

N°3
Juillet à Décembre 2023



La lettre de jurisprudence

De la cour administrative d'appel de Toulouse
et des tribunaux administratifs de Montpellier,
Nîmes et Toulouse



EDITO

La cour administrative d'appel de Toulouse et les tribunaux administratifs de Montpellier, Nîmes et Toulouse proposent à votre lecture le troisième numéro de leur lettre de jurisprudence.

Vous y trouverez une sélection de décisions rendues par la cour et par les trois tribunaux administratifs du ressort, de juillet à décembre 2023, dans divers domaines du droit administratif. Comme à l'accoutumée, chaque décision vous est présentée à partir d'un résumé succinct, qui définit son apport. Ce sont désormais toutes les facultés de droit du ressort de la cour (Avignon, Montpellier, Nîmes, Perpignan et Toulouse-Capitole) qui participent par les commentaires éclairés de leurs membres à la lettre et contribuent fortement à son intérêt. L'équipe de la lettre a désormais pour projet d'intégrer rapidement une plate-forme accueillant des revues qui offrira de nouvelles possibilités et une meilleure ergonomie.

Nous espérons que cette lettre de jurisprudence vous sera utile, dans le cadre de votre pratique professionnelle ou pour votre formation.

Je vous souhaite donc une agréable lecture de ce nouveau numéro.

Jean-François MOUTTE

Président de la cour administrative d'appel de Toulouse

Comité de rédaction :

Directeur de publication : Jean-François MOUTTE

Membre référent CAA Toulouse : Eric REY-BETHBEDER

Membres référents des Tribunaux Administratifs du ressort :

Nicolas HUCHOT (TA Montpellier), Laetitia GALAUP (TA de Nîmes), Isabelle CARTHE-MAZERES (TA Toulouse)

Membres universitaires référents : Professeur Sébastien SAUNIER (Faculté de Droit – Université Toulouse Capitole) et Professeur Fanny TARLET (Faculté de Droit et Science Politique de Montpellier)

Contributeurs universitaires :

Avignon : Thibault CARRÈRE,

Montpellier : Ludivine CLOUZOT, Nelly SUDRES, Marion URBAUD-BERGERON, Cathy-Annea RETHY,

Perpignan: Tiphaine ROMBAUTS-CHABROL, Rémi RADIGUET, Adrien CARBONELL, Marie FÉMÉLI

Toulouse : Emmanuelle BORNET, Jean-François GIACUZZO, Clothilde COMBES

Secrétaire de rédaction : Cécile BOILEAU

Crédits photos : juridictions du ressort - Cécile BOILEAU – Stocklib



SOMMAIRE

AGRICULTURE	3
ASILE	6
COMPÉTENCE (Éolien).....	9
CONTRIBUTIONS ET TAXES	10
DOMAINE	13
ÉLECTIONS ET RÉFÉRENDUM	18
ENSEIGNEMENT	21
EXPROPRIATION POUR CAUSE D' UTILITÉ PUBLIQUE.....	23
FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS	25
MARCHÉS ET CONTRATS ADMINISTRATIFS	28
NATURE ET ENVIRONNEMENT	31
PROCÉDURE	32
RESPONSABILITÉ PUISSANCE PUBLIQUE	36
URBANISME ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	38
VOIRIE	49
ANNEXES DÉCISIONS.....	52

AGRICULTURE et FORÊTS



CAA de TOULOUSE Chambre 4, 21 décembre 2023, [N°21TLo3190, 21TLo3191](#), Association Les Robins des Bois de la Margeride et autre/ Ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, Société Vents d'Oc centrale d'énergie renouvelable 17 C+

Agriculture et forêts - Bois et forêts - Protection des bois et forêts

Nature et environnement - Installations classées pour la protection de l'environnement - Régime juridique

Procédure - Introduction de l'instance – Délais

Principe de sécurité juridique – 1) Application à une autorisation environnementale (1) – 2) Cas d'une publicité conforme aux dispositions en vigueur mais n'ayant pas fait courir le délai de recours – Point de départ et notion de délai raisonnable – Condition tenant à ce que les tiers aient été mis à même d'apprécier l'importance et la consistance de l'opération (2)

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 qu'une autorisation environnementale puisse être contestée indéfiniment par les tiers. Dans le cas où l'accomplissement des mesures de publicité imposées par les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur, par ailleurs suffisant pour avoir permis aux tiers d'apprécier l'importance et la consistance de l'opération projetée, n'a pas fait courir le délai de recours normalement applicable faute de mentionner une information qui n'était pas nécessaire à cette appréciation, le recours contentieux contre une telle autorisation doit néanmoins, pour être recevable, être présenté dans un délai raisonnable suivant la réalisation de la plus tardive des mesures de publicité. En règle générale et sauf circonstance particulière dont se prévaudrait le requérant, un délai excédant un an ne peut être regardé comme raisonnable.

1. Cf. CE, Assemblée, 13 juillet 2016, M. Czabaj, n° 387763, A ; Rappr. s'agissant de l'application à une autorisation d'urbanisme : CE, 9 novembre 2018, M. Valière et autres, n° 409872, B ; s'agissant de l'application à un contrat : CE, 19 juillet 2023, Société Seateam aviation, n° 465308, B.

2. Rappr. s'agissant de la condition tenant à ce que les tiers aient été mis à même d'apprécier l'importance et la consistance de l'opération, concernant une autorisation d'urbanisme : CE, 6 juillet 2012, Ramaye, n° 339883, B ; CE, 16 octobre 2019, M. et Mme Gaillard et M. et Mme Tepelian, n° 419756, B.

« Le "délai Czabaj" s'applique aussi aux autorisations environnementales »

Note sous CAA de Toulouse, 4^{ème} chambre, 21 décembre 2023, n° 21TL03190

Clothilde Combes, Docteure en Droit public, ATER à l'Université Toulouse Capitole

Dans la présente affaire, une autorisation environnementale bénéficie des mesures de publicité conformes aux dispositions alors en vigueur, mais ne fait pas courir le délai de recours normalement applicable. En effet, il n'est pas fait mention d'une information pourtant prévue par la législation. En conséquence, s'interroger sur le point de départ du délai raisonnable au regard de la nécessité, pour les tiers, d'avoir été mis à même d'apprécier l'importance et la consistance de l'opération, permet à la cour administrative d'appel de Toulouse de venir préciser ce qu'elle entend par le caractère « raisonnable » du délai. Revenons plus en détail sur les faits.

Le 28 mars 2013, une société à responsabilité limitée, Vents d'Oc centrale d'énergie renouvelable 17, sollicite les services de la préfecture de la Lozère pour l'installation d'un parc éolien sur le territoire des communes de Le Born et Pelouse. Le projet nécessite de défricher 2,706 hectares de parcelles de bois. Le 5 août 2013, le préfet accorde à la société l'autorisation de défrichement. Le 18 août 2015, la société obtient quatre permis de construire l'autorisant à édifier huit aérogénérateurs ainsi que deux postes de livraison électrique sur le territoire des communes susmentionnées. Le 25 août suivant, elle obtient également l'autorisation d'exploiter le parc éolien au titre de la législation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement. Au regard des modifications apportées au projet par la société, le préfet décide, le 26 février 2016, de modifier l'autorisation de défrichement initiale. Il ramène alors la superficie des parcelles à défricher à 0,744 hectare.

L'association Les Robins des Bois de la Margeride – le deuxième requérant étant décédé et son ayant-droit ayant décidé de se désister – demande, en juillet 2021, l'annulation de la décision du 5 août 2013 accordant l'autorisation de défrichement (requête n° 21TL03190), mais aussi celle du 26 février 2016 modifiant l'autorisation de défrichement initiale (requête n° 21TL03191), faisant valoir son intérêt à agir ; la signature d'une autorité incompétente ; le vice de procédure en l'absence d'une étude d'incidences Natura 2000 ; l'insuffisance de la motivation ; la méconnaissance des dispositions de l'article L. 341-5 du code forestier étant donné l'atteinte portée par cette opération à une zone humide remarquable et, surtout, l'absence d'affichage de la décision sur le terrain et en mairie, cela compte tenu de la mention d'un délai de recours contentieux erroné. La société et le ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire concluent tous deux au rejet de la requête, faisant valoir en particulier l'irrecevabilité de celle-ci à raison de son caractère tardif, notamment au regard du délai de recours raisonnable d'un an.

Ici, la cour administrative d'appel devait donc principalement statuer sur le caractère « raisonnable » du délai et, par-là, s'intéresser au 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. Si, effectivement, les deux requêtes de l'association Les Robins des Bois de la Margeride, jointes par la cour, devaient être regardées comme tardives, ses autres conclusions tendant à l'annulation des décisions du préfet de la Lozère ne pourraient être que rejetées. Or, c'est exactement ce qui est advenu : faisant rappel des dispositions en vigueur, la cour a considéré que, faute d'avoir fait courir le délai de recours, l'affichage était néanmoins suffisant pour permettre aux tiers d'apprécier l'importance et la consistance de l'opération projetée. Par suite, elle a pris soin de préciser ce qu'elle entendait par « délai raisonnable », et ce, en s'appuyant sur l'interprétation de la juridiction administrative suprême. Elle a effectivement profité de cette occasion pour réaffirmer qu'il n'est pas possible, sans condition de délai, de remettre en cause des situations consolidées par l'effet du temps, cela y compris pour ce qui concerne les autorisations environnementales.

Dans un premier temps, la cour qualifie les deux décisions – celle du 5 août 2013 et celle du 26 février 2016 – d'autorisations environnementales relevant du chapitre unique du titre VIII du livre Ier du code de l'environnement (§5). Ce même code prévoit du reste que « Les décisions [...] peuvent être déférées à la juridiction administrative [...] par les tiers intéressés en raison des inconvénients ou des dangers pour les intérêts mentionnés à l'article L. 181-3, dans un délai de quatre mois à compter de : / a) L'affichage en mairie dans les conditions prévues au 2° de l'article R. 181-44 ; / b) La publication de la décision sur le site internet de la préfecture prévue au 4° du même article. / Le délai court à compter de la dernière formalité accomplie. Si l'affichage constitue cette dernière

formalité, le délai court à compter du premier jour d'affichage de la décision ». Puisqu'elle rappelle dans un deuxième temps que « les modalités de publicité d'une décision administrative sont régies par les règles en vigueur à la date d'édiction de cette décision », la cour administrative d'appel précise que les dispositions précitées n'imposaient nullement la publication des deux décisions préfectorales en litige sur le site internet de la préfecture. De ce fait, le déclenchement du délai de recours contentieux n'était subordonné qu'à l'affichage de celles-ci en mairie (§7).

Toutefois, la cour avait également pris soin de mentionner les dispositions du code forestier, dont l'article L. 341-4 qui dispose que « L'autorisation de défrichement fait l'objet, par les soins du bénéficiaire, d'un affichage sur le terrain de manière visible de l'extérieur ainsi qu'à la mairie de situation du terrain. L'affichage a lieu quinze jours au moins avant le début des opérations de défrichement ; il est maintenu à la mairie pendant deux mois et sur le terrain pendant la durée des opérations de défrichement. [...] Le demandeur dépose à la mairie de situation du terrain le plan cadastral des parcelles à défricher, qui peut être consulté pendant la durée des opérations de défrichement. Mention en est faite sur les affiches apposées en mairie et sur le terrain ». Or, la société, en affichant de manière simultanée et de manière continue sur la voirie et dans les mairies des communes concernées les deux décisions, mais en omettant d'indiquer que le plan cadastral des parcelles à défricher avait été déposé en mairie où il pouvait être consulté pendant la durée de l'opération en cause, a fait obstacle au déclenchement du délai de recours contentieux de quatre mois ouvert aux tiers intéressés par l'article R. 181-50 du code de l'environnement (§8). Néanmoins, s'appuyant sur une jurisprudence constante en la matière (CE, 6 juillet 2012, n° 339883 ; CE, 16 octobre 2019, n° 419756), la cour précise que, bien qu'il n'ait pas fait courir le délai, l'accomplissement des mesures de publicité imposées par les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur permettait aux tiers d'apprécier l'importance et la consistance de l'opération projetée (§9).

C'est ainsi que dans un dernier temps, la cour s'interroge sur le caractère « raisonnable » du délai et estime, de manière attendue, qu'« un délai excédant un an ne peut être regardé comme raisonnable » (§9). Il en va ici de la portée de la jurisprudence de principe en la matière, la jurisprudence M. Czabaj (CE ass., 13 juill. 2016, n° 387763) qui, depuis 2016, n'a cessé de se voir étendre (en matière de recours administratifs préalables obligatoires : CE, 31 mars 2017, n° 389842 ; de travaux publics : CE, 9 nov. 2018, n° 409872 ; de décisions pécuniaires : CE, 9 mars 2018, n° 405355 ; d'autorisations d'urbanisme : CE, 9 nov. 2018, n° 409872 ; de décisions implicites de rejet : CE, 18 mars 2019, n° 417270 ; de titres exécutoires : CE, 16 avr. 2019, n° 422004 ; de contrats : CE, 19 juill. 2023, n° 465308), comme ici, pour ce qui est des autorisations environnementales. En l'occurrence donc, pour être recevable, le recours contentieux devait être présenté dans un délai raisonnable suivant la réalisation de la plus tardive des mesures de publicité, c'est-à-dire à compter du premier jour de leur affichage, le 15 février 2019. Enregistrées le 29 juillet 2021, deux ans après la date susmentionnée, les requêtes n'ont pas été introduites, d'après la cour administrative d'appel, dans un délai raisonnable et, par ailleurs, aucune circonstance particulière ne permettait au requérant d'échapper à l'irrecevabilité (§10). Tel est le cas lorsque, par exemple, en matière de contestation d'un décret de libération des liens d'allégeance avec la France, le Conseil d'État estime que le délai prétorien d'un an est trop bref pour fermer toute action contentieuse (CE, 29 nov. 2019, n° 411145, n° 426372 et n° 429248). Forcé d'adapter le fameux « délai Czabaj », le juge suprême estime alors, à l'occasion d'un contentieux certes extrêmement résiduel, qu'il existe des circonstances particulières dont se prévaudrait le requérant (v. en ce sens Thomas Bigot, « Le Conseil d'État consacre un nouveau délai de recours Czabaj », Dalloz Actualité, 10 décembre 2019). À dire vrai, il apparaît difficile d'appliquer ce délai spécial de trois ans à l'affaire qui nous occupe en l'espèce : sauf à considérer plus dans le détail la nature des effets de la décision, la cour administrative d'appel se prémunit d'une cassation en rappelant, il nous semble, la portée des décisions concernant l'appréciation de l'importance et de la consistance de l'opération.

ASILE



TRIBUNAL ADMINISTRATIF de MONTPELLIER Chambre 3, 6 octobre 2023, N°2303545, M. S./Préfet de l'Hérault, C+

Effets de l'octroi – Séjour des étrangers – Emploi des étrangers

Octroi de la protection subsidiaire par un État membre de l'Union européenne – Soumission de l'étranger aux règles nationales de l'État membre relatives au droit au séjour – Existence – Applicabilité aux seuls étrangers s'étant vu octroyer la protection subsidiaire par la France de la dispense d'autorisation de travail en application de l'article R. 5221-2 du code du travail – Existence – Étrangers non placés dans une situation identique du fait de l'octroi de la protection subsidiaire par des États membres distincts - Atteinte au principe d'égalité – Absence.

1) Il résulte de la lecture combinée des dispositions des articles 18, 24 et 25 de la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, de l'article L. 424-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et des articles L. 5221-2, L. 5221-5, R. 5221-1 et R. 5221-2 du code du travail que lorsqu'une personne s'est vu reconnaître le bénéfice de la protection subsidiaire dans un État membre de l'Union européenne, sur le fondement de persécutions subies dans l'État dont elle a la nationalité, elle ne peut plus normalement, aussi longtemps que le bénéfice de cette protection lui est maintenu et effectivement garanti dans l'État qui lui a reconnu ce statut, revendiquer auprès d'un autre État membre, le bénéfice d'une protection conventionnelle ou subsidiaire. Par conséquent, l'étranger qui s'est vu accorder une telle protection par un État membre bénéficie d'un droit au séjour délivré par ce même État et, ce faisant, demeure soumis à la législation nationale de cet État. Ainsi, dès lors que le requérant bénéficie de la protection subsidiaire accordée par les autorités italiennes, il ne peut se prévaloir des dispositions du 14° de l'article R. 5221-2 du code du travail, dispensant d'autorisation de travail, dont l'application demeure réservée aux étrangers s'étant vu reconnaître la protection subsidiaire par les autorités françaises.

2) Dans la mesure où les étrangers sollicitant le bénéfice d'une protection internationale auprès de la France et de l'Italie ne sont pas placés dans une situation identique, les dispositions de l'article R. 5221-2 du code du travail ne portent aucune atteinte au principe d'égalité et, par suite, leur illégalité ne peut valablement être invoquée par voie d'exception à l'appui des conclusions dirigées contre la décision portant refus de séjour.

Cf. CE, 25 janvier 2023, M. Issa et autres, n° 460094, B

TA Montpellier, 6 oct. 2023, n° 2303545, M. S c/ Préfet de l'Hérault

« Des obstacles à la délivrance d'un titre de séjour en France en présence d'une protection subsidiaire accordée par les autorités italiennes », Adrien Carbonell, Doctorant, Université de Perpignan Via Domitia

Le tribunal administratif de Montpellier s'est prononcé le 6 octobre 2023 sur la légalité d'une décision préfectorale de refus de titre de séjour, accompagnée d'une obligation de quitter le territoire français. L'affaire commentée soulève entre autres la question relativement complexe de l'articulation des protections internationales de deux États membres de l'Union européenne. Après être entré en France, selon ses déclarations, en décembre 2020, M. S, ressortissant sénégalais disposant d'un titre de séjour italien, a demandé l'octroi d'un titre de séjour « salarié » en date du 12 janvier 2023 avant de voir sa demande rejetée par l'autorité préfectorale de l'Hérault le 17 février 2023. Différents éléments de ce jugement doivent être évoqués.

Après avoir vérifié la légalité externe de la décision, le juge examine la nature de la protection du requérant au regard de sa demande de titre de séjour en France. Se pose dès lors la question de l'application à la situation du requérant des dispositions de l'article L. 424-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui, en application de la directive 2004/83/CE « Qualification », permettent aux bénéficiaires la protection subsidiaire de se voir délivrer une carte de séjour pluriannuelle. L'octroi de la protection subsidiaire a des effets sur la situation de son bénéficiaire qui peuvent lui permettre via la reconnaissance d'un droit au séjour de s'insérer dans la durée au sein de la société qui l'accueille. La protection subsidiaire autorise en effet celui ou celle qui n'a pu bénéficier du statut de réfugié et qui fait état d'une situation de persécution dans son pays d'origine, de se voir octroyer une carte de séjour d'une durée maximale de quatre ans, les membres de sa famille pouvant également bénéficier d'une carte de séjour pluriannuelle tel qu'en dispose l'article L. 424-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Ainsi, protection subsidiaire et droit au séjour demeurent liés dans une large mesure, bien que l'une doive être distinguée de l'autre (CE, 30 décembre 2014, n° 363161, AJDA 2015 p. 729). Par ailleurs, le 14° de l'article L. 5221-2 du code du travail, qui dispense d'autorisation de travail « le titulaire de la carte de séjour pluriannuelle portant la mention " bénéficiaire de la protection subsidiaire " », apparaît également comme une disposition protectrice en ce qu'il dispense le titulaire d'une protection subsidiaire de justifier d'une autorisation de travail pour s'insérer professionnellement sur le territoire français. Au vu des éléments en présence, le juge estime que M. S. ne peut bénéficier du droit au séjour dans la mesure où ce dernier n'a pas transmis les « éléments nécessaires à la saisine par la préfecture de la plate-forme de la main d'œuvre étrangère » d'une part, et que les pièces du dossier montrent que la protection subsidiaire dont il se prévaut provient des autorités italiennes, d'autre part. De manière principielle, le tribunal va estimer « que lorsqu'une personne s'est vu reconnaître le bénéfice de la protection subsidiaire dans un Etat membre de l'Union européenne (UE), sur le fondement de persécutions subies dans l'Etat dont elle a la nationalité, elle ne peut plus normalement, aussi longtemps que le bénéfice de cette protection lui est maintenu et effectivement garanti dans l'Etat qui lui a reconnu ce statut, revendiquer auprès d'un autre Etat membre, le bénéfice d'une protection conventionnelle ou subsidiaire ». Le bénéfice effectif d'une protection subsidiaire provenant d'un autre État membre de l'UE fait ainsi échec au développement et à la concrétisation d'une protection internationale française.

Le raisonnement du juge s'inscrit de manière cohérente au sein de la jurisprudence administrative relative à l'articulation des protections internationales entre deux États membres de l'UE. Par sa décision Cimade et M. O. du 13 novembre 2013 (n° 349735-349736) le Conseil d'État avait précisé qu'une personne bénéficiaire du statut de réfugié prévu par la convention de Genève du 28 juillet 1951 ne pouvait faire de demande d'asile dans un autre État partie à cette convention que dans la mesure où son statut de réfugié n'était plus effectif dans le premier – l'admission préalable au séjour au sein de cet autre État faisant par ailleurs obstacle à ce principe. Plus tard, le juge administratif avait étendu cette position au cas de la protection subsidiaire (CE, 17 juin 2015, OFPRA c/ M. S, n° 369021), rendant en principe impossible l'octroi d'une protection subsidiaire ou conventionnelle dans un second État en affirmant : « lorsqu'une personne s'est vu reconnaître le bénéfice de la protection subsidiaire dans un État membre de l'Union européenne, sur le fondement de persécutions subies dans l'État dont elle a la nationalité, elle ne peut plus normalement, aussi longtemps que le bénéfice de cette protection lui est maintenu et effectivement garanti dans l'État qui lui a reconnu ce statut, revendiquer auprès d'un autre État membre, le bénéfice d'une protection conventionnelle ou subsidiaire à raison de ces persécutions dès son entrée sur le territoire de cet État ». Cet énoncé sera repris par le Conseil d'État (CE, 25 janvier 2023, M. Issa et autres, n° 460094) avant d'être utilisé dans l'arrêt commenté. Ne disposant pas d'une protection subsidiaire délivrée par les autorités françaises, l'application renouvelée de ce principe ne permet pas au requérant de se prévaloir des dispositions du code du

travail. Par ailleurs, en refusant d'accueillir le moyen tendant par voie d'exception à l'illégalité de l'article R. 5221-2 du code du travail en ce que ce dernier porterait atteinte au principe d'égalité entre ressortissant bénéficiant de protections subsidiaires provenant de différents États européens, le juge souligne la spécificité des protections internationales quant à leurs implications juridiques.

Par la suite, le juge administratif souligne le caractère erroné de l'interprétation par le requérant des dispositions de l'accord franco-sénégalais du 23 septembre 2006 relatif à la gestion concertée des flux, destinée à l'octroi d'une carte de séjour temporaire et rejette également le moyen tendant à ce que le préfet ait commis une erreur de fait quant à la date de l'entrée de M. S sur le territoire français, ce dernier ne démontrant pas la véracité de ses déclarations sur ce point. Enfin, le juge écarte le moyen tendant à ce que, placé en situation irrégulière, le requérant puisse bénéficier d'une admission exceptionnelle au séjour. Répondant à des considérations humanitaires ou justifiée par des motifs exceptionnels, une telle admission est invocable par les ressortissants sénégalais (CE, avis, 9 novembre 2015, n° 391429) et doit dès lors être examinée par l'autorité préfectorale tel que le rappelle le juge dans l'arrêt commenté. De manière conciliante envers l'autorité administrative, le tribunal administratif admet que, par sa décision de refus de titre de séjour, le préfet « n'a pas méconnu son pouvoir de régularisation et n'a pas davantage porté une appréciation manifestement erronée sur sa situation ». Le ressortissant se voit par ailleurs refuser l'admission exceptionnelle au séjour, son activité professionnelle étant jugée sans rapport avec des considérations humanitaires ou des motifs exceptionnels.

Enfin, le tribunal administratif se prononce sur la décision portant obligation de quitter le territoire français dirigée contre M. S. En premier lieu, il rejette le moyen invoquant par voie d'exception l'illégalité du refus de titre de séjour. L'exception d'illégalité d'un refus de titre de séjour est souvent soulevée pour contester une obligation de quitter le territoire (voir par exemple CAA Paris, 24 novembre 2015, n° 15PA01122). En l'espèce, la légalité de la décision portant refus de séjour n'étant pas admise, celle-ci ne peut pas entraîner l'annulation de l'obligation de quitter le territoire. Par la suite, le requérant invoque le droit de mener une vie privée et familiale normale sur le fondement de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour contester cette décision. La possibilité de contester une mesure d'éloignement sur ce fondement étant possible, le juge administratif, dans l'arrêt commenté constate simplement l'inexistence de « toute attache familiale ou privée en France ».

COMPÉTENCE (ÉOLIEN)



CAA de TOULOUSE Chambre 4, 5 octobre 2023, [N°21TL23869](#), Société Ferme éolienne de Comps c/Ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires C+

Energie - Energie éolienne

Nature et environnement - Installations classées pour la protection de l'environnement

Permis de construire - Refus du permis - Règles de procédure contentieuse spéciales - Effets des annulations

Demande d'autorisation unique valant permis de construire (ordonnance du 20 mars 2014) - Mécanisme de cristallisation des règles d'urbanisme en cas d'annulation juridictionnelle d'un refus de permis de construire (art. L. 600-2 du code de l'urbanisme) - Applicabilité, lorsque la demande d'autorisation unique portait sur un projet d'installation nécessitant un permis de construire (1).

En vertu de l'article 2 de l'ordonnance n° 2014-355 du 20 mars 2014, l'autorisation unique vaut autorisation au titre de la législation relative aux installations classées et, le cas échéant, permis de construire au titre du code de l'urbanisme.

Par suite, le mécanisme de cristallisation des règles d'urbanisme prévu à l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme est applicable en cas d'annulation juridictionnelle d'un refus opposé à une demande d'autorisation unique lorsque cette demande portait sur un projet d'installation nécessitant un permis de construire.

1. Comp., s'agissant d'une demande d'autorisation d'exploiter une installation classée pour la protection de l'environnement ne valant pas permis de construire : CE, 29 janvier 2018, Société d'assainissement du parc automobile niçois, n° 405706, A.

CONTRIBUTIONS et TAXES



CAA de TOULOUSE Chambre 1, 20 juillet 2023, [N°21TL21779](#), Mme G. M. A. et Mme A. c/Ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, C+

Contributions et taxes – Généralités - Amendes, pénalités et majorations - Intérêts pour retard

Tolérance légale dite « du vingtième » (4 du II de l'article 1727 du code général des impôts) – Appréciation au niveau des bases d'imposition au titre d'une même période d'imposition, prises dans leur ensemble.

Pour l'application du 4 du II de l'article 1727 du code général des impôts prévoyant que l'intérêt de retard n'est pas dû lorsque l'insuffisance des chiffres déclarés n'excède pas le vingtième de la base d'imposition à l'impôt sur le revenu, la base d'imposition s'entend du total des bases imposables au titre d'une même période d'imposition sans qu'il y ait lieu, s'agissant de plus-values immobilières, d'apprécier l'insuffisance des chiffres déclarés pour chaque bien pris isolément.

CAA de TOULOUSE Chambre 1, 28 septembre 2023, [N°21TL24510](#), Société Natixis c/ Ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, C+

Contributions et taxes – Règles de procédure contentieuse spéciales - Réclamations au directeur - Délai

Réclamation tendant au remboursement d'une créance de crédit d'impôt recherche – Point de départ du délai de réclamation – 1) Impôt sur les sociétés – Liquidation de l'impôt dû au titre du troisième exercice faisant suite à celui sur lequel le crédit pouvait initialement être imputé – 2) Espèce.

1) Il résulte des dispositions des articles 244 *quater* B, 220 B et 199 *ter* B du code général des impôts (CGI) que l'événement qui motive la réclamation tendant au remboursement de la créance de crédit d'impôt, au sens du c) de l'article R. 196-1 du livre des procédures fiscales (LPF), est constitué par la naissance du droit à remboursement de la fraction du crédit d'impôt-recherche non utilisée pour le paiement de l'impôt dû au titre des trois années

suivant celle au titre de laquelle cette créance est constatée. S'agissant de l'impôt sur les sociétés, ce droit naît lors de la liquidation de l'impôt dû au titre du troisième exercice faisant suite à celui sur lequel ce crédit pouvait initialement être imputé, cette liquidation intervenant, en application de l'article 1668 du CGI, lors du dépôt du relevé de solde, au plus tard le 15 du quatrième mois qui suit la clôture de l'exercice. Dans le cas d'un exercice ne coïncidant pas avec l'année civile, dès lors qu'en application de l'article 49 septies J de l'annexe III au CGI le montant du crédit d'impôt est calculé en prenant en compte les dépenses éligibles exposés au titre de la dernière année civile écoulée, ce troisième exercice est clos au cours de la quatrième année qui suit celle des dépenses exposées ouvrant droit au crédit d'impôt. Selon que le relevé de solde de l'impôt sur les sociétés est déposé avant ou après le 31 décembre de cette quatrième année, le droit à remboursement de la créance de crédit impôt recherche naît au cours de cette quatrième année ou au cours de l'année suivante.

2) Le crédit d'impôt recherche acquis à raison de dépenses exposées en 2011 n'avait pas été imputé sur la cotisation d'impôt sur les sociétés due au titre de l'exercice clos le 30 juin 2012 ni sur aucune des cotisations dues au titre des exercices clos les trois années suivantes. La fraction non utilisée de cette créance est devenue remboursable à la date de la liquidation de l'impôt sur les sociétés dû au titre de l'exercice clos le 30 juin 2015, au plus tard le 15 octobre 2015. Le délai de réclamation prévu à l'article R. 196-1 du LPF est échu le 31 décembre 2017 et la réclamation présentée le 19 décembre 2018 est tardive.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF de NÎMES Chambre 3, 1^{er} décembre 2023, [N°2022278](#), SARL Carol c/ Direction régionale des finances publiques d'Occitanie, C+

Contributions et taxes - Impôts sur les revenus et bénéfiques - Revenus et bénéfiques imposables – règles particulières - Bénéfices industriels et commerciaux - Détermination du bénéfice net - Acte anormal de gestion

La charge de la preuve d'un acte anormal de gestion incombe à l'administration, qui doit notamment, dans le cas d'une cession d'actif, démontrer l'existence d'un écart significatif entre le prix convenu et la valeur vénale du bien vendu.

Au cas d'espèce, aucune des trois méthodes de valorisation de l'usufruit proposées par l'administration, fondées sur les flux de revenus ou les flux de trésorerie, n'est de nature à établir l'existence d'un tel écart significatif.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF de NÎMES Chambre 3, 15 décembre 2023, [N°2103398](#), Société Jouve entreprise c/ direction départementale des services fiscaux de Lozère C+

Contributions et taxes - Impôts sur les revenus et bénéfiques - Règles générales - Impôts sur les bénéfiques des sociétés et autres personnes morales - Exonérations

Les dispositions de l'article 44 quinquies du code général des impôts, dans leur rédaction issue de la loi des 28 et 30 décembre 2017, prévoient que le régime d'exonération qu'elles instituent dans les zones de revitalisation rurale s'applique lorsque l'activité fait l'objet d'une reprise dans le cadre d'une première transmission intra-familiale. Le bénéfice de l'exonération est ensuite exclu en cas de reprises intra-familiales successives.

En l'espèce, pour refuser le bénéfice de l'exonération réclamée, le service a estimé que l'opération de reprise en litige constituait une deuxième opération de reprise entre les membres d'une même famille.

Toutefois, la reprise en question a eu lieu entre un oncle et son neveu, hypothèse qui n'est pas couverte par les dispositions de l'article 44 quinquies, lesquelles ne visent que les ascendants, descendants, frères et sœurs. Il ne s'agit donc pas d'une reprise intra-familiale, au sens de ces dispositions.

**Contributions et taxes – Généralités - Règles générales d'établissement de l'impôt – Rectification -
Commission départementale**

Communication de pièces par le contribuable devant la commission des impôts directs et taxes sur le chiffre d'affaires

Le fait que les membres de la commission des impôts directs et taxes sur le chiffre d'affaires n'ont pas été individuellement destinataires, avant la réunion de cette commission, de l'intégralité des éléments que le contribuable avait préalablement communiqués, et n'en ont pris connaissance que lors de la réunion de la commission, ne méconnaît pas le principe de débat oral et contradictoire

DOMAINE



CAA de TOULOUSE Chambre 3, 19 décembre 2023, [N°23TL01830](#), Mme A. B./
Commune de Cerbère

Domaine public – Camping municipal affecté au service public du développement économique et touristique – Appartenance au domaine public communal : existence – Conséquence : nécessité d’une autorisation d’occupation expresse pour occuper un emplacement dans ce camping

La cour administrative d’appel de Toulouse confirme l’expulsion de douze occupants d’emplacements dans le camping municipal de Cerbère

Le camping municipal de Cap Peyrefite, à Cerbère compte 150 emplacements depuis 1997. Le maire de Cerbère, estimant qu’il existait des manquements à la réglementation applicable, notamment en raison de la présence d’une cinquantaine de mobil-homes et de caravanes non mobiles, a demandé à plusieurs reprises, en 2021 et 2022, aux propriétaires de ces équipements de les mettre en conformité puis a mis en demeure les propriétaires n’ayant pas régularisé leur situation de libérer, avant le 30 septembre 2022, les emplacements occupés sans droit ni titre.

La cour, saisie par douze occupants d’emplacements dans ce camping contestant leur expulsion, ordonnée par le tribunal administratif de Montpellier à la demande de la commune, a confirmé cette expulsion en relevant, d’une part, que le camping concerné est affecté au service public du développement économique et touristique et dispose des aménagements indispensables à l’exécution des missions de ce service public, et constitue donc une dépendance du domaine public, et, d’autre part, que les intéressés n’étaient titulaires d’aucune autorisation d’occuper le domaine public et devaient en conséquence libérer les emplacements sur lesquels ils avaient installé leurs résidences mobiles de loisir.

« Virtualité de la domanialité publique virtuelle », Tiphaine Rombauts-Chabrol, Maître de conférences, Université de Perpignan Via Domitia (CEDD YS), chercheur associé au CREAM

Le camping deviendra-t-il paradis de la domanialité publique virtuelle ? C'est du moins ce que pourrait laisser croire une série d'arrêts toulousains rendus sur des appels formés à l'encontre de jugements par lesquels le TA de Montpellier a enjoint à plusieurs propriétaires d'emplacements d'un camping de Cerbère, occupants sans titres du domaine public, de les libérer sous astreinte.

Saisi du moyen tiré de l'incompétence de l'ordre juridictionnel administratif pour connaître du litige, la cour rappelle les règles relatives à la consistance du domaine public, issues des termes de l'article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) et d'un mouvement jurisprudentiel ayant réactivé récemment la théorie de la domanialité publique par anticipation ou virtuelle.

Née au milieu des années 1980 (*CE, 6 mai 1985, Asso. Eurolat - Crédit foncier de France, Rec. 141 ; concl. B. Genevois, RFDA 1986, p. 21 ; note E. Fatôme et J. Moreau AJDA 1985, p. 620*), cette extension avait été considérée comme implicitement suspendue par l'adoption du CGPPP en 2006, jusqu'à ce que le Conseil d'État ne la réaffirme, quoique dans une version plus mesurée. Ainsi, depuis 2016, « quand une personne publique a pris la décision d'affecter un bien qui lui appartient à un service public et que l'aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public peut être regardé comme entrepris de façon certaine, eu égard à l'ensemble des circonstances de droit et de fait, telles que, notamment, les actes administratifs intervenus, les contrats conclus, les travaux engagés, ce bien doit être regardé comme une dépendance du domaine public » (*CE, 13 avril 2016, Commune de Baillargues, n° 391431, chron. L. Dutheillet de Lamothe, G. Odinet, AJDA 2016, p. 1171 ; obs. N. Foulquier, RDI 2016, p. 475*). De manière bien plus constructive et audacieuse, la Haute juridiction a étendu récemment cette solution en précisant qu'« il en va de même lorsque la personne publique décide d'affecter à un service public un bien lui appartenant et qui est déjà doté des aménagements indispensables à l'exécution des missions de ce service public, alors même qu'un droit d'occupation de ce bien serait, à la date de cette décision d'affectation, conféré à un tiers par voie contractuelle » (*CE, 21 décembre 2022, Commune de Saint-Félicien, n° 464505 ; concl. K. Ciavaldini, BJCL 2023, p. 100 ; note B. Foulquier, AJDA 2023, p. 722 ; note C. Chamard-Heim, Contrats Marchés publ. 2023, comm. 88 ; note C. Roux, Dr. voirie 2023, p. 94*). Le puissant effet de cette solution nouvelle réside dans l'application immédiate aux contrats en cours du droit de la domanialité publique, en particulier ses règles d'inaliénabilité et de précarité. Dans l'affaire *Commune de Saint-Félicien* était en cause un bail commercial ; quelques mois plus tard, ce mécanisme de novation frappera un bail rural (*CE, 7 juin 2023, Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, n° 447797, ; note C. Braud, AJDA 2023, p. 1779 ; obs. J.-F. Giacuzzo, RDI 2023, p. 479*).

Or, en l'espèce, il n'en est rien. Le moyen d'incompétence est écarté sur le fondement suffisant de l'article L. 2111-1 du CGPPP, la domanialité publique du bien en cause étant acquise. Pour autant, les précisions du cinquième point de l'arrêt ne doivent pas être regardées comme banalement surabondantes. Non seulement parce qu'elles ont le mérite didactique de rappeler *in extenso* l'état du droit positif issu de la jurisprudence la plus récente, mais encore parce qu'elles répondent par une forme de prétérition aux frontières de l'*obiter dictum* à l'argument soulevé par l'appelante, tiré de l'existence d'un contrat d'occupation entre un usager et un service public industriel et commercial. Inopérant ici, saluons toutefois la volonté de sécurité et d'exhaustivité qui a animé la rédaction de la décision pour répondre en tout état de cause à la question de compétence posée.

Le second moyen d'appel sera tout aussi aisément évacué : si l'appelante se prévalait d'un contrat verbal relatif à son emplacement de camping, la cour rappelle qu'il est de jurisprudence constante qu'un titre d'occupation ne saurait être tacite, doit revêtir un caractère écrit et ne peut en toute hypothèse se déduire d'une situation de tolérance de l'administration ni du paiement régulier d'une redevance (*CE, 19 juin 2015, Société immobilière du Port de Boulogne, n° 369558 ; chron. J. Lessi, L. Dutheillet de Lamothe, AJDA 2015, p. 1413 ; note G. Eckert, Contrats Marchés pub. 2015, comm. 220*).

Qu'elle participe à la banalisation de la domanialité publique par anticipation ou interroge sur son champ et sa portée, l'utilisation qui en est faite dans cette série contentieuse par la cour de Toulouse ne manque pas d'alimenter la discussion sur une théorie sans cesse en mouvement (*v. Ph. Yolka, « 'Aux frontières du réel' : de nouveaux contours pour le domaine public virtuel ? », JCP N 2024, étude 1047*).

Domaine - Domaine public – Régime – Occupation - Utilisations privatives du domaine - Contrats et concessions

Marchés et contrats administratifs - Fin des contrats – Résiliation

Procédure - Introduction de l'instance – Délais - Interruption et prolongation des délais - Interruption par un recours administratif préalable.

Recours contentieux dit « Béziers II » en reprise des relations contractuelles (1) - Exercice d'un recours administratif pour contester la mesure de résiliation - Conséquence - Interruption du délai de recours contentieux – Absence (2), quelle que soit l'indication portée dans une décision administrative

L'exercice d'un recours administratif pour contester la mesure de résiliation ne peut avoir pour effet d'interrompre le délai de recours contentieux. Il en va ainsi alors même que la mesure de résiliation serait incluse dans une décision administrative susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir et comportant à ce titre la mention des délais de recours et de leur prorogation par un recours administratif.

1. Cf. CE, Section, 21 mars 2011, Commune de Béziers, n° 304806, p. 117.

2. Rappr., s'agissant d'un recours administratif, CE, 30 mai 2012, SARL Promotion de la restauration touristique (PRORESTO), n° 357151, p. 237.

COMMENTAIRES :

TA Nîmes, 17 oct. 2023, *Sté ATC France c/ Commune de Lirac*, n° 2101812

« L'absence d'interruption du délai de recours contentieux « Béziers II » par l'exercice d'un recours administratif », Marie Féméli, Doctorante, Université de Perpignan *Via Domitia*

La décision commentée s'inscrit dans le sillage de l'arrêt de principe du Conseil d'État du 21 mars 2011, dit *Béziers II*¹, qui a effectué un revirement de jurisprudence concernant la reprise des relations contractuelles.

Jusqu'alors, l'office du juge se bornait à la réparation des conséquences dommageables d'une décision de résiliation d'un contrat administratif. Le juge administratif dispose, désormais, de la possibilité d'annuler une décision de résiliation et d'ordonner la reprise des relations contractuelles. Une partie peut, ainsi, saisir le juge administratif d'un recours de plein contentieux² afin de contester une décision de résiliation dans un délai de deux mois à compter de sa date de notification.

C'est dans ce contexte que, par un jugement du 17 octobre 2023, la 4^e chambre du tribunal administratif de Nîmes s'est prononcée sur les modalités d'annulation d'un contrat administratif, dont l'interruption du délai de recours contentieux dit *Béziers II* lors de l'exercice d'un recours administratif.

En l'espèce, une délibération du conseil municipal de la commune de Lirac a prononcé la nullité et la résiliation d'une convention d'autorisation d'occupation du domaine public conclue entre elle et la société ATC France.

¹ CE, Sect., 21 mars 2011, *Commune de Béziers*, req. n°304806, Rec. p. 117. ; *AJDA*, 2011, p. 591. ; obs. M.-C. de MONTECLER, *D.*, 2011, p. 954. ; J.-D. DREYFUS, *AJCT*, 2011, p. 291. ; E. CORTOT-BOUCHER, *RFDA*, 2011, p. 507., note D. POUYAUD, *RFDA*, 2011, p. 518., note J.-P. PIETRI, *Contrats Marchés publ.*, 2011, p. 150. ; note F. BRENET et F. MELLERAY, *Dr. adm.*, 2011, p. 46. ; note M. UBAUD-BERGERON, *JCP*, 2011, p. 658.

S. BRACONNIER, « Marchés publics de travaux : contentieux de la formation du marché – 416.132 Jurisprudence « Béziers II » », in *Droit de la construction 2018/2019*, Paris, Dalloz, coll. Dalloz action, n°7, mai 2018, p. 1296-1298. ; « Marchés publics de travaux : exécution financière – 417.513 Pouvoir du juge », *ibid.*, p. 1348.

² Également dénommé « recours de pleine juridiction ».

Par courrier du 17 décembre 2020, la mesure de résiliation a été notifiée à la société ATC France. La commune y a indiqué la possibilité d'effectuer un recours gracieux³ auprès du maire sous deux mois, concernant les volets de la délibération qui peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Dans cette hypothèse, il a été précisé qu'un nouveau délai de deux mois serait ouvert pour permettre à la commune de répondre. Et que dans l'éventualité d'un rejet explicite ou implicite, il serait suivi d'un délai supplémentaire de deux mois afin de saisir le tribunal administratif de Nîmes.

Le 5 février 2021, la société ATC France a effectué ledit recours gracieux à l'encontre de la délibération auprès de la commune de Lirac, qui n'a pas donné suite. L'absence de réponse de la commune s'est donc traduite par un rejet implicite du recours gracieux formé par la société ATC France. Le 8 juin 2021, la société ATC France a alors enregistré une demande relative à l'annulation de la décision de résiliation devant le tribunal administratif de Nîmes.

Dans ces circonstances, la question posée au tribunal administratif de Nîmes est de savoir si, d'une part, l'administration⁴ a compétence pour annuler la convention et, d'autre part, si l'exercice d'un recours gracieux interrompt le délai de recours contentieux de deux mois qui court à compter de la notification de la résiliation.

Par ce jugement, le tribunal administratif de Nîmes répond par la négative. Il rappelle dans un premier temps que « l'annulation d'un contrat administratif relève du seul office du juge du contrat, l'administration ne pouvant pas de son initiative, prononcer ou constater la nullité d'un contrat administratif » (§2). Par conséquent, la commune de Lirac n'avait pas compétence pour annuler la convention. La délibération qui prononce l'annulation de la convention doit donc être annulée.

Le tribunal administratif de Nîmes, dans un second temps, fait sien le principe relatif à la contestation de la résiliation d'une convention. « Une partie à un contrat administratif peut [...] former devant le juge du contrat un recours de plein contentieux contestant la validité de la résiliation de ce contrat et tendant à la reprise des relations contractuelles. Elle doit exercer ce recours dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle elle a été informée de la mesure de résiliation. [...] le juge du contrat [...] peut [...] ordonner la reprise des relations contractuelles » (§7). Il reprend ensuite la jurisprudence du Conseil d'État du 30 mai 2012, *SARL Promotion de la restauration touristique (Proresto)*⁵. Il énonce que « l'exercice d'un recours administratif pour contester cette mesure [...] ne peut avoir pour effet d'interrompre le délai de recours contentieux » (§7). Et ce « notamment lorsque cette résiliation est intervenue en raison des fautes commises par le cocontractant » (§7).

Le recours gracieux visait, en l'espèce, uniquement les volets de la délibération susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Et non un recours contentieux relatif à la contestation de la validité de la résiliation. Il apparaît ainsi que le recours gracieux n'a pas pour conséquence de suspendre le délai de recours contentieux (§8). La requête de la société ATC France est, par conséquent, tardive.

La solution ainsi retenue par le tribunal administratif de Nîmes s'ancre dans une jurisprudence constante. L'annulation d'un contrat administratif relève de l'office du seul juge administratif tel que le consacre l'arrêt *Bézier II*.

³ Le recours gracieux est un recours administratif se distinguant du recours juridictionnel. Il s'effectue auprès de l'administration elle-même afin d'obtenir l'annulation de l'un de ses actes.

⁴ En l'espèce, le conseil municipal.

⁵ CE, 30 mai 2012, *SARL Promotion de la restauration touristique (Proresto)*, req. n°357151, Rec., p. 237. ; *AJDA*, 2012, p. 1087. ; A. DIZIER, *AJDA*, p. 1593. ; obs. S. HULL, *AJCT*, 2012, p. 501.

Il est, en outre, établi depuis l'arrêt *Proresto* et confirmé⁶ que l'exercice d'un recours administratif formé à l'encontre d'une mesure de résiliation n'a pas pour conséquence d'interrompre le délai de recours contentieux *Béziers II*. La privation de l'effet suspensif semble se justifier par une volonté de tendre vers la célérité de la reprise des relations contractuelles⁸.

En définitive, l'exercice d'un recours administratif⁹, qui vise la contestation d'une mesure de résiliation, n'est pas de nature à interrompre le délai de deux mois impartis au demandeur afin d'introduire un recours de plein contentieux dit *Béziers II*. Et ce même dans l'hypothèse où la mesure de résiliation est présente dans une décision administrative sujette à un recours pour excès de pouvoir, qui comprend à cet effet la mention des délais de recours qui peuvent être prorogés par un recours administratif.

⁶ CE, 15 décembre 2016, *Commune de Saint-Denis d'Oléron*, req. n°389141 ; note B. SCHMALTZ, *AJDA*, 2017, p. 1003. ; obs. D POUPEAU, *AJDA*, 2016, p. 2462.

⁷ B. DEFOORT, R. ROUQUETTE, *Petit traité du procès administratif*, « Contentieux relatifs aux contrats - 823.1723. Délai de recours », Paris, DALLOZ, coll. Praxis, n°10, juin 2023, p. 1569.

⁸ Elle peut toutefois être perçue comme un trouble à l'unité procédurale s'agissant des conventions d'occupation domaniale qui, selon leur nature contractuelle ou unilatérale, ne répondent pas à la même procédure applicable.

⁹ En l'occurrence, un recours gracieux.

ELECTIONS ET REFERENDUM



TRIBUNAL ADMINISTRATIF de TOULOUSE Chambre 4, 25 juillet 2023, [N°2303242](#) M X., Mme Y., Mme Z. et Mme A. c/commune de Pins-Justaret, C+

Élections et référendum - Élections municipales - Élection des maires et adjoints

Elections de nouveaux adjoints à la suite de la création de postes en cours de mandat - communes de 1 000 habitants et plus – élection au scrutin de liste, composée alternativement d’un candidat de chaque sexe, lorsque deux postes ou plus sont créés : existence – obligation de garantir ou de rétablir la parité entre l’ensemble des adjoints, ou l’alternance d’un adjoint de chaque sexe : absence.

Élection des maires et adjoints

Il résulte des dispositions de l’article L. 2122-7-2 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l’engagement dans la vie locale et à la proximité de l’action publique, qui sont d’application stricte, que, lorsque le conseil municipal d’une commune de 1 000 habitants et plus procède à l’élection de deux adjoints ou plus sur des postes nouvellement créés, ceux-ci sont élus au scrutin de liste, composée alternativement d’un candidat de chaque sexe. En revanche, il ne résulte d’aucune disposition légale ni réglementaire, pas plus que des travaux parlementaires préalables à l’adoption de la loi précitée, que la composition de cette liste devrait prendre en compte l’éventuelle absence de parité entre l’ensemble des adjoints, non plus que l’absence d’alternance entre les adjoints de chaque sexe, qu’elles soient préexistantes ou consécutives à ce scrutin (1).

(1) : Voir en particulier les conclusions de Mme Sophie Roussel sous Conseil d’État, 11 juin 2021, Élection des adjoints au maire de Saint-Cloud, n° 448537, B ; à propos de la désignation d’adjoints au maire de quartier.

COMMENTAIRES :

**Le double visage de la parité dans l’élection de
nouveaux adjoints au maire en cours de mandat**

Note sur TA Toulouse, 25 juillet 2023, n° 2303242, M. Péron et a.

Emmanuelle Bornet

Doctorante en droit public - IEJUC - UT Capitole

La présente affaire est une illustration topique de ces situations juridiques un peu ubuesques où l'application stricte de la lettre d'une loi conduit à ce que le résultat atteint soit *a priori* contraire à son esprit. En l'espèce, le conseil municipal de la commune de Pins-Justaret (Haute-Garonne), initialement composé de huit adjoints au maire avec représentation paritaire (quatre femmes et quatre hommes), avait vu sa composition réduite en mars 2022 à la suite de la démission de deux adjoints de sexe masculin. Par délibération, la commune réduisit alors à six le nombre d'adjoints au maire (quatre femmes et deux hommes) de son conseil municipal. Néanmoins, après qu'un troisième adjoint — lui aussi de sexe masculin — eut quitté volontairement ses fonctions, il fut décidé, par délibération prise au cours de la séance du 31 mai 2023, outre de pourvoir à la vacance de ce sixième poste d'adjoint, de créer deux postes supplémentaires d'adjoints au maire — ce qui permettait de porter derechef à huit le nombre total d'adjoints. Les trois postes furent alors mis au vote au cours de cette même séance, dans le cadre d'un scrutin de liste unique. Au total, ce furent une femme et deux hommes qui vinrent remplacer les trois hommes démissionnaires, sans que la parité originelle ne fût retrouvée (cinq femmes et trois hommes).

C'est précisément cette absence de rétablissement de la parité que plusieurs élus d'opposition avaient entendu contester par voie de protestation portée devant le tribunal administratif de Toulouse. Prenant appui sur plusieurs réponses ministérielles très récentes « *insistant la nécessaire parité au sein des conseils municipaux et au sein des équipes d'adjoints au maire* », les conseillers municipaux requérants avaient argué d'une violation de la parité au sein de la nouvelle composition du conseil municipal. Dans le silence de la loi sur cette question, ils s'étaient autorisés d'une lecture de la volonté du législateur très orientée en faveur de la parité finale des adjoints, devant être « *respectée, dans toutes les circonstances de leur élection* ».

La question du respect de l'obligation légale de parité au cours des opérations électorales permettant la désignation des adjoints aux maires mobilise régulièrement le juge administratif (v. par ex. CE, 7 nov. 2013, n° 353342, *Tête*, Lebon) — y compris récemment (CE, 11 juin 2021, n° 448537, *Élections des adjoints au maire de Saint-Cloud*). Les circonstances, très spécifiques, de cette nouvelle affaire permettaient cette fois d'apporter quelques précisions sur le régime d'une dissociation *de jure* des opérations électorales, en dépit de leur apparent regroupement *de facto* — et donc sur la question d'une application différenciée des obligations relatives à la parité lors d'un renouvellement partiel des adjoints composant le conseil municipal.

Les règles présidant à l'élection de nouveaux adjoints en remplacement d'adjoints démissionnaires, inscrites dans le code général des collectivités territoriales, sont pour la majorité d'entre elles issues de la récente loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. Le nœud du litige dans la présente affaire se trouvait précisément dans l'interprétation des dispositions de l'article L. 2122-7-2 du code précité. D'application stricte, elles prévoient en substance que tout adjoint au maire démissionnaire d'une commune de plus de 1 000 habitants doit être remplacé par un conseiller de même sexe (4^{ème} alinéa). Elles prévoient également, au reste, que toute élection qui concerne deux adjoints ou plus sur des postes nouvellement créés a lieu au scrutin de liste, dans le respect des règles de parité (alternance femme-homme) (alinéas 1er et 2). Toutefois, le tribunal rappelle qu'il ne résulte d'aucun texte que la composition de cette liste doit prendre en compte l'éventuelle absence de parité entre l'ensemble des adjoints ou l'absence d'alternance entre les adjoints de chaque sexe, qu'elles soient préexistantes ou consécutives à ce scrutin. « *Il n'est pas exigé qu'à l'occasion de l'élection de nouveaux adjoints au titre de postes nouvellement créés, le conseil municipal soit tenu de prendre en considération la situation préexistante dans l'équilibre des adjoints selon leur sexe* » (pt. 6). Autrement dit, la parité s'attache simplement au résultat de l'élection à venir ; nulle obligation, en tout cas fixée par les textes, de prendre en compte la composition préalable du conseil municipal.

La solution retenue par le tribunal, qui ne trouve rien à redire à la nouvelle composition non paritaire des adjoints au maire du conseil municipal de Pins-Justaret, semble alors logique au vu de ce que disent les textes — et de ce qu'ils ne disent pas. Il ressort du jugement, en effet, que les deux séries de règles ci-dessus rappelées trouvaient application en l'espèce ; la situation de la création de poste d'adjoints au maire en cours de mandat et celle du renouvellement du poste d'un démissionnaire étaient donc appelées à suivre des règles juridiques différenciées. Cette dissociation des deux élections, en dépit de l'opération électorale unique, est du reste mise en exergue par la commune dans ses observations, suivies par le tribunal. Il y avait là, en réalité, une double opération électorale dissimulée sous l'apparence (scrutin de liste unique) d'une seule, la première relative au remplacement d'un adjoint par un adjoint de même sexe, la seconde concernant l'élection de deux nouveaux adjoints. Le tribunal

souligne que la circonstance que deux élections *a priori* distinctes se soient déroulées au cours du même scrutin de liste unique est sans incidence sur la solution ; elle n'est qu'une modalité pratique de tenue des élections au cours de la même séance du conseil municipal, comme le rappelle la rapporteure publique Sophie Roussel dans ses conclusions suivies par le Conseil d'État sous l'arrêt précité du 11 juin 2021 (rendu à propos de l'élection d'adjoints au maire ordinaires et d'adjoints au maire de quartier au cours du même scrutin).

On aboutit *in fine*, après avoir fait une application littérale de la loi, à une absence de parité en raison du découplage de deux opérations (le remplacement de l'adjoint démissionnaire et le vote permettant de pourvoir les deux postes créés) qui respectent chacune scrupuleusement des obligations légales différentes, quoiqu'issues du même article L. 2122-7-2 du code général des collectivités territoriales. Comme l'indique alors à juste titre la commune, « *la parité a été respectée dans l'élection des deux adjoints sur postes nouvellement créés et l'adjoint démissionnaire a été remplacé par un candidat de même sexe* ».

L'objectif de parité lors du renouvellement partiel des conseils municipaux serait-il finalement plus incitatif que contraignant ? Il doit en tout état de cause être combiné avec le principe de libre administration des collectivités territoriales qui, lui aussi, puise ses racines dans le texte constitutionnel. De l'avis général de la doctrine, il est certain que « *seules des dispositions législatives expresses et dépourvues d'ambiguïté peuvent contraindre la façon dont se déroule l'élection des adjoints au maire* ». L'article L. 2122-7-2 a d'ailleurs été plusieurs fois remanié depuis la loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, qui l'a introduit au sein du code. Ses modifications ultérieures ont notamment visé à conforter la place des femmes au sein du conseil municipal dans le respect de l'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958 - avec, respectivement, l'apparition de la règle de l'alternance paritaire et le traitement de l'hypothèse de la vacance en cours de mandat. Il semblerait cependant que les interventions successives du législateur, si louables fussent-elles, aient laissé subsister au sein du texte quelques coquilles notables, dont celle du panachage d'élections suivant des règles différenciées - et donc la présente hypothèse de la création de nouveaux adjoints en cours de mandature et du remplacement d'un seul adjoint démissionnaire. Il serait alors peut-être pertinent pour, le cas échéant, maintenir une parité réelle, d'imposer la réélection de l'ensemble des adjoints - comme le prévoit déjà à titre facultatif l'article L. 2122-10 du code général des collectivités territoriales. Quoi qu'il en soit, la parité absolue ne serait finalement jamais qu'un objectif vers lequel tendre sans que l'on puisse toujours l'atteindre, par exemple lorsque les adjoints sont en nombre impair.

ENSEIGNEMENT



TRIBUNAL ADMINISTRATIF de NÎMES Chambre 1, 12 décembre 2023, [N°2104352](#), M. R c/Recteur de l'académie d'Aix-Marseille, C+

Enseignement - Questions générales - Questions générales relatives au personnel

Procédure - Introduction à l'instance - Intérêt pour agir.

Enseignant demandant l'annulation d'un projet d'accueil individualisé.

Un projet d'accueil individualisé, qui vise à mettre en place les aménagements adaptés au trouble de la santé invalidant dont un élève est affecté, constitue une mesure individuelle relevant du seul directeur de l'école ou du chef de l'établissement qui a décidé son admission. En dépit de la mission éducative dont il est investi à l'égard des élèves, un enseignant de cet établissement ne justifie pas d'un intérêt pour agir contre une telle mesure qui ne porte atteinte ni aux droits, ni aux prérogatives qu'il tient de son statut.

Rappr. Conseil d'Etat, 4 octobre 1995, Ducasse, n° 125744, B (défaut d'intérêt pour agir d'un enseignant contre la décision d'admettre un élève en classe préparatoire.).

COMMENTAIRES :

TA Nîmes, n° 2104352

« De l'absence d'intérêt à agir de l'enseignant contre une décision individuelle relative à un élève », Thibault Carrère, Maître de conférences, Université d'Avignon (JPEG UPR 3788)

Un élève souffrant d'épilepsie est inscrit en classe de CM1 dans une école primaire du sud de la France. Suite à une demande des parents, et conformément à l'article D. 351-9 du Code de l'éducation, le chef d'établissement élabore un *projet d'accueil individualisé* (PAI) en concertation avec le médecin de l'éducation. Le PAI est un outil permettant au service public de l'éducation nationale d'adapter les enseignements aux enfants en situation de handicap en prévoyant, si nécessaire, un protocole de soins spécialisés. Dans le cas d'espèce, le protocole mettait à la charge du personnel de l'établissement, et notamment des enseignants, une obligation de procéder à une série de soins d'urgence. Le requérant, enseignant dans cette école, saisit le tribunal administratif de Nîmes pour lui demander d'annuler le PAI, de sanctionner tous les personnels de l'éducation nationale ayant signé ce projet et de réparer le préjudice qu'il aurait subi. Les deux dernières prétentions du requérant ont été rapidement déclarées

irrecevables par le juge administratif. Premièrement, les sanctions disciplinaires d'agents de l'administration ne relèvent pas de l'office du juge administratif. Deuxièmement, la demande indemnitaires soulevée est irrecevable en raison d'une absence de liaison du contentieux par le requérant. Ces deux solutions ne posent aucune difficulté au regard du droit applicable, elles n'appellent donc aucune remarque particulière. En revanche, la demande d'annulation du PAI interroge quant à l'intérêt à agir du fonctionnaire et c'est là le cœur de la décision du tribunal administratif de Nîmes : un enseignant a-t-il intérêt à agir contre un PAI qui met à sa charge des obligations en matière de soin au profit de l'un de ses élèves ?

Il est admis depuis le début du vingtième siècle que les agents publics justifient d'un intérêt à agir contre les décisions les concernant personnellement ou les décisions leur faisant grief comme affectant ou pouvant affecter leur carrière (CE, 11 décembre 1903, n° 10211, *Lot*). C'est par exemple le cas des décisions relatives aux avancements de grades ou aux nominations auxquels un agent public aurait pu prétendre. En revanche, un agent public n'a pas d'intérêt à agir concernant les décisions relatives à l'organisation et au fonctionnement du service public qu'il a la charge d'assurer, ni aux ordres ou instructions qui pourraient en résulter. Il existe néanmoins une exception à ce défaut d'intérêt à agir : lorsque la décision en question est susceptible de porter atteinte aux prérogatives de l'agent ou à son statut (CE, 27 octobre 1999, n° 195020 ; voir Victor Haïm, « Intérêt pour agir », *Répertoire du contentieux administratif*, n° 19 et suiv.) C'est le même raisonnement qui est mobilisé ici par le tribunal administratif de Nîmes à propos du PAI qu'il considère comme étant une mesure individuelle à destination de l'élève. Dans la mesure où celle-ci ne porte pas atteinte aux prérogatives ni au statut de l'agent, celui-ci n'a pas intérêt à agir contre cette décision et sa demande est donc irrecevable. Cette décision pourrait interroger dans la mesure où si le PAI ne porte pas atteinte aux prérogatives ou au statut de l'agent, il revient tout de même à lui imposer une obligation nouvelle en matière de santé à l'égard d'un élève dans la réalisation de sa mission de service public. À ce titre, la formulation du tribunal gardois est intéressante puisqu'il précise que cette solution est bien retenue « en dépit de la mission éducative dont [l'enseignant] est investi à l'égard des élèves ». En somme, l'enseignant n'a pas les moyens de contester devant un tribunal l'évolution de sa mission éducative, ce qui peut paraître étonnant. Malgré cette réserve, cette solution est en réalité relativement classique et de bon sens. Classique, car le Conseil d'État a plusieurs fois estimé que les enseignants n'étaient pas susceptibles d'intenter des recours contre une décision individuelle (ou l'absence d'une telle décision) prise à l'encontre d'un élève dans la mesure où celle-ci « ne porte pas atteinte aux droits ou aux prérogatives » de celui-ci (CE, 4 octobre 1995, n° 125744, *Ducasse* ; CE Sect., 10 juillet 1995, n° 141654, *Laplace*). De bon sens, car permettre à un enseignant de contester une décision individuelle prise à l'encontre d'un élève remettrait en cause les prérogatives du directeur d'établissement et rendrait beaucoup plus difficile l'organisation de la mission de service public qui lui est dévolue.

EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE



CAA de TOULOUSE Chambre 2, 12 octobre 2023, [N°21TL04595](#) Mme EC.c/ Ministre de l'intérieur et des outre-mer, commune de Sorède, C+

Expropriation pour cause d'utilité publique - Règles de procédure contentieuse spéciales -Pouvoirs du juge.

Recours contre une déclaration d'utilité publique - 1) Faculté, pour le juge, de surseoir à statuer en vue de permettre la régularisation d'un vice de procédure - Existence - Office du juge (1) - 2) Espèce – Absence de décision de l'autorité environnementale portant dispense d'étude d'impact dans le cadre d'un examen au cas par cas (2) - Conséquence - Modalités de régularisation (3) - a) Saisine de l'autorité environnementale - b) Délai.

Le vice de procédure tiré de l'absence de saisine de l'autorité environnementale d'une demande d'examen au cas par cas du projet de création d'une voirie publique en méconnaissance de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, affectant la régularité de l'enquête publique, de nature à entraîner l'illégalité de la décision portant déclaration d'utilité publique, est susceptible d'être régularisé par la saisine de l'autorité environnementale dans le cadre d'un examen au cas par cas afin d'obtenir une dispense d'étude d'impact.

Sursis à statuer dans l'attente de la production d'une éventuelle décision de dispense d'étude d'impact par l'autorité environnementale dans un délai de quatre mois à compter de la notification de l'arrêt avant dire droit.

Cf : CE 9 juillet 2021 n° 437634 Commune de Grabels, A,

CE 25 juillet 2022, n^{os} 462681, 462773, Etablissement public d'aménagement Euroméditerranée,

Comp. : CE, 22 décembre 2017, n° 395963, Commune de Sempy

CAA Toulouse, 12 oct. 2023, n° 21TLo4595

« L'environnement régularisé dans le prétoire : un jeu de DUP ? », Rémi Radiguet, Maître de conférences, Université de Perpignan Via Domitia (CDEDys), membre associé à l'Institut Maurice Hauriou (université Toulouse-I-Capitole) et au CRJ (université de La Réunion)

La régularisation des actes administratifs devant le prétoire est une possibilité introduite par le législateur en premier lieu en droit de l'urbanisme, à propos des recours pour excès de pouvoir dirigés contre les autorisations d'urbanisme (art. L. 600-5 et L. 600-5-1 C. urb) et de ceux dirigés contre les documents de planification (art. L. 600-9 C. urb). La finalité première est d'offrir une plus grande stabilité aux autorisations et aux documents d'urbanisme afin de permettre le développement des projets d'aménagement pour répondre, entre autres motifs, à la crise du logement. Cet office contentieux particulier s'est étendu à la matière environnementale en s'appliquant aux autorisations environnementales pour des motifs similaires à ceux d'urbanisme, soit permettre le développement de projets industriels (art. L. 181-18 C. env).

A la croisée de « ces contentieux », se trouve le droit de l'expropriation pour cause d'utilité publique qui constitue une prérogative par excellence de la puissance publique pour réaliser des projets d'aménagement du territoire débouchant généralement sur des autorisations d'urbanismes et/ou des autorisations environnementales. Si aucun dispositif législatif n'est intervenu pour conférer au juge de l'excès de pouvoir, dans le cadre de l'appréciation de la légalité d'une déclaration d'utilité publique (DUP), des possibilités de régularisation au sein du prétoire menées par le juge administratif, le Conseil d'État a élargi, *ex nihilo*, l'office du juge administratif en lui permettant de calquer les dispositifs existants pour les appliquer à la DUP (CE, 9 juillet 2021, Commune de Grabels, n°437634). C'est de cet office prétorien qu'il est fait application dans la décision commentée.

En l'espèce, le contentieux est relatif à un arrêté déclarant d'utilité publique un projet d'aménagement urbain « Le Village ER5 » et à un arrêté de cessibilité portant sur le même projet porté par la commune de Sorède. Parmi les divers arguments soulevés, l'un réside dans le fait que le projet était soumis à évaluation environnementale au cas par cas, conformément au tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement, qui liste les projets soumis tantôt à évaluation environnementale obligatoire, tantôt à appréciation au cas par cas par l'autorité environnementale. Le juge administratif considère que le projet aurait dû faire l'objet d'une demande d'examen au cas par cas par l'autorité environnementale et que, dès lors, l'absence de cet examen constitue un vice de procédure substantiel en tant qu'il a nui à l'information complète de la population et qu'il a exercé une influence sur la décision de l'autorisation administrative. Cette illégalité soulevée, il s'inscrit ensuite dans la lignée de l'arrêt « Commune de Grabels » précité en considérant que le vice de procédure est susceptible d'être régularisé par la saisine de l'autorité environnementale dans le cadre d'un examen au cas par cas afin d'obtenir une dispense d'étude d'impact.

Deux éléments sont intéressants à relever. Le premier est que la cour administrative d'appel consacre une autonomie pleine et entière de cet élargissement prétorien là où la position retenue par l'arrêt de principe « Commune de Grabels » portait sur un arrêté de déclaration d'utilité publique qui emportait en même temps mise en compatibilité des documents de planification d'urbanisme permettant ainsi d'effectuer un lien, même ténu, avec le dispositif de régularisation relatif aux documents de planification d'urbanisme (art. L. 600-9 C. urb). Le second est de considérer potentiellement régularisable un vice de procédure lié à l'absence de saisine de l'autorité environnementale dans le cadre d'un examen au cas par cas d'une évaluation environnementale. En effet, la procédure d'évaluation environnementale demeure le dispositif essentiel de mise en œuvre du principe de prévention consacré à l'article 3 de la charte de l'environnement, en tant qu'elle offre à l'autorité administrative et au public une description complète de la sensibilité environnementale du site et de l'impact environnemental que générera le projet sur le site. De cette expertise dépendent les mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC) pour rendre acceptable, sur le plan environnemental, la réalisation du projet. De cette étude scientifique dépend aussi, sur le plan de la légalité interne, l'appréciation contentieuse de l'acceptabilité environnementale du projet tant en application du principe de prévention que dans le cadre de l'application de la théorie dite du bilan coût/avantages consacrée par la célèbre jurisprudence « Ville Nouvelle Est », (cf. CE, 9 juillet 2018, Commune de Villiers-le-Bâcle et a, n°410917). Autant, une dispense permettra de régulariser la situation, autant l'exigence d'une évaluation environnementale impliquera une nouvelle conception du projet, une nouvelle enquête publique et une nouvelle appréciation de l'utilité publique du projet.

FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS



TRIBUNAL ADMINISTRATIF de NÎMES Chambre 4, 3 octobre 2023, [N°2102232](#), M. R. c/ ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, C+

Fonctionnaires et agents publics - Cessation de fonctions - Divers

Demande de rupture conventionnelle – Refus – Bonne utilisation des deniers publics.

Une demande de rupture conventionnelle prévue par l'article 72 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique peut être refusée en raison de considérations liées à une bonne utilisation des deniers publics. À cet égard le juge peut tenir compte notamment du montant prévisionnel du taux plancher de l'indemnité à laquelle elle ouvre droit et de la durée de services restant à accomplir avant que l'agent atteigne l'âge d'ouverture du droit de pension de retraite.

COMMENTAIRES :

TA Nîmes, 4^e ch., 3 oct. 2023, n° 2102232, M. R. c/ Min. de l'Économie, des finances, de la souveraineté industrielle et numérique.

« Refus de rupture conventionnelle dans la fonction publique : le contentieux continue », Ludivine Clouzot, Maître de conférences, Université de Montpellier (CREAM)

Une demande de rupture conventionnelle prévue par l'article 72 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique peut être refusée en raison de considérations liées à une bonne utilisation des deniers publics. À cet égard le juge peut tenir compte notamment du montant prévisionnel du taux plancher de l'indemnité à laquelle elle ouvre droit et de la durée de services restant à accomplir avant que l'agent atteigne l'âge d'ouverture du droit de pension de retraite.

Le contentieux des refus d'octroi de ruptures conventionnelles dans la fonction publique n'en finit plus de prospérer. Ce nouveau mode de cessation des fonctions, largement développé dans le secteur privé (c. trav., art. L. 1237-11 et s.) a été instauré dans les trois versants de la fonction publique par l'article 72 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Le texte a créé le dispositif à titre expérimental pour les fonctionnaires jusqu'au 31 décembre 2025, et de manière pérenne pour les agents en contrat à durée indéterminée. Ses modalités de mise en œuvre ont été précisées par deux décrets du 31 décembre 2019 (D. n° 2019-1593 relatif à la procédure de rupture conventionnelle dans la fonction publique – D. n° 2023-1596 relatif à l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle dans la fonction publique). Si les employeurs publics et les agents s'en saisissent progressivement, le contentieux se cristallise principalement autour des décisions de refus de rupture opposées par les employeurs publics (L. Derboulles, « Le pouvoir discrétionnaire de l'administration dans la décision d'accéder à une demande de rupture conventionnelle, *AJFP*, 2023, p. 564 – « Statut ou contrat : le choix d'une rupture individuelle négociée », *AJFP*, 2024, p. 189). Confrontée à un déficit notable d'attractivité que le gouvernement de Gabriel Attal entendait traiter via une réforme annoncée à l'automne 2024 avant d'être suspendue du fait de la dissolution de l'Assemblée nationale, la fonction publique est dans une situation de tension importante. Ce contexte peut inciter les employeurs à la prudence lorsqu'ils sont saisis d'une demande de rupture conventionnelle, ce qui les amène fréquemment à refuser de donner suite aux sollicitations formées par leurs agents en ce sens, ces derniers pouvant être tentés d'en tirer avantage, notamment lorsqu'ils approchent la retraite.

En l'espèce, le requérant avait rejoint la direction générale des finances publiques au titre des emplois réservés aux anciens militaires, après une période d'activité de 22 ans au sein de la marine nationale. Il a été titularisé le 1^{er} octobre 1999 au grade de contrôleur du Trésor public de 2^e classe. Promu en 2008 au grade de contrôleur principal des finances publiques, l'intéressé a été affecté à compter du 1^{er} novembre 2011 au sein de la trésorerie de Remoulins (Gard) en qualité d'adjoint au chef de secteur des collectivités locales. Par un courrier en date du 22 juillet 2020, M. R a présenté une demande de rupture conventionnelle. Cette demande a été rejetée par une décision du 1^{er} mars 2021, le recours gracieux formé le 11 mars 2021 contre cette décision ayant été implicitement rejeté le 15 mai 2021. L'intéressé a ainsi demandé au tribunal d'annuler les décisions précitées en date des 1^{er} mars 2021 et 15 mai 2021.

Parmi les moyens soulevés, le requérant soutenait en premier lieu, selon une argumentation désormais classique, que la décision attaquée du 1^{er} mars 2021 était entachée d'un défaut de motivation. Selon une ligne constante, le tribunal rappelle que la rupture conventionnelle ne constitue pas un droit pour les fonctionnaires et n'a pas à être motivée. Est ici confirmée une position largement partagée les juges du fond (TA Versailles, 19 avr. 2023, n°2101732 ; TA Marseille 12 oct. 2023, n°2107358) considérant que les décisions de refus de rupture conventionnelle n'entrent pas dans le champ de l'article L. 211-2 du CRPA (TA Besançon, 30 juin 2022, n° 2100492 ; TA Orléans, 11 oct. 2022, n° 2102557).

Le requérant invoquait, en deuxième lieu, la méconnaissance par la direction départementale des finances publiques du Gard des dispositions de l'article 2 du décret du 31 décembre 2019, relatives aux modalités de la tenue de l'entretien préalable, au motif que cet entretien a eu lieu plus d'un mois après sa demande de rupture conventionnelle. Les textes prévoient en effet qu'un entretien relatif à la demande de rupture doit se tenir à une date fixée au moins dix jours francs et au plus un mois après la réception de la lettre de demande de rupture conventionnelle. Cet entretien porte principalement sur les motifs de la demande et le principe de la rupture conventionnelle, la fixation de la date de la cessation définitive des fonctions, le montant envisagé de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle ainsi que les conséquences de la cessation définitive des fonctions. Les modalités de déroulement de cet entretien donnent lieu à un abondant contentieux qui amène le juge à vérifier le respect des modalités procédurales prévues, il faut le reconnaître, de manière lacunaire par les textes applicables. Le juge des référés a ainsi par exemple suspendu une décision de refus de rupture opposée à un agent par principe sans même qu'ait été organisé ledit entretien (TA Orléans, ord., 17 janv. 2023, n° 2204490. V. égal. TA Paris, 13 juin 2022, n° 2100749/2-2 ; TA Lille, 20 juil. 2022, n° 2005180).

En l'espèce, l'entretien s'était bien tenu mais il avait été organisé le 30 août 2020, soit plus d'un mois après la demande de rupture conventionnelle envoyée par courrier électronique le 22 juillet 2020. Le tribunal indique que la circonstance que l'entretien se soit tenu plus d'un mois après la demande de rupture conventionnelle envoyée par courrier électronique le 22 juillet 2020, n'est pas de nature à vicier la procédure. Le tribunal confirme ici l'appréciation souple portée sur cette exigence procédurale par les juges du fond (TA Montreuil, ord., 15 juin 2023, n° 2307075, entretien organisé quatre jours après la demande – CAA Marseille, 27 juin 2023, n° 22MA02314, *AJDA*, 2023, 1487, chron. P. Angéniol ; *AJFP* 2023, p. 568, rappelant que le délai d'un mois n'est pas prescrit à peine de nullité).

L'intérêt principal du jugement commenté réside, en troisième lieu, dans le fait que le tribunal, pratiquant un contrôle restreint à l'erreur manifeste d'appréciation (TA Nîmes, 21 avril 2023, n° 2100417, *Mme C c/ Min. de la transition écologique et de la cohésion des territoires*), va ici rejeter la requête en confirmant que la décision retenue repose sur un motif – financier en l'occurrence – tiré de l'intérêt du service. Alors que l'administration avait fondé sa décision sur le motif – dont la légalité était contestée par le requérant – tiré du fait que le dispositif de rupture conventionnelle n'a pas pour objectif de permettre de verser aux agents, proches de la retraite, une prime qui équivaldrait à une indemnité de départ, précisant que l'intéressé aurait 62 ans en novembre 2021 et pourrait donc bénéficier de sa pension de retraite à compter du 1^{er} décembre 2021, en plus de la retraite militaire qu'il percevait déjà, le tribunal applique la jurisprudence *Hallal* (CE, Sect., 6 février 2004, *Hallal*, Rec.) et procède à une substitution de motifs. C'est ainsi qu'un motif d'ordre financier est substitué aux motifs initiaux de la décision querellée puisque le tribunal retient, pour fonder la légalité de la décision, le motif tiré de la préservation des deniers publics, donc de l'intérêt du service. Il indique que le refus de rupture se justifiait en l'espèce eu égard au montant prévisionnel du taux plancher de l'indemnité de rupture conventionnelle à laquelle M. R pouvait prétendre en cas d'acceptation de sa demande et au délai de huit mois avant lequel l'intéressé allait atteindre l'âge d'ouverture du droit de pension de retraite fixé à 62 ans par l'article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale alors en vigueur et ainsi relever des dispositions du 2° du I de l'article 72 de la loi du 6 août 2019. On peut imaginer que le tribunal essaie, par là-même, de rationaliser le recours au mécanisme alors que la Cour des comptes (Cour des comptes, référé S2023-1532 du 22 décembre 2023) a récemment insisté sur la nécessité pour les administrations françaises de se montrer plus rigoureuses dans la gestion de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle dans la fonction publique de l'État.

MARCHES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS



TRIBUNAL ADMINISTRATIF de TOULOUSE Chambre 4, 9 novembre 2023, N°2203456, Société ROC DE L'ARCHE Commune d'ESPALION, C+

Juridictions administratives et judiciaires - Règlements alternatifs des différends - Transaction

Marchés et contrats administratifs - Notion de contrat administratif - Diverses sortes de contrats

Demande d'homologation d'un protocole transactionnel – Conditions d'homologation – Concessions réciproques et équilibrées - Contrôle d'une éventuelle libéralité de la collectivité publique (1) – Existence

Pour déterminer si une transaction constitue une libéralité consentie de façon illicite par une collectivité publique, les concessions réciproques consenties par les parties dans le cadre de cette transaction doivent être appréciées de manière globale, et non en recherchant si, pour chaque chef de préjudice pris isolément, les indemnités négociées ne sont pas manifestement disproportionnées. En l'espèce, il existe une disproportion manifeste entre les engagements pris par la commune, notamment l'abandon de créances de 25 000 euros correspondant aux redevances dues par la société au titre de deux semestres où elle a exploité sa concession, et ceux pris par la société, qui consistent essentiellement dans le désistement de ses cinq requêtes, les quatre autres étant toujours pendantes devant le tribunal, par lesquelles, d'une part, elle contestait neuf titres exécutoires pour un total de 112 500 euros, correspondant aux créances nées de l'absence de paiement de la redevance due durant neuf semestres, ainsi que les saisies administratives à tiers détenteur subséquentes et, d'autre part, elle réclamait la réparation d'un préjudice d'exploitation allégué. Cette disproportion est constitutive d'une libéralité qui entache le protocole transactionnel d'illicéité et implique son annulation

Cf. CE 9 déc. 2016, Société Foncière Europe, n° 391840, B

« Le refus d'homologation d'une transaction par le juge administratif », Marion Ubaud-Bergeron, Professeur, Université de Montpellier (CREAM)

Le contentieux des demandes d'homologation de transaction demeurant relativement rare, le présent jugement rendu par le tribunal administratif de Toulouse présente un intérêt certain. Un contrat de délégation de service public a été conclu en 2011 entre la commune d'Espalion et la SAS Roc de l'Arche portant sur l'exploitation d'un camping municipal jusqu'en 2022. La société a saisi le tribunal administratif de plusieurs requêtes tendant notamment à l'annulation de différents titres exécutoires émis par le comptable public de la collectivité, de la notification de saisie administrative à tiers détenteur, ainsi que de la décision implicite du maire de la commune d'Espalion de refus de la demande préalable valant mise en demeure de la SAS Roc de l'Arche de résiliation du contrat d'exploitation. Le tribunal a désigné par voie d'ordonnance l'association « Médiateurs Ad Hoc » comme médiateur pour intervenir dans le cadre des litiges opposant la commune et la société. Un protocole d'accord a été signé le 26 mai 2022 par les deux parties : elles ont alors saisi le tribunal administratif d'une demande d'homologation de la transaction.

Il est en effet loisible aux parties à un contrat administratif de régler un litige les opposant en ayant un recours à une transaction conformément aux articles 2044 du code civil et L. 423-1 du code des relations entre le public et l'administration : celle-ci peut être conclue à l'issue d'une procédure *ad hoc* entre les parties ou, comme en l'espèce, à l'issue d'une médiation organisée sur le fondement de l'article L. 213-1 du code de justice administrative, l'accord de médiation prenant alors la forme d'une transaction. Si le recours à la transaction dans les contrats administratifs est ancien, il est aujourd'hui explicitement prévu par l'article L. 2197-5 du code de la commande publique pour les marchés publics et l'article L. 3137-3 du même code pour les concessions. Le Conseil d'État a toujours admis que les parties requérantes puissent demander au juge l'homologation de la transaction, lorsque le litige a été porté devant la juridiction administrative : *a contrario*, une demande d'homologation ne peut pas, du moins en principe, être formulée à l'égard des transactions dites « extra judiciaire » c'est-à-dire en dehors de tout litige dont aurait été saisi le juge (*CE, sect., 19 mars 1971, Mergui : Rec. CE 1971, p. 235, concl. Rougevin-Baville ; AJDA 1971, chron. D. Labetoulle et P. Cabanes ; RDP 1972, p. 234, note M. Waline*). Saisi d'une telle demande d'homologation, il appartiendra au juge de s'assurer de la licéité de celle-ci, selon le cadre d'analyse posé par un important avis du Conseil d'État et que tribunal administratif rappelle dans ce jugement (*CE, ass., 6 déc. 2002, Synd. intercommunal d'établissement du second degré de L'Hajÿ-les-Roses : Rec. CE 2002, p. 433, concl. G. Le Chatelier ; AJDA 2003, p. 280, chron. F. Donnat et D. Casas*) : le juge sera ainsi amené à vérifier le consentement des parties (*CE, 10 févr. 2014, SA Gecina : Rec. CE 2014, tables, p. 737*), la licéité de l'objet de la transaction et le respect des règles d'ordre public.

Parmi celles-ci figurent notamment certaines règles tenant à protéger le patrimoine des parties contractantes : c'est ainsi qu'une transaction ne saurait contenir une stipulation par laquelle la personne privée renonce au paiement des intérêts moratoires dus par la personne publique, cette règle légale étant d'ordre public (*CE, 17 oct. 2003, Min. Intérieur c/ Synd. le Beausset et a. : Rec. CE 2003, p. 411 ; CE, 23 déc. 2020, n° 443158, Sté Territoires 62 : Contrats-Marchés publ. 2021, n° 73, comm. M. U.-B. ; CE, 18 mai 2021, n°s 443153 et 443158, Communauté d'agglomération de Lens-Liévin : Rec. CE 2021, tables, p. 770 ; Contrats-Marchés publ. 2021, n° 234, note G. Eckert*), de même que la personne publique ne doit pas de son côté consentir des concessions traduisant de sa part une libéralité envers le cocontractant privé (*CE, sect., 19 mars 1971, Mergui, préc. ; F. Brenet, « Interdiction des libéralités et contrats publics », AJDA 2023, p. 2046*).

En l'espèce, le juge administratif rappelle tout d'abord que si la personne publique demeure libre de résilier un contrat administratif, l'indemnisation qui en résulte ne doit pas être manifestement disproportionnée au profit du titulaire, de telle sorte qu'elle constituerait une libéralité : se trouve ici rappelée une jurisprudence classique du Conseil d'État en matière d'indemnisation pour résiliation unilatérale (*CE, 4 mai 2011, CCI de Nîmes : Rec. CE 2011, p. 205 ; BJCP 2011, n° 77, p. 285, concl. B. Dacosta*). On notera toutefois que si depuis 2011 la haute assemblée a fait évoluer cette solution s'agissant de la résiliation amiable où l'indemnisation doit être strictement proportionnée au préjudice (*CE, 16 déc. 2022, n° 455186, SNC Grasse-vacances*), le tribunal administratif ne semble pas ici en faire application au cas d'espèce, ce qui peut, peut-être, s'expliquer par une logique implicite de non rétroactivité de la règle jurisprudentielle dégagée en 2022 (le protocole ayant été conclu antérieurement).

Le tribunal rappelle par ailleurs que pour apprécier si une transaction constitue une libéralité, « les concessions réciproques consenties par les parties dans le cadre de cette transaction doivent être appréciées de manière globale, et non en recherchant si, pour chaque chef de préjudice pris isolément, les indemnités négociées ne sont pas manifestement disproportionnées » (*voir en ce sens : CE, 9 déc. 2016, n° 391840, Sté Foncière Europe : Rec. CE 2016, tables, p. 697 ; Contrats-Marchés publ. 2017, n° 53, note P. Devillers ; AJDA 2017, p. 690, note G. Clamour*). Appliquant cette solution au litige, le tribunal administratif estime que l'abandon de créances consentie par la commune dans le cadre de ce litige est manifestement disproportionné au détriment de celle-ci et constitue une libéralité illicite dont la gravité justifie l'annulation du protocole transactionnel par le juge administratif. Ce jugement illustre ainsi la pérennité du principe d'interdiction des libéralités dont le caractère d'ordre public vient systématiquement borner l'étendue de la liberté contractuelle des parties à un contrat administratif.

NATURE ET ENVIRONNEMENT



TRIBUNAL ADMINISTRATIF de TOULOUSE Chambre 6, 15 décembre 2023, N°2202374, Société de BEAUVOISIN c/ Préfecture de l'Aveyron et ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, C+

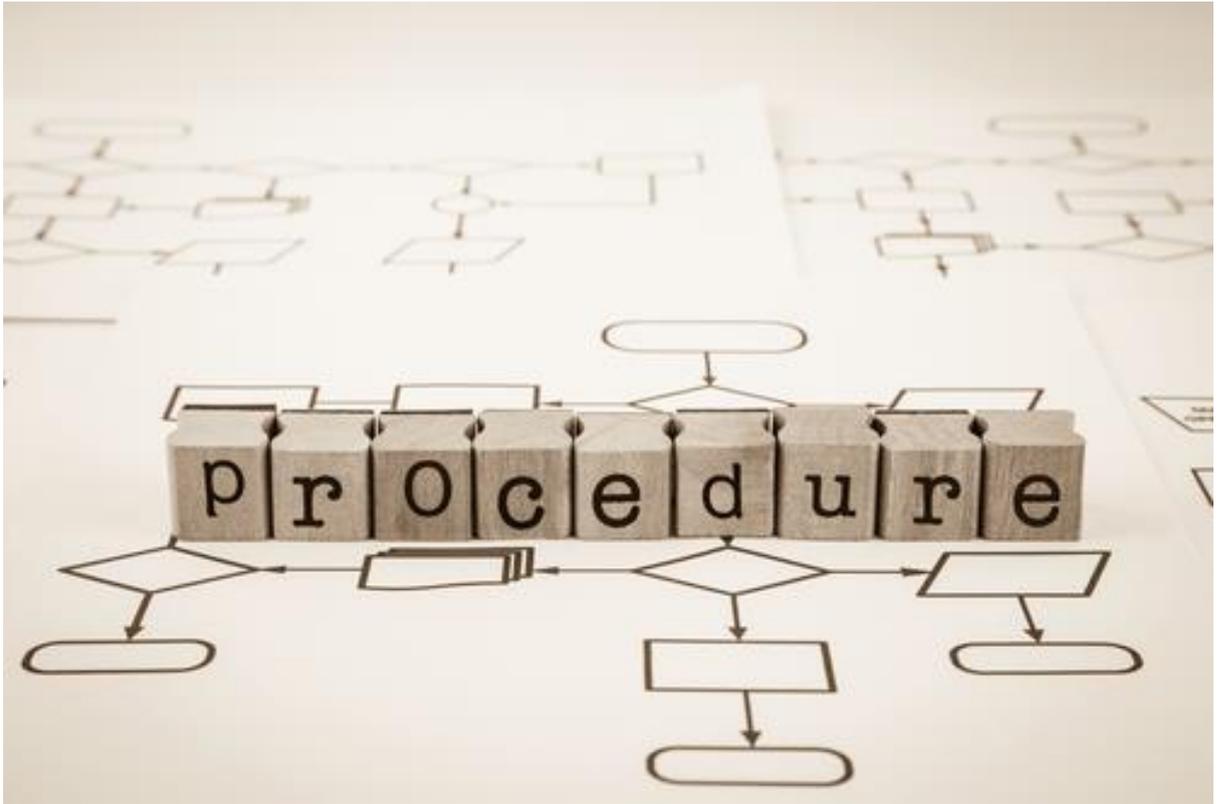
Nature et environnement - Animaux dangereux

Responsabilité de la puissance publique - Faits susceptibles ou non d'ouvrir une action en responsabilité

Régime d'indemnisation prévu par le décret du 9 juillet 2019 relatif à l'indemnisation des dommages causés aux troupeaux domestiques par le loup, l'ours et le lynx – 1) Nature de la proposition d'indemnisation forfaitaire formulée par le préfet – Décision purement pécuniaire – Conséquence – Possibilité de contester par la voie du recours pour excès de pouvoir ou par un recours indemnitaire, dans le délai de recours contentieux de droit commun, les décisions prises par le préfet sur une demande de versement d'une indemnisation forfaitaire – Existence, y compris en présence d'une offre d'indemnisation dont le montant serait discuté – 2) Possibilité d'obtenir une indemnisation complémentaire sur le fondement de la responsabilité – Existence – Condition : objet de cette action n'ayant pas la même portée que la contestation de la décision prise sur la demande d'aide

Il résulte des dispositions du décret du 9 juillet 2019 relatif à l'indemnisation des dommages causés aux troupeaux domestiques par le loup, l'ours et le lynx qu'en cas de dommages causés à des animaux d'élevage pour lesquels la responsabilité du loup, de l'ours ou du lynx ne peut être exclue, les personnes visées à l'article 2 du décret du 9 juillet 2019 susvisé peuvent solliciter le versement d'une indemnisation forfaitaire selon les conditions prévues par ce même décret. Les décisions prises par le préfet sur cette demande peuvent être contestées devant le juge administratif, qu'il s'agisse d'un refus d'indemnisation comme d'une offre d'indemnisation dont le montant serait discuté au regard du barème fixé par l'arrêté du 9 juillet 2019. Ces décisions, qui ont un objet purement pécuniaire, peuvent être contestées par la voie du recours pour excès de pouvoir ou d'un recours indemnitaire dans le délai de recours contentieux de droit commun. À l'expiration de ce dernier, le juge administratif ne peut être saisi que d'une action en responsabilité dont l'objet n'aurait pas la même portée que la contestation de la décision prise sur la demande d'aide.

PROCÉDURE



TRIBUNAL ADMINISTRATIF de NÎMES Chambre des référés, 28 juillet 2023, N°2302447, Ordre des avocats du barreau de Nîmes c/ ministre de l'intérieur, C

Procédure - Procédures instituées par la loi du 30 juin 2000 - Référé tendant au prononcé de toutes mesures utiles (art. L. 521-3 du code de justice administrative)

Formation composée de trois juges des référés – visite des lieux – travaux de réfection des locaux de garde à vue

Saisi en référé par l'Ordre des avocats du barreau de Nîmes, le tribunal administratif de Nîmes, statuant dans une formation composée de trois juges des référés, et après une visite des lieux, ordonne au ministre de l'intérieur et des outre-mer de prendre certaines mesures nécessaires pour améliorer à bref délai les conditions de garde à vue, en engageant, dans un délai de quatre mois, les travaux de réfection des locaux de garde à vue du commissariat central de Nîmes, particulièrement dégradés et qui n'ont jamais fait l'objet d'une rénovation depuis 2004. Prenant en compte l'affirmation contenue dans le mémoire en défense du ministre de l'intérieur quant à l'existence d'un projet de réfection des peintures murales, le juge des référés n'assortit pas cette injonction d'une astreinte. Le juge des référés du tribunal enjoint également au ministre de faire procéder à un nettoyage renforcé et effectif des cellules de garde à vue.

COMMENTAIRES :

TA Nîmes, 28 juill. 2023, *Ordre des avocats du barreau de Nîmes c/ ministre de l'Intérieur*, n° 2302447

« Conditions indignes de détention : le commissariat central de Nîmes dans le viseur du juge des référés »,
Cathy-Annea Rethy, Doctorante, Université de Montpellier (CREAM)

En 2008, dans son rapport annuel d'activité, le Contrôleur général des lieux de privatisation de liberté (CGLPL) dépeignait les cellules de garde à vue comme « les lieux les plus médiocres des locaux administratifs les plus médiocres » (v. CGLPL, Rapport d'activité de 2008, Paris, 2009, pp. 16-17). Quinze ans plus tard, et en dépit des multiples recommandations formulées par cette même autorité administrative indépendante (v. not. CGLPL, Recom. relatives aux conditions matérielles de garde à vue dans les services de police, JO 21 sept. 2021), ce constat n'a rien perdu de son actualité ; en témoignent les recours formés aux quatre coins de la France devant les juridictions administratives tendant à faire cesser l'inaction des pouvoirs publics face aux conditions matérielles indignes de détention dans lesquelles sont placées les personnes gardées à vue (v. par ex. TA Nice, ord., 18 avr. 2023, n° 2301388 ou encore TA Montreuil, ord., 12 déc. 2023, n°2313300).

Conscient des lourds dysfonctionnements du service public pénitentiaire français et de la nécessité de renforcer la transparence sur les lieux de privation de liberté, le législateur a, par une loi du 22 décembre 2021 (n° 2021-1729), étendu aux bâtonniers le droit – jusque-là dévolu aux seuls députés, sénateurs et représentants au Parlement européen élus en France – de procéder à tout moment à des visites des lieux de détention (v. art. 719 C. pr. pén.).

C'est l'exercice par la bâtonnière de l'Ordre des avocats au barreau de Nîmes de ce droit de visite au sein du commissariat central de Nîmes et de la section de recherche de la gendarmerie de la même commune qui est à l'origine de la présente affaire ; affaire dont la presse locale a largement fait écho. En effet, fort des observations faites à cette occasion, l'Ordre des avocats au barreau de Nîmes a saisi le juge des référés du tribunal administratif de Nîmes dans le cadre d'un référé « mesures utiles » (CJA, art. L. 521-3) d'une demande tendant à ce qu'il soit enjoint au ministre de l'Intérieur et des Outre-mer de prendre diverses mesures propres à garantir le respect de la dignité des personnes gardées à vue et le respect des droits de la défense. Parmi les mesures sollicitées, peuvent être citées la réalisation de travaux d'agrandissement et de réfection des cellules, l'installation au sein de chacune d'elles d'un point d'eau, de toilettes et d'un système d'alerte, la résorption des infiltrations et remontées d'odeurs affectant le commissariat lors d'épisode de fortes pluies, la garantie de conditions de couchage et d'hygiène respectueuses de la dignité humaine, et plus largement le maintien quotidien des locaux dans un bon état d'entretien.

Si après s'être transportée sur place – en vertu des pouvoirs d'instruction qu'elle tient de l'article R. 622-1 du CJA – la formation de jugement, composée de trois juges, reconnaît l'état de délabrement avancé des locaux et adhère à la plupart des constats opérés par l'Ordre des avocats, cette dernière se borne à enjoindre au ministre de l'intérieur et des outre-mer l'engagement, dans un délai de quatre mois, de travaux de réfection des locaux de garde à vue et de faire procéder à un nettoyage renforcé et effectif des cellules, y compris lorsque ces dernières se trouvent occupées de façon continue durant plusieurs jours. Elle refuse toutefois, conformément à son office de juge des référés, d'ordonner des mesures d'ordre structurel impliquant des travaux de plus grande ampleur telles que des opérations d'agrandissement des cellules ou de résorption des infiltrations, et estime secondaire l'installation d'un dispositif particulier d'alerte. Point plus contestable, les juges des référés du tribunal administratif de Nîmes rejettent les conclusions de la requête tendant au prononcé d'une astreinte. Ces derniers considèrent une telle mesure dispensable du fait de l'affirmation par l'administration défenderesse d'un projet de réfection des peintures murales au sein des locaux. Espérons que ces belles promesses ne seront pas restées lettre morte et que le dossier ne trouve pas à se loger, dans les mois à venir, sur le bureau du juge de l'exécution.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF de TOULOUSE Juge des référés, 16 octobre 2023, N°2305679, Société HIVORY, C+

Procédure - Procédures instituées par la loi du 30 juin 2000 - Référé suspension (art. L. 521-1 du code de justice administrative) - Conditions d'octroi de la suspension demandée - Moyen propre à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision

Postes et communications électroniques - Communications électroniques - Téléphone

Urbanisme et aménagement du territoire - Permis de construire - Travaux soumis au permis - Ne présentent pas ce caractère - Autorisations d'utilisation des sols diverses - Régimes de déclaration préalable

Champ d'application - Inclusion - Antennes-relais de radiotéléphonie mobile, quelle que soit leur hauteur, et les locaux ou installations techniques nécessaires à leur fonctionnement alors même que ceux-ci ont une surface de plancher et une emprise au sol inférieure au seuil de 5 m² fixé par le j) de l'article R. 421-9 du code de l'urbanisme, sous la réserve prévue au 1er alinéa de cet article - Condition

Travaux de construction d'une antenne-relais de téléphonie mobile et installations techniques nécessaires à son fonctionnement - Ensemble fonctionnel indissociable - Conséquences - 1) Prise en compte, pour l'application du j) de l'article R. 421-9 du code de l'urbanisme soumettant ce type de travaux à déclaration préalable, de l'emprise totale du projet, comprenant le système d'accroche de l'antenne-relais tel qu'un pylône et les locaux ou installations techniques nécessaires à son fonctionnement - 2) Emprise totale du projet comprenant le système d'accroche de l'antenne-relais tel qu'un pylône et les locaux ou installations techniques nécessaires à son fonctionnement supérieure à 5 m² et inférieure à 20 m² - Dispositions du j) de l'article R. 421-9 du code de l'urbanisme soumettant le projet à déclaration préalable - Champ d'application - Inclusion - 3) Nécessité d'un permis de construire, lorsque, quelle que soit la hauteur de l'antenne-relais, les locaux ou installations techniques nécessaires à son fonctionnement ont une surface de plancher et une emprise au sol inférieure à 5 m² alors même que le j) de l'article R. 421-9 du code de l'urbanisme prévoit littéralement que l'exception à permis s'applique dans le cas où ces locaux ou installations techniques ont une surface de plancher et une emprise au sol supérieures à 5 m² et inférieures ou égales à 20 m² - Absence.

Par l'adoption de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite « loi ELAN », le législateur a affiché une volonté de réduire les délais d'installation des antennes relais de téléphonie mobile. Dans ce contexte a été publié le décret n° 2018-1123 du 10 décembre 2018 relatif à l'extension du régime de la déclaration préalable aux projets d'installation d'antennes-relais de radiotéléphonie mobile et à leurs locaux ou installations techniques au titre du code de l'urbanisme, lequel a précisément créé le j) de l'article R. 421-9 du code de l'urbanisme.

Eu égard d'une part à l'intitulé de ce décret, qui vise expressément à étendre le régime de la déclaration préalable, d'autre part aux énonciations du bilan annuel réalisé sur l'application de la loi ELAN en 2019, issu du rapport d'information parlementaire n° 542 enregistré à la présidence du Sénat le 4 juin 2019, bilan qui mentionne la publication de ce décret du 10 décembre 2018 en indiquant qu'il « rehausse les seuils exigeant le dépôt d'un permis de construire et accroît, en conséquence, le champ d'application des déclarations préalables en vue de faciliter les déploiements », en rappelant que cette publication avait été « envisagée lors des débats parlementaires », les dispositions du j) de l'article R. 421-9 ne sauraient être interprétées comme entendant soumettre à permis de construire les antennes-relais de radiotéléphonie mobile auxquelles sont associés des locaux ou installations techniques ayant une surface de plancher et une emprise au sol inférieures à 5 m², alors que ces mêmes dispositions placent ce type de constructions sous le régime de la déclaration préalable, sous la réserve prévue au 1er alinéa de cet article, lorsque les locaux ou installations techniques ont une surface de plancher et une emprise au sol supérieures à 5 m² et inférieures ou égales à 20 m².

Il y a lieu, pour l'application de ces dispositions du j) de l'article R. 421-9 du code de l'urbanisme créées par le décret n° 2018-1123 du 10 décembre 2018, de prendre en compte l'emprise totale du projet comprenant le système d'accroche de l'antenne-relais tel qu'un pylône et les locaux ou installations techniques nécessaires à son fonctionnement dès lors qu'ils forment un ensemble fonctionnel indissociable, le projet étant alors soumis, à la condition que cette emprise totale soit supérieure à 5 m² et inférieure ou égale à 20 m², à déclaration préalable.

Est dès lors propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision du 7 avril 2023 par laquelle le maire de Saint-Benoît-de-Carmaux s'est opposé à la déclaration préalable déposée par la société Hivory au motif que le projet était, au cas d'espèce, soumis non pas à déclaration préalable mais à permis de construire, le moyen tiré de ce que ce projet relevait bien de l'exception prévue par le j) de l'article R. 421-9 du code de l'urbanisme.

Rapp. CE, 20 juin 2012, Richard et autres, n° 344646, B (s'agissant de la notion d'ensemble fonctionnel indissociable)

Rapp. CE, 9 juillet 2014, Commune de Chelles, n° 373295, A (s'agissant de la compétence liée de l'autorité administrative pour s'opposer à des travaux qui ont fait l'objet d'une simple déclaration lorsqu'il constate qu'ils

devaient légalement faire l'objet d'un permis de construire).

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF de TOULOUSE Chambre 6, 15 décembre 2023,
N°2103514, M. X., C+**

Procédure - Introduction de l'instance - Intérêt pour agir - Existence d'un intérêt - Intérêt lié à une qualité particulière

Urbanisme et aménagement du territoire - Règles de procédure contentieuse spéciales - Introduction de l'instance - Intérêt à agir

Contestation d'une décision relative à l'occupation ou à l'utilisation du sol régie par le code de l'urbanisme (art. L. 600-1-2 du code de l'urbanisme) – Modalités d'application – recours exercé par l'associé d'une société civile immobilière (SCI) contre le permis de construire délivré à cette société pour la réalisation de travaux portant sur un immeuble dont elle est propriétaire - Intérêt à contester ce permis de construire : absence.

Il résulte de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme qu'il appartient, en particulier, à tout requérant qui saisit le juge administratif d'un recours pour excès de pouvoir tendant à l'annulation d'un permis de construire, de démolir ou d'aménager, de préciser l'atteinte qu'il invoque pour justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour agir, en faisant état de tous éléments suffisamment précis et étayés de nature à établir que cette atteinte est susceptible d'affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien.

L'associé d'une société civile immobilière (SCI) ne justifie pas, du seul fait de la détention de parts de cette société, d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation du permis de construire accordé à la SCI pour la réalisation de travaux portant sur un immeuble dont celle-ci est propriétaire.

RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE



CAA de TOULOUSE Chambre 4, 21 septembre 2023, [N°21TL23620](#), Toulouse Métropole c/commune de Mons, C+

Services de l'urbanisme - Responsabilité de la puissance publique - Problèmes d'imputabilité - Personnes responsables.

Contrat de louage d'ouvrage - Convention portant mise à disposition des communes des services de l'établissement public de coopération intercommunale dont elles sont membres (Dispositions des III et IV de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales) - Conséquence - Possibilité d'engager la responsabilité de cet établissement dans les conditions de droit commun – Existence dès lors que cette convention de mise à disposition est conclue à titre onéreux et en dehors de toute obligation pour les collectivités territoriales (1) - Illégalité de la clause de la convention de mise à disposition excluant tout appel en garantie de l'établissement public de coopération intercommunale - absence dès lors que la convention ne prévoit pas de rémunération au sens et pour l'application de l'article L. 2131-10 du code général des collectivités territoriales (2)

(1) Les conventions conclues entre une les communes et l'établissement public de coopération intercommunale dont elles sont membres pour mettre à disposition des services sur le fondement des dispositions des III et IV de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales présentent un caractère onéreux dès lors qu'elles prévoient le remboursement des frais de fonctionnement du service et ne sont pas de droit lorsqu'une commune le demande. Elles doivent donc être qualifiées de contrats de louage d'ouvrage dont l'inexécution ou la mauvaise exécution est susceptible d'engager la responsabilité de la personne morale dont dépendent ces services dans les conditions de droit commun.

(2) La clause contenue dans une telle convention excluant tout appel en garantie n'est pas illicite dès lors que le seul remboursement des frais de fonctionnement du service ne peut être regardé comme une rémunération au sens et pour l'application de l'article L. 2131-10 du code général des collectivités territoriales.

1. Rappr. sur le caractère onéreux et en dehors de toute obligation de conventions conclues entre l'Etat et les collectivités, [Conseil d'Etat, 27 octobre 2008, Commune de Poilly-lez-Gien, n°297432 en A et Conseil d'Etat, 13 février 2012, Ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat et M. et Mme Ferrante, n°s 330122, 330162 en B](#)

2. Rappr, sur la possibilité d'engager la responsabilité d'un établissement public de coopération communale dans les conditions de droit commun dans le cadre d'une convention de mise à disposition de son service chargé de l'urbanisme à une commune sur le fondement de l'article R. 490-2 du code de l'urbanisme alors en vigueur, [Conseil d'Etat, 18 février 2009, Communauté urbaine de Lyon, n° 290961](#)

URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE



CAA de TOULOUSE Chambre 4, 7 décembre 2023, [N°22TL21304](#), M. Chauvet et autres c/Commune de Sauvian et société Ilot Rive Droite, C+

Urbanisme et aménagement du territoire - Permis de construire - Procédure d'attribution - Instruction de la demande

Fourniture par le demandeur de l'attestation suivant laquelle il remplit les conditions définies à l'article R. 423-1 du code de l'urbanisme - 1) Principe - Absence d'obligation pour le service instructeur de vérifier la validité de cette attestation (1) - 2) Réserve - a) Cas où l'administration dispose, sans avoir à les rechercher, d'informations faisant apparaître que le pétitionnaire ne dispose d'aucun droit à déposer la demande - Obligation pour l'administration de refuser le permis - Existence (2) - b) i) Application de cette réserve - Cas où le pétitionnaire est titulaire d'une promesse de vente qui n'a pas été remise en cause par le juge judiciaire à la date à laquelle l'administration se prononce - Absence ii) sauf si la promesse de vente a été consentie par une personne qui n'était pas le propriétaire

1) Il résulte des articles R. 441-1 et R. 423-1 du code de l'urbanisme que les demandes de permis d'aménager doivent seulement comporter l'attestation du pétitionnaire qu'il remplit les conditions définies à l'article R. 423-1. Les autorisations d'utilisation du sol, qui ont pour seul objet de s'assurer de la conformité des travaux qu'elles autorisent avec la législation et la réglementation d'urbanisme, étant accordées sous réserve du droit des tiers, il n'appartient pas à l'autorité compétente de vérifier, dans le cadre de l'instruction d'une demande de permis, la validité de l'attestation établie par le demandeur.

2) a) Toutefois, lorsque l'autorité saisie de la demande vient à disposer au moment où elle statue, sans avoir à procéder à une instruction lui permettant de les recueillir, d'informations de nature à établir le caractère frauduleux de cette attestation ou faisant apparaître, sans que cela puisse donner lieu à une contestation sérieuse, que le pétitionnaire ne dispose, contrairement à ce qu'implique l'article R. 423-1 du code de l'urbanisme, d'aucun droit à la déposer, il lui revient de refuser pour ce motif le permis sollicité. Il en est notamment ainsi lorsque l'autorité saisie de la demande de permis est informée de ce que le juge judiciaire a remis en cause le droit de propriété sur le fondement duquel le pétitionnaire a présenté sa demande.

b) i) Lorsque le pétitionnaire est, pour le terrain faisant l'objet de la demande de permis, titulaire d'une promesse de vente qui n'a pas été remise en cause par le juge judiciaire à la date à laquelle l'autorité administrative se prononce, l'attestation par laquelle il déclare remplir les conditions pour déposer la demande de permis ne peut, en l'absence de manœuvre frauduleuse, être écartée par l'autorité administrative pour refuser de délivrer le permis sollicité

ii) Toutefois, si la promesse de vente a été consentie par une personne qui n'était pas le propriétaire et que l'administration en est informée l'autorité saisie de la demande doit être regardée comme disposant, au moment où elle statue, sans avoir à procéder à une instruction lui permettant de les recueillir, d'une information faisant apparaître, sans que cela puisse donner lieu à une contestation sérieuse, que le pétitionnaire ne dispose, contrairement à ce qu'implique l'article R. 423-1 du code de l'urbanisme, d'aucun droit à la déposer. Il lui revient de refuser pour ce motif le permis sollicité.

COMMENTAIRES :

L'absence de qualité pour demander une autorisation d'urbanisme

Observations sous CAA Toulouse, 7 décembre 2023, M. Chauvet, n° 22TL21304

Jean-François Giacuzzo

Professeur à la Faculté de droit. Université Toulouse Capitole. IEJUC

Même si la réforme des autorisations d'urbanisme entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2007 a simplifié la procédure de leur demande, des difficultés demeurent, notamment sur la qualité du pétitionnaire. Rendu le 7 décembre 2023 par la cour administrative d'appel de Toulouse, l'arrêt M. Chauvet en donne la parfaite illustration.

En l'espèce, le 24 juin 2019, le conseil municipal de Sauvian (Hérault) a décidé d'engager une procédure de déclaration d'utilité publique d'une opération de renouvellement urbain sur des parcelles faisant l'objet d'une réserve foncière. Le 20 août 2020, elle a conclu une promesse synallagmatique de vente avec deux sociétés, auxquelles la société Ilôt Rive Droite s'est substituée. Une concession a été signée le 26 août 2020 pour confier à celle-ci la réalisation des travaux. La société a déposé une demande de permis de construire et de démolir le 9 juillet 2020, lequel a été accordé le 15 octobre 2020. Toutefois, l'opération n'a été déclarée d'utilité publique que le 27 juillet 2021 par un arrêté du préfet de l'Hérault, l'arrêté de cessibilité n'ayant été pris que le 13 septembre 2021. Puis, ces deux actes ont été annulés par un jugement du tribunal administratif de Montpellier du 9 mai 2023, dont la commune a relevé appel, non sans qu'elle lance une nouvelle procédure de déclaration d'utilité publique. Le propriétaire des terrains, M. Chauvet, et trois sociétés civiles dont il assure la gérance ont contesté devant le tribunal administratif de Montpellier les permis de construire et démolir, estimant que le pétitionnaire n'avait pas la qualité requise pour les obtenir. Après que le juge a rejeté sa demande, l'intéressé a interjeté appel afin d'obtenir l'annulation des permis.

Même si les conditions à remplir par le pétitionnaire ont largement été assouplies en 2007, la cour administrative d'appel de Toulouse annule le jugement de première instance, ainsi que l'arrêté ayant délivré les autorisations d'urbanisme, au motif que la société n'avait pas la qualité pour déposer la demande. Ce faisant, elle apporte sa contribution à la définition des règles applicables à l'auteur de la demande d'une autorisation d'urbanisme.

En premier lieu, elle fait une application combinée des articles R. 423-1 et R. 431-1 du code de l'urbanisme. Le premier d'entre eux énumère les qualités à remplir par celui qui sollicite une autorisation d'urbanisme : le propriétaire du ou des terrains d'assiette, leur mandataire, une personne autorisée par eux à exécuter les travaux (a) ; un ou plusieurs co-indivisaires ou leur mandataire en cas d'indivision (b) ; une personne bénéficiant de l'expropriation pour cause d'utilité publique (c). Le second article prévoit que le pétitionnaire peut se contenter d'attester avoir l'une des qualités requises. Ces dispositions ont mis un terme à la « théorie » du propriétaire apparent. Celle-ci était contraignante pour le pétitionnaire et, surtout, pour l'administration puisque celle-ci était tenue de contrôler si, en apparence, le demandeur avait la qualité pour solliciter l'autorisation d'urbanisme. Par exemple, si des travaux étaient projetés sur le terrain d'autrui, le pétitionnaire avait l'obligation de joindre un mandat (CE, 6 déc. 1968, Sté La Seimaroise, n° 68851) ou une habilitation à construire délivrée par le propriétaire (CE, 27 févr. 2008, Mme Gautier, n° 289945). Il en résultait que l'administration pouvait être conduite à apprécier des actes de droit privé afin de délivrer une autorisation administrative.

Tel n'est désormais plus le cas : le pétitionnaire supporte seul la responsabilité de sa demande. En cas de préjudice causé par les travaux, il est susceptible d'engager sa responsabilité civile ou pénale devant les juridictions de l'ordre judiciaire. En conséquence, la cour administrative d'appel toulousaine peut affirmer qu'« il n'appartient pas à l'autorité compétente de vérifier, dans le cadre de l'instruction d'une demande de permis, la validité de l'attestation établie par le demandeur » (pt 4).

Toutefois, le Conseil d'État a posé un cadre au nouveau régime, dans lequel s'insère l'arrêt commenté. En effet, afin d'éviter que des pétitionnaires frauduleux ne deviennent les titulaires d'autorisations d'urbanisme, la Haute juridiction a décidé que l'administration est tenue de refuser de délivrer l'autorisation lorsque, sans avoir à se livrer à une instruction spécifique, il sait que celui qui atteste remplir les conditions énoncées à l'article R. 423-1 cherche volontairement à l'induire en erreur (CE, 6 déc. 2013, M. Bannerot, n° 354703). Dans ce cas, si le permis était délivré, conformément à l'article L. 241-2 du CRPA, il pourrait être retiré à tout moment, sans que le titulaire puisse se prévaloir du délai de retrait de trois mois prévu à l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme (CE, 16 août 2018, n° 412663). Par extension, dans l'arrêt Commune de Salbris, le Conseil d'État a appliqué ce raisonnement au cas où, sans mesures d'instruction, et sans que cela puisse donner lieu à une contestation sérieuse, il apparaît à l'autorité administrative que le pétitionnaire ne dispose d'aucun droit à déposer sa demande (CE, sect., 19 juin 2015, n° 368667). Puis, dans un arrêt Commune de Norges-la-ville, il a précisé la portée de sa jurisprudence : certes, l'administration doit rejeter la demande d'autorisation d'urbanisme lorsqu'elle est informée de ce que le juge judiciaire a remis en cause le droit de propriété qui fonde la demande du pétitionnaire ; néanmoins, elle ne peut pas écarter l'attestation fondée sur une promesse de vente que n'aurait pas remis en cause ledit juge (CE, 12 février 2020, n° 424608).

En l'espèce, après avoir rappelé le principe du régime de l'attestation et ses limites posées par la jurisprudence (pt 4 et 5), la cour administrative d'appel de Toulouse affirme que l'administration ne pouvait pas ignorer que la société-pétitionnaire n'avait pas la qualité pour demander les permis de construire et de démolir.

D'une part, au moment de sa demande elle n'avait pas la qualité de bénéficiaire de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Il a été jugé que, dans le silence de la loi, c'est la déclaration d'utilité publique (DUP) qui est susceptible d'attribuer cette qualité à des opérateurs privés (CE, 23 févr. 1977, Féd. des organismes de défense du bassin de Naussac, n° 02335 ; v. par ex. CE, 8 mai 2008, Sté d'équipement du département de la Réunion, n° 295609). Or, la DUP ayant été adoptée après la demande de permis de construire, la société ne pouvait pas être considérée comme la bénéficiaire de l'expropriation – à moins d'estimer que l'attribution de ladite qualité soit possible au moyen d'une mention dans l'un des actes précédant la déclaration d'utilité publique (par exemple, dans le dossier soumis à enquête publique). La cour fait une lecture stricte des textes, et incite l'administration, informée des faits, à respecter la chronologie : la DUP doit attribuer la qualité de bénéficiaire de l'expropriation au pétitionnaire, avant que celui-ci dépose sa demande d'autorisation d'urbanisme (pt 6).

D'autre part, l'administration ne pouvait pas ignorer que la société n'était pas davantage en mesure d'attester être habilitée à construire sur le terrain d'autrui. La promesse synallagmatique de vente porte sur les terrains qui, certes sont compris dans le périmètre de l'expropriation, mais qui à la date de la demande des permis de construire et de démolir n'avaient pas encore été transférés en pleine propriété à la commune. Dès lors, les services instructeurs de celle-ci ne pouvaient pas ignorer que le pétitionnaire attestait être autorisé à construire sur le terrain d'une personne (la commune) qui n'en était encore pas la propriétaire (pt 7). Ce faisant, la cour administrative d'appel de Toulouse précise la portée de l'arrêt Commune de Norges-la-ville : même si la promesse de vente du terrain d'assiette n'est pas en elle-même contestée devant le juge judiciaire, le fait qu'elle soit consentie par un autre que son propriétaire, et que la commune le sache sans avoir à procéder à des mesures d'instruction, prive le pétitionnaire de sa qualité à demander les autorisations. Cette solution s'inscrit dans le courant jurisprudentiel qui tire toutes les conséquences sur la légalité des actes administratifs pris relativement à des biens cédés, ou en voie de l'être, par des personnes qui n'en sont pas les propriétaires. Par exemple, un doute sérieux d'illégalité pèse sur la décision de préempter un immeuble ayant fait l'objet d'une déclaration d'intention de l'aliéner rédigée par une personne qui n'en est pas le propriétaire (CE, 1^{er} mars 2023, n° 462877).

En second lieu, la cour administrative d'appel de Toulouse applique l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme. Plus précisément, elle vérifie si l'illégalité est susceptible d'être régularisée – ce qui permettrait aux permis de survivre à leurs vices. Pour ce faire, elle reprend le considérant de principe de l'important avis Barrieu (CE, sect., 2 oct. 2020, n° 438318), rendu au sujet des régularisations « dans le prétoire » – c'est-à-dire celles réalisées à l'invitation du juge qui sursoit à statuer, et qui admet que les parties revoient l'économie générale du projet, à la condition toutefois de ne pas en changer la nature.

Or, en l'espèce, les propriétaires des terrains d'assiettes n'entendent pas les céder, ni y autoriser les travaux par la société Îlot Rive Droite. Par ailleurs, le tribunal administratif de Montpellier a annulé l'arrêté déclarant l'utilité

publique du projet et de l'arrêté de cessibilité. La commune a donc relancé une procédure de déclaration d'utilité publique, ce qui revient juridiquement à amorcer un nouveau projet. Par ailleurs, elle en est toujours au stade où elle n'a pas la qualité pour habiliter la société à réaliser les travaux sur les terrains qui ne lui appartiennent pas encore. Dès lors, aucune régularisation des permis n'est possible.

En conclusion, l'arrêt commenté invite les communes à la plus grande vigilance lorsqu'elles sont parties prenantes à l'opération pour laquelle une autorisation d'urbanisme est sollicitée. En effet, les juges considèrent qu'elles ne sauraient se contenter de l'attestation, puisqu'elles sont en mesure de savoir, sans instruction spécifique, que le pétitionnaire a ou n'a pas l'une des qualités requises par le code de l'urbanisme pour solliciter l'autorisation.

CAA de TOULOUSE Chambre 4, 21 décembre 2023, [N°21TL24729](#), MM. Berrone c/

Commune de Saint Sulpice La Pointe, C+

Urbanisme et aménagement du territoire - Plans d'aménagement et d'urbanisme -Plans d'occupation des sols (POS) et plans locaux d'urbanisme (PLU) - Légalité des plans

Actes ne constituant pas des décisions susceptibles de recours.

Orientation d'aménagement et de programmation – I) Caractère divisible d'une disposition d'une orientation d'aménagement et de programmation- absence si le reste du plan local d'urbanisme ne forme pas avec les éléments du document d'urbanisme immédiatement antérieur le cas échéant remis en vigueur, un ensemble complet et cohérent - II) Conséquence du caractère indivisible- Conclusions tendant à l'annulation partielle d'un acte indivisible – irrecevabilité

I) Une disposition d'une opération d'aménagement et de programmation ne peut être regardée comme étant divisible que si le reste de cette opération forme, avec les éléments du document d'urbanisme immédiatement antérieur le cas échéant remis en vigueur, un ensemble complet et cohérent. Une opération d'aménagement et de programmation visant à densifier l'urbanisation d'un secteur ne constitue pas un ensemble complet et cohérent avec le reste du plan local d'urbanisme en l'absence de prévision des dessertes de ce secteur. Le « principe de desserte à respecter » d'une telle opération n'est donc, par suite, pas divisible de cette opération.

II) Le juge administratif, lorsqu'il est saisi de conclusions tendant à l'annulation partielle d'un acte dont les dispositions forment un tout indivisible, est tenu de rejeter ces conclusions comme irrecevables, quels que soient les moyens invoqués contre cet acte. Les conclusions dirigées contre une disposition d'une opération d'aménagement et de programmation, et qui forment avec celle-ci un tout indivisible, sont irrecevables.

1. Rapp. CE Avis contentieux, SCI du Petit Bois, n°436934, du 2 octobre 2020 à propos du caractère divisible d'une disposition du règlement du plan local d'urbanisme

2. Rapp. CE, Ministre de l'Environnement et du cadre de vie c/ Poidevin, n°12957, du 12 octobre 1979 à propos de l'annulation partielle d'un permis de construire.

CAA de TOULOUSE Chambre 4, 13 juillet 2023, [N°21TL20705](#), M. C. c/

Commune de Garrigues, C

Urbanisme – Permis de construire – Activités utiles à l'équilibre économique de l'exploitation agricole : absence

Par un arrêt du 13 juillet 2023, la cour administrative d'appel de Toulouse a statué sur l'appel formé par M. C. contre le jugement du tribunal administratif de Toulouse du 18 décembre 2020 rejetant sa demande d'annulation de l'arrêté du 7 septembre 2018 par lequel le maire de Garrigues (Tarn) a refusé de lui délivrer un permis de construire pour l'extension d'une ferme auberge.

M. C. est gérant de la société « Les Folies Fermières » dont l'activité principale est l'exercice d'activités agricoles incluant une activité de ferme auberge ainsi que l'exercice d'une activité commerciale. Une boucherie a été ainsi installée pour la transformation des élevages et la vente directe aux clients. La ferme-auberge permet une consommation des produits issus de l'exploitation agricole sur le siège même de l'exploitation et peut proposer, de manière accessoire, des animations culturelles. L'intéressé y a développé une importante activité de spectacles depuis 2017. Le projet de M. C., qui était de développer la ferme auberge par la construction d'un nouveau bâtiment de près de 1 000 mètres carrés de surface de plancher, s'est heurté à un refus du maire.

La cour, comme le tribunal administratif de Toulouse, a confirmé la légalité de ce refus de permis de construire. Elle a estimé que le projet concernait l'aménagement d'une salle destinée à l'organisation de spectacles. Il ne respectait donc pas les règles du plan local d'urbanisme qui n'autorisent, dans le secteur concerné, que les changements de destination pour permettre l'exercice d'activités liées à l'exploitation agricole utiles à l'équilibre économique de ladite exploitation. La cour a également considéré que ce refus de permis de construire n'était pas entaché de détournement de pouvoir.

COMMENTAIRES :

Le refus du permis de construire un cabaret en zone agricole

Observations sous CAA Toulouse, 13 juillet 2023, n° 21TL20705

Jean-François Giacuzzo

Professeur à la Faculté de droit. Université Toulouse Capitole. IEJUC

Qu'est-ce qu'une activité directement nécessaire à une exploitation agricole ? La réponse à cette question est importante en droit de l'urbanisme parce qu'elle définit le champ de l'une des exceptions à l'interdiction de construire en zone agricole (zone A) d'un plan local d'urbanisme (PLU). C'est à cette interrogation qu'a répondu la cour administrative d'appel de Toulouse, dans un arrêt rendu le 13 juillet 2023, pour valider le refus d'autoriser le projet de construction afférent à un bâtiment de cabaret.

En l'espèce, un agriculteur est propriétaire de parcelles agricoles, situées à Garrigues (Tarn), qu'il donne à bail à la société dont il assure la cogérance avec son épouse. Plus précisément, cette société exploite une activité agricole diversifiée : culture de céréales, de légumineuses et d'oléagineux ; élevage de bovins, d'ovins et de volailles. Par ailleurs, diverses activités utiles à l'équilibre économique de l'exploitation sont exercées : une boucherie et une ferme-auberge. Le PLU a d'ailleurs été modifié en 2013, afin de créer un secteur A₃ à l'intérieur duquel les constructions de bâtiments indispensables à ces activités accessoires, ainsi qu'une maison d'habitation, ont été autorisées. Les intéressés ont sollicité un nouveau permis de construire, afin de réaliser une extension de 1 020 m² de la ferme-auberge existante, laquelle couvre actuellement une surface de 270 m². En effet, les intéressés souhaitent développer l'une des activités qu'ils estiment se rattacher à ladite ferme-auberge : un cabaret - « Les folies fermières » -, rencontrant un succès tel qu'il nécessiterait une extension permettant de recevoir 836 personnes, et l'aménagement d'un parc de stationnement complémentaire de 40 places. Le maire a refusé de faire droit à la demande, puis il a rejeté un recours gracieux. Saisi par l'intéressé, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté la demande d'annulation du refus. Saisie par l'exploitant agricole, la cour administrative d'appel de Toulouse confirme le jugement du tribunal.

En premier lieu, après avoir écarté l'erreur de fait qu'aurait commise les services instructeurs en considérant que le projet se situait dans les zones A et A₃, la cour s'est prononcée sur le recours par voie d'exception dirigée contre les dispositions réglementaires modifiées du PLU. Son raisonnement s'inscrit dans le cadre contentieux posé par l'article L. 600-12-1, issu de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 dite « ELAN », et selon lequel « *l'annulation ou l'illégalité du document d'urbanisme [... ayant servi de fondement aux décisions de refus] entraîne l'annulation de ladite décision* ». En l'espèce, le document d'urbanisme de la commune de Garrigues autorise en zone A les constructions et installations directement nécessaires à l'exploitation agricole, ainsi que les changements de destination des bâtiments agricoles présentant un intérêt patrimonial ou architectural, à la condition d'être identifiés dans le plan, d'être desservis par les réseaux et de ne pas compromettre l'activité principale ; pour le secteur A₃, le changement de destination des bâtiments est possible, afin de permettre l'exercice d'activités en lien avec l'exploitation agricole et utiles à l'équilibre économique de l'exploitation.

D'une part, afin de se prononcer sur l'exception d'illégalité, la cour administrative d'appel recherche si les dispositions du PLU relatives aux changements de destination constituent les bases légales du refus de permis. Tel n'est pas le cas puisque le projet est qualifiable de « construction nouvelle », et non pas de simple « changement de destination ». Cette solution est justifiée par l'ampleur de l'extension envisagée. Elle anticipe un arrêt de principe, rendu par le Conseil d'État peu après, selon lequel lorsque le PLU ne définit pas la notion d'extension, « celle-ci doit, en principe, s'entendre d'un agrandissement de la construction existante présentant, outre un lien physique et fonctionnel avec elle, des dimensions inférieures à celle-ci » (CE, 9 nov. 2023, n° 469300). En l'espèce, il est indiscutable que la surface du projet est largement supérieure à celle de la construction déjà érigée. Dès lors, elle est très logiquement qualifiable de « construction nouvelle » et ne bénéficie pas des dispositions applicables aux changements de destination, ni aux simples extensions.

D'autre part, la cour administrative d'appel apprécie le bien-fondé des dispositions réglementaires du PLU, lesquelles encadrent strictement les projets de constructions nouvelles et sont relativement plus souples à l'égard des changements de destination. Sans surprise, les juges se livrent au contrôle minimal de l'erreur manifeste d'appréciation. En effet, l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour délimiter les différentes zones du PLU, puisqu'il lui revient de retenir un parti pris d'aménagement (v. not. CE, 3 nov. 1982, n° 30396 ; CE, 22 mars 1991, *Cne Saint-Jean-Bonnefond*, n° 97820 ; CE, 12 mars 2024, n° 464589). Or, conformément à l'article R. 123-7 du code de l'urbanisme en vigueur lors de l'adoption du PLU, sont classés en zone A « *les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles* ». Ce même article aménage le principe d'inconstructibilité, en prévoyant plusieurs séries d'exceptions qui permettent, d'un côté, les constructions nouvelles nécessaires à l'activité agricole et, de l'autre, les changements de destination des bâtiments agricoles identifiés dans le document d'urbanisme (comp. auj. C. urb., art. L. 151-11, R. 151-22 et R. 151-23). Eu égard à la nature et à la configuration des lieux, ainsi qu'aux marges d'appréciation que le code de l'urbanisme laisse à l'administration, la cour estime que celle-ci n'a pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation la rédaction du règlement du PLU, y compris à l'occasion de sa modification.

En conséquence, le refus d'autorisation ne peut pas être contesté, par voie d'exception, en invoquant l'illégalité qui entacherait le document local d'urbanisme. Il convient d'ailleurs de s'interroger sur la portée de cette solution : est-ce que si le PLU avait été annulé – soit parce qu'il n'aurait pas respecté le code de l'urbanisme, soit parce que sa modification aurait remis en cause la cohérence d'ensemble de document – le refus de permis de construire aurait également et nécessairement été annulé ? Un doute existe puisque, avant l'adoption de l'article L. 600-12-1, le Conseil d'État a décidé que même s'il était fondé sur un document illégal, le refus pouvait être justifié par d'autres règles d'urbanisme (CE, 30 déc. 2009, *Cne Cagnet-des-Maures*, n° 319942).

En second lieu, les juges d'appel toulousains se prononcent sur les moyens soulevés par voie d'action contre le refus de permis.

Tout d'abord, eu égard à sa nature (« construction nouvelle »), le projet ne saurait se voir appliquer les règles relatives aux simples changements de destination – en l'espèce, celles du secteur A3. Peu importe donc que le cabaret, qui favorise la commercialisation des produits de l'exploitation, entretienne un lien avec l'activité agricole et qu'il participe à son équilibre économique. Est-ce à dire que toute activité artistique ou commerciale ne serait jamais susceptible d'être autorisée ? Tel ne semble pas être le cas. Si le projet avait uniquement consisté en un changement de destination, alors il aurait pu être accueilli favorablement, à la condition de ne pas compromettre l'activité agricole ou la qualité paysagère du site et, en secteur A3, de participer à l'équilibre économique de l'exploitation. Il faut d'ailleurs relever que le législateur prévoit la diversification, notamment en matière d'agrovoltisme (C. urb., art. L. 111-27 issu de l'article 54 de la loi n°2023-175 du 10 mars 2023 ; art. L. 151-11) et de production d'énergie par méthanisation (art. L. 151-11, III). Toutefois, il le fait de manière restrictive, donnant une portée particulière à l'objectif général de diversité des fonctions en milieu rural (C. urb., art. L. 101-2, 3°).

Ensuite, la cour administrative d'appel applique logiquement les dispositions relatives aux constructions nouvelles. Elles sont plus rigides que celles qui portent sur les changements de destination, l'objectif étant de limiter la multiplication des constructions dans les zones agricoles. La tendance ne devrait pas s'inverser à l'heure de l'objectif « zéro artificialisation nette » des sols (ZAN), prévu par l'article 191 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 dite « Climat et résilience ». En dépit de la « garantie communale » offrant la possibilité pour tout commune couverte par un document d'urbanisme d'artificialiser un hectare d'ici 2031 (loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, art. 194, III, 3° bis), les mètres carrés constructibles sont rares, et leur consommation est une affaire relevant plus que jamais de la politique locale et rurale. Quoi qu'il en soit, en l'espèce, les juges relèvent que l'activité de cabaret implique l'organisation de spectacles sous licence d'entrepreneur et que l'augmentation de la capacité d'accueil induirait le classement en établissement recevant du public (ERP) de deuxième catégorie. Dès lors, le projet de construction n'est pas « directement nécessaire à l'exploitation agricole » ; partant, un refus devait être opposé à la demande de permis.

Enfin, la cour écarte le moyen du vice de détournement de pouvoir : certes, l'accès aux bâtiments composant la ferme s'effectue au moyen d'une servitude de passage grevant les terrains de leur propriétaire, qui était le maire au moment des faits. Si apparaît en filigrane un conflit classique entre voisins fonciers, la décision est jugée comme étant fondée sur le respect des règles d'urbanisme et, partant, sur un but d'intérêt général.

CAA de TOULOUSE Chambre 4, 9 novembre 2023, [N°21TL24238](#), ASSOCIATION NON AU GRATTE CIEL DE TOULOUSE et autres, C

Urbanisme – Plan d'aménagement et d'urbanisme – Plans locaux d'urbanisme - Modification du plan d'aménagement et d'urbanisme de Toulouse Métropole

La Cour confirme la légalité de la délibération du 12 avril 2018 par laquelle l'assemblée délibérante de Toulouse Métropole a approuvé la première modification simplifiée du plan local d'urbanisme de Toulouse Métropole qui introduit la possibilité d'apprécier les obligations en matière de logement social, dans le cas d'une opération d'aménagement concédée (« Toulouse EuroSudOuest » phase 1 dit TESO 1), à l'échelle globale de l'opération, cette disposition s'appliquant à l'ensemble du territoire de la commune de Toulouse.

Par un arrêt du 9 novembre 2023, la cour administrative d'appel de Toulouse a statué sur l'appel formé par les associations non au gratte-ciel de Toulouse, les amis de la Terre Midi-Pyrénées et droit au logement 31 contre le jugement du tribunal administratif de Toulouse du 17 septembre 2021 rejetant leur demande d'annulation de la délibération du 12 avril 2018 par laquelle l'assemblée délibérante de Toulouse Métropole a approuvé la première modification simplifiée du plan local d'urbanisme de Toulouse Métropole portant sur la ville de Toulouse.

Cette délibération prévoit qu'à l'intérieur du périmètre de la phase 1 de l'opération « Toulouse EuroSudOuest » le respect de la règle fixée en termes de production de logements sociaux s'appréciera à l'échelle globale de l'opération, et non plus à celle de l'unité foncière ou de la construction.

La cour, comme le tribunal administratif de Toulouse, relève que si la modification contestée assouplit les conditions d'appréciation du respect de cette obligation en matière de logements sociaux, cette modification du plan local d'urbanisme n'a pas pour conséquence d'amender les modalités de calcul déterminant le nombre de logements sociaux à créer, en particulier le pourcentage minimum de surface de plancher affectée aux logements locatifs sociaux et aux logements en accession sociale ou à prix maîtrisé dans le territoire concerné.

Par suite, au regard des objectifs de mixité sociale, la modification simplifiée n'est pas incompatible avec les prescriptions de l'article L. 151-15 du code de l'urbanisme et ne présente pas d'incohérence avec les orientations et les objectifs retenus dans le projet d'aménagement et de développement durable de Toulouse Métropole.

Enfin la cour écarte le moyen tiré du détournement de pouvoir en estimant que les auteurs de la modification critiquée n'ont pas agi dans un but étranger à l'intérêt général.

CAA de TOULOUSE Chambre 4, 7 décembre 2023, [N°21TL02239](#), M. R. et autres, C

Urbanisme – déclaration préalable de travaux – antenne-relais de téléphonie mobile – Atteinte au caractère et à l'intérêt des lieux environnants : absence, en l'espèce

La Cour confirme la légalité de l'arrêté du 2 septembre 2019 par lequel le maire de la commune de Les Taillades dans le département de Vaucluse ne s'est pas opposé à la déclaration préalable de travaux déposée par la société Free mobile pour la réalisation d'une antenne de téléphonie mobile sur un terrain situé dans la zone d'activité de Belair en bordure de la route de Robion.

Si le site d'implantation de cette antenne-relais d'une hauteur de 20 mètres environ est localisé en plaine à moins de 800 mètres des collines du Lubéron et à moins de 3 kilomètres des crêtes et des vallons du massif du Lubéron, la cour relève en particulier que cet équipement ne porte pas atteinte au caractère et à l'intérêt des lieux environnants et n'impacte pas de manière significative la perception et les perspectives offertes de ces paysages collineux et vallonnés.

Par un arrêt du 7 décembre 2023, la cour administrative d'appel de Toulouse a statué sur l'appel formé par des propriétaires et des sociétés riverains contre le jugement du tribunal administratif de Nîmes rejetant leur demande d'annulation de l'autorisation d'urbanisme délivrée par le maire de Les Taillades à la société Free Mobile pour réaliser une antenne relais de téléphonie mobile d'une hauteur supérieure à 20 mètres.

La cour, comme le tribunal administratif de Nîmes, relève en particulier que cette antenne de téléphonie s'insère en milieu urbain au cœur de la zone d'activité de Belair, qui ne présente pas de caractère ou d'intérêt paysager particulier. La cour estime également que si le site d'implantation est à moins de 800 mètres des collines du Lubéron et à moins de trois kilomètres des crêtes et des vallons du massif du Lubéron, la perception visuelle de cette antenne-relais est atténuée du fait de la hauteur comparable des arbres environnants et de ce que cet équipement n'influencera pas significativement la perception visuelle du vieux village ainsi que les perspectives offertes depuis celui-ci, ou celles des paysages des collines et vallons.

Après avoir également considéré que le dossier de déclaration préalable était complet et que le projet n'était pas de nature à compromettre l'exécution du futur plan local d'urbanisme de la commune, la cour a rejeté l'appel formé par les opposants à ce projet d'antenne-relais de téléphonie mobile.

CAA de TOULOUSE Chambre 4, 7 décembre 2023, [N°21TL20204](#), Communauté d'agglomération Rodez Agglomération, C

Urbanisme – Plan d'aménagement et d'urbanisme – Plan local d'urbanisme de Rodez Agglomération – Création de zones « non-commerciales » : non-conformité avec la directive « Services »

La Cour confirme l'annulation du volet commercial du plan local d'urbanisme intercommunal de la communauté d'agglomération Rodez Agglomération aux motifs d'une erreur de droit dans l'application des règles issues du code de l'urbanisme et d'une atteinte au principe de proportionnalité prévu à l'article 15 de la directive européenne du 12 décembre 2006 dite « directive Services ».

Souhaitant maîtriser les développements commerciaux en périphérie afin de redynamiser le commerce en centre-ville de Rodez en favorisant en particulier la diversité commerciale, la communauté d'agglomération Rodez Agglomération a approuvé le 12 décembre 2017 la révision de son plan local d'urbanisme intercommunal comprenant un volet commercial destiné à réglementer les possibilités de création ou d'extension des surfaces de vente sur le territoire des communes membres de l'agglomération.

Le tribunal administratif de Toulouse, à la demande de sociétés propriétaire et exploitante d'un commerce de détail, a annulé par un jugement du 13 novembre 2020 ce volet commercial après avoir relevé une erreur de droit dans l'application des règles issues du code de l'urbanisme ainsi qu'une atteinte au principe de proportionnalité prévu au paragraphe 3 de l'article 15 de la directive européenne du 12 décembre 2006 n° 2006/113/CE du Parlement européen et du conseil.

Par un arrêt du 7 décembre 2023, la cour a statué à nouveau sur la légalité de ce volet commercial et a confirmé la position retenue par les premiers juges, rejetant ainsi l'appel formé par la communauté d'agglomération contre le jugement du tribunal administratif de Toulouse.

La cour retient que si ce volet commercial procède à une délimitation précise des zones dites « de centralité » « intermédiaires » et « commerciales », dans lesquelles des possibilités de création de surface de vente nouvelles sont admises, il classe toutefois le reste du territoire des communes concernées en zones dites « non commerciales » dans lesquelles seule l'extension des surfaces de vente existantes est en principe permise pour

des plafonds de surface de vente nouvelle variant de 100 à 150 m². Or les dispositions des articles L. 151-16 et R. 151-37 du code de l'urbanisme prévoient seulement la possibilité d'interdire ou réglementer l'implantation de certains établissements commerciaux en délimitant des îlots, quartiers ou voies et non de créer de vastes zones « non commerciales » comme l'a fait la communauté d'agglomération.

Compte tenu des restrictions apportées dans ces zones dites « non commerciales », la cour confirme également qu'une telle restriction générale apportée à la création ou au développement d'activités de commerce n'est pas proportionnée en méconnaissance du principe posé par le paragraphe 3 de l'article 15 de la directive du 12 décembre 2006.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF de NÎMES Chambre 1, 12 décembre 2023, [N°2103105](#), M. F. c/ Commune de Rasteau, C+

Urbanisme et aménagement du territoire - Règles générales d'utilisation du sol - Règles générales d'urbanisme - Modalités d'application des règles générales d'urbanisme (article L. 111-15 du code de l'urbanisme) Demande portant sur la reconstruction à l'identique d'un bâtiment et sur la réalisation d'autres travaux.

Demande de permis portant à la fois sur la reconstruction à l'identique d'un bâtiment et sur la réalisation d'autres travaux.

Le droit de reconstruire à l'identique un bâtiment, dans les conditions fixées par les dispositions de l'article L. 111-15 du code de l'urbanisme, ne prive pas le pétitionnaire qui sollicite une autorisation d'urbanisme sur ce fondement de la faculté de présenter une demande portant également sur la réalisation, sur le même terrain d'assiette, de travaux n'entrant pas dans le champ de ces dispositions, y compris relatifs à la modification du bâtiment à reconstruire. Il appartient à l'autorité administrative saisie d'une demande portant à la fois sur la reconstruction à l'identique d'un bâtiment et sur la réalisation d'autres travaux de s'assurer, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, d'une part, que le projet de reconstruction respecte les conditions fixées par l'article L. 111-15 et, d'autre part, que les travaux qui n'entrent pas dans son champ d'application portent sur des éléments identifiables dont la réalisation est conforme aux règles d'urbanisme en vigueur à la date de délivrance de l'autorisation sollicitée.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF de TOULOUSE Chambre 3, 18 décembre 2023, [N°2002303](#), M. X., C+

Urbanisme - Plans d'aménagement et d'urbanisme - Plans d'occupation des sols (POS) et plans locaux d'urbanisme (PLU) - Application des règles fixées par les POS ou les PLU - Règles de fond - Implantation des constructions par rapport aux limites séparatives

1) Extension d'une construction existante – Notion : construction ne se situant pas en continuité de la construction déjà présente sur le terrain - Absence - Construction nouvelle – Existence

2) Logement nouveau – Notion : construction nouvelle à usage d'habitation implantée sur un terrain comprenant déjà une habitation, disposant d'un accès indépendant, mais dépourvue des éléments de confort et des commodités d'un logement - Absence

3) Règlement de zone d'un PLU prescrivant une implantation sur la limite séparative – Construction dont seule la partie du volume en étage est alignée sur la limite séparative – Légalité : existence

1) Lexique d'un plan local d'urbanisme indiquant qu'une extension « s'entend comme un agrandissement, en continuité de ladite construction ».

Une construction qui ne présente aucun lien physique avec une construction existante ne constitue pas une extension au sens des dispositions de ce plan local d'urbanisme qui définissent l'extension par ce seul lien.

2) Elle constitue donc une construction nouvelle qui, en l'absence d'élément de confort et des commodités nécessaires permettant de la qualifier comme telle, ne peut être qualifiée de logement, nonobstant son affectation à l'habitation et l'existence d'un accès indépendant.

3) Article de règlement de zone d'un plan local d'urbanisme disposant que « Toute construction pourra être implantée : / soit sur une ou plusieurs limites séparatives. (...) / Soit en retrait d'une ou plusieurs limites séparatives. (...) ».

Une construction en R + 1 qui comprend au premier étage un volume en porte à faux dont l'un des côtés est aligné sur le plan vertical dans lequel s'inscrit la limite séparative, et dont le porte à faux repose sur un pilier unique au rez-de-chaussée, également implanté en limite séparative, doit être regardée comme implantée en limite séparative pour l'application de cette règle et respecte la règle de prospect ainsi posée par le document d'urbanisme.

1) comp. CE, 9 novembre 2023, M. et Mme Rouvillois, n° 469300, B

2) comp. CAA de Bordeaux, 6 juillet 2023, commune de Bordeaux c/ SNC Atom, n° 22BX01135

TRIBUNAL ADMINISTRATIF de MONTPELLIER Chambre 1, 21 décembre 2023, N°2301450, 2301554 et 2301555 Association Grande Motte Environnement et Association des riverains et amis du Grand Travers c/Commune de La Grande-Motte, C

Permis à titre précaire

Possibilité d'accorder un permis de construire à titre précaire dans un espace remarquable au sens de la loi Littoral et dans une zone rouge du plan de prévention des risques inondations – existence – conditions réunies pour la délivrance du permis sollicité – absence en l'espèce

Le tribunal a estimé que les permis de construire précaires en litige, accordés sur le fondement de l'article L. 433-1 du code de l'urbanisme et autorisant la construction de restaurants de plage, bien que les locaux soient démontés en dehors des périodes d'avril à septembre et limités à deux ans, ne répondaient pas à des nécessités caractérisées tenant à des motifs d'ordre économique, social, culturel ou d'aménagement permettant de porter atteinte aux règles d'urbanismes liées à la protection du littoral et à la sécurité des personnes.

COMMENTAIRES :

TA Montpellier, 20 déc. 2023, Asso. Grande Motte Environnement et Association des riverains et amis du Grand Travers c/Cne de La Grande-Motte, n° 2301450 2301554 2301555.

« Paillote de plage, espace remarquable et permis précaire », Nelly Sudres, Maître de conférences, Université de Montpellier (CREAM)

La qualification de certaines plages en espaces remarquables du littoral au sens de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme entraîne une limitation de leur exploitation économique dans le cadre des sous-concessions de plage, limitation que les gérants d'établissements de plage et leurs conseils tentent de contourner de différentes façons. En l'espèce, les exploitants ont cherché, en vain, à mobiliser le régime dérogatoire au droit commun de l'urbanisme que constitue le permis de construire précaire.

Dans un précédent contentieux porté par les associations également requérantes dans l'affaire qui nous occupe, le tribunal administratif de Montpellier a annulé le rejet du maire de la commune de La Grande-Motte d'abroger partiellement le plan local d'urbanisme en tant qu'il autorise au sein d'espaces remarquables des constructions et aménagements autres que les aménagements légers prévus par les dispositions des articles L. 121-24 et R. 121-5

du code de l'urbanisme dont ne font pas partie les restaurants de plage (TA Montpellier, 30 sept. 2021, n°1906946, *Assoc. des riverains et amis du Grand Travers et autres* ; Cf. *Lettre de jurisprudence de la CAA de Toulouse n°1 février 2021-octobre 2022*, p. 59). Dans ce jugement, sont qualifiées d'espaces remarquables du littoral « la plage et la dune situées au Sud de la RD 59 et à l'Ouest du rond-point de la Dune, dans les secteurs « La Motte du Couchant » et « Les plages du Grand Travers » » au regard d'un faisceau d'indices prenant notamment en compte les prescriptions du schéma de cohérence territoriale (CE, 28 sept. 2020, n°423087, *Cne du Lavandou*) et à la « richesse de la faune et de la flore, qui concerne tant le rivage, la plage que les dunes tenant aux interactions réciproques de l'écosystème » (point n° 10 de l'affaire n° 2301450 ; V. en ce sens : CE, 3 sept. 2009, n° 306298, *Cne de Canet-en-Roussillon* et CE, 30 mai 2018, n°408068, *Cne de Sète*).

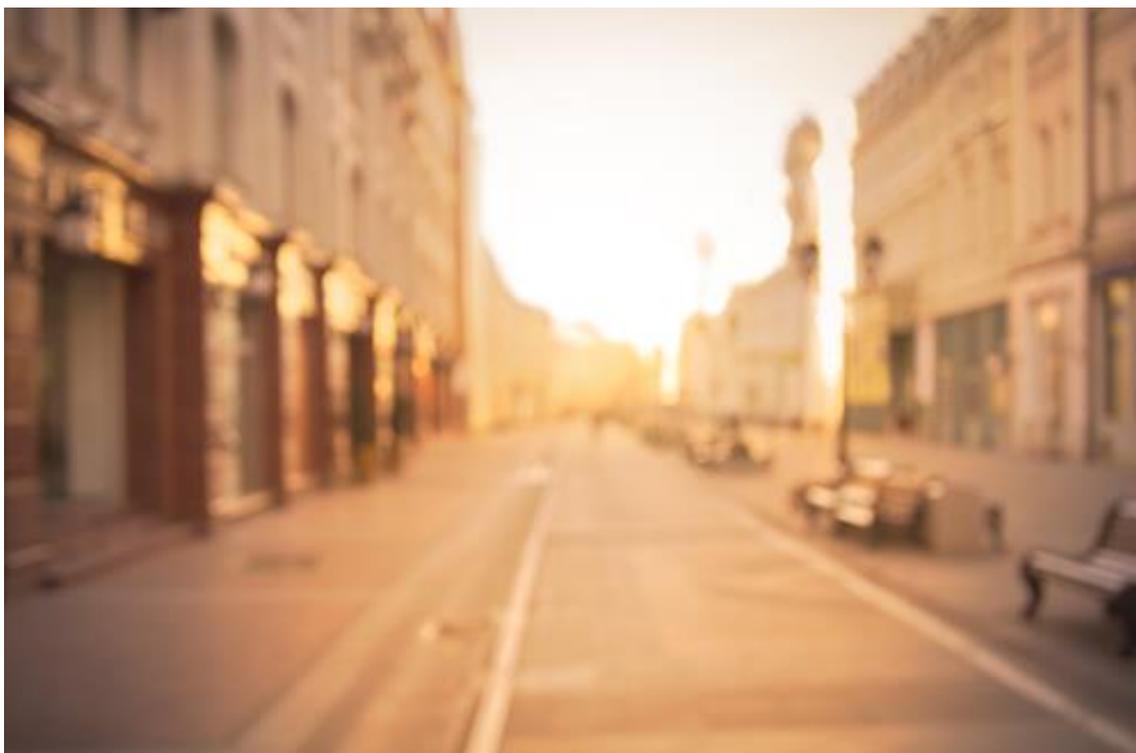
Or, c'est justement dans ces secteurs de la commune de La Grande-Motte que sont installés, dans le cadre de l'exploitation de sous-concessions de plage pour les années 2017 à 2023, prolongée d'une année, trois établissements, « La paillotte Bambou », « La voile bleue » et « L'effet mer ». Pour l'exercice de leur activité pour les saisons 2023 et 2024, ils ont sollicité la délivrance d'un permis de construire précaire sur le fondement de l'article L. 433-1 du code de l'urbanisme dont peut relever « une construction n'entrant pas dans le champ d'application de l'article L. 421-5 et ne satisfaisant pas aux exigences fixées par l'article L. 421-6 ». En effet, d'une part, le projet de construction ne satisfait pas à ces dernières puisque l'obtention d'un permis de construire classique se heurte aux dispositions concernant les aménagements légers admissibles en espaces remarquables. D'autre part, les caractères démontable et temporaire des aménagements réalisés dans le cadre du droit des concessions de plage ne les dispensent pas automatiquement de permis de construire en application de la dérogation des articles L. 421-5 et R. 421-5 du même code concernant les permis pour les constructions dites « temporaires ». Cette dispense ne joue que pour les implantations en principe inférieures à trois mois et tient compte de l'usage auquel la construction est destinée. Ainsi, le Conseil d'État a pu juger qu'eu égard à ses caractéristiques et à l'usage auquel il est destiné, un projet consistant en la construction d'un établissement de restaurant de plage démontable, d'une surface d'environ 170 m² pour le bâti, accompagné d'une terrasse et structure de 550 m², n'entre pas dans les catégories de constructions dispensées de permis de construire par les articles précités (CE 18 juill. 2012, n° 360789, *Sarl Tom Tea et Tomaselli*). Il restait donc à déterminer comment le régime dérogatoire du permis de construire précaire doit se concilier avec les impératifs de protection des espaces remarquables du littoral.

Reprenant la formulation de la décision *Association de valorisation du quartier Paris Maillot Dauphine et autres* (CE, 18 fév. 2015, n° 385959), le tribunal relève que l'objet du régime dérogatoire est « d'autoriser, à titre exceptionnel, des constructions temporaires qui, sans respecter l'ensemble de la réglementation d'urbanisme applicable, répondent à une nécessité caractérisée, tenant notamment à des motifs d'ordre économique, social, culturel ou d'aménagement, et ne dérogent pas de manière disproportionnée aux règles d'urbanisme applicable eu égard aux caractéristiques du terrain d'assiette, à la nature de la construction et aux motifs rendant nécessaire le projet ». Il en conclut non à une incompatibilité de principe entre ce régime et celui des espaces remarquables (« l'article L. 433-1 du code de l'urbanisme n'interdit pas en soi qu'un permis de construire puisse être autorisé dans un espace remarquable et dans une zone rouge d'un plan de prévention des risques inondations ») mais bel et bien à une articulation conditionnée par la nécessité particulièrement élevée du projet et le caractère proportionné des dérogations portées aux règles d'urbanisme assurant la sécurité et la protection de l'environnement. Ainsi, le juge refuse de transmettre la demande d'avis au Conseil d'État formulée par les associations requérantes en application de l'article L. 113-1 du code de justice administrative afin de lui poser la question de savoir s'il est possible d'accorder dans les espaces remarquables des permis de construire précaires pour des constructions qui ne constituent pas des aménagements légers.

Faisant application en l'espèce des critères de contrôle de la juste articulation entre les deux régimes, le tribunal administratif de Montpellier dénie toute nécessité d'ordre économique ou social justifiant les constructions concernées (au regard de l'existence d'une offre de restauration de bord de mer suffisante dans la zone urbanisée des communes littorales du secteur) tout comme la participation du projet à un besoin d'aménagement pour les usagers de la plage (au regard de l'existence de sanitaires y compris pour les personnes handicapées à proximité) alors que, dans le même temps, « l'installation, l'exploitation, la fréquentation importante » et le démontage des restaurants de plage « impactent nécessairement et fortement le milieu naturel » qui « est soumis à un risque de déferlement susceptible d'engendrer un risque élevé pour la sécurité du personnel et des clients » de ces établissements (point n° 13 de l'affaire n° 2301450).

Le juge montpelliérain participe ainsi au mouvement identifié par les Pr. P. Soler-Couteaux et E. Carpentier pour qui « les juges du fond se sont efforcés de contenir la possibilité de déroger aux règles d'urbanisme » (*Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 7^{ème} éd., n° 685). Il n'est toutefois pas exclu que le contentieux se déporte plus au large, au regard du cas récent d'exploitation d'une plage dite flottante (C. Garcia, « Sur la Côte d'Azur, l'ouverture d'un beach-club flottant inquiète les maires », *La Gazette des communes*, 22 mai 2024).

VOIRIE



TRIBUNAL ADMINISTRATIF de TOULOUSE Chambre 3, 28 septembre 2023, N°2104652, Mme G., C+

Voirie - Régime juridique de la voirie - Droits et obligations des riverains et usagers - Riverains

Droit des riverains d'accéder librement à leur propriété - Inclusion - Droit d'accès avec un véhicule - Faculté pour le maire de refuser cet accès - Existence - Conditions. (1) – Obligation pour le maire, lorsqu'il entend refuser cet accès pour un motif de sécurité de la circulation, de rechercher si un aménagement léger sur le domaine public, qui serait légalement possible, ne serait pas de nature à permettre de faire droit à la demande dans de bonnes conditions de sécurité – Existence - Application de cette obligation à un second accès à la voie publique depuis une même parcelle – Absence

Sauf dispositions législatives contraires, les riverains d'une voie publique ont le droit d'accéder librement à leur propriété et, notamment, d'entrer et de sortir des immeubles à pied ou avec un véhicule. Dans le cas d'une voie communale, le maire ne peut refuser d'accorder un tel accès, qui constitue un accessoire du droit de propriété, que pour des motifs tirés de la conservation et de la protection du domaine public ou de la sécurité de la circulation sur la voie publique.

Lorsque l'accès à la voie publique avec un véhicule est de nature à mettre en cause la sécurité de la circulation, le maire n'est pas tenu de permettre l'accès en modifiant l'emprise de la voie publique. Toutefois, il ne peut refuser un tel accès sans rechercher si un aménagement léger sur le domaine public, qui serait légalement possible, ne serait pas de nature à permettre de faire droit à la demande dans de bonnes conditions de sécurité.

La réalisation et l'entretien de cet aménagement destiné à assurer la sécurité de la circulation sur la voie publique incombent à la commune, mais l'autorisation peut être subordonnée à la condition que le pétitionnaire accepte de prendre à sa charge tout ou partie du coût de la réalisation et de l'entretien de l'aménagement en cause, compte tenu de son utilité éventuelle pour des besoins généraux de la circulation sur la voie publique.

Toutefois, le principe du libre accès des riverains à leur propriété n'emportant aucun droit à l'amélioration d'un accès existant, la règle selon laquelle le maire ne peut refuser un accès à la voie publique sans rechercher si un aménagement léger sur le domaine public lui permettrait de faire droit à la demande dans de bonnes conditions de sécurité n'a pas vocation à s'appliquer à la création d'un nouvel accès à la voie publique depuis une parcelle disposant déjà d'un premier accès.

COMMENTAIRES :

« Le droit d'accès à une propriété n'emporte pas droit à l'amélioration d'un accès existant »

Note sous TA Toulouse, 28 septembre 2023, n° 2104652

Clothilde Combes, Docteure en Droit public, ATER à l'Université Toulouse Capitole

Réaffirmant la portée des jurisprudences *Commune d'Urou-et-Crennes* et *Fleury* du Conseil d'État, le tribunal administratif de Toulouse a tranché dans un litige opposant une commune et une administrée : si les riverains ont le droit d'accéder librement à leur propriété, ce droit d'accès ne peut aller à l'encontre des conditions de sécurité, et ce, plus encore lorsqu'il existe déjà un premier accès à la voie publique depuis une même parcelle.

Une habitante de la commune de Lagardelle-sur-Lèze (Haute-Garonne) demande l'autorisation d'entreprendre des travaux d'aménagement pour établir un *nouvel* accès à la voie publique depuis sa propriété. En effet, celle-ci bénéficie déjà d'un accès. Le maire de la commune de Lagardelle-sur-Lèze refuse implicitement sa demande. Par une requête et un mémoire, enregistrés les 29 juillet 2021 et 27 septembre 2022, la requérante demande au tribunal d'annuler cette décision implicite de rejet, née le 4 avril 2021, et d'enjoindre au maire de réexaminer sa situation. Elle fait valoir l'absence de motivation de la décision, une erreur de droit, une autre d'appréciation ainsi qu'un détournement de pouvoir. La commune quant à elle conclut au rejet de la requête. Pour ce faire, elle fait notamment valoir que la requête est irrecevable dès lors que la décision attaquée ne faisait que confirmer l'avis défavorable opposé à la requérante par un arrêté du 6 avril 2020 – arrêté lui accordant un permis de construire pour la construction implantée sur le terrain objet de la demande d'accès.

Le tribunal administratif de Toulouse devait ainsi s'interroger sur le droit d'accès des riverains à leur propriété et déterminer si celui-ci emportait un droit à l'amélioration d'un accès existant. Sans surprise, il décide que la requérante n'était pas fondée à demander l'annulation de la décision implicite du 4 avril 2021. Il rejette ainsi sa requête en portant une attention particulière au moyen tiré de l'erreur de droit.

Point par point, le tribunal égraine et rejette les conclusions à fin d'annulation, en commençant par l'absence de motivation. Rappelant les dispositions de l'article L. 232-4 du code des relations entre le public et l'administration, le tribunal rend compte de la communication par courrier de la commune à l'intéressée, à la demande de cette dernière, des motifs de la décision implicite de rejet, et ce, dans le délai d'un mois qui lui était imparti. Or, étant donné que ledit courrier comportait l'ensemble des considérations de droit et de fait sur lesquelles le maire s'était fondé, le tribunal écarte le moyen tiré de l'insuffisance de motivation (§3).

Également, le tribunal administratif examine le moyen tiré de l'erreur de droit pour ce qui concerne le droit d'accès des riverains à leur propriété. Assurément, « *sauf dispositions législatives contraires, les riverains d'une voie publique ont le droit d'accéder librement à leur propriété [...]. Dans le cas d'une voie communale, le maire ne peut refuser d'accorder un tel accès, qui constitue un accessoire du droit de propriété, que pour des motifs tirés de la conservation et de la protection du domaine public ou de la sécurité de la circulation sur la voie publique* » (§4). Autrement dit, ce droit se heurte notamment à la sécurité. Toutefois, et conformément à une jurisprudence du Conseil d'État, il existe des limites à la faculté du maire de refuser ce droit d'accès. Le maire est effectivement tenu, lorsqu'il refuse un tel accès, de rechercher si un aménagement léger sur le domaine public ne serait pas de nature à permettre de faire droit à la demande : « *La réalisation et l'entretien de cet aménagement destiné à assurer la sécurité de la circulation sur la voie publique incombent à la commune, mais l'autorisation peut être subordonnée à la condition que le pétitionnaire accepte de prendre à sa charge tout ou partie du coût de la réalisation et de l'entretien de l'aménagement en cause, compte tenu de son utilité éventuelle pour des besoins généraux de la circulation sur la voie publique* » (CE, 15 déc. 2016, *Commune d'Urou-et-Crennes*, n° 388335). Néanmoins, ainsi que l'affirme le tribunal à la suite de la juridiction suprême (CE, 26 juill. 2006, *Fleury*, n° 269724), « *le principe du libre accès des riverains à leur propriété n'emporte néanmoins aucun droit à l'amélioration d'un accès existant* » (§5). Il en va ainsi lorsque, comme dans le cas d'espèce, la parcelle dispose déjà d'un premier accès à la voie publique et que l'habitante de la commune sollicite en réalité l'autorisation de créer un second accès.

Pour finir, le tribunal administratif porte son attention sur l'erreur d'appréciation, la requérante soutenant que le maire de la commune avait estimé à tort que ce nouvel accès n'offrait pas de bonnes conditions de visibilité et

comportait ainsi un risque pour la sécurité de la circulation sur la voie publique. C'est d'une manière très factuelle, s'appuyant scrupuleusement sur les pièces du dossier, que le juge écarte ce moyen (§8) pour s'intéresser ensuite au détournement de pouvoir ; qu'il écarte de manière plus expéditive encore (§9).

ANNEXES DECISIONS et JUGEMENTS

Cour Administrative d'Appel de TOULOUSE 4ème chambre

N° 21TLo3190, 21TLo3191

Lecture du jeudi 21 décembre 2023

Président

M. CHABERT

Rapporteur

M. Florian JAZERON

Rapporteur public

Mme MEUNIER-GARNER

RÉPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Avocat(s)

LPA CGR AVOCATS;LPA CGR AVOCATS;LPA CGR AVOCATS

Vu les procédures suivantes :

I - Par une requête, enregistrée le 29 juillet 2021 sous le n° 21MA03190 au greffe de la cour administrative d'appel de Marseille et ensuite sous le n° 21TLo3190 au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse, l'association Les Robins des Bois de la Margeride et M. A... C..., représentés par la SELAS Bret Bremens, demandent à la cour :

1°) d'annuler la décision du 5 août 2013 par laquelle le préfet de la Lozère a autorisé la société à responsabilité limitée Vents d'Oc centrale d'énergie renouvelable 17 à défricher 2,706 hectares de parcelles de bois situées sur le territoire des communes de Le Born et Pelouse pour l'installation d'un parc éolien ;

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

Ils soutiennent que :

- ils ont intérêt à agir contre la décision en litige ;
- leur requête n'est pas tardive en l'absence d'affichage de la décision sur le terrain et en mairie et compte tenu de la mention d'un délai de recours contentieux erroné ;
- la décision en litige a été signée par une autorité incompétente ;
- la procédure est viciée en l'absence d'une étude d'incidences Natura 2000 ;
- la décision en litige est insuffisamment motivée ;
- le préfet a méconnu les dispositions de l'article L. 341-5 du code forestier dès lors que l'opération de défrichement porte atteinte à une zone humide remarquable.

Par un mémoire en défense enregistré le 13 juillet 2022, la société à responsabilité limitée Vents d'Oc centrale d'énergie renouvelable 17, représentée par Me Versini-Campinchi, conclut au rejet de la requête et à ce soit mise à la charge de chaque requérant une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable en raison de son caractère tardif, tant au regard du délai de recours de droit commun qu'au regard du délai de recours raisonnable d'un an ;
- les requérants n'ont pas intérêt à agir contre la décision en litige ;
- les moyens invoqués par les requérants ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 7 novembre 2022, le ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- à titre principal, la requête est irrecevable en ce qu'elle présente un caractère tardif au regard du délai de recours raisonnable d'un an ;
- la requête est privée de son objet dès lors que la décision contestée a été rapportée par la décision modificative du 26 février 2016 ;
- à titre subsidiaire, les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 8 novembre 2022, la clôture de l'instruction a été fixée au 23 novembre 2022.

Par un mémoire, enregistré le 13 novembre 2023, la cour a été informée du décès de M. A... C..., survenu le 5 juillet 2023, et du désistement de son ayant-droit, M. B... C..., représenté par la SELAS Bret Bremens.

II - Par une requête, enregistrée le 29 juillet 2021 sous le n° 21MA03191 au greffe de la cour administrative d'appel de Marseille et ensuite sous le n° 21TL03191 au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse, l'association Les Robins des Bois de la Margeride et M. A... C..., représentés par la SELAS Bret Bremens, demandent à la cour :

1°) d'annuler la décision du 26 février 2016 par laquelle le préfet de la Lozère a modifié sa décision du 5 août 2013 accordant une autorisation de défrichement à la société à responsabilité limitée Vents d'Oc centrale d'énergie renouvelable 17 ;

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

Ils soutiennent que :

- ils ont intérêt à agir contre la décision en litige ;
- leur requête n'est pas tardive en l'absence d'affichage de la décision sur le terrain et en mairie et compte tenu de la mention d'un délai de recours contentieux erroné ;
- la décision en litige a été signée par une autorité incompétente ;
- la procédure est viciée en l'absence d'une étude d'incidences Natura 2000 ;
- la décision en litige est insuffisamment motivée ;
- le préfet a méconnu les dispositions de l'article L. 341-5 du code forestier dès lors que l'opération de défrichement porte atteinte à une zone humide remarquable.

Par un mémoire en défense, enregistré le 13 juillet 2022, la société à responsabilité limitée Vents d'Oc centrale d'énergie renouvelable 17, représentée par Me Versini-Campinchi, conclut au rejet de la requête et à ce soit mise à la charge de chaque requérant une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable en raison de son caractère tardif, tant au regard du délai de recours de droit commun qu'au regard du délai de recours raisonnable d'un an ;
- les requérants n'ont pas intérêt à agir contre la décision en litige ;
- les moyens invoqués par les requérants ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 7 novembre 2022, le ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- à titre principal, la requête est irrecevable en ce qu'elle présente un caractère tardif au regard du délai de recours raisonnable d'un an ;
- à titre subsidiaire, les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 8 novembre 2022, la clôture de l'instruction a été fixée au 23 novembre 2022.

Par un mémoire, enregistré le 13 novembre 2023, la cour a été informée du décès de M. A... C..., survenu le 5 juillet 2023, et du désistement de son ayant-droit, M. B... C..., représenté par la SELAS Bret Bremens.

Vu les autres pièces des dossiers. Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code forestier ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 ;
- le décret n° 2017-81 du 26 janvier 2017 ;
- 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. Jazon, premier conseiller,
- les conclusions de Mme Meunier-Garner, rapporteure publique,
- les observations de Me Louis, représentant la société Vents d'Oc centrale d'énergie renouvelable 17.

Considérant ce qui suit :

1. La société Vents d'Oc centrale d'énergie renouvelable 17 a sollicité le 28 mars 2013 auprès des services de la préfecture de la Lozère une autorisation de défrichement portant sur une superficie totale de 2,706 hectares de parcelles de bois situées sur le territoire des communes de Le Born et Pelouse dans le cadre d'un projet d'installation d'un parc éolien. Par une décision du 5 août 2013, le préfet de la Lozère lui a accordé cette autorisation de défrichement. La société pétitionnaire a obtenu, le 18 août 2015, quatre permis de construire l'autorisant à édifier huit aérogénérateurs et deux postes de livraison électrique sur le territoire de ces communes, puis, le 25 août suivant, l'autorisation d'exploiter le parc éolien au titre de la législation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement. Par une décision du 26 février 2016, prenant acte de modifications apportées au projet par la société Vents d'Oc centrale d'énergie renouvelable 17, le préfet de la Lozère a modifié l'autorisation de défrichement initiale délivrée le 5 août 2013 en ramenant la superficie des parcelles à défricher à 0,744 hectare. L'association Les Robins des Bois de la Margeride et M. C... ont demandé, par leur requête n° 21TLo3190, l'annulation de la décision du 5 août 2013 et, par leur requête n° 21TLo3191, l'annulation de la décision du 26 février 2016. Ces deux requêtes, introduites par les mêmes requérants, portent sur les travaux de défrichement liés au même projet éolien et présentent à juger les mêmes questions. Il y a donc lieu de les joindre pour statuer par un seul arrêt.

Sur le désistement de M. B... C... en sa qualité d'ayant-droit de M. A... C... :

2. Par deux mémoires, enregistrés le 13 novembre 2023, M. B... C..., agissant en sa qualité d'ayant-droit de M. A... C..., déclare se désister purement et simplement des requêtes nos 21TLo3190 et 21TLo3191. Ces désistements étant purs et simples, rien ne s'oppose à ce qu'il en soit donné acte.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

3. L'article L. 341-4 du code forestier, applicable à la date d'édition des décisions en litige, dispose que : "

L'autorisation de défrichement fait l'objet, par les soins du bénéficiaire, d'un affichage sur le terrain de manière visible de l'extérieur ainsi qu'à la mairie de situation du terrain. L'affichage a lieu quinze jours au moins avant le début des opérations de défrichement ; il est maintenu à la mairie pendant deux mois et sur le terrain pendant la durée des opérations de défrichement. (...) Le demandeur dépose à la mairie de situation du terrain le plan cadastral des parcelles à défricher, qui peut être consulté pendant la durée des opérations de défrichement. Mention en est faite sur les affiches apposées en mairie et sur le terrain. "

4. L'article 15 de l'ordonnance susvisée du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale prévoit que : " 1° Les autorisations délivrées au titre du (...) chapitre II du titre Ier du livre V du code de l'environnement dans leur rédaction antérieure à la présente ordonnance, (...), avant le 1er mars 2017, (...) sont considérées comme des autorisations environnementales relevant du chapitre unique du titre VIII du livre Ier de ce code, avec les autorisations, enregistrements, déclarations, (...) énumérés par le I de l'article L. 181-2 du même code que les projets ainsi autorisés ont le cas échéant nécessités ; les dispositions de ce chapitre leur sont dès lors applicables, notamment lorsque ces autorisations sont contrôlées, modifiées, abrogées, retirées, renouvelées, transférées, contestées (...) ". L'article L. 181-2 du code de l'environnement précise que : " I. - L'autorisation environnementale tient lieu, y compris pour l'application des autres législations, des autorisations, enregistrements, déclarations, (...) suivants, lorsque le projet d'activités, installations, ouvrages et travaux relevant de l'article L. 181-1 y est soumis ou les nécessite : / (...) / 11° Autorisation de défrichement en application des articles L. 214-13, L. 341-3, L. 372-4, L. 374-1 et L. 375-4 du code forestier ; / (...) ".

5. L'autorisation de défrichement initiale délivrée par le préfet de la Lozère à la société Vents d'Oc centrale d'énergie renouvelable le 5 août 2013 et l'autorisation de défrichement modificative délivrée à la même société le 26 février 2016 ont été rendues nécessaires par le projet de parc éolien autorisé le 25 août 2015 sur le territoire des communes de Le Born et Pelouse au titre du chapitre II du titre Ier du livre V du code de l'environnement. Par suite et en application des dispositions législatives mentionnées au point précédent, les deux décisions préfectorales en litige doivent être considérées comme des autorisations environnementales relevant du chapitre unique du titre VIII du livre Ier du code de l'environnement.

6. L'article R. 181-50 du code de l'environnement dispose que : " Les décisions mentionnées aux articles L. 181-12 à L. 181-15 peuvent être déferées à la juridiction administrative : / (...) / 2° Par les tiers intéressés en raison des inconvénients ou des dangers pour les intérêts mentionnés à l'article L. 181-3, dans un délai de quatre mois à compter de : / a) L'affichage en mairie dans les conditions prévues au 2° de l'article R. 181-44 ; / b) La publication de la décision sur le site internet de la préfecture prévue au 4° du même article. / Le délai court à compter de la dernière formalité accomplie. Si l'affichage constitue cette dernière formalité, le délai court à compter du premier jour d'affichage de la décision. / (...) ".

7. Les modalités de publicité d'une décision administrative sont régies par les règles en vigueur à la date d'édition de cette décision. Ni l'article L. 341-4 du code forestier rappelé au point 2 du présent arrêt, ni aucun autre texte applicable à la date d'édition des décisions en litige, n'imposaient leur publication sur le site internet de la préfecture. Par voie de conséquence, le déclenchement du délai de recours contentieux ne se trouvait pas subordonné en l'espèce à la publication des décisions sur ce site internet, mais seulement à leur affichage en mairie.

8. Il résulte de l'instruction et notamment des procès-verbaux de constats d'huissier produits par la société Vents d'Oc centrale d'énergie renouvelable 17 que les deux décisions en litige ont été affichées simultanément et de manière continue, d'une part, en deux points du terrain d'assiette de l'opération de défrichement, visibles depuis la voirie, et, d'autre part, sur les panneaux d'affichage installés sur les façades des mairies de Le Born et Pelouse, au plus tard à partir du 15 février 2019 et au moins jusqu'au 16 avril suivant. Il ressort cependant de ces mêmes pièces que, contrairement à ce que prévoient les dispositions précitées de l'article L. 341-4 du code forestier, les affiches ainsi apposées n'indiquaient pas que le plan cadastral des parcelles à défricher avait été déposé en mairie où il pouvait être consulté pendant la durée de l'opération en cause. L'absence de cette mention a fait obstacle au déclenchement du délai de recours contentieux de quatre mois ouvert aux tiers intéressés par l'article R. 181-50 du code de l'environnement, lequel ne peut donc être opposé en l'espèce à l'association requérante.

9. 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 qu'une autorisation environnementale puisse être contestée indéfiniment par les tiers. Dans le cas où l'accomplissement des mesures de publicité imposées par les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur, par ailleurs

suffisant pour avoir permis aux tiers d'apprécier l'importance et la consistance de l'opération projetée, n'a pas fait courir le délai de recours normalement applicable faute de mentionner une information qui n'était pas nécessaire à cette appréciation, le recours contentieux contre une telle autorisation doit néanmoins, pour être recevable, être présenté dans un délai raisonnable suivant la réalisation de la plus tardive des mesures de publicité. En règle générale et sauf circonstance particulière dont se prévaudrait le requérant, un délai excédant un an ne peut être regardé comme raisonnable.

10. Il résulte de ce qui a été exposé au point 8 du présent arrêt que les deux décisions en litige ont fait l'objet des mesures d'affichage prévues par les dispositions qui leur étaient applicables. Il résulte par ailleurs de l'instruction que les décisions ainsi affichées mentionnaient précisément les numéros des parcelles cadastrales concernées par les opérations de défrichement sur chacune des deux communes, la surface totale de chacune de ces parcelles et la surface sur laquelle lesdites opérations étaient autorisées. Les tiers ont ainsi été mis à même d'apprécier l'importance et la consistance des travaux projetés et les recours contre ces décisions devaient, par suite, être présentés dans un délai raisonnable à compter du premier jour de leur affichage le 15 février 2019. Les requêtes nos 21TLo3190 et 21TLo3191 n'ayant été enregistrées que le 29 juillet 2021, soit plus de deux ans après cette date, sans que l'association requérante ne se prévale d'une circonstance particulière susceptible de justifier un tel délai, ces deux requêtes ne peuvent être regardées comme ayant été introduites dans un délai raisonnable.

11. Il résulte de ce qui précède que les fins de non-recevoir opposées par le ministre et par la société pétitionnaire, tirées de la tardiveté des requêtes nos 21TLo3190 et 21TLo3191 au regard du délai de recours raisonnable, doivent être accueillies. Il s'ensuit que les conclusions de l'association Les Robins des Bois de la Margeride tendant à l'annulation des décisions du préfet de la Lozère des 5 août 2013 et 26 février 2016 ne peuvent qu'être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

12. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative s'opposent à ce que soient mises à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans les présentes instances, les sommes demandées par l'association requérante au titre des frais non compris dans les dépens. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées par la société Vents d'Oc centrale d'énergie renouvelable 17 à ce titre.

D E C I D E :

Article 1er : Il est donné acte du désistement de M. B... C..., ayant-droit de M. A... C..., dans les instances nos 21TLo3190 et 21TLo3191.

Article 2 : Les requêtes nos 21TLo3190 et 21TLo3191 de l'association Les Robins des Bois de la Margeride sont rejetées.

Article 3 : Les conclusions de la société Vents d'Oc centrale d'énergie renouvelable 17 sur le fondement de l'article

L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à l'association Les Robins des Bois de la Margeride, à M. B... C..., au ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire et à la société à responsabilité limitée Vents d'Oc centrale d'énergie renouvelable 17.

Copie en sera adressée au préfet de la Lozère.

Délibéré après l'audience du 7 décembre 2023, à laquelle siégeaient :

M. Chabert, président, M. Haïli, président assesseur, M. Jazon, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 21 décembre 2023. Le rapporteur, F. JazonLe président, D. Chabert, La greffière, N. Baali

La République mande et ordonne au ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, 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 du présent arrêt.

[Retour n° 21TLo3190, 21TLo3191](#)

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MONTPELLIER

N° 2303545

M.S

Mme Eva Delon
Rapporteure

Mme Clarisse Moynier
Rapporteure publique

Audience du 15 septembre 2023
Décision du 6 octobre 2023 _____
095-06
335-01
335-06
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Montpellier

(3^{ème} Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 19 juin 2023, M. S, représenté par Me B, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 17 février 2023 par lequel le préfet de l'Hérault lui a refusé la délivrance d'un titre de séjour, l'a obligé à quitter le territoire français dans un délai de trente jours et a fixé le pays de destination ;

2°) d'enjoindre au préfet de l'Hérault, à titre principal, de lui délivrer une carte de séjour temporaire ou, à titre subsidiaire, de réexaminer sa situation, dans un délai de quinze jours à compter de la notification du jugement à intervenir, si besoin sous astreinte ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 800 euros en application de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991.

Il soutient que :

Sur la décision portant refus de séjour :

- la décision attaquée est entachée d'un défaut de motivation en fait ;
- elle est entachée d'illégalité par voie d'exception, le préfet s'étant fondé sur l'article R. 5221-2 du code du travail, lequel méconnaît le principe d'égalité en ce qu'il institue une différence de traitement injustifiée entre les bénéficiaires de la protection subsidiaire ;
- elle est entachée d'une erreur de fait ;
- elle est entachée d'une erreur de droit, le préfet ne pouvant lui opposer l'absence d'autorisation de travail en étant bénéficiaire de la protection subsidiaire ;
- elle méconnaît les stipulations de l'article 3 de l'accord franco-sénégalais du 23 septembre 2006.
- elle méconnaît les dispositions de l'article L. 435-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, en l'absence d'usage par le préfet de son pouvoir de régularisation ;
- elle est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

Sur la décision portant obligation de quitter le territoire français :

- elle est entachée d'illégalité par voie d'exception, du fait de l'illégalité de la décision portant refus de séjour
- elle est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ;
- elle méconnaît les stipulations de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Par un mémoire en défense, enregistré le 26 juillet 2023, le préfet de l'Hérault conclut au rejet de la requête.

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

L'aide juridictionnelle totale a été accordée à M. S par une décision du 19 mai 2023.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la convention du 1er août 1995 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Sénégal sur la circulation et le séjour des personnes ;
- l'accord franco-sénégalais du 23 septembre 2006 relatif à la gestion concertée des flux migratoires, modifié par l'avenant du 25 février 2008 ;
- la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale ;
- le code du travail ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;
- le code de justice administrative.

Le président de la formation de jugement a dispensé la rapporteure publique, sur sa proposition, de prononcer des conclusions à l'audience, en application des dispositions de l'article R. 732-1-1 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 :

- le rapport de Mme Delon,
- et les observations de Me B, représentant M. S.

Considérant ce qui suit :

1. M. S, ressortissant sénégalais né le X novembre 1992, est entré en France, selon ses déclarations, au mois de décembre 2020, sous couvert d'un titre de séjour délivré par les autorités italiennes, valable du 13 novembre 2019 au 11 novembre 2030. Le 12 janvier 2023, il a sollicité la délivrance d'un titre de séjour en qualité de salarié. Par un arrêté du 17 février 2023, dont il demande l'annulation, le préfet de l'Hérault a rejeté sa demande de titre de séjour, l'a obligé à quitter le territoire français dans un délai de trente jours et a fixé le pays de destination.

Sur les conclusions à fin d'annulation de la décision portant refus de séjour :

2. En premier lieu, aux termes de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration : « Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. / A cet effet, doivent être motivées les décisions qui : / 1° Restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police (...) ». L'article L. 211-5 du même code énonce que la motivation ainsi exigée doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision.

3. Il ressort de l'examen de la décision attaquée que sont mentionnées les considérations tenant aux conditions de séjour en France de M. S ainsi que l'ensemble des éléments tenant à sa situation personnelle, de sorte que la décision attaquée est suffisamment motivée en fait, et le moyen doit être écarté.

4. En deuxième lieu, et d'une part, aux termes de l'article 18 de la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale : « Les États membres octroient le statut conféré par la protection subsidiaire à un ressortissant d'un pays tiers ou à un apatride qui remplit les conditions pour être une personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire conformément aux chapitres II et V ». En vertu des articles 24 et 25 de la même directive, un titre de séjour ainsi qu'un document de voyage sont remis à l'étranger par l'Etat membre lui ayant accordée la protection subsidiaire. En outre, aux termes de l'article 26 de la même directive : « (...) 3. Les États membres autorisent les bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire à exercer une activité salariée ou non salariée, sous réserve des règles généralement applicables dans le secteur d'activité concerné et dans les services publics, immédiatement après que le statut conféré par la protection subsidiaire a été octroyé. Il peut être tenu compte de la situation du marché du travail dans les États membres, y compris pour fixer éventuellement des priorités d'accès à l'emploi pour une période de temps limitée, à déterminer conformément à la législation nationale. Les États membres veillent à ce que le bénéficiaire du statut conféré par la protection subsidiaire ait accès à un poste qui lui a été proposé conformément aux règles nationales relatives à l'établissement d'un ordre de priorité sur le marché du travail. / (...) La législation nationale s'applique en ce qui concerne les rémunérations, l'accès aux régimes de sécurité sociale liés aux activités professionnelles salariées ou non salariées, ainsi que les autres conditions relatives à l'emploi (...) ». En application de ces dispositions, l'article L. 424-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit que : « L'étranger qui a obtenu le bénéfice de la protection subsidiaire se voit délivrer une carte de séjour pluriannuelle portant la mention " bénéficiaire de la protection subsidiaire " d'une durée maximale de quatre ans. / Cette carte est délivrée dès la première admission au séjour de l'étranger ».

5. D'autre part, aux termes de l'article L. 5221-2 du code du travail : « Pour entrer en France en vue d'y exercer une profession salariée, l'étranger présente : / 1° Les documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur ; / 2° Un contrat de travail visé par l'autorité administrative ou une autorisation de travail ». L'article L. 5221-5 du même code dispose que « Un étranger autorisé à séjourner en France ne peut exercer une activité professionnelle salariée en France sans avoir obtenu au préalable l'autorisation de travail mentionnée au 2° de l'article L. 5221-2 (...) ». Aux termes de l'article R. 5221-1 du même code : « I.- Pour exercer une activité professionnelle salariée en France, les personnes suivantes doivent détenir une autorisation de travail lorsqu'elles sont employées conformément aux dispositions du présent code : / 1° Etranger non ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un autre Etat partie à l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse ; / (...) II.- La demande d'autorisation de travail est faite par l'employeur. / (...) Tout nouveau contrat de travail fait l'objet d'une demande d'autorisation de travail ». L'article R. 5221-2 du même code prévoit que « Sont dispensés de l'autorisation de travail prévue à l'article R. 5221-1 : / 1° Les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne, des autres Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen et de la Confédération suisse, dans les conditions prévues aux articles L. 233-1 et L. 233-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ainsi que les membres de leur famille titulaires d'une carte de séjour portant la mention " membre de la famille d'un citoyen de l'Union ", en application de l'article L. 233-5 du même code ; / (...) 14° Le titulaire de la carte de séjour pluriannuelle portant la mention " bénéficiaire de la protection subsidiaire " ou " membre de la famille d'un bénéficiaire de la protection subsidiaire ", délivrée en application des articles L. 424-9 et L. 424-11 du même code (...) ».

6. Pour refuser à M. S le droit au séjour, le préfet de l'Hérault s'est fondé, notamment, sur le motif tiré de son absence de transmission, en dépit d'un courrier en ce sens du 17 janvier 2023, des éléments nécessaires à la saisine par la préfecture de la plate-forme de la main d'œuvre étrangère. Il ressort également des pièces du dossier, notamment du titre de voyage délivré à M. S par les autorités italiennes valable du 5 décembre 2019 au 1er avril 2024, que celui-ci est bénéficiaire de la protection subsidiaire.

7. En troisième lieu, il résulte de la lecture combinée des différentes dispositions précitées aux points 4 et 5 que lorsqu'une personne s'est vu reconnaître le bénéfice de la protection subsidiaire dans un Etat membre de l'Union européenne (UE), sur le fondement de persécutions subies dans l'Etat dont elle a la nationalité, elle ne peut plus normalement, aussi longtemps que le bénéfice de cette protection lui est maintenu et effectivement garanti dans l'Etat qui lui a reconnu ce statut, revendiquer auprès d'un autre Etat membre, le bénéfice d'une protection conventionnelle ou subsidiaire. Par conséquent, l'étranger qui s'est vu accorder une telle protection par un Etat membre bénéficie d'un droit au séjour délivré par ce même Etat et, ce faisant, demeure soumis à la législation nationale de cet Etat. Ainsi, dès lors que M. S bénéficie de la protection subsidiaire accordée par les autorités italiennes, il ne peut se prévaloir des dispositions précitées du 14° de l'article R. 5221-2 du code du travail, dont l'application demeure réservée aux étrangers s'étant vu reconnaître la protection subsidiaire par les autorités françaises. Dès lors, le préfet de l'Hérault a pu, à bon droit, lui opposer le motif tiré de l'absence de transmission des éléments nécessaires à la saisine de la plate-forme de la main d'œuvre étrangère.

8. En quatrième lieu, dans la mesure où les étrangers sollicitant le bénéfice d'une protection internationale auprès de la France et de l'Italie ne sont pas placés dans une situation identique, les dispositions précitées de l'article R. 5221-2 du code du travail ne portent aucune atteinte au principe d'égalité et, par suite, leur illégalité ne peut valablement être invoquée par voie d'exception à l'appui des conclusions dirigées contre la décision du préfet portant refus de séjour.

9. En cinquième lieu, aux termes de l'article 3 de l'accord franco-sénégalais du 23 septembre 2006 relatif à la gestion concertée des flux migratoires, modifié par l'avenant du 25 février 2008 : « (...) La carte de séjour temporaire portant la mention "salarié", d'une durée de douze mois renouvelable, ou celle portant la mention "travailleur temporaire" sont délivrées, sans que soit prise en compte la situation de l'emploi, au ressortissant sénégalais titulaire d'un contrat de travail visé par l'Autorité française compétente, pour exercer une activité salariée dans l'un des métiers énumérés à l'annexe IV (...) ».

10. Contrairement à ce que fait valoir M. S, la « situation de l'emploi » au sens des stipulations précitées correspond à l'existence d'une tension sur le marché du travail dans un secteur professionnel et non à la nécessité de bénéficier d'une autorisation de travail, par le biais de la saisine de la plate-forme de la main d'œuvre étrangère. Par conséquent, et ainsi qu'il a été énoncé au point 8, le préfet de l'Hérault n'a pas procédé à une inexacte application des stipulations précitées et le moyen ne peut qu'être écarté.

11. En sixième lieu, si M. S soutient être entré en France muni de son titre de séjour italien, il ne démontre pas, ainsi que l'a relevé le préfet, être entré sur le territoire français en décembre 2020. Ainsi, M. S n'établit pas que le préfet aurait fondé la décision attaquée sur un fait matériellement inexact, de sorte que le moyen doit être écarté.

12. En septième lieu, aux termes de l'article 42 de l'accord franco-sénégalais précité : « Un ressortissant sénégalais en situation irrégulière en France peut bénéficier, en application de la législation française, d'une admission exceptionnelle au séjour se traduisant par la délivrance d'une carte de séjour temporaire portant : - soit la mention "salarié" s'il exerce l'un des métiers mentionnés dans la liste figurant en annexe IV de l'Accord et dispose d'une proposition de contrat de travail ; / - soit la mention "vie privée et familiale" s'il justifie de motifs humanitaires ou exceptionnels ». En outre, aux termes de l'article L. 435-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : « L'étranger dont l'admission au séjour répond à des considérations humanitaires ou se justifie au regard des motifs exceptionnels qu'il fait valoir peut se voir délivrer une carte de séjour temporaire portant la mention "salarié", "travailleur temporaire" ou "vie privée et familiale", sans que soit opposable la condition prévue à l'article L. 412-1 (...) ». Les stipulations du paragraphe 42 de l'accord franco-sénégalais du 23 septembre 2006, dans sa rédaction issue de l'avenant signé le 25 février 2008, renvoyant à la législation française en matière d'admission exceptionnelle au séjour des ressortissants sénégalais en situation irrégulière rendent applicables à ces ressortissants les dispositions de l'article L. 435-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Dès lors, le préfet, saisi d'une demande d'admission exceptionnelle au séjour par un ressortissant sénégalais en situation irrégulière, est conduit, par l'effet de l'accord du 23 septembre 2006 modifié, à faire application des dispositions de l'article L. 435-1 du code.

13. M. S, qui soutient être arrivé en France en 2020, fait valoir son insertion professionnelle. Il ressort des pièces du dossier qu'il a été bénéficiaire de contrats à durée déterminée, du 18 mars 2020 au 31 août 2020, puis à compter du 27 novembre 2021, en qualité notamment de commis de cuisine et d'agent de propreté, puis il fait état du contrat à durée indéterminée dont il bénéficie depuis le 20 juin 2022, à temps incomplet. M. S justifie ainsi, à la date de la décision attaquée, de 32 mois d'activité professionnelle, soit deux ans et huit mois, la majorité ayant été effectuée à temps incomplet. Pour louables que soient ses démarches d'insertion socio-professionnelles, celles-ci ne sauraient fonder aucun motif exceptionnel ou circonstance humanitaire. Dès lors, en prenant la décision attaquée, le préfet n'a pas méconnu son pouvoir de régularisation et n'a pas davantage porté une appréciation manifestement erronée sur sa situation.

14. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation présentées par M. S à l'encontre de la décision portant refus de séjour sont rejetées.

Sur les conclusions à fin d'annulation de la décision portant obligation de quitter le territoire français :

15. En premier lieu, en l'absence d'illégalité entachant la décision portant refus de séjour, ainsi qu'il vient d'être énoncé, M. S n'est pas fondé à se prévaloir d'une telle illégalité par voie d'exception, à l'appui de ses conclusions dirigées contre la décision portant obligation de quitter le territoire français.

16. En deuxième lieu, aux termes de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. / 2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

17. En l'absence de toute attache familiale ou privée en France, M. S n'est pas fondé à soutenir que le préfet de l'Hérault aurait, par la décision attaquée, porté une atteinte disproportionnée à son droit de mener une vie privée et familiale normale et, par suite, qu'il aurait méconnu les stipulations précitées de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

18. En dernier lieu, et pour les mêmes motifs que ceux énoncés au point 14, M. S n'est pas fondé à soutenir que, en prenant la mesure d'éloignement contestée, le préfet de l'Hérault aurait porté une appréciation manifestement erronée sur sa situation.

19. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation présentées par M. S sont rejetées ainsi que, par voie de conséquence, ses conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte et celles présentées sur le fondement de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991.

DECIDE :

Article 1er : La requête présentée par M. S est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à M. S, au préfet de l'Hérault et à Me B.

Délibéré après l'audience du 15 septembre 2023, à laquelle siégeaient :

M. Gayrard, président, Mme Pastor, première conseillère, Mme Delon, conseillère.

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

La rapporteure, E. Delon, Le président, J-P. Gayrard, La greffière, I. Laffargue

La République mande et ordonne au préfet de l'Hérault en ce qui le concerne et 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,
Montpellier, le 6 octobre 2023.
La greffière, I. Laffargue

[Retour n° 23TL03545](#)

Cour Administrative d'Appel de TOULOUSE

4ème chambre

N° 21TL23869

Président

M. CHABERT

Rapporteur

M. Florian JAZERON

Rapporteur public

Mme MEUNIER-GARNER

RÉPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Audience du 21 septembre 2023

Décision du 5 octobre 2023

29-035

44-02

68-03

68-06

C+

Vu les procédures suivantes :

Par une requête enregistrée le 5 octobre 2021 sous le n° 21BX03869 au greffe de la cour administrative d'appel de Bordeaux et ensuite sous le n° 21TL23869 au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse, puis un mémoire enregistré le 7 décembre 2022, la société Ferme éolienne de Comps, représentée par Me Versini-Campinchi, demande à la cour, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler l'arrêté du 4 août 2021 par lequel la préfète de l'Aveyron lui a refusé l'autorisation unique sollicitée en vue de la construction et de l'exploitation d'une installation de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent composée de cinq aérogénérateurs sur le territoire de la commune de Comps-Lagrand'ville ;

2°) de lui délivrer l'autorisation sollicitée et, le cas échéant, d'enjoindre au préfet de l'Aveyron de préciser les prescriptions applicables à cette installation, dans un délai d'un mois suivant la notification de l'arrêt, sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;

3°) de rejeter l'intervention présentée par l'association « A contre vent » et les autres intervenants ;

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

Elle soutient que :

- l'arrêté en litige a été signé par une autorité incompétente ;
- il est insuffisamment motivé tant en droit qu'en fait ;
- les motifs opposés par la préfète tirés des atteintes à la commodité du voisinage, à la protection du paysage et à la préservation du patrimoine méconnaissent l'autorité de la chose jugée par la cour administrative d'appel de Bordeaux ; ils reposent sur une erreur de méthodologie dès lors que la préfète n'a pas analysé les enjeux paysagers avant de se prononcer sur les impacts du projet ; ils procèdent d'une erreur d'appréciation s'agissant de l'impact du projet sur les villages et hameaux avoisinants, des impacts cumulés avec les autres parcs et projets éoliens et de l'impact sur les sites patrimoniaux ;

- les motifs opposés par la préfète tirés des atteintes à la protection de la faune volante procèdent d'une erreur d'appréciation s'agissant tant de l'avifaune que des chiroptères ;
- en outre, l'intervention de l'association « A contre vent » et des autres intervenants est irrecevable en l'absence de justification de leur intérêt à intervenir ;
- les intervenants ne sont par ailleurs pas recevables à présenter des demandes de substitution de motifs.

Par un mémoire en défense enregistré le 26 octobre 2022, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires conclut :

1°) à titre principal, au rejet de la requête ;

2°) à titre subsidiaire, au rejet de la demande de la société requérante tendant à ce que la présente cour lui délivre l'autorisation unique sollicitée.

Il soutient que :

- les moyens invoqués par la société requérante ne sont pas fondés ;
- à titre subsidiaire, en cas d'annulation de l'arrêté, la cour ne pourrait faire droit aux conclusions tendant à l'octroi de l'autorisation unique en l'absence de présentation d'une demande de dérogation au titre de la législation relative aux espèces protégées.

Par des mémoires en intervention enregistrés le 26 octobre 2022 et le 9 janvier 2023, l'association « A contre vent », la commune de Comps-Lagrاند'ville, M. Bernard Angelot et Mme Stéphanie Thuriès, Mme Valérie Benoit, M. Davy Falip et Mme Marylène Angles, M. Didier Larnaudie, Mme Paulette Terral, M. Gérard Blanc, M. Christian et Mme Maria Carmen Mage, M. René Julien et Mme Laurence Marty, M. Nicolas et Mme Caroline Bourguignon, M. Bernard et Mme Claudine Guitard, M. Régent et Mme Josiane Bance, M. Jean Claude et Mme Hélène Virenque, M. Camille et Mme Maryse Gabrillargues, M. Frédéric et Mme Pascale Guitard, M. Fabien Bonnafoous et Mme Christelle Galibert, M. David et Mme Mélanie Roquette, Mme Chrystel Alquier, M. Jean-Claude et Mme Maryse Lacaze, M. Lionel et Mme Corinne Jeantet, M. Gilles Roquefeuil et Mme Christine Cambon, M. Thierry et Mme Christelle Vaysse, M. Sébastien et Mme Sonia Lacoste, M. Gilles et Mme Nathalie Bonami, M. Pascal Albinet et Mme Isabelle Leroy, M. Jean-Philippe Viguier et Mme Nadia Loubière, M. Xavier Soulages et Mme Stéphanie Trézières, M. Charles et Mme Marie-Thérèse Combelles, Mme Géraldine Lacaze, M. Didier Rigal, M. Alain et Mme Jacqueline Angles, M. Pascal et Mme Sandrine Roëls et Mme Bernadette Vernhes, représentés par la SELAS De Bodinat - Echezar, concluent au rejet de la requête.

Ils soutiennent que :

- leur intervention au soutien du ministre est recevable ;
- les moyens invoqués par la société requérante ne sont pas fondés ;
- le cas échéant, la cour pourrait procéder à une substitution de base légale dès lors que le projet de la société requérante n'est pas autorisé par le règlement du plan local d'urbanisme intercommunal de la communauté de communes du Pays de Salars ;
- le refus aurait pu être fondé sur l'absence de dépôt d'une demande de dérogation au titre de la législation relative aux espèces protégées ; la cour pourrait faire droit à la demande de substitution de motif présentée par le ministre sur ce fondement ;
- à titre subsidiaire, en cas d'annulation de l'arrêté, la cour ne pourrait faire droit aux conclusions tendant à l'octroi de l'autorisation en raison, d'une part, de la méconnaissance du plan local d'urbanisme intercommunal ainsi que du schéma de cohérence territoriale, d'autre part, de l'insuffisance de l'étude d'impact et, enfin, de l'absence de dépôt d'une demande de dérogation au titre de la législation relative aux espèces protégées.

Par une ordonnance du 9 décembre 2022, la clôture de l'instruction a été fixée au 10 janvier 2023.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- l'ordonnance n° 2014-355 du 20 mars 2014 ;
- l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 ;
- le décret n° 2014-450 du 2 mai 2014 ;
- l'arrêté du 23 avril 2007 fixant la liste des mammifères protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection ;
- l'arrêté du 29 octobre 2009 fixant la liste des oiseaux protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection ;
- 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. Jazon, premier conseiller,
- les conclusions de Mme Meunier-Garner, rapporteure publique,
- les observations de Me Duclerc, représentant la société requérante, et de Me Echezar, représentant les intervenants.

Considérant ce qui suit :

1. La société Ferme éolienne de Comps a déposé auprès des services de la préfecture de l'Aveyron, le 8 septembre 2015, une demande d'autorisation unique pour la construction et l'exploitation d'une installation de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent regroupant cinq aérogénérateurs d'une hauteur de 130 mètres en bout de pale et d'une puissance maximale de 3,3 mégawatts sur le territoire de la commune de Comps-Lagrandville. Par un arrêté du 8 février 2016, le préfet de l'Aveyron a rejeté cette demande d'autorisation unique à l'issue de la phase d'examen préalable. La société pétitionnaire a contesté cet arrêté devant le tribunal administratif de Toulouse, lequel a rejeté sa demande par un jugement n° 1601627 du 9 octobre 2018. Elle a relevé appel de ce jugement devant la cour administrative d'appel de Bordeaux, laquelle a, par un arrêt n° 18BX04582 rendu le 19 mai 2020, annulé ledit jugement et l'arrêté du 8 février 2016 et enjoint au préfet de prendre une nouvelle décision sur la poursuite de l'instruction de la demande d'autorisation. La préfète de l'Aveyron a poursuivi l'instruction en soumettant le projet à une enquête publique. Puis, par un arrêté du 4 août 2021, la préfète a de nouveau refusé de délivrer l'autorisation unique sollicitée le 8 septembre 2015. Par la présente requête, la société Ferme éolienne de Comps demande l'annulation de cet arrêté.

Sur la fin de non-recevoir opposée à l'intervention en défense :

2. L'association « A contre vent », créée le 24 janvier 2014, a pour objet la défense de l'environnement et du cadre de vie des habitants du département de l'Aveyron et notamment la lutte contre les projets et installations de parcs éoliens. La commune de Comps-Lagrandville est la commune sur le territoire de laquelle le projet de parc éolien en litige doit s'implanter. Les particuliers intervenants résident à Comps-Lagrandville ou dans les communes limitrophes. Par suite, les intervenants justifient d'un intérêt suffisant pour intervenir en défense au soutien de l'arrêté en litige. Il en résulte que leur intervention en défense doit être admise et que la fin de non-recevoir opposée par la société requérante à cette intervention doit être écartée.

Sur les conclusions tendant à l'annulation de l'arrêté attaqué :

3. L'article 3 de l'ordonnance du 20 mars 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement, alors en vigueur, dispose que : « L'autorisation unique ne peut être accordée que si les mesures que spécifie l'arrêté préfectoral permettent

de prévenir les dangers ou inconvénients pour les intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 et L. 511-1 du code de l'environnement (...) ». 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 économe des sols naturels, agricoles ou forestiers, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique. ».

4. Il ressort de la motivation de l'arrêté attaqué que, pour refuser de délivrer à la société Ferme éolienne de Comps l'autorisation unique sollicitée le 8 décembre 2015, la préfète de l'Aveyron s'est fondée sur ce que le projet de parc éolien porterait atteinte, d'une part, au paysage, au patrimoine et au cadre de vie et, d'autre part, à l'avifaune et aux chiroptères.

En ce qui concerne les motifs tirés des impacts du projet de parc éolien sur le paysage, le patrimoine et le cadre de vie des habitants :

5. D'une part, il résulte de l'instruction que l'aire d'implantation du projet en litige se situe à la jonction des plateaux du Lévézou et du Ségala dans un secteur de bocage et de pâturage ne bénéficiant d'aucune protection particulière aux plans paysager et patrimonial. La zone se trouve à environ 1,3 kilomètre au nord du village de Comps-Lagrandville et se caractérise par l'existence de petits hameaux dispersés présentant une densité de population modérée. Il ressort notamment des photomontages produits à l'appui de la demande d'autorisation unique que l'impact du projet éolien sur les lieux habités les plus proches resterait mesuré et qu'il serait en partie atténué par le renforcement des plantations prévu par la société pétitionnaire. Les mêmes photomontages ne révèlent par ailleurs aucun effet de surplomb ou d'écrasement significatif des habitations par les aérogénérateurs envisagés. En outre, si l'arrêté préfectoral attaqué mentionne la présence de vingt quatre éoliennes autorisées dans un rayon de 20 kilomètres autour de la zone litigieuse, il résulte de l'instruction que les parcs installés ou projetés les plus proches se situent respectivement à 8,7 et 12 kilomètres de cette zone, de sorte qu'aucun effet d'encercllement ou de saturation visuelle ne peut être regardé comme établi, y compris depuis les points de vue situés sur la route nationale n° 88. Dans ces conditions, la préfète de l'Aveyron n'a pas pu légalement se fonder sur les atteintes portées par le projet au paysage et au cadre de vie des habitants pour rejeter la demande d'autorisation déposée par la société Ferme éolienne de Comps.

6. D'autre part, il résulte également de l'instruction, notamment de l'étude d'impact ainsi que de l'avis paysager émis par les services de l'Etat le 2 novembre 2015 que, si une vingtaine de monuments ou sites classés ou inscrits sont recensés dans l'aire d'étude éloignée et intermédiaire, le parc éolien n'aurait aucune incidence significative sur ces monuments et sites et notamment sur le piton et la cathédrale de Rodez situés à environ 11 kilomètres. Il ressort de ces mêmes documents qu'aucun monument ou site protégé n'est localisé dans l'aire d'étude rapprochée du projet en litige. Si l'arrêté préfectoral attaqué relève la proximité de cinq édifices bénéficiant d'une renommée locale, il résulte cependant de l'instruction que l'abbaye de Bonnecombe, située en contrebas dans la vallée du Viaur, n'est pas susceptible de présenter une interaction visuelle avec les aérogénérateurs et que le château de Vareilles n'est pas orienté vers la zone du projet, si bien que les éoliennes ne seraient visibles que depuis sa voie d'accès. Les vues depuis le château de La Fon et l'église de Magrin seraient atténuées par leur situation à plus de 2 kilomètres et, si l'église de Comps-Lagrandville serait davantage impactée par le projet, le photomontage contenu dans l'étude d'impact ne révèle pas de rupture d'échelle majeure entre les éoliennes et le clocher de cette église dont seul le retable est classé au titre des monuments historiques. Eu égard à l'ensemble de ces éléments, la préfète de l'Aveyron n'a pas pu légalement estimer que le projet de parc éolien de la société Ferme éolienne de Comps serait susceptible de porter atteinte au patrimoine et, partant, à l'objectif de conservation des sites et monuments mentionné par l'article L. 511-1 précité du code de l'environnement.

En ce qui concerne les motifs tirés des impacts du projet de parc éolien sur la faune et plus particulièrement sur l'avifaune et les chiroptères :

7. D'une part, il résulte de l'instruction que, si le site d'implantation projeté se trouve à proximité de trois zones d'inventaires écologiques identifiées le long de la vallée du Viaur pour leurs milieux naturels propices à l'avifaune, la sensibilité du site lui-même reste modérée, avec notamment une richesse qualifiée de « moyenne » par l'étude d'impact s'agissant des oiseaux nicheurs et un positionnement des éoliennes à l'écart des principaux couloirs de migration. Les inventaires naturalistes réalisés par la société pétitionnaire avant 2015 ont mis en évidence la présence de plusieurs espèces d'oiseaux migrateurs au sein de l'aire d'étude, dont sept espèces patrimoniales, au nombre desquelles le milan royal. Il ressort toutefois de l'étude d'impact et il n'est d'ailleurs pas contesté que les espèces en cause ne nichent pas dans la zone d'implantation projetée, mais seulement dans la vallée du Viaur. Il en ressort également que le milan royal et le busard-saint-martin n'ont été observés qu'à peu de reprises en chasse ou en déplacement dans la zone lors de ces inventaires. S'il est vrai que le site retenu pour installer les éoliennes est traversé par trois couloirs de migration postnuptiale et que les aérogénérateurs projetés seraient implantés perpendiculairement à ces axes, il s'agit toutefois de couloirs migratoires secondaires, ainsi que le mentionne au demeurant l'arrêté attaqué, concernant des flux d'oiseaux diffus et des effectifs relativement faibles. Il est par ailleurs prévu de conserver entre les cinq éoliennes une distance significative, comprise entre 400 mètres et 450 mètres, pour prévenir le risque d'effet-barrière pour l'avifaune migratrice. La société pétitionnaire a également prévu de mettre le parc éolien à l'arrêt pendant les périodes de travaux agricoles sensibles pour le milan royal à la fin de l'été et à l'automne. Enfin, si la mission régionale de l'autorité environnementale d'Occitanie a reproché à la société requérante de n'avoir pas pris en compte les données les plus récentes et notamment les résultats des suivis de mortalité des parcs éoliens voisins, lesquels sont néanmoins distants de plus de 8 kilomètres pour les plus proches, le ministre et les intervenants n'apportent aucune précision sur les espèces et le nombre de spécimens concernés et n'établissent donc pas que les impacts du projet sur l'avifaune auraient été sous-évalués. En tout état de cause, à supposer que la sensibilité du site ait évolué depuis les inventaires réalisés en 2015, la société pétitionnaire a proposé, dans son mémoire en réponse à la mission régionale de l'autorité environnementale, de mettre en place un système de détection et d'effarouchement des oiseaux couplé à un arrêt des machines, pour renforcer les mesures de protection de l'avifaune. Le ministre et les intervenants ne remettent pas sérieusement en cause l'efficacité d'un tel système, dont la mise en œuvre pouvait être imposée par la préfète dans le cadre des prescriptions assortissant une éventuelle autorisation et qui permettait de regarder le projet éolien en litige comme présentant des impacts résiduels faibles pour l'avifaune. En conséquence, la préfète n'a pas pu légalement se fonder sur les atteintes à l'avifaune pour refuser l'autorisation sollicitée par la société requérante.

8. D'autre part, il résulte également de l'instruction que la zone d'implantation du projet se situe à 375 mètres au sud de la zone spéciale de conservation dite « Vallées du Tarn, de l'Aveyron, du Viaur, de l'Agout et du Gijou », identifiée au titre du réseau Natura 2000 pour la protection des chiroptères. Les inventaires réalisés par la société pétitionnaire ont d'ailleurs permis de mettre en évidence la sensibilité du site pour les chauves-souris, avec notamment une richesse qualifiée de « forte » par l'étude d'impact eu égard à la présence avérée d'un nombre significatif d'espèces, dont une dizaine revêtant un statut patrimonial. La réalisation du projet de parc éolien nécessiterait la suppression de 740 mètres linéaires de haies constituant des habitats préférentiels pour les chiroptères et entraînerait donc une perte de gîtes et de zones de chasse pour ces espèces. La société requérante a cependant prévu de procéder aux travaux en dehors des périodes les plus sensibles et a proposé à titre de mesure compensatoire de replanter ou restaurer 1 480 mètres linéaires de haies dans les environs du projet. L'implantation des aérogénérateurs serait par ailleurs susceptible de créer pour les chiroptères un risque de mortalité par collision ou par barotraumatisme, mais la société pétitionnaire a prévu de construire les éoliennes à l'écart de l'axe de migration de la noctule de Leisler et de limiter l'attractivité des espaces situés sous les machines par la pose de revêtements neutres sur les plateformes, la restriction de l'éclairage nocturne et l'obturation des cavités des nacelles. Elle a proposé en outre de mettre en place un système de régulation des éoliennes en fonction de l'activité des chiroptères et indique avoir suivi sur ce point les recommandations émises par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Midi-Pyrénées en 2015 en

prévoyant la mise en œuvre de ce système sur les cinq aérogénérateurs dès leur mise en service, sur la période de mars à octobre, pour des vitesses de vent inférieures à 6 mètres par seconde et des températures supérieures à 10° C. Le ministre et les intervenants n'avancent aucun élément susceptible de susciter le doute sur les paramètres ainsi retenus et n'apportent aucune précision sur les résultats des suivis de mortalité observés sur les parcs éoliens avoisinants. Ils n'établissent donc pas que les auteurs de l'étude d'impact auraient sous-estimé les incidences du projet en estimant que ses impacts résiduels sur les chiroptères pouvaient être qualifiés de « faibles à modérés » compte tenu de l'ensemble des mesures envisagées par la société pétitionnaire. Il en résulte que la préfète n'a pu légalement se fonder sur les atteintes aux chiroptères pour opposer le refus en litige.

En ce qui concerne les demandes de substitution de motifs :

9. D'une part, si les intervenants soutiennent que le projet de la société pétitionnaire ne pourrait pas être autorisé au regard du règlement du plan local d'urbanisme intercommunal de la communauté de communes du Pays de Salars applicable aux parcelles constituant l'assiette du projet, l'argumentation présentée sur ce point ne tend pas à une substitution de base légale à laquelle le juge administratif pourrait le cas échéant procéder d'office, mais à une substitution de motif, laquelle ne saurait être demandée au juge que par l'administration auteur de l'arrêté en litige. Par suite, les intervenants ne peuvent utilement soutenir que l'arrêté de refus attaqué pouvait être fondé sur l'application de ce plan local d'urbanisme intercommunal.

10. D'autre part, si les intervenants soutiennent que l'autorisation unique aurait pu être refusée au motif que la société pétitionnaire n'avait pas déposé une demande de dérogation au titre de la législation relative aux espèces protégées, la demande de substitution de motif présentée en ce sens ne peut être accueillie pour les mêmes raisons que celles exposées au point précédent. A cet égard et contrairement à ce que soutiennent les intervenants, le ministre n'a pas fait valoir en défense que l'absence de présentation d'une demande de dérogation au titre de la législation sur les espèces protégées aurait pu justifier le refus de l'autorisation unique par la préfète, mais a seulement soutenu, à titre subsidiaire, qu'en cas d'annulation de l'arrêté en litige, la cour ne pourrait pas faire elle-même droit aux conclusions tendant à la délivrance de l'autorisation en raison de l'inexistence actuelle d'une telle demande de dérogation.

11. Il résulte de ce qui précède qu'aucun des motifs opposés par la préfète de l'Aveyron pour refuser l'autorisation unique sollicitée par la société Ferme éolienne de Comps n'est de nature à justifier légalement un tel refus. Par voie de conséquence et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, la société pétitionnaire est fondée à demander l'annulation de l'arrêté du 4 août 2021 refusant de lui délivrer cette autorisation.

Sur les conclusions tendant à la délivrance de l'autorisation :

12. En vertu des dispositions du I de l'article 8 de l'ordonnance du 20 mars 2014, les décisions par lesquelles l'autorité administrative accorde ou refuse une autorisation unique sont soumises à un contentieux de pleine juridiction. Lorsqu'il statue sur le fondement de cet article, le juge a le pouvoir d'autoriser la création et le fonctionnement de l'installation classée pour la protection de l'environnement en l'assortissant des conditions qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement. Il a, en particulier, le pouvoir d'annuler la décision par laquelle l'autorité administrative a refusé l'autorisation sollicitée et d'accorder lui-même cette autorisation aux conditions qu'il fixe ou, le cas échéant, en renvoyant le bénéficiaire devant le préfet pour fixer ces conditions.

13. D'une part, aux termes de l'article 2 de l'ordonnance du 20 mars 2014 : « Les projets mentionnés à l'article 1er sont autorisés par un arrêté préfectoral unique, dénommé "autorisation unique" dans le présent titre. / Cette autorisation unique vaut autorisation au titre de l'article L. 512-1 du code de l'environnement et, le cas échéant, permis de construire au titre de l'article L. 421-1 du code de

l'urbanisme (...) ». Selon l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme : « Lorsqu'un refus opposé à une demande d'autorisation d'occuper ou d'utiliser le sol (...) a fait l'objet d'une annulation juridictionnelle, la demande d'autorisation (...) confirmée par l'intéressé ne peut faire l'objet d'un nouveau refus ou être assortie de prescriptions spéciales sur le fondement de dispositions d'urbanisme intervenues postérieurement à la date d'intervention de la décision annulée, sous réserve que l'annulation soit devenue définitive et que la confirmation de la demande (...) soit effectuée dans les six mois suivant la notification de l'annulation au pétitionnaire. ». Les dispositions précitées de l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme sont applicables en cas d'annulation juridictionnelle d'un refus d'autorisation unique lorsque la demande d'autorisation unique portait, comme en l'espèce, sur un projet d'installation nécessitant un permis de construire au titre de l'article L. 421-1 du même code.

14. Lorsqu'une juridiction, à la suite de l'annulation d'un refus opposé à une demande de permis de construire, fait droit à des conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint à l'autorité administrative de réexaminer cette demande, ces conclusions aux fins d'injonction présentées par le requérant doivent être regardées comme confirmant sa demande initiale. Par suite, l'autorité administrative compétente doit, sous réserve que l'annulation soit devenue définitive et que le pétitionnaire ne dépose pas une demande de permis de construire portant sur un nouveau projet, réexaminer la demande initiale sur le fondement des règles d'urbanisme applicables à la date de la décision annulée, en application de l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme.

15. L'article 9 du titre III du règlement du plan local d'urbanisme intercommunal de la communauté de communes du Pays de Salars, approuvé le 19 janvier 2022, dispose que : « Les installations de production d'énergie renouvelable de type parcs éoliens ne sont autorisées que dans les secteurs dédiés (Néol) ». Il est vrai que la zone d'implantation retenue par la société Ferme éolienne de Comps pour le projet éolien en litige n'est pas classée dans un tel secteur par le document graphique de ce plan applicable à la commune de Comps-Lagrandville. Toutefois, il résulte de ce qui a été indiqué au point 1 du présent arrêt que l'arrêté de refus en litige est intervenu à la suite de l'annulation d'un premier refus par la cour administrative d'appel de Bordeaux et de l'injonction prononcée par cette juridiction en vue de la poursuite de l'instruction par la préfète de l'Aveyron. En application des dispositions et principes mentionnés aux deux points précédents, la demande d'autorisation unique présentée par la société pétitionnaire le 8 septembre 2015 ne peut donc pas se voir opposer les règles d'urbanisme entrées en vigueur après la date du premier refus annulé, soit le 8 février 2016. Dans ces conditions, les intervenants ne peuvent utilement soutenir que les dispositions du plan local d'urbanisme intercommunal approuvé le 19 janvier 2022 s'opposeraient à la délivrance de l'autorisation unique sollicitée par la société requérante. Par ailleurs, les intervenants ne peuvent davantage utilement invoquer la contrariété du projet éolien avec les dispositions du document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale du Lévézou dès lors qu'aucun texte législatif ou réglementaire ne rend opposables à une autorisation unique les dispositions d'un tel document.

16. D'autre part, aux termes de l'article R. 122-5 du code de l'environnement dans sa rédaction alors en vigueur : « Le contenu de l'étude d'impact est proportionné à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, à l'importance et la nature des travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine. (...) ». Les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude d'impact ne sont susceptibles de vicier la procédure suivie et donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de cette étude, que si elles ont pu avoir pour effet de nuire à l'information complète des personnes intéressées ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'administration.

17. Les intervenants soulignent que la mission régionale d'autorité environnementale a relevé certaines lacunes de l'étude d'impact produite par la société requérante et soutiennent que ladite étude présenterait en particulier des insuffisances quant aux méthodes utilisées pour la réalisation des inventaires et pour l'évaluation des impacts du projet. Les insuffisances ainsi invoquées ne sont cependant pas suffisamment caractérisées et il ne résulte notamment pas de l'instruction qu'elles

auraient eu pour effet de nuire à l'information complète de la population lors de l'enquête publique. Par suite, les intervenants ne sont pas fondés à soutenir que de telles insuffisances feraient par elles-mêmes obstacle à l'octroi de l'autorisation unique.

18. Enfin, selon l'article L. 411-1 du code de l'environnement : « I. - Lorsqu'un intérêt scientifique particulier, le rôle essentiel dans l'écosystème ou les nécessités de la préservation du patrimoine naturel justifient la conservation (...) d'espèces animales non domestiques (...) et de leurs habitats, sont interdits : / 1° La destruction ou l'enlèvement des œufs ou des nids, la mutilation, la destruction, (...), la perturbation intentionnelle (...) d'animaux de ces espèces (...); / 3° La destruction, l'altération ou la dégradation (...) de ces habitats d'espèces ; / (...) ». Selon l'article L. 411-2 de ce code : « I. – Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles sont fixées : (...) / 4° La délivrance de dérogations aux interdictions mentionnées aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 411-1, à condition qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante (...) et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle / (...) ». Le pétitionnaire doit obtenir une dérogation « espèces protégées » si le risque que le projet comporte pour les espèces protégées est suffisamment caractérisé. A ce titre, les mesures d'évitement et de réduction des atteintes portées aux espèces protégées proposées par le pétitionnaire doivent être prises en compte. Dans l'hypothèse où les mesures d'évitement et de réduction proposées présentent, sous le contrôle de l'administration, des garanties d'effectivité telles qu'elles permettent de diminuer le risque pour les espèces au point qu'il apparaisse comme n'étant pas suffisamment caractérisé, il n'est pas nécessaire de solliciter une telle dérogation.

19. Il résulte de ce qui a été exposé au point 7 du présent arrêt que, compte tenu des mesures d'évitement et de réduction proposées par la société Ferme éolienne de Comps dans l'étude d'impact et au cours de l'instruction de sa demande d'autorisation, y compris la mise en place d'un système de détection, d'effarouchement et d'arrêt sur les éoliennes, le projet en litige n'est susceptible d'avoir que des incidences faibles sur l'avifaune. Il ne présente donc pas des risques suffisamment caractérisés pour rendre nécessaire une demande de dérogation au titre de la préservation des espèces protégées d'oiseaux. Il résulte en outre de ce qui a été indiqué au point 8 de cet arrêt que, compte tenu des mesures d'évitement et de réduction prévues par la société requérante, le projet éolien n'aurait que des impacts faibles à modérés sur les chiroptères, les impacts modérés ne concernant au demeurant que la destruction d'habitats provoquée par la suppression de haies, sans qu'il ne résulte de l'instruction et qu'il ne soit même allégué que la suppression de ces haies serait de nature à remettre en cause le bon accomplissement des cycles biologiques, ainsi que le prévoit l'article 2 de l'arrêté ministériel susvisé du 23 avril 2007 pour imposer le dépôt d'une demande de dérogation. Il s'ensuit que les risques liés à ce projet ne sont pas non plus suffisamment caractérisés s'agissant des espèces protégées de chiroptères. Dès lors, le ministre et les intervenants ne sont pas fondés à soutenir que l'autorisation unique ne pourrait pas être délivrée à la société requérante en raison de l'absence de demande de dérogation aux interdictions mentionnées par l'article L. 411-1 précité du code de l'environnement.

20. Il résulte de ce qui précède qu'aucun des motifs invoqués par le ministre et les intervenants, ni aucun autre motif résultant de l'instruction, n'est de nature à faire obstacle à l'octroi de l'autorisation unique sollicitée par la société requérante. Dans ces conditions, il y a lieu pour la cour de mettre en œuvre ses pouvoirs de pleine juridiction en délivrant à ladite société l'autorisation de construire et d'exploiter le parc éolien décrit dans sa demande déposée le 8 septembre 2015. Il y a lieu, par ailleurs, de renvoyer la société requérante devant le préfet de l'Aveyron en vue de la détermination par arrêté des conditions indispensables à la protection des intérêts énoncés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement. Il est enjoint au préfet de l'Aveyron de fixer les conditions en cause dans un délai de quatre mois suivant la notification du présent arrêt, sans qu'il soit nécessaire d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les frais liés au litige :

21. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat, partie perdante dans la présente instance, le versement d'une somme de 2 000 euros à la société Ferme éolienne de Comps au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1er : L'intervention de l'association « A contre vent » et autres est admise.

Article 2 : L'arrêté de la préfète de l'Aveyron du 4 août 2021 est annulé.

Article 3 : La société Ferme éolienne de Comps est autorisée à construire et à exploiter l'installation éolienne présentée dans sa demande d'autorisation unique du 8 septembre 2015 sur le territoire de la commune de Comps-Lagrandville.

Article 4 : Il est enjoint au préfet de l'Aveyron de fixer par arrêté les conditions indispensables à la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement et ce dans le délai de quatre mois suivant la notification du présent arrêt.

Article 5 : L'Etat versera une somme de 2 000 euros à la société Ferme éolienne de Comps sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 6 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 7 : Le présent arrêt sera notifié à la société Ferme éolienne de Comps, au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, au préfet de l'Aveyron et à l'association « A contre vent », première nommée pour l'ensemble des intervenants.

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

M. Chabert, président,
M. Haïli, président assesseur,
M. Jazeron, premier conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 5 octobre 2023.

Le rapporteur, F. Jazeron Le président, D. Chabert La greffière, N. Baali

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, 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.

[Retour n° 21TL23869](#)

Cour Administrative d'Appel de TOULOUSE

1ère chambre

N° 21TL21779

Président

M. Alain BARTHEZ

Rapporteur

M. Virginie RESTINO

Rapporteur public

Mme Sylvie CHERRIER

RÉPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Décision du 20 juillet 2023

Avocats : SEREE DE ROCH

C+

Vu les procédures suivantes :

Procédure contentieuse antérieure :

Mme D... G..., M. C... A... et Mme B... A... venant aux droits de M. H... A... ont demandé au tribunal administratif de Toulouse de prononcer la décharge des cotisations supplémentaires d'impôt sur le revenu et de contributions sociales auxquelles ce dernier a été assujetti au titre des années 2011, 2013 et 2014 et des pénalités correspondantes.

Par un jugement n° 1906617 du 2 mars 2021, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté cette demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée le 30 avril 2021 sous le n° 21BX01779 au greffe de la cour administrative d'appel de

Bordeaux et ensuite sous le n° 21TL21779 au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse, et deux mémoires enregistrés le 28 février 2023 et le 19 avril 2023, Mme G..., M. A... et Mme A..., représentés par Me Sérée de Roch, doivent être regardés comme demandant à la cour :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) de prononcer la décharge des cotisations supplémentaires d'impôt sur le revenu et de contributions sociales auxquelles M. H... A... a été assujetti au titre des années 2011, 2013 et 2014 ainsi que des pénalités correspondantes ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 4 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- leur demande devant le tribunal administratif n'était pas tardive dès lors que la décision d'admission partielle de la réclamation de M. H... A... n'a pas été notifiée au conseil de ce dernier, chez qui il avait élu domicile, et que le pli contenant cette décision a été notifié pour la première fois le 18 septembre 2019 sans pouvoir être retiré par eux ;

- la vérification de comptabilité de la société I... est irrégulière faute d'envoi préalable aux opérations de contrôle d'un avis de vérification de comptabilité à chaque indivisaire ;

- l'administration a commis un détournement de procédure en exploitant, dans le cadre du contrôle sur pièces du dossier de M. H... A..., les informations recueillies à l'occasion de la vérification de comptabilité de la société I..., aux fins de le priver des garanties accordées au contribuable, notamment le débat oral et contradictoire ;
- la proposition de rectification est insuffisamment motivée dès lors qu'elle ne permet pas de comprendre le mode de calcul des rectifications envisagées ;
- ce vice constitue une erreur substantielle au sens de l'article L. 80 CA du livre des procédures fiscales;
- la réponse aux observations du contribuable est insuffisamment motivée dès lors qu'elle ne permet pas de comprendre si les rectifications ont été abandonnées en totalité ou partiellement ;
- pour le calcul des plus-values, le prix de cession des lots doit être diminué des frais de mainlevée, qui s'élèvent à 3 010,43 euros et non à 3 006,43 euros ;
- pour ce calcul, le prix d'acquisition des lots doit être majoré des frais d'acquisition, évalués forfaitairement à 7,5 % ;
- pour ce calcul, le prix d'acquisition des lots doit être majoré des frais de construction et reconstruction ;
- pour ce calcul, la plus-value réalisée lors de la cession du lot n° 1 doit bénéficier de l'abattement fixe de 1 000 euros ;
- pour ce calcul, les plus-values réalisées lors de la cession des lots nos 4 et 5 doivent bénéficier de l'abattement exceptionnel de 25 % ;
- pour ce calcul, la plus-value réalisée lors de la cession du lot n° 1 doit être taxée au taux global de 31,30 % alors en vigueur ;
- la majoration de 10 % prévue à l'article 1758 A du code général des impôts a été appliquée à tort et n'est pas motivée ;
- les intérêts de retard doivent être déchargés par voie de conséquence du caractère irrégulier de la procédure d'imposition et de l'absence de bien-fondé des rectifications ;
- l'application des intérêts de retard n'est pas motivée alors que, compte tenu du taux, ils ont le caractère d'une sanction à caractère pénal ;
- les intérêts de retard qui assortissent les cotisations supplémentaires d'impôt sur le revenu doivent être remis en vertu des dispositions du 4 du II de l'article 1727 du code général des impôts ;
- l'instruction 13 N-1-07 n° 39 publiée au bulletin officiel des finances publiques du 19 février 2007 et la doctrine publiée au bulletin officiel des finances publiques-Impôts le 12 septembre 2012 sous la référence BOI-CF- INF-10-10-10 nos 230, 240 et 250 sont en ce sens.

Par trois mémoires, enregistrés le 4 novembre 2021, le 6 avril 2023 et le 27 avril 2023, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique conclut au rejet de la requête.

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

Par ordonnance du 11 avril 2022, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat a attribué à la cour administrative d'appel de Toulouse le jugement de la requête de Mmes G... et A... et de M. A....

Par ordonnance du 2 mai 2023, la clôture d'instruction a été fixée au 24 mai 2023. Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des impôts et le livre des procédures fiscales ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 ;
- 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 Restino,
- et les conclusions de Mme Cherrier, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. En 2008, MM. H... A..., E... et F... ont acquis en indivision un immeuble situé ... à Toulouse (Haute-Garonne), qu'ils ont ensuite revendu par lots. Le 14 mai 2014, l'administration fiscale a engagé une vérification de comptabilité à l'égard de la société de fait qu'elle estimait constituée entre les indivisaires en vue de procéder à ces cessions. Par lettre du 4 novembre 2014, le vérificateur informait M. H... A..., d'une part, de l'abandon de cette vérification de comptabilité dès lors que la qualification de société de fait ne pouvait être retenue et, d'autre part, de l'engagement d'un contrôle sur pièces de son dossier personnel. Par une proposition de rectification du 12 décembre 2014, l'administration a rehaussé, suivant la procédure de rectification contradictoire, les revenus de M. H... A... des années 2011, 2013 et 2014 à raison des plus-values immobilières résultant de la cession de lots de l'immeuble acquis en 2008, à hauteur de sa quote-part dans l'indivision. Les cotisations supplémentaires d'impôt sur le revenu et de contributions sociales en procédant été mises en recouvrement le 15 décembre 2015. Par une décision du 28 août 2017, l'administration a partiellement admis la réclamation présentée par M. H... A.... Par un jugement du 2 mars 2021, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté la demande présentée par Mme G..., M. A... et Mme A... venant aux droits de M. H... A. Les requérants relèvent appel de ce jugement.

Sur le bien-fondé du jugement :

En ce qui concerne la régularité de la procédure d'imposition :

2. En premier lieu, aux termes de l'article L. 47 du livre des procédures fiscales, dans sa rédaction applicable au litige : " Un examen contradictoire de la situation fiscale personnelle d'une personne physique au regard de l'impôt sur le revenu ou une vérification de comptabilité ne peut être engagée sans que le contribuable en ait été informé par l'envoi ou la remise d'un avis de vérification. (...) ". Si, lorsque l'administration procède à la vérification de comptabilité d'une entreprise exploitée en indivision, elle doit, sauf dans le cas où elle peut se prévaloir de l'existence d'une société de fait, informer chaque indivisaire de ce qu'elle entreprend une telle vérification, cette obligation qui s'applique exclusivement dans le cadre de la mise en œuvre d'un examen contradictoire de la situation fiscale personnelle ou d'une vérification de comptabilité, ne s'impose pas à l'administration lorsqu'elle engage un contrôle sur pièces des déclarations d'un contribuable.

3. Il résulte de l'instruction que, si l'administration a adressé le 14 mai 2014, un avis de vérification de comptabilité à la société I..., elle a toutefois informé M. H... A. par une lettre du 4 novembre 2014 qu'à la suite de l'analyse menée par le service, d'une part, la qualification de société de fait ne serait pas retenue et le contrôle de la société se conclurait sans proposition de rectification en matière de taxe sur la valeur ajoutée et de bénéfices industriels et commerciaux dès lors que le caractère civil de la société n'était pas remis en cause et, d'autre part, le service procéderait à un contrôle sur pièces de son dossier personnel. Si les requérants soutiennent que la vérification de comptabilité de la société I... est irrégulière faute d'envoi préalable aux opérations de contrôle d'un avis de vérification de comptabilité à chaque indivisaire, une telle irrégularité est toutefois sans incidence sur cette vérification qui s'est conclue par une absence de rectification et, a fortiori, sur le contrôle sur pièces dont M. H... A... a fait l'objet à titre personnel. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 47 du livre des procédures fiscales doit être écarté.

4. En deuxième lieu, les requérants soutiennent que l'administration a commis un détournement de procédure visant à éluder les garanties reconnues au contribuable vérifié dès lors que les rectifications en matière de plus-values immobilières ne pouvaient procéder du seul contrôle sur pièces du dossier de M. H... A..., mais résultaient des informations recueillies par l'administration au cours de la vérification de la société I. qui n'a pas été menée à son terme du fait de son caractère irrégulier. Il résulte toutefois de l'instruction, notamment de la proposition de rectification du 12 décembre 2014 que, pour imposer les plus-values immobilières litigieuses,

l'administration s'est fondée sur les déclarations d'impôt sur le revenu de M. H... A..., en particulier celles portant sur ses revenus fonciers, sur les déclarations de plus-values immobilières ainsi que sur les actes de vente des lots de l'immeuble situé ... à Toulouse. Ces pièces contenaient les informations suffisantes pour remettre en cause l'absence d'imposition des plus-values réalisées à l'occasion de certaines cessions et pour déceler des anomalies dans les modalités de calcul de certaines des plus-values. Ainsi, dès lors que les actes et les déclarations à la disposition de l'administration suffisaient pour asseoir les rectifications, la circonstance que certaines des cessions n'aient pas donné lieu à déclaration d'une plus-value immobilière ne révèle pas, contrairement à ce que soutiennent les

requérants, que l'administration aurait exploité des informations recueillies au cours de la vérification de comptabilité de la société I.... Dans ces conditions, il ne résulte pas de l'instruction que l'administration aurait commis un détournement de procédure au détriment de M. H... A... qui, ayant fait l'objet d'un contrôle sur pièces, n'avait au demeurant pas le droit, à ce titre, à la garantie tenant à un débat oral et contradictoire.

5. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 57 du livre des procédures fiscales : " L'administration adresse au contribuable une proposition de rectification qui doit être motivée de manière à lui permettre de formuler ses observations ou de faire connaître son acceptation. (...) ". Aux termes de l'article R. 57-1 du même livre : " La proposition de rectification prévue par l'article L. 57 fait connaître au contribuable la nature et les motifs de la rectification envisagée ". Il résulte de ces dispositions que l'administration doit indiquer au contribuable, dans la proposition de rectification, les motifs et le montant des rehaussements envisagés, leur fondement légal et la catégorie de revenus dans laquelle ils sont opérés, ainsi que les années d'imposition concernées.

6. Il résulte de l'instruction que la proposition de rectification du 12 décembre 2014 mentionnait les bases d'imposition, les années concernées, les motifs sur lesquels l'administration entendait se fonder pour justifier les rehaussements. Elle précisait le mode de calcul des plus-values immobilières réalisées à partir de tableaux indiquant pour le premier d'entre eux, le calcul de la plus-value théorique et celui de la plus-value réelle, et pour le second, les droits précédemment payés. Par ailleurs, elle récapitulait les conséquences financières du contrôle dans un tableau distinct indiquant le montant des droits et des intérêts de retard dus pour chaque imposition et année d'imposition. La circonstance que l'évaluation des bases imposables par l'administration ait évolué dans les actes de procédure postérieurs à la proposition de rectification est sans incidence pour apprécier le respect de l'obligation de motivation de ce document. Par suite, le moyen tiré de l'insuffisante motivation de la proposition de rectification du 12 décembre 2014 doit être écarté.

7. En quatrième lieu, aux termes de l'article L. 57 du livre des procédures fiscales : " (...) Lorsque l'administration rejette les observations du contribuable sa réponse doit également être motivée ".

8. Il est constant que l'inspecteur des finances publiques a omis de rayer l'une des mentions alternatives, concernant l'abandon partiel ou total des rectifications, figurant sur la première page de la réponse aux observations du contribuable du 9 mars 2015. Toutefois, il résulte sans ambiguïté de ce document, qui s'achève par un tableau récapitulatif des conséquences financières du contrôle compte tenu des observations du contribuable, que les rectifications initialement envisagées sont partiellement abandonnées. Il en résulte que la négligence de l'administration n'a pu avoir pour effet d'induire en erreur le contribuable sur l'étendue des rectifications abandonnées. Dès lors, la réponse aux observations du contribuable est suffisamment motivée au regard de l'article L. 57 du livre des procédures fiscales.

9. En dernier lieu, aux termes de l'article L. 80 CA du livre des procédures fiscales : " La juridiction saisie peut, lorsqu'une erreur non substantielle a été commise dans la procédure d'imposition, prononcer, sur ce seul motif, la décharge des majorations et amendes, à l'exclusion des droits dus en principal et des intérêts de retard. / Elle prononce la décharge de l'ensemble lorsque l'erreur a eu pour effet de porter atteinte aux droits de la défense ou lorsqu'elle est de celles pour lesquelles la nullité est expressément

prévue par la loi ou par les engagements internationaux conclus par la France ". Il résulte de ce qui a été exposé ci-avant que la procédure d'imposition n'a pas porté atteinte aux droits de la défense au sens de l'article L. 80 CA du livre des procédures fiscales.

En ce qui concerne le bien-fondé des impositions :

10. Aux termes de l'article 150 V du code général des impôts : " La plus ou moins-value brute réalisée lors de la cession de biens ou droits mentionnés aux articles 150 U à 150 UC est égale à la différence entre le prix de cession et le prix d'acquisition par le cédant ".

11. En premier lieu, aux termes du III de l'article 150 VA du code général des impôts : " Le prix de cession est réduit, sur justificatifs, du montant de la taxe sur la valeur ajoutée acquittée et des frais, définis par décret, supportés par le vendeur à l'occasion de cette cession " et aux termes de l'article 41 duovicies H de l'annexe III à ce code : " Pour l'application du III de l'article 150 VA du code général des impôts, les frais supportés par le vendeur à l'occasion de la cession ne peuvent être admis en diminution du prix de cession que si leur montant est justifié. Ils s'entendent exclusivement : (...) / 5° Des frais exposés par le vendeur d'un immeuble en vue d'obtenir d'un créancier la

mainlevée de l'hypothèque grevant cet immeuble ".

12. Il résulte de l'instruction, notamment de la décision d'admission partielle de la réclamation du 28 août 2017, que l'administration a admis, pour le calcul des plus-values réalisées par M. H... A... à l'occasion de la cession de huit lots entre 2011 et 2014, la réduction du prix de cession à raison de la prise en compte de frais de mainlevée, pour un montant arrondi à 413 euros. Pour aboutir à ce montant, l'administration s'est fondée, par erreur, sur un montant de frais de mainlevée pour l'ensemble de l'indivision et pour la totalité des seize lots cédés par cette dernière entre 2010 et 2014, de 3 006,43 euros au lieu de 3 010,43 euros, soit une erreur de 4 euros. Compte tenu de la quote-part de M. H... A... dans l'indivision, soit 25 %, et du pourcentage de millièmes des huit lots cédés entre 2011 et 2014, soit 54,9 % des millièmes de la totalité des seize lots cédés par l'indivision entre 2010 et 2014 (dont 10 % correspondant aux lots 3 et 11 cédés en 2012, année qui n'est pas en litige), les frais de mainlevée déductibles par M. H... A... s'élevaient en réalité à 413,18 euros. Dans ces conditions et comme le fait valoir le ministre, l'erreur de 4 euros, au niveau de l'indivision et pour la totalité des seize lots cédés entre 2010 et 2014, est demeurée sans incidence sur les impositions litigieuses. Le moyen doit être écarté.

13. En deuxième lieu, aux termes du II de l'article 150 VB du code général des impôts : " Le prix d'acquisition est, sur justificatifs, majoré : (...) / 3° Des frais afférents à l'acquisition à titre onéreux définis par décret, que le cédant peut fixer forfaitairement à 7,5 % du prix d'acquisition dans le cas des immeubles à l'exception de ceux détenus directement ou indirectement par un fonds de placement immobilier mentionné à l'article 239 nonies ; / 4° Des dépenses de construction, de reconstruction, d'agrandissement ou d'amélioration, supportées par le vendeur et réalisées par une entreprise depuis l'achèvement de l'immeuble ou son acquisition si elle est postérieure, lorsqu'elles n'ont pas été déjà prises en compte pour la détermination de l'impôt sur le revenu et qu'elles ne présentent pas le caractère de dépenses locatives. Lorsque le contribuable, qui cède un immeuble bâti plus de cinq ans après son acquisition, n'est pas en état d'apporter la justification de ces dépenses, une majoration égale à 15 % du prix d'acquisition est pratiquée. Cette majoration n'est pas applicable aux cessions d'immeubles détenus directement ou indirectement par un fonds de placement immobilier mentionné à l'article 239 nonies ; (...) ".

14. D'une part, il résulte de la décision d'admission partielle de la réclamation du 28 août 2017, notamment du tableau de synthèse des bases de calcul des plus-values, que l'administration a majoré le prix d'acquisition de chacun des lots cédés en 2011, 2013 et 2014, du montant des frais d'acquisition, forfaitairement évalué à 7,5 %. Par suite, le moyen tiré de l'application de la majoration des frais d'acquisition selon le taux forfaitaire de 7,5 % est inopérant.

15. D'autre part, la majoration du prix d'acquisition de la part des travaux supportés par M. H... A... qui constitue, au sens du 4° de l'article 150 VB du code général des impôts précité, des dépenses de construction et de reconstruction de l'immeuble cédé par lots, est subordonnée à la circonstance que ces dépenses n'aient pas déjà été prises en compte pour la détermination de l'impôt sur le revenu. Les requérants soutiennent que le prix d'acquisition doit être majoré de 47 804 euros au motif que M. H... A... aurait conclu un accord avec l'administration, à l'occasion d'une réunion le 19 janvier 2016, aux termes duquel il aurait renoncé à l'imputation, sur ses revenus fonciers et ses revenus globaux, de déficits à hauteur de 62 638 euros. Ils semblent déduire de cette allégation que l'administration aurait, en contrepartie, admis la prise en compte de frais de construction en majoration du prix d'acquisition pour le calcul des plus-values. Toutefois, l'accord dont se prévalent les requérants n'est mentionné ni dans la réclamation du 21 janvier 2016 faisant suite à cette réunion ni dans aucune autre pièce versée au dossier. Au contraire, la décision d'admission partielle de la réclamation de M. H... A... évoque, pour la rejeter, la proposition de ce dernier de renoncer à l'imputation de certains déficits fonciers. En outre, les requérants n'établissent, ni même n'allèguent, que le prétendu renoncement de M. H... A... à l'imputation de déficits fonciers se serait traduit par des rehaussements de ses bases imposables. Par conséquent, dès lors que les frais de construction en cause avaient déjà été pris en compte pour le calcul de l'impôt sur le revenu, ainsi que le fait valoir le ministre, le moyen doit être écarté.

16. En troisième lieu, il résulte de l'instruction que, dans la décision d'admission partielle de la réclamation, l'administration a appliqué l'abattement de 1 000 euros prévu par l'article 150 VE du code général des impôts dans sa rédaction alors en vigueur, au lot n° 1 cédé en janvier 2011, et l'abattement de 25 % prévu par les dispositions du III de l'article 27 de la loi du 29 décembre 2013 aux lots nos 4 et 5, cédés respectivement en janvier 2014 et décembre 2013. Par suite, le moyen tiré de l'application de tels abattements est inopérant.

17. En dernier lieu, il résulte de l'instruction que, dans la décision d'admission partielle de la réclamation,

l'administration a appliqué à la plus-value réalisée à l'occasion de la cession du lot n° 1 en 2011, le taux de taxation globale de 31,30 %, en ce compris l'impôt sur le revenu et les contributions sociales, en lieu et place du taux de 32,50 % qui avait été appliqué à tort par le vérificateur. Par suite, le moyen tiré de l'application du taux de taxation global de 31,30 % est inopérant.

En ce qui concerne les pénalités :

18. En premier lieu, il résulte de l'instruction que le dégrèvement prononcé en cours d'instance devant le tribunal administratif correspond, notamment, au dégrèvement de la majoration de 10 % prévue à l'article 1758 A du code général des impôts. Par suite, les moyens présentés à l'appui des conclusions tendant à la décharge de cette majoration sont inopérants.

19. En deuxième lieu, les requérants contestent l'application des intérêts de retard par voie de conséquence du caractère irrégulier de la procédure d'imposition et de l'absence de fondement des impositions en litige. Il résulte de ce qui précède que le moyen ne peut qu'être écarté.

20. En troisième lieu, les intérêts de retard, prévus par le premier alinéa de l'article 1727 du code général des impôts, s'appliquent indépendamment de toute appréciation portée par l'administration fiscale sur le comportement du contribuable et n'ont, dès lors, pas le caractère d'une sanction mais d'une réparation du préjudice subi par le Trésor, à raison du non-respect par le contribuable de ses obligations déclaratives même pour la part qui excéderait l'application du taux de l'intérêt légal. Ne constituant pas une sanction au sens de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration, la notification d'intérêts de retard mis à la charge d'un contribuable n'est dès lors pas au nombre des décisions qui doivent être motivées.

21. En quatrième lieu, aux termes du II de l'article 1727 du code général des impôts : " L'intérêt de retard n'est pas dû : (...) / 4. Sauf manquement délibéré, lorsque l'insuffisance des chiffres déclarés n'excède pas le vingtième de la base d'imposition en ce qui concerne l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés ". Au sens de ces dispositions, la base d'imposition s'entend du total des bases imposables au titre d'une même période d'imposition sans qu'il y ait lieu, s'agissant de plus-values immobilières, d'apprécier l'insuffisance des chiffres déclarés pour chaque bien pris isolément.

22. Il résulte de l'instruction que les cotisations supplémentaires d'impôt sur le revenu mises à la charge de M. H... A... n'ont pas été assorties de pénalités exclusives de bonne foi. Par ailleurs, l'insuffisance des chiffres déclarés par

M. H... A... au titre des années 2011 et 2014, soit respectivement 161 euros et 2 770 euros, est inférieure au vingtième des bases imposables, respectivement 100 534 euros et 91 269 euros. En revanche, l'insuffisance des chiffres déclarés au titre de l'année 2013, soit 3 617 euros, est supérieure au vingtième des bases imposables, à savoir 52 226 euros. Par suite, les requérants sont seulement fondés à demander la décharge des intérêts de retard correspondant aux cotisations supplémentaires d'impôt sur le revenu auxquelles M. H... A... a été assujetti au titre des années 2011 et 2014.

23. En dernier lieu, les requérants ne sont pas fondés à se prévaloir, sur le fondement de l'article L. 80 A du livre des procédures fiscales, de l'instruction N 13-1-07 n° 39 publiée au bulletin officiel des finances publiques n° 29 du 19 février 2007, et de la doctrine administrative publiée au bulletin officiel des finances publiques - Impôts le 12 septembre 2012 sous la référence BOI-CF-INF-10-10-10 nos 230, 240 et 250, qui ne comportent aucune interprétation différente de celle qui résulte de la loi fiscale dont il a été fait application.

24. Il résulte de ce tout ce qui précède que Mme G..., M. A... et Mme A... sont seulement fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Toulouse ne leur a pas accordé la décharge des intérêts de retard mis à la charge de M. H... A... correspondant aux cotisations supplémentaires d'impôt sur le revenu auxquelles il a été assujetti au titre des années 2011 et 2014.

Sur les frais liés au litige :

25. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, une somme quelconque au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1er : Mme G..., M. A... et Mme A... venant aux droits de M. H... A... sont déchargés des intérêts de retard dus à raison des cotisations supplémentaires d'impôt sur le revenu auxquelles ce dernier a été assujetti au titre des années 2011 et 2014.

Article 2 : Le jugement n° 1906617 du 2 mars 2021 du tribunal administratif de Toulouse est réformé en ce qu'il a de contraire au présent arrêt.

Article 3 : Le surplus des conclusions de Mme G..., M. A... et Mme A... est rejeté.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à M. D... G..., M. C... A... et Mme B... A... et au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

Copie en sera adressée à la direction de contrôle fiscal Sud-Pyrénées.

Délibéré après l'audience du 22 juin 2023, où siégeaient :

- M. Barthez, président,
- M. Lafon, président assesseur,
- Mme Restino, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 20 juillet 2023.

La rapporteure, V. Restino ; Le président, A. Barthez ; Le greffier, F. Kinach

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

[Retour n° 21TL21779](#)

Cour Administrative d'Appel de TOULOUSE

1ère chambre

N° 21TL24510

Président

M. Alain BARTHEZ

Rapporteur

M. Virginie RESTINO

Rapporteur public

M. Hervé CLEN

RÉPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Audience du 14 septembre 2023

Décision du 28 septembre 2023

19-02-02-02

C+

Vu les procédures suivantes :

Procédure contentieuse antérieure :

La société Natixis a demandé au tribunal administratif de Toulouse de prononcer le remboursement du reliquat de la créance de crédit d'impôt recherche au titre de l'année 2011 d'un montant de 545 402 euros qui lui a été cédée par la société RAGT Semences.

Par un jugement n° 1901275 du 19 octobre 2021, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée le 14 décembre 2021 sous le n° 21BX04510 au greffe de la cour administrative d'appel de Bordeaux et ensuite sous le n° 21TL24510 au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse, et un mémoire enregistré le 14 avril 2022, la société Natixis, représentée par Me Letranchant, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) de prononcer le remboursement du reliquat de la créance de crédit d'impôt recherche au titre de l'année 2011 d'un montant de 545 402 euros qui lui a été cédée par la société RAGT Semences ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 10 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa demande devant le tribunal administratif était recevable ;

- l'administration ne pouvait pas, sans avoir préalablement clôturé la procédure de rectification des déclarations de la société RAGT 2N au titre de l'année 2011 par l'envoi d'un avis de mise en recouvrement, opérer une compensation de recouvrement entre, d'une part, les rectifications apportées aux bases de calcul du crédit d'impôt recherche de l'année 2011 et, d'autre part, la créance de crédit d'impôt recherche qui était remboursable, dès lors que l'administration ne disposait pas d'une créance liquide et exigible au sens de l'article L. 257 du livre des procédures fiscales ;

- selon la doctrine administrative publiée au bulletin officiel des finances publiques – Impôts le 19 août 2020 sous la référence BOI-REC-PREA-10-30 n° 20, une dette ou une créance est considérée comme liquide et exigible lorsqu'elle est certaine dans son principe et dans son montant et que son titulaire est en droit de contraindre le débiteur au paiement sans qu'aucun obstacle ne l'en empêche ;
- selon la doctrine administrative publiée au bulletin officiel des finances publiques – Impôts le 22 janvier 2020 sous la référence BOI-REC-PREA-10-10-10 n° 1, seul l'avis de mise en recouvrement permet au comptable public d'authentifier une créance fiscale non acquittée spontanément dans les délais légaux en application de l'article L. 256 du livre des procédures fiscales.

Par deux mémoires, enregistrés le 9 février 2022 et le 19 mai 2022, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la demande devant le tribunal administratif était irrecevable en raison de la tardiveté de la réclamation préalable présentée le 19 décembre 2018 ;
- aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Par ordonnance du 21 juin 2023, la clôture d'instruction a été fixée au 13 juillet 2023.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des impôts et le livre des procédures fiscales ;
- le code monétaire et financier ;
- 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 Restino,
- les conclusions de M. Clen, rapporteur public,
- et les observations de Me Leroy, représentant la société Natixis.

Considérant ce qui suit :

1. La société RAGT Semences, société mère d'un groupe fiscalement intégré, a déclaré un crédit d'impôt recherche d'un montant de 8 505 843 euros au titre de l'année 2011 à raison des dépenses de recherche exposées par la société RAGT 2N, sa filiale. Par convention du 24 juin 2014 conclue en application de l'article L. 313-23 du code monétaire et financier, la société RAGT Semences a cédé à la société Natixis la créance de crédit d'impôt d'un montant de 8 505 843 euros dont elle s'estimait titulaire. Cette cession a été notifiée à l'administration fiscale le jour même. Par une première réclamation, la société Natixis a sollicité le 2 septembre 2015 le remboursement de cette créance. L'administration a partiellement fait droit à cette réclamation, à hauteur de 7 960 441 euros, par une décision du 16 février 2016. Le 19 décembre 2018, la société Natixis a vainement présenté une seconde réclamation tendant à obtenir le remboursement du reliquat de cette créance, soit 545 402 euros. La société Natixis relève appel du jugement du 19 octobre 2021 par lequel le tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande tendant à obtenir le remboursement du reliquat de la créance de crédit d'impôt recherche au titre de l'année 2011 d'un montant de 545 402 euros acquise auprès de la société RAGT Semences.

Sur le bien-fondé du jugement :

2. D'une part, aux termes de l'article 244 quater B du code général des impôts : « I. – Les entreprises industrielles et commerciales ou agricoles imposées d'après leur bénéfice réel (...) peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt au titre des dépenses de recherche qu'elles exposent au cours de l'année (...) ». Aux termes de l'article 220 B du même code : « Le crédit d'impôt pour dépenses de recherche défini à l'article 244 quater B est imputé sur l'impôt sur les sociétés dû par l'entreprise dans les conditions prévues à l'article 199 ter B ». Aux termes de l'article 199 ter B du même code : « I. – Le crédit d'impôt pour dépenses de recherche défini à l'article 244 quater B est imputé sur l'impôt sur le revenu dû par le contribuable au titre de l'année au cours de laquelle les dépenses de recherche prises en compte pour le calcul du crédit d'impôt ont été exposées. L'excédent de crédit d'impôt constitue au profit de l'entreprise une créance sur l'Etat d'égal montant. Cette créance est utilisée pour le paiement de l'impôt sur le revenu dû au titre des trois années suivant celle au titre de laquelle elle est constatée puis, s'il y a lieu, la fraction non utilisée est remboursée à l'expiration de cette période (...) ».

3. D'autre part, aux termes de l'article 36 du code général des impôts, applicable à l'impôt sur les sociétés en vertu de l'article 209 du même code : « Sont compris dans le total des revenus servant de base à l'impôt sur le revenu les bénéfices obtenus pendant l'année de l'imposition ou dans la période de douze mois dont les résultats ont servi à l'établissement du dernier bilan, lorsque cette période ne coïncide pas avec l'année civile ». Aux termes du 2 de l'article 1668 du même code : « Il est procédé à une liquidation de l'impôt dû à raison des résultats de la période d'imposition mentionnée par la déclaration prévue au 1 de l'article 223. / S'il résulte de cette liquidation un complément d'impôt, il est acquitté lors du dépôt du relevé de solde au plus tard le 15 du quatrième mois qui suit la clôture de l'exercice (...) ».

4. Enfin, aux termes de l'article L. 190 du livre des procédures fiscales : « Les réclamations relatives aux impôts, contributions, droits, taxes, redevances, soultes et pénalités de toute nature, établis ou recouverts par les agents de l'administration, relèvent de la juridiction contentieuse lorsqu'elles tendent à obtenir soit la réparation d'erreurs commises dans l'assiette ou le calcul des impositions, soit le bénéfice d'un droit résultant d'une disposition législative ou réglementaire (...) », aux termes du premier alinéa de l'article R. 190-1 du même livre : « Le contribuable qui désire contester tout ou partie d'un impôt qui le concerne doit d'abord adresser une réclamation au service territorial, selon le cas, de la direction générale des finances publiques ou de la direction générale des douanes et droits indirects dont dépend le lieu de l'imposition » et aux termes de l'article R. 196-1 du même livre : « Pour être recevables, les réclamations relatives aux impôts autres que les impôts directs locaux et les taxes annexes à ces impôts, doivent être présentées à l'administration au plus tard le 31 décembre de la deuxième année suivant celle, selon le cas : / (...) c) De la réalisation de l'événement qui motive la réclamation (...) ». Il résulte de ces dispositions, d'une part, que la demande de remboursement de la créance de crédit d'impôt recherche présentée sur le fondement des dispositions précitées de l'article 199 ter B du code général des impôts constitue une réclamation au sens de l'article L. 190 du livre des procédures fiscales et, d'autre part, que la naissance du droit à remboursement de la fraction du crédit d'impôt-recherche non imputée constitue la réalisation de l'événement qui motive une telle réclamation, au sens du c) de l'article R. 196-1 du livre des procédures fiscales.

5. Il résulte de l'instruction que la société RAGT Semences n'a pas imputé, sur l'impôt sur les sociétés dû sur les résultats d'ensemble du groupe au titre de l'exercice clos le 30 juin 2012, le crédit d'impôt recherche d'un montant de 8 505 843 euros dont elle s'estimait titulaire au titre de l'année 2011 à raison des dépenses de recherche exposées par la société RAGT 2N. La créance correspondant à l'excédent du crédit d'impôt non imputé, constatée après la liquidation de l'impôt sur les sociétés dû par la société RAGT Semences au titre de l'exercice clos en 2012, n'a pas été utilisée pour le paiement de l'impôt sur les sociétés dû au titre des exercices clos en 2013, 2014 et 2015. Par conséquent, la fraction non utilisée de cette créance, soit 8 505 843 euros, est devenue remboursable après la liquidation de l'impôt sur les sociétés dû par la société RAGT Semences au titre de l'exercice clos le 30 juin 2015, intervenue à une date non précisée et au plus tard le 15 octobre 2015. Par conséquent, le délai de réclamation prévu à l'article R. 196-1 du livre des procédures fiscales, qui était échu le 31 décembre 2017, était expiré lorsque le 19 décembre 2018 la société Natixis a présenté une réclamation tendant au remboursement du reliquat, d'un montant de 545 402 euros, de la créance de crédit d'impôt recherche que la société RAGT Semences lui avait cédée.

6. Il résulte de ce qui précède que la société requérante n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande.

Sur les frais liés au litige :

7. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, une somme quelconque au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1er : La requête de la société Natixis est rejetée.

Article 2 : Le présent arrêt sera notifié à la société Natixis et au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

Copie en sera adressée à la direction de contrôle fiscal Sud-Pyrénées.

Délibéré après l'audience du 14 septembre 2023, où siégeaient :

- M. Barthez, président,
- M. Lafon, président assesseur,
- Mme Restino, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 28 septembre 2023.

La rapporteure, V. Restino Le président, A. Barthez Le greffier, F. Kinach

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

[Retour n° 21TL24510](#)

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NIMES

N° 2022278

SARL CAROL

M. Philippe Parisien
Rapporteur

Mme Wendy Lellig
Rapporteuse publique

Audience du 17 novembre 2023
Décision du 1^{er} décembre 2023

19-04-02-03-01-01
19-04-02-01-04-082
19-01-03-02-02

C+

Vu la procédure suivante :

Par une ordonnance n°462171 du 4 avril 2022, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat a transmis au tribunal administratif de Nîmes, en application de l'article R. 351-8 du code de justice administrative, la requête, enregistrée au greffe du tribunal administratif de Toulouse sous le n° 2002278, présentée par la SARL Carol.

Par une requête enregistrée le 27 mai 2020, complétée par un mémoire enregistré le 14 avril 2021, la SARL Carol, représentée par la SCP d'avocats Camille et Associés, demande au tribunal :

- de prononcer la décharge en droits et pénalités des cotisations supplémentaires d'impôt sur les sociétés, des rappels de taxe sur la valeur ajoutée et des rappels de retenue à la source mis en recouvrement à l'issue de la vérification de comptabilité dont elle a été l'objet au titre de l'année 2014, soit la somme de 109 773 euros ;
- de condamner l'administration fiscale à verser à la SARL Carol la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la procédure de vérification est irrégulière dès lors que la proposition de rectification du 28 août 2017 n'est pas suffisamment motivée au regard des dispositions de l'article L 57 du Livre des procédures fiscales (LPF) en ce qui concerne le fondement juridique de la combinaison des trois méthodes employées pour procéder à l'évaluation de la nue-propriété et la qualification de l'acte anormal de gestion ;
- s'agissant du bien-fondé de l'imposition, l'administration n'aurait pas dû écarter la méthode d'évaluation par comparaison ;
- la qualification de l'acte anormal de gestion pour retenir une valeur vénale plus élevée n'est pas justifiée en l'absence d'écart significatif ;
- la valeur de la nue-propriété déterminée par le vérificateur ainsi que l'évaluation de l'usufruit

temporaire sont erronées ;

- elle conteste l'insuffisance de valorisation de l'usufruit temporaire au bilan ; le démembrement a bien créé un droit nouveau, l'usufruit, mais ce dernier n'a pas été acquis à la date du démembrement puisqu'il existait préalablement, étant inclus dans la pleine propriété ;
- en matière de taxe sur la valeur ajoutée, l'intention frauduleuse n'a pas été démontrée ;
- en matière de retenue à la source, la présomption de distribution des avantages reçus par la société n'a pas été établie ;
- s'agissant des pénalités, la majoration pour manquement délibéré n'est pas due en l'absence du caractère intentionnel des manquements.

Par un mémoire en défense, enregistré le 22 décembre 2020, le directeur régional des finances publiques d'Occitanie conclut au rejet de la requête.

Il soutient que la requête est la requête est infondée dans les moyens qu'elle soulève.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

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

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Philippe Parisien ;
- les conclusions de Mme Wendy Lellig, rapporteure publique ;

Considérant ce qui suit :

1. La SARL Carol exerce une activité d'acquisition, de location, d'exploitation et de gestion de tous immeubles et droits réels immobiliers et d'usufruit temporaire de biens immobiliers ou de parts de sociétés immobilières. Elle a fait l'objet d'une vérification de comptabilité qui a porté sur la période du 1er janvier 2014 au 31 décembre 2015, à l'issue de laquelle l'administration lui a notifié des rappels de taxe sur la valeur ajoutée, des rehaussements en matière d'impôt sur les sociétés et de retenue à la source au titre de l'exercice clos le 31 décembre 2014, consécutifs à la remise en cause de l'évaluation de la nue-propriété et de la comptabilisation de l'usufruit temporaire, issue de l'acte de cession du 28 février 2014 d'un immeuble sis 55 Boulevard de Thibault à Toulouse. Les impositions supplémentaires ont été mises en recouvrement le 15 mars 2016. Par une réclamation du 10 avril 2018 la société a contesté les impositions mises à sa charge en matière de taxe sur la valeur ajoutée, de retenue à la source et d'impôt sur les sociétés. Cette demande a fait l'objet d'une décision de rejet notifiée le 7 mai 2020. La SARL Carol demande la décharge des rappels correspondants.

Sur les conclusions tendant à la décharge :

En ce qui concerne la plus-value de cession de la nue-propriété :

2. En vertu des dispositions combinées des articles 38 et 209 du code général des impôts, le bénéfice imposable à l'impôt sur les sociétés est celui qui provient des opérations de toute nature faites par l'entreprise, à l'exception de celles qui, en raison de leur objet ou de leurs modalités, sont étrangères à une gestion normale. Constitue un acte anormal de gestion l'acte par lequel une entreprise décide de s'appauvrir à des fins étrangères à son intérêt.

3. Il résulte de ces dispositions que lorsqu'une société acquiert une immobilisation pour une valeur que les parties ont délibérément minorée par rapport à la valeur vénale de l'objet de la transaction, sans que cet écart de prix ne comporte de contrepartie, l'avantage ainsi octroyé doit être regardé comme une libéralité consentie à cette société. La preuve d'une telle libéralité doit être regardée comme apportée par l'administration lorsqu'est établie l'existence, d'une part, d'un écart significatif entre le prix convenu et la valeur vénale du bien apporté et, d'autre part, d'une intention, pour le vendeur d'octroyer, et, pour l'entreprise bénéficiaire, de recevoir une libéralité du fait des conditions de la vente. Cette intention est présumée lorsque les parties sont en relation d'intérêts. Conseil d'Etat plén. 9-5-2018 n° 387071, Sté Cérés.

4. La valeur vénale d'un immeuble doit être appréciée compte tenu de tous les éléments dont l'ensemble permet d'obtenir un chiffre aussi voisin que possible de celui qu'aurait entraîné le jeu normal de l'offre et de la demande à la date où la cession est intervenue. L'évaluation de cet immeuble doit être effectuée, par priorité, par référence au prix d'autres transactions intervenues dans des conditions équivalentes et portant sur des immeubles similaires.

5. En l'absence de toute transaction ou de transaction équivalente, l'appréciation de la valeur vénale doit être faite en utilisant les méthodes d'évaluation qui permettent d'obtenir un chiffre aussi voisin que possible de celui qu'aurait entraîné le jeu normal de l'offre et de la demande à la date où l'acquisition est intervenue. Dans le cas de l'acquisition d'un bien en démembrement de propriété, constitue une telle méthode d'évaluation celle qui définit des prix de la nue-propriété et de l'usufruit tels qu'ils offrent le même taux de rendement de l'investissement pour l'usufruitier et le nu-propiétaire. En l'espèce, il résulte de l'instruction qu'en raison de la spécificité de la transaction en cause et de l'absence de marché pertinent, il n'existait pas d'éléments de comparaison pour évaluer la valeur de l'usufruit temporaire litigieux.

6. Il résulte de l'instruction que la SARL Carol est propriétaire d'un immeuble sis 55 boulevard de Thibault à Toulouse, loué à la SARL Transports Fournié, et dont la valeur en pleine propriété a été estimée à la somme de 2 200 000 euros hors taxes. Par acte du 28 février 2014, elle en a cédé la nue-propriété à la SCI de Montorgueil, dont le capital est détenu par les enfants de M. Alain Fournié, à savoir Benjamin, Lucas et Marianne Fournié, à hauteur de 33,30 % chacun et par M. Alain Fournié à hauteur de 0,1 % des droits sociaux, pour un prix de 279 560 euros taxes comprises. L'usufruit de cet immeuble a, quant à lui, été conservé par la SARL Carol pour une durée de 18 années. Pour en déterminer la valeur, la requérante a utilisé la méthode d'actualisation des flux de revenus futurs. La société a déterminé le prix de cession de la nue-propriété en fonction d'un barème économique qui se réfère à la privation de jouissance du nu-propiétaire sur la durée stipulée de l'usufruit et en fonction d'un taux de rendement déterminé selon la valeur locative. La valorisation de la nue-propriété a été effectuée par différence entre, d'une part, la valeur en pleine propriété du bien et, d'autre part, la valeur économique de l'usufruit à durée déterminée réservée de 18 ans par le vendeur. La mise en œuvre de la méthode d'actualisation des flux de revenus futurs, a permis d'établir la valeur de la nue-propriété, en prenant en considération une valeur du bien en pleine propriété de 2 200 000 euros hors taxes, un loyer global annuel de 233 639,87 euros hors taxes et un taux de rendement de 10,62 %. Le calcul, réalisé en ventilant le montant des loyers par locataire et selon la périodicité du paiement, aboutit à un usufruit de 1 951 064 euros et à une valeur de la nue-propriété s'établissant à 249 000 euros. La cession de la nue-propriété de l'immeuble a conduit la SARL Carol à constater et déclarer une plus-value taxable à l'impôt sur les sociétés de 40 649 euros correspondant à la différence entre le prix de cession (279 560 euros) et le prix de revient de la nue-propriété (238.911 euros).

7. À l'issue de la vérification de comptabilité, l'administration a considéré que la société Carol avait sous-évalué la valeur de l'usufruit de sa propriété. Il en a déduit que le prix de cession de la nue-propriété de l'immeuble convenu entre la SCI Carol et la SCI de Montorgueil avait été minoré et a proposé, sur le fondement de l'acte anormal de gestion, de retenir une valeur vénale plus élevée. Pour ce faire, le vérificateur a déterminé la valeur économique de l'usufruit en ayant recours à la combinaison de 3 méthodes, à savoir la méthode des flux de revenus futurs à partir du taux de rendement, méthode adoptée par la société, la méthode des flux de revenus futurs à partir du taux d'actualisation et enfin la méthode des flux de trésorerie. Il a procédé à la moyenne des 3 méthodes pour déterminer le montant de l'usufruit qui a été réévalué à 1 775 500 euros au lieu de la somme de 1 642 276 euros, comptabilisée par la société. A partir

du postulat selon lequel la pleine propriété est égale à l'addition de la nue-propriété et de l'usufruit, il a évalué la nue-propriété à 425 000 euros, au lieu des 249 000 euros mentionnés dans l'acte du 28 février 2014.

8. En premier lieu, s'agissant de la méthode de détermination des revenus futurs à partir du taux de rendement, qui permet de déterminer la valeur de l'usufruit en fonction des loyers futurs escomptés pendant la durée de l'usufruit, il résulte de l'instruction que le service a majoré les revenus attendus, en l'absence de prise en compte par la requérante des dépenses de propriété et des dépenses usufruitaires mises à la charge des deux sociétés exploitantes. Il a ainsi déterminé un revenu net, en constatant que les charges liées à l'exploitation de l'immeuble représentaient pour les années 2012 et 2013, 18 % des revenus déclarés. Le revenu net annuel a ainsi été évalué à 233 639 euros, soit le montant annuel des loyers bruts, somme de laquelle a été retranché le montant des charges estimées, aboutissant à un montant net arrondi à 191 500 euros. Le vérificateur a, sur ces bases, déterminé un taux de rendement, égal au revenu net / valeur vénale du bien en pleine propriété, soit 191 500 euros / 2 200 000 euros, aboutissant à un taux de rendement de 8,70 %. La valeur de l'usufruit a pu ainsi être déterminée comme étant la somme actualisée du revenu durant la période de démembrement jusqu'au terme de l'usufruit, conduisant à une valeur finale de ce dernier évaluée à 1 710 786 euros au lieu de la somme de 1 642 276 euros.

9. Toutefois, la méthode retenue par l'administration ne prend pas en considération le taux d'évolution annuel du prix de l'immeuble en fonction de la zone géographique d'implantation du bien, de sa date de construction et des données propres au marché. Par conséquent, la société requérante est fondée à soutenir que l'administration a utilisé ce paramètre considéré comme constant, à savoir la valeur vénale du bien à 2 200 000 euros en 2011, alors que la cession est intervenue en 2014 et que cette valeur vénale ne sera nécessairement pas la même en 2032, au terme de la durée de 18 années prévue pour la conservation de l'usufruit.

10. Par ailleurs, dans le calcul du revenu net à retenir au numérateur, le vérificateur s'est fondé sur le montant de loyer global annuel déterminé par la requérante, duquel il a déduit les charges liées à l'exploitation des différentes années concernées. Toutefois, si les flux futurs ont été actualisés en prenant en compte un taux d'actualisation qui figure au dénominateur de la formule utilisée, les loyers nets, qui figurent au numérateur de ladite formule ne l'ont pas été, alors que la requérante soutient sans être contredite que les deux baux conclus par la SARL Carol avec ses locataires disposent que les loyers seront révisés annuellement de plein droit et qu'ils contiennent une clause d'indexation. En n'actualisant pas les bénéfices futurs des usufruitiers comme elle l'a fait pour évaluer les bénéfices des nus-propriétaires, l'administration a minoré les flux de trésorerie attendus par ces derniers. Il s'ensuit que le service, à qui incombe la charge de la preuve de l'acte anormal de gestion, n'apporte pas d'éléments suffisants pour remettre valablement en cause le résultat auquel aboutit la méthode d'évaluation choisie par la SARL Carol. Il résulte de ce qui précède que le chiffre de 1 710 786 euros ne peut pas être retenu pour être confronté à l'évaluation de la requérante.

11. En second lieu, les mêmes critiques peuvent être relevées à l'encontre de la méthode de détermination des flux de revenus futurs à partir du taux de rendement interne, étant en outre observé que le montant de 191 500 euros retenu par l'administration, qui prend pour base le montant du loyer global annuel brut retenu par la société Carol et s'élevant à 233 639 euros, dont est déduit un pourcentage de charges de 18 %, ne correspond pas avec la réalité des loyers encaissés en 2013 par la société, soit 249 115 euros, soit un revenu net, après application d'un pourcentage de 18 %, de 213 112 euros. Par conséquent, le service n'établit pas que le résultat de cette deuxième méthode devrait être substitué aux chiffres de la requérante.

12. En troisième lieu, s'agissant de la méthode des flux de trésorerie, il résulte de l'instruction que la SARL Carol a remis au vérificateur un tableau calculant les recettes et les charges sur la période de 18 ans et le flux de trésorerie dégagée sur la période étant précisé qu'elle avait écarté cette méthode pourtant initialement approchée. Ces données étant datées de 2010, le vérificateur a recalculé le flux de trésorerie sur la période contractuelle et en fonction des données économiques de l'exercice de 2013, étant l'exercice le plus proche de la transaction. Il a retenu le montant des produits déclarés sur 2013, correspondant aux revenus tirés de la location de l'immeuble soit 261 315 euros et a conservé le taux actuariel, de progression des charges et

des recettes, de 2 % affectant le montant du loyer utilisé. Les charges, retenues pour un montant de 48 203 euros, correspondent aux charges externes et au poste « impôts et taxes », et le vérificateur a pris en compte les intérêts d'emprunt portés sur le tableau fourni, à partir de l'année 2013, lui permettant de recalculer la trésorerie disponible. Toutefois, la requérante relève sans être contredite que les calculs du service intègrent la déduction des dotations aux amortissements, alors qu'il a déterminé la valeur de l'usufruit à partir des flux de trésorerie, laquelle n'est pas impactée par les dotations aux amortissements comptabilisées par la société. Cette circonstance est de nature à remettre en cause les résultats de l'évaluation faite par le vérificateur de la valeur vénale de l'usufruit de l'immeuble selon la méthode des flux de trésorerie. Il est en outre observé que l'administration conclut à une valorisation de l'usufruit à 1 881 102,00 euros, proche du montant de 1 951 064 euros déterminé par la société. Par conséquent, les résultats de cette troisième méthode ne sont pas suffisamment probants pour remettre en cause l'évaluation de l'usufruit par la société Carol.

13. Enfin, les observations liminaires de l'administration sur le montant limité de la contrepartie de l'abandon de la nue-propriété au regard de la plus-value constatée par l'entreprise, sur le bénéfice potentiel tiré de la cession litigieuse au regard du montant de ses recettes d'exploitation et sur le gain en trésorerie immédiat comparé à un emprunt eu égard à la perte patrimoniale représentée par l'opération ne caractérisent pas à eux-seuls l'existence d'un acte anormal de gestion.

14. Ainsi qu'il a été dit au point 3 du présent jugement, la preuve d'une libéralité doit être regardée comme apportée par l'administration lorsqu'est établie l'existence, d'une part, d'un écart significatif entre le prix convenu et la valeur vénale du bien vendu et, d'autre part, d'une intention, pour le vendeur d'octroyer, et pour l'entreprise bénéficiaire, de recevoir une libéralité du fait des conditions de la vente. Au cas d'espèce, ainsi qu'il a été dit au point 6, l'administration fiscale a considéré que la société Carol avait sous-évalué la valeur de l'usufruit de sa propriété, estimant que ce dernier devait être évalué à la somme de 1 775 500 euros, alors que la requérante l'avait, pour sa part, estimé à un montant de 1 951 064 euros, soit une différence de 176 564 euros représentant 9 % de la valeur déterminée par la société. Sur la base de cette minoration, le service en a déduit que le prix de cession de la nue-propriété de l'immeuble convenu entre la SCI Carol et la SCI de Montorgueil, soit 249 000 euros, avait été sous-évalué du même montant, soit 176 564 euros, aboutissant à une valeur rectifiée de 425 000 euros, ce qui en pourcentage représentait alors, pour le même montant, une minoration de 41 % constitutive selon le service d'un acte anormal de gestion. Toutefois, compte tenu des faiblesses qu'elles comportent, les méthodes d'évaluation employées par le vérificateur n'établissent pas que le chiffrage de l'usufruit, effectué par la SARL Carol, aurait été minoré, a fortiori dans une mesure significative. Par conséquent, l'administration n'apporte pas la preuve, qui lui incombe, que le montant de la cession de la nue-propriété a été significativement sous-évalué et que par suite cette opération de démembrement de propriété aurait constitué un acte étranger à une gestion commerciale normale pour la SARL Carol.

15. La SARL Carol est par suite fondée à obtenir, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, la décharge des cotisations supplémentaires d'impôt sur les sociétés résultant du rattachement au résultat de son exercice clos le 31 décembre 2014 du rehaussement de la plus-value déclarée. En l'absence d'intention libérale et de volonté de fraude des parties, les rappels de taxe sur la valeur ajoutée consécutifs à ce rehaussement doivent être déchargés, de même que la retenue à la source appliquée aux revenus distribués à M. Benjamin Fournié consécutivement à ces rehaussements.

16. Par voie de conséquence, les majorations pour manquement délibéré dont ces rectifications ont été assorties doivent également être déchargées.

En ce qui concerne la détermination de l'actif net

17. En application de l'article 38-2 du code général des impôts : « 2. Le bénéfice net est constitué par la différence entre les valeurs de l'actif net à la clôture et à l'ouverture de la période dont les résultats doivent servir de base à l'impôt diminuée des suppléments d'apport et augmentée des prélèvements effectués au cours de cette période par l'exploitant ou par les associés. L'actif net s'entend de l'excédent des valeurs

d'actif sur le total formé au passif par les créances des tiers, les amortissements et les provisions justifiés ». En application de l'article 38 quinquies de l'annexe III du code général des impôts, « 1. Les immobilisations sont inscrites au bilan pour leur valeur d'origine. Cette valeur d'origine s'entend : a. Pour les immobilisations acquises à titre onéreux, du coût d'acquisition, (...) Pour les biens acquis moyennant le paiement d'une rente viagère, le prix d'achat s'entend du prix stipulé ou, à défaut, de la valeur réelle du bien estimée au jour de l'acquisition. Pour les biens acquis en échange d'un ou plusieurs biens, le prix d'achat s'entend de la valeur vénale ; b. Pour les immobilisations acquises à titre gratuit, de la valeur vénale ; (...) ».

18. Il résulte de ces dispositions combinées que si les opérations d'apport sont, en principe, sans influence sur la détermination du bénéfice imposable, tel n'est toutefois pas le cas lorsque la valeur d'apport des immobilisations, comptabilisée par l'entreprise bénéficiaire de l'apport, a été volontairement minorée par les parties pour dissimuler une libéralité faite par l'apporteur à l'entreprise bénéficiaire. Dans une telle hypothèse, l'administration est fondée à corriger la valeur d'origine des immobilisations apportées à l'entreprise pour y substituer leur valeur vénale, augmentant ainsi l'actif net de l'entreprise dans la mesure de l'apport effectué à titre gratuit. Lorsqu'une société bénéficie d'un apport pour une valeur que les parties ont délibérément minorée par rapport à la valeur vénale de l'objet de la transaction, sans que cet écart de prix ne comporte de contrepartie, l'avantage ainsi octroyé doit être regardé comme une libéralité consentie à cette société. La preuve d'une telle libéralité doit être regardée comme apportée par l'administration lorsqu'est établie l'existence, d'une part, d'un écart significatif entre le prix convenu et la valeur vénale du bien apporté et, d'autre part, d'une intention, pour l'apporteur d'octroyer, et, pour la société bénéficiaire, de recevoir une libéralité du fait des conditions de l'apport. Cette intention est présumée lorsque les parties sont en relation d'intérêts.

19. Il résulte de l'instruction que la SARL Carol a porté à l'actif de son bilan une valeur de l'usufruit de 1 642 276 euros qui a été déterminée en fonction de la valeur historique telle qu'incluse dans la valeur de pleine propriété portée à l'actif du bilan lors de l'acquisition de l'immeuble. Le vérificateur a considéré que l'immeuble détenu antérieurement en pleine propriété était définitivement sorti du patrimoine de la requérante et qu'elle s'était dépossédée de la pleine propriété pour lui substituer un droit réel immobilier incorporel par rétention de la somme des recettes futures sur une période de 18 ans constitutif d'un élément d'actif nouveau. Se plaçant dans le cadre de la combinaison des articles 38, 2 du code général des impôts et 38 quinquies de l'annexe III au code général des impôts et sur le terrain de l'acte anormal de gestion, il a remis en cause la valeur de l'usufruit déterminé par la société, considérant que celle-ci devait correspondre à la valeur vénale du droit au jour du démembrement, compte tenu de la valeur de l'immeuble à la date de la cession. L'administration a ainsi retenu la valeur économique de cet usufruit à la date du démembrement, tel qu'elle l'avait calculé au moyen des trois méthodes d'évaluation citées au point 6 du présent jugement. Le service estime, sur la base de la réévaluation à laquelle il a procédé, que la valorisation de cet actif devait être de 1 775 000 euros. Cette insuffisance a été rattachée au résultat de l'exercice clos le 31 décembre 2014.

20. De son côté, la SARL Carol considère que le démembrement a bien créé un droit nouveau, l'usufruit, mais que ce dernier n'a pas été acquis à la date du démembrement puisqu'il existait préalablement, étant inclus dans la pleine propriété. Elle analyse la cession de la nue-propriété comme la réalisation partielle de sa pleine propriété avec substitution du droit de jouissance au droit de propriété. Elle considère, en conséquence, que la valeur de l'usufruit portée à l'actif du bilan doit être évaluée à partir de sa valeur historique telle qu'incluse dans la valeur de pleine propriété portée à l'actif du bilan lors de l'acquisition de l'immeuble. La valeur de l'usufruit temporaire au bilan a donc été évaluée à partir de la valeur nette comptable de la pleine propriété au jour du démembrement en proportion de la part représentée, au jour du démembrement, par l'usufruit dans la valeur de pleine propriété. Toutefois, dès lors que la SARL Carol a démembré la propriété de son immeuble et en a cédé la nue-propriété, tout en en conservant l'usufruit pour une durée de 18 ans, cet immeuble est réputé avoir quitté l'actif de la société. La réserve d'usufruit issue de ce démembrement et conservée par la requérante doit donc être regardée comme un nouvel élément d'actif apporté à l'entreprise.

21. Ce nouvel élément d'actif a été évalué par l'administration à la somme de 1 775 000 euros, tandis que la

société Carol l'a inscrit dans sa comptabilité pour un montant de 1 642 276 euros, soit un écart qui s'établit à 133 224 euros, soit 8,11 % de la valeur comptabilisée par la société. Par suite, la requérante est fondée à soutenir que l'écart entre le prix convenu et la valeur vénale de l'usufruit n'est pas significatif. Conformément aux principes rappelés au point 17 du présent jugement, l'administration fiscale n'apporte donc pas la preuve de l'intention libérale des parties. La SARL Carol est par conséquent fondée à obtenir la décharge en droits et pénalités du rehaussement correspondant.

Sur les frais liés au litige :

22. En application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 200 euros au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1er : La SARL Carol est déchargée en droits et pénalités des cotisations supplémentaires d'impôt sur les sociétés, des rappels de taxe sur la valeur ajoutée et des rappels de retenue à la source mis en recouvrement à l'issue de la vérification de comptabilité dont elle a été l'objet au titre de l'année 2014, soit de la somme de 109 773 euros.

Article 2 : Une somme de 1 200 euros est mise à la charge de l'Etat au profit de la SARL Carol en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la SARL Carol et au directeur régional des finances publiques d'Occitanie.

Délibéré après l'audience du 17 novembre 2023, à laquelle siégeaient :

M. Peretti, président,
M. Parisien, premier conseiller,
M. Baccati, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 1er décembre 2023.

Le rapporteur, P. PARISIEN
Le président, P. PERETTI
Le greffier, D. BERTHOD

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

[RETOUR n°2022278](#)

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NIMES

N° 2103398

SAS JOUVE ENTREPRISE

M. Parisien
Rapporteur

Mme Lellig
Rapporteuse publique

Audience du 1^{er} décembre 2023
Décision du 15 décembre 2023

19-01-03-02-01-01

C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 19 octobre 2021, la SAS Jouve Entreprise, représentée par son président M. DJ, demande au tribunal d'annuler la décision du 17 août 2021 par laquelle le directeur départemental des finances publiques de la Lozère l'a informée de ce que le collège de second examen des rescrits considère qu'elle ne peut pas bénéficier de l'exonération prévue à l'article 44 quindecies du code général des impôts.

Elle soutient que :

- M. TJ n'était pas le cédant lors de la reprise de la société le 18 mars 2021 ; il n'a plus la qualité d'associé et de co-gérant depuis le 26 décembre 2014 ;
- la transformation de la société de fait Jouve en SARL Jouve le 1er janvier 2010 ne peut être prise en considération comme étant la première reprise, car elle est antérieure à l'article 18 de la loi n° 2017-1175 du 28 décembre 2017, qui introduit la possibilité de bénéficier de l'exonération pour la première reprise à compter du 30 décembre 2017 ;
- elle est aussi antérieure à l'article 44 quindecies du code général des impôts qui ouvre le bénéfice de l'exonération « Zone de revitalisation rurale » (ZRR) pour les reprises d'entreprises à partir du 1er janvier 2011 ; la notion de reprise est à apprécier dans les limites temporelles précisées et fixées dans l'article 44 quindecies, à partir du 1er janvier 2011 et l'article 18 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017, à compter du 30 décembre 2017 ;
- ni la société de fait Jouve, ni la SARL Jouve n'ont bénéficié par le passé de l'exonération ZRR, ni d'aucun autre dispositif d'allègements fiscaux.

Par un mémoire en défense, enregistré le 22 avril 2022, le directeur départemental des finances publiques du Gard conclut au rejet de la requête.

Il soutient que la requête est infondée dans les moyens qu'elle soulève.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code civil ;

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Tribunal administratif de Nîmes
3ème chambre

- 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. Philippe Parisien ;
- les conclusions de Mme Wendy Lellig, rapporteure publique ;

Considérant ce qui suit :

1. La SAS Jouve Entreprise a effectué un rescrit fiscal en octobre 2020 en vue d'obtenir le bénéfice des dispositions de l'article 44 quinquies du code général des impôts près de la direction départementale des finances publiques de la Lozère. Elle souhaitait savoir si l'opération de reprise de l'activité de la SARL Jouve par la SAS Jouve Entreprise permettrait à cette dernière société de bénéficier d'une exonération d'impôt sur les bénéfices sur la base de l'article 44 quinquies précité. Cette demande a fait l'objet d'un rejet le 21 janvier 2021 au motif que la reprise d'activité par la SAS Jouve Entreprise constituait une deuxième opération de reprise intra-familiale, et qu'elle n'entraînait en conséquence pas dans le cadre légal de l'article 44 quinquies du code général des impôts. Cette décision a été confirmée par le collège de second examen de Toulouse le 17 août 2021. La SAS Jouve Entreprise demande l'annulation de cette décision.

2. Aux termes de l'article 742 du code civil : « La suite des degrés forme la ligne ; on appelle ligne directe la suite des degrés entre personnes qui descendent l'une de l'autre ; ligne collatérale, la suite des degrés entre personnes qui ne descendent pas les unes des autres, mais qui descendent d'un auteur commun. On distingue la ligne directe descendante et la ligne directe ascendante. »

3. Aux termes de l'article 44 quinquies du code général des impôts, dans sa version applicable au litige : « I. – Dans les zones de revitalisation rurale mentionnées à l'article 1465 A, les entreprises qui sont créées ou reprises entre le 1er janvier 2011 et le 31 décembre 2020, soumises de plein droit ou sur option à un régime réel d'imposition de leurs résultats et qui exercent une activité industrielle, commerciale, artisanale au sens de l'article 34 ou professionnelle au sens du 1 de l'article 92, sont exonérées d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés à raison des bénéfices réalisés, à l'exclusion des plus-values constatées lors de la réévaluation des éléments d'actif, jusqu'au terme du cinquante-neuvième mois suivant celui de leur création ou de leur reprise et déclarés selon les modalités prévues à l'article 53 A. (...) /L'exonération ne s'applique pas non plus dans les situations suivantes : / a) Si, lorsque la société, la personne morale ou le groupement a déjà fait l'objet d'une première opération de reprise ou de restructuration à l'issue de laquelle le cédant, son conjoint, le partenaire auquel il est lié par un pacte civil de solidarité défini à l'article 515-1 du code civil, leurs ascendants et descendants, leurs frères et sœurs détiennent ensemble, directement ou indirectement, plus de 50 % des droits de vote ou des droits dans les bénéfices sociaux de la société, de la personne morale ou du groupement soit repris, soit bénéficiaire de l'opération de reprise ou de restructuration, cette société, cette personne morale ou ce groupement fait de nouveau l'objet d'une telle opération à l'issue de laquelle une ou plusieurs des personnes physiques précédemment mentionnées détiennent ensemble, directement ou indirectement, plus de 50 % des droits de vote ou des droits dans les bénéfices sociaux. /Le cédant s'entend de toute personne qui, avant l'opération de reprise ou de restructuration, soit détenait directement ou indirectement plus de 50 % des droits de vote ou des droits dans les bénéfices sociaux de la société, de la personne morale ou du groupement qui a fait l'objet de l'une de ces opérations, soit y exerçait, en droit ou en fait, la direction effective ; / b) Si, lorsque l'entreprise individuelle a déjà fait l'objet d'une première opération de reprise ou de restructuration ayant conduit au bénéfice de l'exonération mentionnée au I et réalisée au profit du conjoint de l'entrepreneur individuel, du partenaire auquel il est lié par un pacte civil de solidarité défini à l'article 515-1 du code civil, de leurs ascendants et descendants ou de leurs frères et sœurs, elle fait de nouveau l'objet d'une telle opération au profit d'une ou de plusieurs personnes précédemment mentionnées. (...). ». Il résulte de ces dispositions que les ascendants visés à l'article 44 quinquies du code général des impôts s'entendent de ceux en ligne directe et non en ligne collatérale.

4. Pour refuser à la SAS Jouve le bénéfice de l'exonération sollicitée, l'administration fiscale lui a opposé le fait que cette opération de reprise au début de l'année 2021 constituait à minima la deuxième opération de reprise intra-familiale, ce qui l'excluait du bénéfice des dispositions de l'article 44 quinquies du code général des impôts.

5. Il résulte de l'instruction, notamment des précisions non contredites apportées par l'administration fiscale, que MM. T et F J, qui sont frères, étaient à l'origine entrepreneurs individuels en maçonnerie générale à Mende. Ils ont ensuite exercé cette activité ensemble dans le cadre d'une société de fait. Cette société de fait a cessé son activité le 31 décembre 2009. Au début de l'année 2010, MM. T et F J, respectivement ascendant direct et ascendant collatéral de M. DJ, ont créé, pour exercer cette même activité à la place de la STEF Jouve, la SARL Jouve, société dans laquelle ils détenaient chacun 50 % des parts sociales et qui était cogérée par chacun des associés. En juin 2010, les deux fils de M. TJ, B et D, sont entrés dans la société en tant qu'associés minoritaires à hauteur chacun de 3 % du capital social. A l'issue de cette première opération de reprise intra-familiale, M. TJ et ses fils D et B détenaient 56 % des parts de la société bénéficiaire de l'opération de reprise. En décembre 2014, la société a fait l'objet d'une seconde opération de restructuration, M. TJ cédant l'intégralité de ses parts à ses deux fils, MM. D et B J, opération à l'issue de laquelle MM. D et B J, détenaient 53 % de la société, soit 26,50 % chacun, M. FJ restant détenteur de 47 % des parts. Le 23 mars 2021, les trois associés de la SARL Jouve ont transformé la SARL en SAS, et M. FJ a cédé ses parts à son neveu M. DJ, lequel possède désormais la majorité du capital social (73,51%) et est devenu le dirigeant de la SAS nouvellement créée.

6. M. DJ n'est pas le descendant en ligne directe de son oncle M. FJ au sens de l'article 742 du code civil. Par conséquent, l'opération par laquelle M. FJ a cédé ses parts de la SARL Jouve, devenue SAS Jouve Entreprise, à son neveu M. DJ, si elle s'inscrit dans une démarche de restructuration familiale, ne peut être regardée comme entrant dans le champ des exceptions à l'exonération prévue par les dispositions de l'article 44 quinquies du code général des impôts. Par conséquent, la SAS Jouve Entreprise est fondée à obtenir l'annulation de la décision du 21 janvier 2021, prise au motif que la reprise d'activité par la SAS Jouve Entreprise constituait une deuxième opération de reprise intra-familiale.

DECIDE :

Article 1er : La décision du 17 août 2021 par laquelle le directeur départemental des finances publiques de la Lozère a informé la SAS Jouve Entreprise que le collège de second examen des rescrits a considéré qu'elle ne peut pas bénéficier de l'exonération prévue à l'article 44 quinquies du code général des impôts est annulée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à la SAS Jouve Entreprise et au directeur départemental des finances publiques de la Lozère.

Délibéré après l'audience du 1er décembre 2023, à laquelle siégeaient :

M. Peretti, président,
M. Parisien, premier conseiller,
M. Baccati, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 15 décembre 2023.

Le rapporteur, P. PARISIEN
Le président, P. PERETTI
Le greffier, D. BERTHOD

La République mande et ordonne au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique 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 décision.

[RETOUR n°2103398](#)

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE TOULOUSE

N° 2102499

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SARL LT SERVICES

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Nathalie Sarraute
Rapporteuse

M. Cyril Luc
Rapporteur public

Tribunal administratif de Toulouse
1^{ère} chambre

Audience du 5 décembre 2023
Décision du 19 décembre 2023

19-04-01-04-03

19-04-02-01-03-04

19-04-02-01-04-02

C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 29 avril 2021 et 3 mars 2022, la société à responsabilité limitée (SARL) LT Services, représentée par la SELARL Cabinet Roumagnac, demande au tribunal :

1°) de prononcer la décharge de la somme de 295 646 euros au titre de l'absence de bien-fondé du rehaussement pour passif injustifié au titre de la période du 1er janvier 2015 au 31 décembre 2016 ;

2°) de prononcer la décharge des sommes de 21 616 euros en 2015 et 14 577 euros en 2016 pour la somme de 295 646 euros pour produits financiers ;

3°) de prononcer la décharge de la somme de 6 572 euros au titre de l'application des intérêts de retard ;

4°) de prononcer la décharge de la somme de 30 758 euros au titre de l'application de la majoration de 40 % pour manquement délibéré pour les années 2015 et 2016 ;

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

Elle soutient que :

- la procédure de vérification est irrégulière dès lors qu'elle l'a privée d'un débat oral et contradictoire pendant son déroulement ainsi que devant la commission des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires ;
- l'administration fiscale a commis une erreur de droit en qualifiant le crédit du compte 467 de passif injustifié ;
- l'administration fiscale a commis une erreur de droit en ne reconnaissant pas le caractère d'avances de trésorerie dans les flux financiers existant avec l'association Loisirs Tous ;
- les intérêts de retard et majorations appliqués par l'administration fiscale sont dépourvus de base légale ;

- l'administration fiscale n'apporte la preuve ni de l'élément matériel, ni de l'élément intentionnel, d'un manquement délibéré.

Par un mémoire en défense, enregistré le 8 décembre 2021, le directeur régional des finances publiques d'Occitanie et du département de la Haute-Garonne conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par la SARL LT Services ne sont pas fondés. Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des impôts ;
- le livre des procédures fiscales ;
- le code monétaire et financier ;
- 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 Sarraute,
- et les conclusions de M. Luc, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. La SARL LT Services, créée en 2005, a pour objet social l'activité d'hébergement touristique et autre hébergement de courte durée. Elle a fait l'objet, du 19 décembre 2017 au 20 mars 2018, d'une vérification générale de comptabilité pour la période du 1er janvier 2015 au 31 décembre 2016, étendue jusqu'au 30 septembre 2017 pour la taxe sur la valeur ajoutée. Par une proposition de rectification du 26 juin 2018, l'administration fiscale a informé la société qu'elle entendait procéder à son assujettissement à des cotisations supplémentaires à l'impôt sur les sociétés pour les années 2015 et 2016, assorties d'intérêts de retard, d'une majoration de 40 % pour manquement délibéré et d'une pénalité de 10 % pour dépôt tardif. Le 18 octobre 2018, l'administration a rejeté les observations faites par la SARL LT Services. A sa demande, le représentant légal de cette dernière a été reçu le 16 novembre 2018 par l'inspecteur principal des finances publiques puis le 26 mars 2019 par l'interlocuteur départemental, qui ont tous deux maintenu les rectifications dans leur totalité. La commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires a rendu le 10 octobre 2019 un avis favorable au maintien des rectifications. Par un avis du 15 novembre 2019 et une mise en demeure du 29 novembre 2019, l'administration fiscale a mis en recouvrement les impositions supplémentaires mises à la charge de la SARL LT Services pour un montant global, en droits et pénalités, de 117 962 euros. Suite au rejet, le 25 février 2021, de sa réclamation préalable, la SARL LT Services doit, par la présente requête, être regardée comme demandant la décharge de ces sommes.

Sur la régularité de la procédure de vérification :

2. En premier lieu, aux termes de l'article L. 13 du livre des procédures fiscales : « I. – Les agents de l'administration des impôts vérifient sur place, en suivant les règles prévues par le présent livre, la comptabilité des contribuables astreints à tenir et à présenter des documents comptables. (...) ». Aux termes de l'article L. 47 du même code : « (...) Une vérification de comptabilité ne peut être engagée sans que le contribuable en ait été informé ou la remise d'un avis de vérification. (...) ». Aux termes de l'article 54 du code général des impôts : « Les contribuables mentionnés à l'article 53 A sont tenus de représenter à toute réquisition de l'administration tous documents comptables, inventaires, copies de lettres, pièces de recettes et de dépenses de nature à justifier l'exactitude des résultats indiqués dans leur déclaration. »

3. Il résulte de ces dispositions que les opérations de vérification de comptabilité se déroulent, normalement, chez le contribuable ou au siège de l'entreprise vérifiée. Dans le cas où la vérification de comptabilité d'une entreprise a été effectuée, soit, comme il est de règle, dans ses propres locaux, soit, si son dirigeant ou représentant l'a expressément demandé, dans les locaux du comptable auprès duquel sont

déposés les documents comptables, c'est au contribuable qui allègue que les opérations de vérification ont été conduites sans qu'il ait eu la possibilité d'avoir un débat oral et contradictoire avec le vérificateur de justifier que ce dernier se serait refusé à un tel débat.

4. L'administration fiscale fonde une partie du rehaussement du résultat net de la SARL LT Services sur une somme de 295 646,15 euros figurant comme à nouveau au crédit du compte 467 « débiteurs-créditeurs divers » qu'elle a qualifiée de passif injustifié. La société requérante conteste cette qualification, faisant valoir que cette écriture est justifiée par une convention de trésorerie qu'elle a signée avec l'association Loisirs Tous le 14 avril 2009. Elle soutient que l'administration a méconnu le principe du débat oral et contradictoire car le vérificateur ne lui a jamais indiqué l'incidence de la convention de trésorerie sur la gestion de la société et ses conséquences fiscales. Il résulte toutefois de l'instruction que pendant la procédure de vérification, au cours de laquelle a été sollicitée la remise de la comptabilité et de l'ensemble des documents juridiques permettant d'appréhender les relations existant entre l'association Loisirs Tous et la SARL LT Services, le vérificateur est intervenu à cinq reprises dans les locaux de la société, en présence de son représentant légal et, lors de ces interventions, la convention de trésorerie du 14 avril 2009 a été produite et examinée. Le vérificateur a en outre adressé, par courriel du 23 janvier 2018, une demande de justification portant précisément sur cette écriture, qui n'a jamais été suivie d'une réponse. Lors de la réunion de synthèse, le vérificateur a informé la société que cette somme, qui constitue un passif, serait considérée comme injustifiée. Dans ces conditions, et alors même que le vérificateur n'est pas tenu de donner au contribuable, avant la proposition de rectification, une information sur les rectifications qu'il pourrait envisager, la SARL LT Services n'est pas fondée à soutenir que l'administration fiscale aurait méconnu le principe du débat oral et contradictoire. Par suite, le moyen doit être écarté.

5. En second lieu, les irrégularités de l'avis émis par la commission des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires ne peuvent avoir d'autre effet que de modifier, le cas échéant, la dévolution de la charge de la preuve conformément aux dispositions de l'article L. 192 du livre des procédures fiscales et sont par suite sans influence sur la procédure d'imposition. En tout état de cause, il ressort de l'avis émis par la commission des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires que la SARL LT Services, par la voie de ses deux conseils et de son représentant légal,

a pu, avant la réunion de cette commission, déposer au secrétariat de cette commission, en huit exemplaires, des observations assorties de pièces jointes, puis, lors de la réunion de la commission, développer ses observations, dans le cadre d'un débat oral et contradictoire. Le fait que les membres de la commission n'aient pas été individuellement destinataires, avant la réunion de cette commission, de l'intégralité des éléments qu'elle avait préalablement communiqués, et n'en aient pris connaissance que lors de la réunion, est à cet égard sans incidence. Par ailleurs, l'avis de la commission notifié à la société requérante le 10 octobre 2019, qui permet à cette dernière de connaître d'une part la nature et le montant des divers rehaussements apportés au bénéfice déclaré et d'autre part, l'ensemble des raisons ayant emporté la conviction des membres de la commission après analyse des arguments et moyens développés tant par le contribuable que par le service, et qui fait notamment expressément état de ce que « Me Roumagnac a indiqué que son mémoire en observations déposé le 11 septembre 2019 comportait une clé USB contenant des justificatifs du compte 467 au titre des années 2009 à 2014 (un fichier par année) », n'est entaché d'aucune irrégularité. Par suite, le moyen tiré de la violation du principe du débat oral et contradictoire devant la commission départementale des impôts directs et taxes sur le chiffre d'affaires doit être écarté.

Sur le bien-fondé de l'imposition :

6. Aux termes de l'article 38 du code général des impôts : « 1. Sous réserve des dispositions des articles 33 ter, 40 à 43 bis et 151 sexies, le bénéfice imposable est le bénéfice net, déterminé d'après les résultats d'ensemble des opérations de toute nature effectuées par les entreprises, y compris notamment les cessions d'éléments quelconques de l'actif, soit en cours, soit en fin d'exploitation. / 2. Le bénéfice net est constitué par la différence entre les valeurs de l'actif net à la clôture et à l'ouverture de la période dont les résultats doivent servir de base à l'impôt diminuée des suppléments d'apport et augmentée des

prélèvements effectués au cours de cette période par l'exploitant ou par les associés. L'actif net s'entend de l'excédent des valeurs d'actif sur le total formé au passif par les créances des tiers, les amortissements et les provisions justifiées. (...) / 4 bis. Pour l'application des dispositions du 2, pour le calcul de la différence entre les valeurs de l'actif net à la clôture et à l'ouverture de l'exercice, l'actif net d'ouverture du premier exercice non prescrit déterminé, sauf dispositions particulières, conformément aux premier et deuxième alinéas de l'article L.169 du livre des procédures fiscales ne peut être corrigé des omissions ou erreurs entraînant une sous-estimation ou surestimation de celui-ci. (...) ». Aux termes de l'article L. 511-7 du code monétaire et financier : « 1. – Les interdictions définies à l'article L.511-5 ne font pas obstacle à ce qu'une entreprise, quelle que soit sa nature, puisse : / (...) 3. Procéder à des opérations de trésorerie avec des sociétés ayant avec elle, directement ou indirectement, des liens de capital conférant à l'une des entreprises liées un pouvoir de contrôle effectif sur les autres ; (...) ».

7. Il est constant que l'association Loisirs Tous détient 95 % du capital de la SARL LT Services et que le compte 467 de la société est utilisé en lieu et place du compte courant d'associé de l'association. Le 14 avril 2009, une convention de trésorerie a été signée entre les deux entités sur la base de laquelle l'association Loisirs Tous apporte une aide financière à la SARL LT Services en prenant régulièrement en charge les frais de fonctionnement de cette dernière. Dans le cadre des opérations de contrôle, l'examen, dans la comptabilité de la société, du compte 467 « débiteurs-créditeurs divers » a mis en lumière l'existence, au 1er janvier 2015, d'un à-nouveau créditeur d'un montant de 295 646,15 euros, et de l'inscription au crédit du même compte d'opérations s'analysant en paiements depuis plusieurs années de factures fournisseurs de la SARL LT Services par l'association Loisirs Tous, les soldes créditeurs de ce compte étant de 21 616 euros en 2015 et 14 577 euros en 2016. L'administration fiscale considère d'une part que l'à-nouveau créditeur du compte 467 au 1er janvier 2015 constitue un passif injustifié, et d'autre

part que les soldes créditeurs de ce compte, en 2015 et 2016, sont imposables en produits financiers. La SARL LT Services soutient pour sa part que l'à-nouveau du compte 467 ne peut être qualifié de passif injustifié dans la mesure où il a vocation à être soldé lors du remboursement des sommes dues à l'association Loisirs Tous, et que les flux financiers existant entre l'association Loisirs Tous et la SARL LT Services au profit de cette dernière constituent des avances de trésorerie qui ne doivent pas être intégrées dans le résultat imposable des années 2015 et 2016.

8. Il résulte toutefois de l'instruction que la convention de gestion de trésorerie du 14 avril 2009 stipule en son article 2 : « les personnes morales susvisées pourront effectuer entre elles toutes avances financières nécessaires, afin de niveler leur niveau de trésorerie. / Cette convention prendra effet à compter du 1/04/2009. » Aucune disposition de cette convention ne prévoit d'échéance de terme des avances pouvant ainsi être consenties, ni de modalités de remboursement. Par ailleurs, il ressort de l'étude des flux financiers entre l'association Loisirs Tous et la SARL LT Services au cours des années 2015, 2016 et 2017 d'une part, qu'il existe une forte disproportion entre les flux provenant de l'association et bénéficiant à la société, et ceux provenant de la société et bénéficiant à l'association, au détriment de cette dernière, et d'autre part, qu'aucun élément ne permet de qualifier les paiements réalisés par la SARL LT Services en faveur de l'association Loisirs Tous de remboursements d'avances consenties par l'association. L'intervention d'une seconde convention de gestion de trésorerie le 15 janvier 2013, dont l'objet est d'optimiser la gestion de leurs besoins et excédents de trésoreries, est sans incidence, celle-ci prévoyant certes des modalités de remboursement mais ne comportant aucune échéance ni modalité précise, l'initiative étant laissée à l'association de réclamer son dû. Or il n'est pas contesté qu'en 2012, l'association a abandonné une créance de 500 000 euros qu'elle détenait sur la SARL LT Services. Dans ces conditions, l'à-nouveau figurant au crédit du compte 467 au 1er janvier 2015 constitue un passif injustifié et les soldes créditeurs de ce compte en 2015 et 2016 ne peuvent être assimilés à des avances de trésorerie. Par suite, le moyen tiré de l'erreur de droit doit être écarté.

Sur les pénalités :

9. En premier lieu, aux termes de l'article 1727 du code général des impôts : « Toute créance de nature fiscale, dont l'établissement ou le recouvrement incombe aux administrations fiscales, qui n'a pas été acquittée dans le délai légal donne lieu au versement d'un intérêt de retard. A cet intérêt s'ajoutent, le cas échéant, les sanctions prévues au présent code. »

10. L'intérêt de retard visant à réparer le préjudice subi par l'Etat du fait du non-respect par le contribuable de ses obligations déclaratives, ne constitue pas une sanction. Dès lors, son application est indépendante de toute appréciation portée sur le comportement du contribuable et n'a pas à être motivée. Par suite, le moyen tiré de la bonne foi de la société requérante doit être écarté comme inopérant.

11. En second lieu, aux termes de l'article 1729 du code général des impôts : « Les inexactitudes ou les omissions relevées dans une déclaration ou un acte comportant l'indication d'éléments à retenir pour l'assiette ou la liquidation de l'impôt ainsi que la restitution d'une créance de nature fiscale dont le versement a été indûment obtenu de l'Etat entraînent l'application d'une majoration de : / a. 40% en cas de manquement délibéré ; (...) ». Et aux termes de l'article L. 195 A du livre des procédures fiscales : « En cas de contestation des pénalités fiscales appliquées à un contribuable au titre des impôts directs, de la taxe sur la valeur ajoutée et des autres taxes sur le chiffre d'affaires, des droits d'enregistrement, de la taxe de publicité foncière et du droit de timbre, la preuve de la mauvaise foi et des manœuvres frauduleuses incombe à l'administration. » Il résulte de la combinaison de ces dispositions que la pénalité pour mauvaise

foi a pour seul objet de sanctionner la méconnaissance par le contribuable de ses obligations déclaratives et que pour établir cette mauvaise foi, l'administration doit apporter la preuve, d'une part, de l'insuffisance, de l'inexactitude ou du caractère incomplet des déclarations et, d'autre part, du caractère volontaire de cette omission ou insuffisance c'est-à-dire de l'intention de l'intéressé d'éluder l'impôt. Pour établir le caractère intentionnel du manquement du contribuable à son obligation déclarative, l'administration doit se placer au moment de la déclaration ou de la présentation de l'acte comportant l'indication des éléments à retenir pour l'assiette ou la liquidation de l'impôt. Cette intention se déduit notamment de la connaissance que le contribuable avait, compte tenu de ses activités et de sa qualité de professionnel, de ses obligations déclaratives et des conséquences fiscales de ses opérations.

12. Il résulte de l'instruction que pour établir le manquement délibéré, l'administration fiscale retient d'une part, l'existence d'un passif injustifié et de flux financiers ne pouvant constituer des avances ou des prêts, et d'autre part, que la SARL LT Services ne pouvait ignorer que les sommes en cause devaient être rapportées à son résultat dès lors qu'en 2012, elle avait soumis à l'impôt les sommes correspondant à l'abandon de créance consentie en sa faveur par l'association Loisirs Tous. Si la société requérante conteste les qualifications de passif injustifié et de produits financiers, elle ne conteste pas la matérialité des écritures concernées. Par ailleurs, le fait de reporter, année après année, en à-nouveau au crédit du compte 467 les sommes correspondant aux factures acquittées pour son compte par l'association Loisirs Tous, en l'absence d'échéance et de modalités de remboursements préalablement fixées, tout en laissant inutilisé le compte courant associé de l'association dans la société, ne peut que relever d'agissements volontaires et délibérés dans le but d'éluder l'impôt. Dans ces conditions, l'administration doit être regardée comme rapportant la preuve à la fois de l'élément matériel et de l'élément intentionnel du manquement. Par suite, le moyen tiré du caractère injustifié de la majoration de 40 % ne peut qu'être écarté.

13. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions à fin de décharge présentées par la SARL LT Services doivent être rejetées. Par voie de conséquence, les conclusions relatives aux frais non compris dans les dépens doivent l'être également.

DECIDE :

Article 1er : La requête de la SARL LT Services est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à la SARL LT Services et au directeur régional des finances

publiques d'Occitanie et du département de la Haute-Garonne.

Délibéré après l'audience du 5 décembre 2023, à laquelle siégeaient : Mme Héry, présidente, Mme Sarraute, première conseillère, Mme Douteaud, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 19 décembre 2023.

La rapporteure, N. SARRAUTE

La présidente, F. HÉRY

La greffière, M-E LATIF

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

Pour expédition conforme : La greffière en chef,

[RETOUR n°2102499](#)

Cour Administrative d'Appel de TOULOUSE

3ème chambre

N° 23TLo1830

Président
M. REY-BÈTHBÉDER
Rapporteur
M. REY-BÈTHBÉDER
Rapporteur public
Mme Françoise PERRIN

RÉPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Décision du 19 décembre 2023

C

Vu les procédures suivantes :

Procédure contentieuse antérieure :

La commune de Cerbère a demandé au tribunal administratif de Montpellier d'ordonner l'expulsion de Mme A... B... de l'emplacement qu'elle occupe dans le camping municipal dans un délai de 15 jours à compter de la notification du jugement à intervenir.

Par un jugement n° 2205371 du 29 juin 2023, le tribunal administratif de Montpellier a enjoint à Mme B... de libérer l'emplacement n° 16 du camping municipal de Cerbère et de procéder à sa remise en l'état, notamment par l'enlèvement de tous les biens entreposés, sous astreinte de 50 euros par jour de retard à l'expiration d'un délai de trois à compter de la notification de ce jugement.

Procédure devant la cour :

I. Par une requête et des pièces, enregistrées les 25 et 27 juillet 2023 sous le n° 23TLo1830, Mme B..., représentée par Me Salquain, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du 29 juin 2023 du tribunal administratif de Montpellier ;

2°) à titre principal, de rejeter la demande de la commune de Cerbère comme portée devant un ordre juridictionnel incompétent pour en connaître ;

3°) à titre subsidiaire de rejeter au fond cette demande ;

4°) de mettre à la charge de la commune de Cerbère une somme de 1 000 euros au titre des frais liés au litige exposés en première instance et une somme de 3 000 euros au titre des frais de même nature exposés en cause d'appel, sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- c'est à tort que les premiers juges ont admis la compétence du juge administratif ;
- ainsi, les litiges qui opposent le gestionnaire d'un service public industriel et commercial et ses usagers relèvent de la compétence du juge judiciaire, quand bien même l'activité de ce service a lieu sur le domaine public ;

- or, en l'espèce, le camping concerné, exploité dans des conditions similaires à celle d'une entreprise privée, doit être regardé comme un service public industriel et commercial ;
 - par ailleurs et en tout état de cause, elle est titulaire d'un bail tacite, attesté par de nombreux échanges avec la commune et le paiement de redevances à celle-ci, qui n'a jamais été résilié ;
 - de plus, la position de la commune repose sur les dispositions d'un règlement intérieur qui ne lui est pas opposable, faute de lui avoir été communiqué ;
- les demandes de mise en conformité exigées par la commune présentent un caractère abusif et ne sont pas, en tout cas, justifiées par des exigences de mobilité et de sécurité ;
 - la commune s'est, en outre, livrée à un refus illicite de prestation de service ; elle a ainsi, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 121-11 du code de la consommation, refusé de reconduire un contrat de location à durée déterminée concernant une résidence mobile de loisir, sans motif légitime.

Par un mémoire en défense, enregistré le 10 novembre 2023, la commune de Cerbère, représentée par Me Paillès, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 1 500 euros soit mise à la charge de l'appelante au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le juge administratif est compétent pour connaître de ce litige, qui concerne l'occupation sans titre du domaine public communal ;
- la situation de l'appelante n'est pas régie par le code de la consommation mais par le code général de la propriété des personnes publiques ; son refus de régularisation a empêché la conclusion d'un contrat d'occupation du domaine public les moyens soulevés par l'appelante ne sont pas fondés ;
- le règlement intérieur est opposable à l'intéressée et, de plus, lui sont aussi applicables les articles R. 111-41 et R. 111-43 du code de l'urbanisme.

Des pièces ont été enregistrées le 9 novembre 2023 pour Mme B..., ces dernières n'ayant pas été communiquées.

II. Par une requête et des pièces, enregistrées les 25 et 27 juillet 2023 sous le n° 23TLo1831, Mme B..., représentée par Me Salquain, demande à la cour de surseoir à l'exécution du jugement du 29 juin 2023 du tribunal administratif de Montpellier.

Elle soutient que :

- l'exécution du jugement litigieux l'exposerait à subir des conséquences difficilement réparables, l'expulsion de son emplacement présentant un caractère irréversible ;
- il existe des moyens sérieux de nature à conduire à l'annulation de ce jugement ;
- ainsi, c'est à tort que les premiers juges ont admis la compétence du juge administratif car les litiges qui opposent le gestionnaire d'un service public industriel et commercial et ses usagers relèvent de la compétence du juge judiciaire, quand bien même l'activité de ce service a lieu sur le domaine public ; or, en l'espèce, le camping concerné, exploité dans des conditions similaires à celle d'une entreprise privée, doit être regardé comme un service public industriel et commercial ;
- par ailleurs et en tout état de cause, elle est titulaire d'un bail tacite, attesté par de nombreux échanges avec la commune et le paiement de redevances à celle-ci, qui n'a jamais été résilié ;

- de plus, la position de la commune repose sur les dispositions d'un règlement intérieur qui ne lui est pas opposable, faute de lui avoir été communiqué ;
- les demandes de mise en conformité exigées par la commune présentent un caractère abusif et ne sont pas, en tout cas, justifiées par des exigences de mobilité et de sécurité ;
- la commune s'est, en outre, livrée à un refus illicite de prestation de service ; Mme B... a ainsi, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 121-11 du code de la consommation, refusé de reconduire un contrat de location à durée déterminée concernant une résidence mobile de loisir, sans motif légitime.

Par un mémoire en défense, enregistré le 10 novembre 2023, la commune de Cerbère, représentée par Me Paillès, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 500 euros soit mise à la charge de l'appelante au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le juge administratif est compétent pour connaître de ce litige, qui concerne l'occupation sans titre du domaine public communal ;
- la situation de l'appelante n'est pas régie par le code de la consommation mais par le code général de la propriété des personnes publiques ; son refus de régularisation a empêché la conclusion d'un contrat d'occupation du domaine public les moyens soulevés par l'appelante ne sont pas fondés ;

Des pièces ont été enregistrées le 9 novembre 2023 pour Mme B..., ces dernières n'ayant pas été communiquées. Vu les autres pièces de ces deux dossiers.

Vu

- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code de l'urbanisme ;
- l'arrêté du 17 février 2014 relatif à l'obligation pour les terrains de camping ou de caravanage ainsi que pour les parcs résidentiels de loisirs de disposer d'un modèle de règlement intérieur et d'une notice d'information sur les conditions de location des emplacements à l'année ;
- 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. Rey-Bèthbéder, président-rapporteur.
- et les observations de Me Cabral, substituant Me Salquain, représentant Mme B... et celles de Me Paillès, représentant la commune de Cerbère.

Considérant ce qui suit :

1. Le camping municipal de Cap Peyrefite, à Cerbère (Pyrénées-Orientales) a été créé en 1983 et compte 150 emplacements depuis 1997. À la suite d'une visite de ce camping, effectuée les 21 et 22 novembre 2020, le maire de Cerbère, estimant qu'existaient des manquements à la réglementation applicable, notamment en raison de la présence d'une cinquantaine de mobil-homes et de caravanes non mobiles, a demandé, le 14 janvier 2021, aux propriétaires de ces équipements de les mettre en conformité avant le 31 octobre 2021. Cette demande a été réitérée les 10 décembre 2021 et 25 mars 2022. Puis, le 11 juillet 2022, les propriétaires n'ayant pas régularisé leur situation ont été destinataires d'une mise en demeure de libérer, avant le 30 septembre 2022, les emplacements occupés sans droit ni titre.
2. Mme B... relève appel du jugement du 29 juin 2023 par lequel le tribunal administratif de Montpellier lui a enjoint de libérer l'emplacement n° 16 du camping municipal de Cerbère et de procéder à

sa remise en l'état, notamment par l'enlèvement de tous les biens entreposés, sous astreinte de 50 euros par jour de retard à l'expiration d'un délai de trois à compter de la notification de ce jugement.

Sur la jonction :

3. Les requêtes n° 23TLo1830 et 23TLo1831 sont dirigées contre le même jugement et présentent à juger les mêmes questions. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un même arrêt.

Sur la compétence du juge administratif :

4. Aux termes de l'article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques : " Le domaine public d'une personne publique (...) est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public ".

5. Lorsqu'une personne publique a pris la décision d'affecter un bien qui lui appartient à un service public et que l'aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public peut être regardé comme entrepris de façon certaine, eu égard à l'ensemble des circonstances de droit et de fait, telles que, notamment, les actes administratifs intervenus, les contrats conclus, les travaux engagés, ce bien doit être regardé comme une dépendance du domaine public. Il en va de même lorsque la personne publique décide d'affecter à un service public un bien lui appartenant et qui est déjà doté des aménagements indispensables à l'exécution des missions de ce service public, alors même qu'un droit d'occupation de ce bien serait, à la date de cette décision d'affectation, conféré à un tiers par voie contractuelle.

6. Il résulte de l'instruction que le camping municipal cité au point 1, exploité en régie par la commune de Cerbère, est affecté par celle-ci au service public du développement économique et touristique et dispose des aménagements indispensables à l'exécution des missions de ce service public. Par voie de conséquence, c'est à bon droit, que les premiers juges se sont reconnus compétents pour connaître de la demande de la commune d'expulsion de l'emplacement occupé par l'intéressée.

Sur la demande d'expulsion :

7. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques : " Nul ne peut, sans disposer d'un titre l'y habilitant, occuper une dépendance du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 ou l'utiliser dans des limites dépassant le droit d'usage qui appartient à tous ".

8. Nul ne peut, sans disposer d'un titre l'y habilitant, occuper une dépendance du domaine public. Eu égard aux exigences qui découlent tant de l'affectation normale du domaine public que des impératifs de protection et de bonne gestion de ce domaine, l'existence de relations contractuelles en autorisant l'occupation privative ne peut se déduire de sa seule occupation effective, même si celle-ci a été tolérée par l'autorité gestionnaire et a donné lieu au versement de redevances domaniales. En conséquence, une convention d'occupation du domaine public ne peut être tacite et doit revêtir un caractère écrit.

9. Si l'appelante fait valoir être titulaire d'un contrat verbal l'autorisant à occuper l'emplacement cité au point 2 en y installant son mobil-home, en raison de ce qu'elle s'est acquittée chaque année de redevances, il résulte du principe rappelé au point précédent que le seul paiement de celles-ci et la tolérance dont ont bénéficié les occupants de certains emplacements au sein du camping concerné qui y ont installé des résidences de loisir ne sauraient être regardés comme établissant l'existence d'une autorisation d'occupation du domaine public. En outre et en tout état de cause, toute autorisation d'occupation du domaine public n'étant délivrée qu'à titre précaire et révocable, le maire aurait été en droit de ne pas renouveler une autorisation antérieure, en raison notamment des conditions matérielles d'occupation de l'emplacement en cause, qui méconnaissent les dispositions des articles R. 111-41 et R.

111-43 du code de l'urbanisme relatives aux résidences mobiles de loisirs et aux auvents, rampes d'accès et terrasses qui peuvent y être accolés. Sont inopérantes à cet égard tant l'invocation de l'existence d'un refus illicite de prestations prohibé par les dispositions de l'article L. 121-11 du code de la consommation, qui ne trouvent pas à s'appliquer à la situation d'un occupant sans titre du domaine public, que la circonstance que les modifications du règlement intérieur du camping introduites le 20 mai 2022 n'ont pas été notifiées dans le délai de six mois prévu par l'annexe II de l'arrêté du 17 février 2014 relatif à l'obligation pour les terrains de camping ou de caravanage de disposer d'un modèle de règlement intérieur.

10. Il résulte de tout ce qui précède que Mme B... n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier lui a enjoint de libérer l'emplacement n° 16 du camping municipal de Cerbère et de procéder à sa remise en l'état, notamment par l'enlèvement de tous les biens entreposés, sous astreinte de 50 euros par jour de retard à l'expiration d'un délai de trois à compter de la notification de ce jugement.

Sur les conclusions tendant au sursis à exécution :

11. Par le présent arrêt, il est statué au fond sur la requête d'appel de Mme B. Par conséquent, les conclusions de cette dernière tendant au sursis à exécution du jugement attaqué sont devenues dans cette mesure sans objet et il n'y a, dès lors, plus lieu d'y statuer. Sur les frais liés au litige :

12. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de Mme B la somme que demande la commune de Cerbère au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. De plus, les dispositions de cet article font obstacle à ce qu'il soit fait droit aux conclusions de même nature présentées par Mme B....

DÉCIDE:

Article 1 : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions tendant au sursis à exécution du jugement du tribunal administratif de Montpellier du 29 juin 2023.

Article 2 : La requête de Mme B. est rejetée.

Article 3 : Les conclusions de la commune de Cerbère relatives à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à Mme A... B et à la commune de Cerbère.

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

M. Rey-Bèthbéder, président,

M. Bentolila, président-assesseur, Mme Beltrami, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 19 décembre 2023. Le président-assesseur,

P. Bentolila

Le président-rapporteur, É. Rey-Bèthbéder

La greffière,

C. Lanoux

La République mande et ordonne au préfet des Pyrénées-Orientales 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.

[RETOUR n°23TL01830](#)

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NIMES

N° 2101812

SOCIETE ATC FRANCE

M. Aymard
Rapporteur

Mme Bala
Rapporteuse publique

Audience du 3 octobre 2023
Décision du 17 octobre 2023

24-01-02-01-01-02

39-04-02

54-01-07-04-01.

C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Tribunal administratif de Nîmes
4ème chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 8 juin 2021, 4 janvier 2023 et 19 avril 2023, la société ATC France, représentée par le cabinet Coupé, Peyronne et associés, demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du conseil municipal de la commune de Lirac en date du 11 décembre 2020, ainsi que la décision portant rejet de son recours gracieux formé le 8 février 2021 ;

2°) d'enjoindre à la commune de Lirac de lui délivrer un nouveau titre d'occupation temporaire dans un délai de 15 jours à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 200 euros par jour de retard ;

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

Elle soutient que :

- la délibération attaquée a été prise au terme d'une procédure irrégulière, dès lors que la commune de Lirac n'a pas répondu à sa demande réitérée de rendez-vous et a ainsi méconnu les dispositions de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration ;

- la délibération attaquée en tant qu'elle annule, retire et résilie la convention d'occupation du domaine public conclue le 2 février 2015 est illégale, dès lors que le motif selon lequel le consentement de la commune de Lirac aurait été vicié est erroné, que le motif tiré de ce qu'elle aurait procédé à des sous-locations prohibées à des tiers est erroné, que le motif tiré de ce qu'elle aurait procédé à des travaux affectant l'aspect des constructions sans présenter de déclaration préalable au titre du code de l'urbanisme n'est pas établi, que les griefs reprochés ne révèlent aucune faute grave de nature à justifier la résiliation de la convention, et qu'aucune mise en demeure ne lui a été adressée par la commune de Lirac afin de régulariser la situation s'agissant des travaux effectués sans présentation de déclaration préalable ;

- la délibération attaquée en tant qu'elle a décidé d'intégrer au domaine public le mât de télécommunication implanté sur la parcelle B n° 587 est illégale, dès lors qu'elle a racheté les installations en cause auprès de la société Bouygues Télécom et qu'elle en est propriétaire, ce dont fait mention la convention d'occupation du domaine public conclue le 2 février 2015 ;
- la délibération attaquée en tant qu'elle a fixé de nouveaux tarifs pour les années 2016 à 2020 pour l'occupation du domaine public est illégale dès lors qu'elle est dépourvue de fondement, que ces tarifs contreviennent aux tarifs contractuellement prévus par les stipulations de la convention d'occupation du domaine public conclue le 2 février 2015 et que cette décision méconnaît les principes de loyauté contractuelle, de sécurité juridique et de non-rétroactivité des actes administratifs.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 31 janvier 2022 et 24 février 2023, la commune de Lirac, représentée par Me Brunel, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 4 000 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 moyens soulevés par la société requérante sont inopérants ou infondés.

Les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que le jugement était susceptible d'être fondé sur des moyens relevés d'office tirés de :

- ce que les conclusions dirigées contre la délibération du 11 décembre 2020 prononçant la nullité de la convention du 2 février 2015 conclue entre la commune de Lirac et la société ATC France doivent être accueillies, dès lors que l'administration ne peut pas, de son initiative, prononcer ou constater la nullité d'un contrat administratif ;
- l'irrecevabilité des conclusions dirigées contre la délibération du 11 décembre 2020 en tant qu'elle prononce la résiliation de la convention du 2 février 2015 conclue entre la commune de Lirac et la société ATC France, dès lors que ces conclusions, qui doivent être regardées comme tendant à la reprise des relations contractuelles, sont tardives ;
- s'agissant des conclusions dirigées contre la délibération du 11 décembre 2020 en tant qu'elle fixe les tarifs de redevance annuelle de 2016 à 2020, de l'irrecevabilité du moyen tiré de la méconnaissance des tarifs contractuellement prévus par les stipulations de la convention du 2 février 2015 conclue entre la commune de Lirac et la société ATC France ;
- l'incompétence du conseil municipal pour annuler la convention du 2 février 2015 conclue entre la commune de Lirac et la société ATC France dès lors que l'annulation d'un contrat administratif relève du seul office du juge du contrat.

La société ATC France a présenté le 29 septembre 2023 des observations sur les deuxième et troisième moyens précités.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code général de propriété des personnes publiques ;
- 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. Aymard,
- les conclusions de Mme Bala, rapporteure publique,
- les observations de Me Peyronne représentant la société ATC France.

Considérant ce qui suit :

1. La commune de Lirac (Gard) est propriétaire de la parcelle B n° 587 d'une contenance de 30 ca située sur son territoire communal, cette parcelle appartenant au domaine public communal pour avoir été affectée à l'usage d'un service public. Le 27 mai 2004, la commune de Lirac et la société Bouygues Télécom ont conclu une convention d'occupation temporaire du domaine public portant sur la parcelle B n° 587, cette convention autorisant la société Bouygues Télécom à édifier et exploiter une station radioélectrique comprenant notamment un pylône, plusieurs antennes et faisceaux hertziens, ainsi que diverses armoires techniques. A la suite de la création de la société France Pylônes Services (FPS), renommée ultérieurement FPS Towers puis ATC France, et à l'occasion du rachat par la société France Pylones Services, alors filiale de la société Bouygues Télécom, auprès de cette dernière du pylône et des installations, une convention tripartite intitulée « avenant de transfert convention d'occupation du domaine public du 27 mai 2004 » a été signée en 2012 par la commune de Lirac, la société Bouygues Télécom et la société FPS. Cette convention tripartite prévoyait notamment l'accord des parties sur la subrogation de la société FPS dans les droits et obligations de la société Bouygues Télécom au titre de la convention du 27 mai 2004. Ultérieurement, le 2 février 2015, le maire de la commune de Lirac, habilité par une délibération du conseil municipal du 9 janvier 2015, et la société FPS Towers ont signé une convention intitulée « autorisation d'occupation temporaire ». Par un courrier du 17 novembre 2020, le maire de la commune de Lirac a adressé à la société ATC France un projet de délibération tendant à ce que la convention du 2 février 2015 soit annulée, que l'autorisation d'occupation du domaine public accordée à la société ATC France soit retirée, à ce que le mât de télécommunication soit incorporé au domaine public communal et à ce que soient arrêtés les tarifs de redevance annuelle au titre des années 2016 à 2020. Par un courrier 4 décembre 2020, la société ATC a fait part à la commune de Lirac de ses observations sur ce projet de délibération. Par une délibération en date du 11 décembre 2020, le conseil municipal de la commune de Lirac a décidé de prononcer la nullité et la résiliation de la convention du 2 février 2015, de retirer l'autorisation d'occupation du domaine public accordée à la société ATC France, d'incorporer le mât de télécommunication au domaine public communal et d'arrêter les tarifs de redevance annuelle au titre des années 2016 à 2020. La société ATC France a présenté le 5 février 2021 à l'encontre de cette délibération un recours gracieux auquel la commune de Lirac n'a pas répondu. Par la présente requête, la société ATC France demande au tribunal d'annuler la délibération du conseil municipal de la commune de Lirac en date du 11 décembre 2020, ainsi que la décision portant rejet de son recours gracieux formé le 8 février 2021.

Sur les conclusions à fin d'annulation de la délibération du conseil municipal de la commune de Lirac en date du 11 décembre 2020 :

En ce qui concerne l'annulation de la convention du 2 février 2015 :

2. Dès lors que l'annulation d'un contrat administratif relève du seul office du juge du contrat, l'administration ne pouvant pas, de son initiative, prononcer ou constater la nullité d'un contrat administratif, la commune de Lirac n'était pas compétente pour annuler la convention signée le 2 février 2015 avec la société ATC France. Dès lors, l'annulation de la convention du 2 février 2015 prononcée par le conseil municipal de Lirac est illégale et la délibération attaquée doit, par suite et dans cette mesure, être annulée.

3. En tout état de cause, alors qu'au soutien de sa délibération par laquelle le conseil municipal de Lirac a annulé la convention d'occupation du domaine public conclue le 2 février 2015, la commune de Lirac a considéré qu'elle avait été trompée par la société ATC France et que son consentement lors de la signature de cette convention avait été vicié, de tels motifs sont infondés pour les raisons exposées ci-après aux points 4 à 6.

4. Tout d'abord, la commune de Lirac reproche à la société ATC France de s'être prévalué à tort d'un droit à succéder à la société Bouygues Télécom et de l'avoir induite en erreur en se présentant comme

fondée à bénéficier d'un transfert de l'autorisation d'occupation du domaine public. Toutefois, il résulte de l'avenant conclu le 22 novembre 2012 que la société ATC France a, avec l'accord notamment de la commune de Lirac, été subrogée dans les droits et obligations de Bouygues Télécom tirés de la convention signée le 27 mai 2004 et a ainsi bénéficié, à compter de la date d'entrée en vigueur de cet avenant jusqu'à la date d'expiration de la convention d'une durée de 12 ans signée le 27 mai 2004, des droits et obligations antérieurement détenus par la société Bouygues Télécom, la commune de Lirac ne contestant pas sérieusement la validité de cet avenant, qui a été signé le 27 juin 2012 par le maire de la commune de Lirac, après une délibération du conseil municipal en ce sens en date du 22 juin 2012, et par les sociétés Bouygues Télécom et ATC France, antérieurement dénommée France Pylones Services. En outre, il ne ressort pas des pièces du dossier que la société ATC France se serait prévalué d'un droit à bénéficier, postérieurement à l'expiration de la convention du 27 mai 2004 telle que modifiée par l'avenant conclu le 22 novembre 2012, d'une autorisation d'occupation de la parcelle B 587.

5. Ensuite, la commune de Lirac indique que la société ATC France l'aurait trompée quant à la durée de la convention en cause. Toutefois, en se bornant à indiquer la mention « durée de la convention : inchangée » dans son courrier d'accompagnement du 10 décembre 2014, la société ATC France n'a pas pu induire en erreur la commune de Lirac quant à la portée de la durée de son engagement, dès lors que l'article 4.1 de la convention signée le 2 février 2015 par le maire de la commune de Lirac indique sans ambiguïté que la convention est conclue pour une durée de 15 ans et que cette durée de 15 ans est identique à la durée mentionnée dans les conditions générales de la convention conclue le 27 mai 2004.

6. Enfin, la commune de Lirac avance que l'autorisation initiale accordée le 27 mai 2004 avait été consentie à la société Bouygues Télécom en raison de sa qualité d'opérateur de téléphonie mobile au sens de l'article L. 33-1 du code des postes et des télécommunications téléphoniques, et se prévaut de ce que la société ATC France, antérieurement dénommée France Pylones Services, ne dispose pas de cette qualité. Toutefois, cet aspect n'a pas pu vicier le consentement de la commune de Lirac lors de la signature du contrat du 2 février 2015, dès lors que les parties ont conclu ce nouvel accord en précisant de manière explicite dans le préambule les statuts juridiques distincts de la société Bouygues Télécom et de la société ATC France.

En ce qui concerne la résiliation de la convention du 2 février 2015 :

7. Le juge du contrat, saisi par une partie d'un litige relatif à une mesure d'exécution d'un contrat, peut seulement, en principe, rechercher si cette mesure est intervenue dans des conditions de nature à ouvrir droit à indemnité. Toutefois, une partie à un contrat administratif peut, eu égard à la portée d'une telle mesure d'exécution, former devant le juge du contrat un recours de plein contentieux contestant la validité de la résiliation de ce contrat et tendant à la reprise des relations contractuelles. Elle doit exercer ce recours dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle elle a été informée de la mesure de résiliation. Eu égard aux particularités de ce recours contentieux, à l'étendue des pouvoirs de pleine juridiction dont le juge du contrat dispose et qui peut le conduire, si les conditions en sont satisfaites, à ordonner la reprise des relations contractuelles, l'exercice d'un recours administratif pour contester cette mesure, s'il est toujours loisible au cocontractant d'y recourir, ne peut avoir pour effet d'interrompre le délai de recours contentieux. Il en va ainsi quel que soit le motif de résiliation du contrat et notamment lorsque cette résiliation est intervenue en raison des fautes commises par le cocontractant.

8. Il résulte de l'instruction que la société ATC France a eu connaissance de la mesure de résiliation le 21 décembre 2020, date de réception du courrier du 17 décembre 2020 par lequel la commune de Lirac a transmis à l'intéressée la délibération contestée du 11 décembre 2020. Si ce courrier mentionne que la société ATC France pouvait saisir le maire d'un recours gracieux dans le délai de deux mois, auquel cas un nouveau délai de deux mois courrait pour la réponse de la commune, et que le rejet explicite ou implicite de ce recours gracieux ouvrirait alors droit à un nouveau délai de deux mois pour saisir le tribunal administratif de Nîmes, cette mention, qui concernait les seuls volets de la délibération pouvant faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, n'a pas eu pour effet de proroger le délai de recours contentieux propre à la contestation de la validité de la résiliation. Dans ces conditions, et dès lors que le recours gracieux formé le 5

février 2021 par la société ATC France n'a pas eu pour effet d'interrompre le délai de recours contentieux, les conclusions tendant à l'annulation de la décision de résiliation prise le 11 décembre 2020 par le conseil municipal de Lirac, qui doivent être regardées comme tendant à la reprise des relations contractuelles, sont tardives puisqu'elles n'ont été enregistrées que le 8 juin 2021.

En ce qui concerne le retrait de l'autorisation d'occuper le domaine public :

9. Pour prononcer le retrait pour faute de l'autorisation d'occuper le domaine public, la commune de Lirac reproche à la société ATC France, d'une part, d'avoir procédé à des sous-locations prohibées à des tiers et, d'autre part, d'avoir procédé à des travaux affectant l'aspect des constructions sans déposer de déclaration préalable au titre du code de l'urbanisme.

10. D'une part, en ce qui concerne la faute imputée à la société ATC France tenant à des « sous-locations prohibées à des tiers », il ne ressort pas des pièces du dossier que la société ATC France aurait consenti des sous-locations sur la parcelle B 487 à des tiers, la société s'étant limitée à donner son accord à ce que plusieurs opérateurs de téléphonie mobile installent leurs équipements sur le pylône situé sur la parcelle B 487, ce qui est conforme aux stipulations figurant dans le préambule de la convention du 2 février 2015 et au troisième alinéa de l'article 7 de cette convention. Par suite, la commune de Lirac n'est pas fondée à reprocher à la société ATC France d'avoir hébergé les équipements de plusieurs opérateurs de téléphonie. Par suite, la société requérante est fondée à contester la réalité des « sous-locations prohibées à des tiers » que lui a reprochées la commune de Lirac.

11. D'autre part, il ne résulte pas de l'instruction que le conseil municipal de Lirac, s'il n'avait retenu que le motif tiré de la réalisation de travaux en méconnaissance de l'obligation de dépôt d'une déclaration préalable au titre du code de l'urbanisme, aurait pris la même décision à l'égard de la société ATC France.

12. Il résulte de ce qui précède aux points 9 à 11 que le retrait de l'autorisation d'occuper le domaine public doit être annulé.

En ce qui concerne la décision d'incorporer au domaine public communal le mât de télécommunications :

13. Au soutien de sa décision d'incorporer le mât de télécommunication au domaine public communal, la commune de Lirac considère que la société Bouygues Télécom aurait délaissé le 22 novembre 2012 le titre d'occupation du domaine public du 27 mai 2004 sans en avertir la commune et sans solliciter le transfert ou la prorogation de cette autorisation, et que le mât de télécommunication, que la société Bouygues Telecom aurait ainsi laissé sur place, serait alors devenu la propriété de la commune.

14. Il résulte des stipulations de l'article 5-3 de la convention signée le 27 mai 2004 que les équipements techniques sont et demeurent la propriété de la société Bouygues Télécom et que, à l'expiration de la convention, Bouygues Télécom reprendrait tout ou partie des équipements techniques. Ensuite, il résulte de l'acte de vente conclu le 22 novembre 2012 par les sociétés Bouygues Télécom et France Pylônes Services que la première société a vendu à la seconde les équipements techniques installés sur la parcelle B587, en ce compris le mât de télécommunications. En outre, en signant l'avenant du 22 novembre 2012, la commune de Lirac a donné son accord à ce que ce droit de propriété sur les équipements techniques soit transféré à la société ATC France. Dans ces conditions, la commune de Lirac n'est pas fondée à soutenir que la société Bouygues Télécom aurait délaissé le mât de télécommunication, cette installation étant la propriété de la société ATC France à compter du 22 novembre 2012 et la conclusion de la convention du 2 février 2015 n'ayant pas eu pour objet, ni pour effet, de remettre en cause ce droit de propriété.

15. Il résulte de ce qui précède que la société requérante est fondée à demander l'annulation de la délibération du 11 décembre 2020 en tant qu'elle décide d'incorporer au domaine public communal le mât de télécommunications.

En ce qui concerne la fixation de nouveaux tarifs de redevance annuelle au titre de l'occupation de la parcelle B n° 587 :

16. Il ressort des termes de la délibération en litige que les tarifs de redevance annuelle au titre de l'occupation de la parcelle B n° 587 pour chacune des années de 2016 à 2020 fixés par le conseil municipal de Lirac dans la décision attaquée ne sont applicables que dans l'hypothèse d'une occupation irrégulière de cette parcelle, c'est-à-dire dans le cas où, d'une part, la convention signée le 2 février 2015 serait valablement regardée comme nulle et où, d'autre part, l'autorisation d'occupation du domaine public serait valablement retirée. Eu égard à ce qu'il a été dit précédemment aux points 2 à 6 et 9 à 12 et en l'absence d'occupation irrégulière du 1er janvier 2016 au 31 décembre 2020, la décision attaquée est dépourvue de fondement et doit, par suite, être annulée.

17. Il résulte de tout ce qui précède que doivent être annulés l'annulation de la convention du 2 février 2015, le retrait de l'autorisation d'occupation du domaine public, la décision d'incorporer au domaine public communal le mât de télécommunications, ainsi que la fixation de nouveaux tarifs de redevance annuelle au titre de l'occupation de la parcelle B n° 587 pour les années 2016 à 2020.

Sur les conclusions à fin d'injonction sous astreinte :

18. Eu égard à ce qui précède, l'exécution du présent jugement n'implique pas que la commune de Lirac délivre à la société ATC France un nouveau titre d'occupation du domaine public. Par suite, les conclusions à fin d'injonction sous astreinte présentées par la société requérante doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

19. 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 ATC France, qui n'est pas, pour l'essentiel, la partie perdante dans la présente instance. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la commune de Lirac une somme de 1 500 euros à verser à la société ATC France au titre des frais exposés non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1er : La délibération du conseil municipal de la commune de Lirac en date du 11 décembre 2020 est annulée en tant qu'elle prononce l'annulation de la convention du 2 février 2015.

Article 2 : La délibération du conseil municipal de la commune de Lirac en date du 11 décembre 2020 est annulée en tant qu'elle prononce le retrait de l'autorisation d'occupation du domaine public.

Article 3 : La délibération du conseil municipal de la commune de Lirac en date du 11 décembre 2020 est annulée en tant qu'elle prononce l'incorporation au domaine public communal du mât de télécommunications.

Article 4 : La délibération du conseil municipal de la commune de Lirac en date du 11 décembre 2020 est annulée en tant qu'elle fixe de nouveaux tarifs de redevance annuelle au titre de l'occupation de la parcelle B n° 587 pour les années 2016 à 2020.

Article 5 : La commune de Lirac versera à la société ATC France une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 7 : Le présent jugement sera notifié à la société ATC France et à la commune de Lirac.

Délibéré après l'audience du 3 octobre 2023, à laquelle siégeaient :

Mme Chamot, présidente,
Mme Achour, première conseillère,
M. Aymard, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 17 octobre 2023.

Le rapporteur, F. AYMARD
La présidente, C. CHAMOT
Le greffier, B. GALLIOT

La République mande et ordonne au préfet du Gard en ce qui le concerne et 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.

[RETOUR n°2101812](#)

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE TOULOUSE

N° 2303242

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. X et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Thierry Sorin
Président-rapporteur

Tribunal administratif de Toulouse
4ème chambre

M. Raphaël Farges
Rapporteur public

Audience du 28 juin 2023
Décision du 25 juillet 2023

28-04-07
C+

Vu la procédure suivante :

Par une protestation et un mémoire complémentaire, enregistrés les 6 et 7 juin 2023, M. X, Mme Y, Mme Z et Mme A, ayant désignés M. X comme leur représentant unique en application de l'article R. 411-5 du code de justice administrative, demandent au tribunal d'annuler la délibération n° 3 du 31 mai 2023 du conseil municipal de Pins-Justaret portant élection de trois adjoints au maire.

Ils soutiennent que :

- lors du conseil municipal du 31 mai 2023, il a été procédé à l'élections de trois nouveaux adjoints : un homme en remplacement d'un adjoint démissionnaire, les deux autres (un homme et une femme) dans le cadre de la création de deux nouveaux postes d'adjoints qui faisait, en réalité, suite à la démission de deux adjoints hommes intervenue quelques mois plus tôt ;
- cette désignation est contraire au principe de respect de la parité globale qui doit exister dans la désignation des adjoints ; en effet, à l'issue du vote, l'équipe municipale est composée de cinq adjoints femmes et de trois adjoints hommes, alors que la composition initiale du conseil municipal était régulièrement constituée de quatre femmes et quatre hommes ;
- en tant qu'élus d'opposition, ils ont refusé de prendre part au scrutin, estimant que celui-ci était contraire à la volonté du législateur telle qu'elle ressort, d'une part, de la réponse du ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales à la question écrite n° 19807 de M. Masson, sénateur de Moselle, publiée le 11 février 2021 et, d'autre part, de la réponse du ministre de l'intérieur et des outre-mer à la question écrite n° 02791 de M. Paccaud, sénateur de l'Oise, publiée le 26 janvier 2023 ; ces deux réponses ministérielles insistent sur la nécessaire parité au sein des conseils municipaux et au sein des équipes d'adjoints au maire, au sens de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 ;
- si le texte de loi ne prévoit certes pas expressément la situation de la création de postes d'adjoints en cours de mandat, il y a lieu de considérer que la volonté du législateur a été que soit respectée la parité finale des adjoints, dans toutes les circonstances de leur élection ;
- l'élection des adjoints au maire n'a pas fait l'objet d'une délibération régulièrement publiée.

Par un mémoire en observations, enregistré le 11 juin 2023, la commune de Pins-Justaret, représentée par Me Cayssials, conclut au rejet de la protestation électorale et à ce que soit mis à la charge des requérants le paiement à son profit d'une somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la protestation est irrecevable, dès lors que les requérants ne justifient pas de leur qualité d'électeur ou d'éligible dans la commune ;
- les griefs invoqués ne sont pas fondés ; il résulte en effet des dispositions de l'article L. 2122-7-2 du code général des collectivités territoriales que le principe de parité impose, d'une part, de présenter pour chaque élection où plus d'un poste est à pourvoir, une liste où chaque sexe est représenté à parité, à une unité près au plus, d'autre part, de remplacer un adjoint démissionnaire par un candidat de même sexe ; ces dispositions n'imposent nullement qu'un poste d'adjoint créé en cours de mandat soit pourvu en considération du maintien de l'alternance des sexes, que ce soit dans l'ordre du tableau ou au sein du conseil municipal ; les réponses ministérielles invoquées sont dépourvues de valeur juridique ; au demeurant, la parité a été respectée dans l'élection des deux adjoints sur postes nouvellement créés et l'adjoint démissionnaire a été remplacé par un candidat de même sexe ;
- le grief tiré de l'absence de formalisation de l'élection par une délibération est irrecevable, faute d'avoir été invoqué dans le délai de recours contentieux, et en tout état de cause infondé dès lors qu'aucun texte n'impose que le résultat d'une élection prenne la forme d'une délibération alors que sont formellement établis un procès-verbal de l'élection, la feuille de proclamation des résultats et le tableau du conseil municipal qui sont transcrits sur le registre des délibérations.

Un mémoire présenté par M. X et autres, enregistré le 22 juin 2023, n'a pas été communiqué dès lors, notamment, qu'il a été présenté au-delà du délai de protestation prévu à l'article R. 119 du code électoral.

Vu les autres pièces du dossier. Vu :

- le code électoral,
- le code général des collectivités territoriales,
- la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique ;
- 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. Sorin,
- les conclusions de M. Farges, rapporteur public ;
- et les observations de M. X, Mme A et Me Pahor-Gafari pour la commune de Pins-Justaret.

Considérant ce qui suit :

1. Lors de sa séance du 16 mars 2022, le conseil municipal de Pins-Justaret, ayant pris acte de la démission successive de deux des huit adjoints au maire, de sexe masculin, a décidé par une délibération du même jour de réduire à six le nombre d'adjoints au maire, de sorte que le conseil municipal disposait, à compter de cette date, de quatre adjoints de sexe féminin et de deux adjoints de sexe masculin. A la suite de la démission d'un nouvel adjoint au maire, de sexe masculin, le conseil municipal a été convoqué, le 31 mai 2023, aux fins, d'une part, de fixer par une nouvelle délibération à huit le nombre des adjoints au maire, puis d'autre part, de procéder à l'élection des trois adjoints dont les postes étaient dès lors à pourvoir : un poste devenu vacant par démission, deux postes créés par la délibération précitée du même jour. A l'issue d'un scrutin de liste, ont été élus M. B, en remplacement de l'adjoint démissionnaire, Mme C et M. D, au titre des deux postes d'adjoints créés. Par la présente protestation, M. X, Mme Y, Mme Z et Mme A, conseillers municipaux de la commune de Pins-Justaret, entendent contester l'élection de ces trois adjoints au maire.

Sur la recevabilité de la protestation :

2. Aux termes de l'article L. 228 du code électoral : « Sont éligibles au conseil municipal tous les électeurs de la commune et les citoyens inscrits au rôle des contributions directes ou justifiant qu'ils devaient y être inscrits au 1^{er} janvier de l'année de l'élection ». Et aux termes de l'article L. 248 de ce même code : « Tout électeur et tout éligible a le droit d'arguer de nullité les opérations électorales de la commune devant le tribunal administratif. / Le préfet, s'il estime que les conditions et les formes légalement prescrites n'ont pas été remplies, peut également déférer les opérations électorales au tribunal administratif. » L'article L. 2122-13 du code général des collectivités territoriales ajoute que : « L'élection du maire et des adjoints peut être arguée de nullité dans les conditions, formes et délais prescrits pour les réclamations contre les élections du conseil municipal ».

3. Il résulte des termes mêmes du procès-verbal de l'élection intervenue le 31 mai 2023, notamment produit en défense, que M. X, Mme Y, Mme Z et Mme A siègent en qualité de conseillers municipaux de la commune de Pins-Justaret, de sorte qu'ils remplissent au moins l'une des deux conditions posées au premier alinéa de l'article L. 248 du code électoral tenant à leur éligibilité, sauf à établir l'existence d'une fraude qui n'est pas même alléguée. Par suite, leur protestation est recevable.

Sur le bien-fondé de la protestation :

4. En premier lieu, aux termes de l'article L. 2122-2 du code général des collectivités territoriales : « Le conseil municipal détermine le nombre des adjoints au maire sans que ce nombre puisse excéder 30 % de l'effectif légal du conseil municipal ». L'article L. 2122-4 du même code précise que : « Le conseil municipal élit le maire et les adjoints parmi ses membres, au scrutin secret (...) ». Et selon l'article L. 2122-7 de ce même code : « Le maire est élu au scrutin secret et à la majorité absolue. / Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative. / En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu. ». Enfin, l'article L. 2122-7-2 du même code, dans sa rédaction issue de la loi n° 2019-1461 susvisée, ajoute que : « Dans les communes de 1 000 habitants et plus, les adjoints sont élus au scrutin de liste à la majorité absolue, sans panachage ni vote préférentiel. La liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe. / Si, après deux tours de scrutin, aucune liste n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, les candidats de la liste ayant la moyenne d'âge la plus élevée sont élus. / En cas d'élection d'un seul adjoint, celui-ci est élu selon les règles prévues à l'article L. 2122-7. / Quand il y a lieu, en cas de vacance, de désigner un ou plusieurs adjoints, ceux-ci sont choisis parmi les conseillers de même sexe que ceux auxquels ils sont appelés à succéder. Le conseil municipal peut décider qu'ils occuperont, dans l'ordre du tableau, le même rang que les élus qui occupaient précédemment les postes devenus vacants. ». Par ailleurs, selon l'article L. 2122-8 de ce même code : « (...) Pour toute élection du maire ou des adjoints, les membres du conseil municipal sont convoqués dans les formes et délais prévus aux articles L. 2121-10 à L. 2121-12. La convocation contient mention spéciale de l'élection à laquelle il doit être procédé (...) ».

5. Il résulte notamment de la combinaison des dispositions législatives citées au point précédent, telles qu'elles sont, notamment et pour partie, issues de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique et qui doivent être appliquées strictement, que tout adjoint au maire démissionnaire d'une commune de 1 000 habitants et plus doit être remplacé par un conseiller de même sexe et que cette élection a lieu au scrutin uninominal lorsque la vacance ne concerne qu'un seul adjoint. Par ailleurs, lorsque le conseil municipal d'une commune de 1 000 habitants et plus procède à l'élection de deux adjoints ou plus sur des postes nouvellement créés, ceux-ci sont élus au scrutin de liste, composée alternativement d'un candidat de chaque sexe. En revanche, il ne résulte d'aucune disposition légale ou réglementaire, pas plus que des travaux parlementaires préalables à l'adoption de la loi précitée, que la composition de cette liste devrait prendre en compte l'éventuelle absence de parité entre l'ensemble des adjoints, non plus que de l'absence d'alternance entre les adjoints de chaque sexe, qu'elles soient préexistantes ou consécutives à ce scrutin.

6. Il résulte de l'instruction, d'une part, qu'à la suite de la démission d'un adjoint au maire de sexe masculin, le conseil municipal de Pins-Justaret a procédé, lors de sa séance du 31 mai 2023, à l'élection de M. B aux fins de pourvoir à la vacance du sixième poste d'adjoint. Par ailleurs et au titre de cette même séance, le conseil municipal, après avoir adopté la délibération n° 2 portant à huit le nombre d'adjoints, a procédé à l'élection de Mme C et de M. D aux fins de pourvoir ces deux postes d'adjoints nouvellement créés. Alors même que ces élections se sont déroulées dans le cadre d'un scrutin de liste unique en vue de pourvoir ces trois postes relevant pourtant de deux modes de désignation théoriquement distincts, la seule circonstance invoquée par les protestataires selon laquelle l'élection de ces trois nouveaux adjoints ne permettrait pas de « rétablir la parité » ou d'atteindre « la parité intégrale » entre adjoints dans la mesure où le conseil municipal comporte désormais 5 adjointes et 3 adjoints au maire est sans incidence dès lors qu'outre le fait que cette situation était préexistante à l'élection en cause à raison des démissions successives de trois adjoints de même sexe et de la suppression consécutive de deux postes d'adjoints par une délibération précitée du 16 mars 2022, les dispositions légales précédemment rappelées, qui sont d'interprétation stricte en matière électorale, n'ont pas entendu expressément exiger qu'à l'occasion de l'élection de nouveaux adjoints au titre de postes nouvellement créés, dont la création peut d'ailleurs conduire à une imparité du nombre d'adjoints, le conseil municipal soit tenu de prendre en considération la situation préexistante dans l'équilibre des adjoints selon leur sexe. En outre, si les protestataires se prévalent de deux réponses ministérielles des 11 février 2021 et 22 septembre 2022 à deux questions écrites posées par des sénateurs, ces réponses, qui ne font pas grief et ne sont d'ailleurs pas des actes susceptibles de faire l'objet d'un recours contentieux, ne sauraient en toute hypothèse utilement interpréter « l'intention du législateur » s'agissant de la nouvelle rédaction de l'article L. 2122-7-2 du code général des collectivités territoriales alors même que cette intention alléguée ne découle ni du texte exprès de la loi précitée du 27 décembre 2019, qui est donc d'interprétation stricte, ni même des débats parlementaires intervenus à l'occasion de son adoption. Par suite, le grief tiré de la méconnaissance alléguée des dispositions citées au point 2 lors de l'élection de trois adjoints au maire de Pins-Justaret et de l'objectif de parité au sein des conseils municipaux ne peut qu'être écarté.

7. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 2122-8 du code général des collectivités territoriales : « La séance au cours de laquelle il est procédé à l'élection du maire est présidée par le plus âgé des membres du conseil municipal. / Pour toute élection du maire ou des adjoints, les membres du conseil municipal sont convoqués dans les formes et délais prévus aux articles L. 2121-10 à L. 2121-12. La convocation contient mention spéciale de l'élection à laquelle il doit être procédé (...) ». Et l'article L. 2122-12 du même code précise que : « Les élections du maire et des adjoints sont rendues publiques, par voie d'affiche, dans les vingt-quatre heures ».

8. A supposer que les protestataires aient entendu soulever un grief tiré de ce que l'élection des trois adjoints au maire de Pins-Justaret n'aurait pas donné lieu à l'édiction d'une délibération formalisée régulièrement publiée, celui-ci ne saurait être accueilli dès lors qu'en tout état de cause, aucune disposition légale ou réglementaire n'impose une telle formalité lors de l'élection du maire et de ses adjoints.

9. En dernier lieu, aux termes de l'article R. 119 du code électoral : « Les réclamations contre les opérations électorales doivent être consignées au procès-verbal, sinon être déposées, à peine d'irrecevabilité, au plus tard à dix-huit heures le cinquième jour qui suit l'élection, à la sous-préfecture ou à la préfecture. Elles sont immédiatement adressées au préfet qui les fait enregistrer au greffe du tribunal administratif. / Les protestations peuvent également être déposées directement au greffe du tribunal administratif dans le même délai (...) ».

10. A supposer que M. X et les autres protestataires aient entendu, par leur mémoire enregistré le 22 juin 2023, soulever de nouveaux griefs, ceux-ci sont, en toute hypothèse, irrecevables dès lors qu'ils n'ont pas été présentés devant le tribunal dans le délai de protestation de cinq jours qui a suivi l'élection, tel qu'il est requis par l'article R. 119 précité du code électoral.

11. Il résulte de tout ce qui précède que la protestation de M. X et autres doit être rejetée.

Sur les frais de l'instance :

12. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce et en toute hypothèse, de faire droit aux conclusions présentées par la commune de Pins-Justaret, qui a la qualité d'observatrice dans la présente instance, sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1er : La protestation introduite par M. X, Mme Y, Mme Z et Mme A est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de la commune de Pins-Justaret présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. X, Mme Y, Mme Z, Mme A, M. B, Mme C et M. D.

Copie en sera adressée au préfet de la Haute-Garonne, au ministre de l'intérieur et des Outre-mer et à la commune de Pins-Justaret.

Délibéré après l'audience du 28 juin 2023, à laquelle siégeaient :

M. Sorin, président-rapporteur,
M. Hecht, premier conseiller, Mme Pétri, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 25 juillet 2023.

Le président-rapporteur, T. SORIN
L'assesseur le plus ancien dans l'ordre du tableau, S. HECHT
La greffière, F. LE GUIELLAN

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur et des Outre-mer 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, La greffière en chef,

[RETOUR n°2303242](#)

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NIMES

N° 2104352

M. R

M. Gilles Roux
Président rapporteur

Mme Agnès Bourjade
Rapporteuse publique

Audience du 28 novembre 2023
Décision du 12 décembre 2023

30-01-02
54-01-04
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 9 décembre 2021 et 15 décembre 2022, M. R demande au tribunal :

- 1°) d'annuler le projet d'accueil individualisé (PAI), établi pour raison de santé le 15 octobre 2021 au bénéfice d'une élève de la classe de CM1 de l'école primaire de Fontaine-de-Vaucluse souffrant d'épilepsie ;
- 2°) de sanctionner tous les personnels de l'éducation nationale ayant signé ce PAI ;
- 3°) de condamner l'Etat à indemniser les préjudices qu'il a subis du fait de l'établissement de ce PAI.

Il soutient que :

- le PAI litigieux impose aux membres du personnel de l'école, et notamment aux enseignants, de réaliser un geste médical pour lequel ils ne disposent d'aucune qualification, que la circulaire du 10 février 2021 leur interdit de réaliser et que l'urgence ne saurait justifier qu'ils effectuent ;
- ce PAI vise la circulaire n° 2003-135 du 8 septembre 2003 alors qu'elle était abrogée ;
- il comporte un en-tête de l'académie de Montpellier alors que l'école concernée dépend de celle d'Aix-Marseille ;
- il n'a pas été établi au terme d'une démarche concertée, en méconnaissance de la circulaire du 10 février 2021 car il était absent le jour de sa signature ;
- il a subi un préjudice moral, un préjudice financier lié aux jours de carence qui ont été retirés de son salaire ainsi que des troubles de santé et dans ses conditions d'existence du fait de la situation inacceptable dans laquelle il s'est trouvé en raison de l'établissement de ce PAI illégal.

Par un mémoire en défense enregistré le 29 novembre 2022, le recteur de l'académie d'Aix-Marseille conclut au rejet de la requête.

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

Les parties ont été régulièrement informées, le 25 octobre 2023, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, du moyen d'ordre public tiré du défaut d'intérêt pour agir du requérant sur lequel était susceptible de se fonder la décision de la juridiction.

Par un mémoire enregistré le 13 novembre 2023, M. R a présenté des observations en réponse à ce moyen d'ordre public.

Les parties ont été régulièrement informées, le 16 novembre 2023, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, des moyens d'ordre public tirés de l'irrecevabilité des conclusions tendant à ce que soient prononcées des sanctions contre tous les personnels de l'éducation nationale, qui ne relèvent pas de l'office du juge administratif, et des conclusions indemnitaires qui sont irrecevables en application de l'article R. 421-1 du code de justice administrative faute d'avoir été précédées d'une demande préalable adressée à l'administration susceptible de faire naître une décision liant le contentieux et qui ne sont pas chiffrées.

Par un mémoire enregistré le 24 novembre 2023, M. R a présenté des observations en réponse à ces moyens d'ordre public.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'éducation ;
- 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. Roux,
- les conclusions de Mme Bourjade, rapporteure publique,
- et les observations de M. R.

Considérant ce qui suit :

1. L'école primaire de Fontaine-de-Vaucluse a enregistré l'inscription en classe de CM1, pour la rentrée scolaire de l'année 2021-2022, d'une élève âgée de neuf ans souffrant d'épilepsie. Sur demande de ses parents, le directeur de cet établissement a élaboré, le 15 octobre 2021, un projet d'accueil individualisé pour raison de santé comprenant un protocole de soins d'urgence à prodiguer à cette enfant en cas de crise d'épilepsie. Ce dernier prévoit, en cas de crise prolongée au-delà d'une durée de cinq minutes, un appel au service d'aide médicale d'urgence, un positionnement de l'enfant en position latérale de sécurité et l'administration d'une dose de valium par voie rectale. M. R, professeur des écoles affecté à l'école primaire de la commune de Fontaine-de-Vaucluse où il enseignait en classe de CM1 lors de l'année scolaire en cause, demande au tribunal d'annuler ce projet d'accueil individualisé, de sanctionner ses signataires et de condamner l'Etat à réparer les préjudices qu'il estime avoir subis.

Sur la recevabilité des conclusions à fin d'annulation :

2. Aux termes de l'article L. 111-1 du code de l'éducation : « L'éducation est la première priorité nationale. Le service public de l'éducation est conçu et organisé en fonction des élèves et des étudiants. Il contribue à l'égalité des chances et à lutter contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative. Il reconnaît que tous les enfants partagent la capacité d'apprendre et de progresser. Il veille à la scolarisation inclusive de tous les enfants, sans aucune distinction ».

3. L'article L. 112-1 de ce code dispose que : « Pour satisfaire aux obligations qui lui incombent en application des articles L. 111-1 et L. 111-2, le service public de l'éducation assure une formation scolaire,

professionnelle ou supérieure aux enfants, aux adolescents et aux adultes présentant un handicap ou un trouble de la santé invalidant. (...) / Tout enfant, tout adolescent présentant un handicap ou un trouble invalidant de la santé est inscrit dans l'école ou dans l'un des établissements mentionnés à l'article L. 351-1, le plus proche de son domicile, qui constitue son établissement de référence (...) ». Selon l'article L. 351-1 de ce même code : « Les enfants et adolescents présentant un handicap ou un trouble de santé invalidant sont scolarisés dans les écoles maternelles et élémentaires (...), si nécessaire au sein de dispositifs adaptés, lorsque ce mode de scolarisation répond aux besoins des élèves ». Aux termes de l'article D. 351-9 de ce code : « Lorsque la scolarité d'un élève, notamment en raison d'un trouble de la santé invalidant, nécessite un aménagement sans qu'il soit nécessaire de recourir aux dispositions prévues par les articles D.351-5 à D. 351-7, un projet d'accueil individualisé est élaboré avec le concours du médecin de l'éducation nationale (...), à la demande de la famille, ou en accord et avec la participation de celle-ci, par le directeur d'école ou le chef d'établissement ».

4. Il résulte des dispositions précitées qu'un projet d'accueil individualisé, décidé en concertation avec les parents et le médecin de l'éducation afin de mettre en place, au sein de l'établissement scolaire, les aménagements adaptés au trouble de la santé invalidant dont un élève est affecté, constitue une mesure individuelle relevant du seul directeur de l'école ou chef de l'établissement qui a décidé son admission. Ainsi, en dépit de la mission éducative dont il est investi à l'égard des élèves, un enseignant de cet établissement ne justifie pas d'un intérêt pour agir contre une telle mesure qui ne porte atteinte ni aux droits ni aux prérogatives qu'il tient de son statut. Les conclusions présentées par M. R à fin d'annulation du PAI en litige sont irrecevables et ne peuvent, dès lors, qu'être rejetées.

Sur la recevabilité des conclusions visant à ce que soient ordonnées des sanctions :

5. Il ne relève pas de l'office du juge administratif de prononcer des sanctions disciplinaires à l'égard des agents de l'administration. Les conclusions présentées à cette fin par M. R sont irrecevables et doivent être rejetées.

Sur la recevabilité des conclusions indemnitaires :

6. Aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : « La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. / Lorsque la requête tend au paiement d'une somme d'argent, elle n'est recevable qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle (...) ».

7. Les conclusions présentées par M. R tendant à la condamnation de l'Etat à réparer les préjudices qu'il estime avoir subis, qui n'ont pas été chiffrées et pour lesquelles il ne justifie pas avoir adressé une demande préalable à l'administration ayant pu lier le contentieux, sont irrecevables en application des dispositions précitées de l'article R. 421-1 du code de justice administrative et doivent, dès lors, être rejetées.

DECIDE :

Article 1er : La requête de M. R est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à M. R et au recteur de l'académie d'Aix-Marseille.

Copie en sera adressée au ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse.

Délibéré après l'audience du 28 novembre 2023, à laquelle siégeaient :

M. Roux, président,
M. Mouret, premier conseiller,
Mme Lahmar, conseillère.

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

Le président-rapporteur, G. ROUX
L'assesseur le plus ancien, R. MOURET
La greffière, A. OLSZEWSKI

La République mande et ordonne au recteur de l'académie d'Aix-Marseille 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.

[RETOUR n°2104352](#)

Cour Administrative d'Appel de TOULOUSE
2ème chambre

N° 21TL04595

Présidente
Mme Armelle GESLAN-DEMARET
Rapporteuse
Mme Céline ARQUIÉ
Rapporteuse publique
Mme Michèle TORELLI

RÉPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Avocat : CHABOUSSOU

Décision du jeudi 12 octobre 2023

C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Mme E... C... a demandé au tribunal administratif de Montpellier :

- sous le n° 2000507, d'annuler l'arrêté du 19 décembre 2019 par lequel le préfet des Pyrénées-Orientales a déclaré cessibles au profit de la commune de Sorède les parcelles de terrains désignées dans l'état parcellaire annexé à l'arrêté nécessaires au projet d'aménagement urbain " Le Village ER5 " sous forme d'une greffe urbaine et de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 500 euros à lui verser au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;
- sous le n°2000508, d'annuler l'arrêté préfectoral n° PREF/DCL/BCLUE/2019-0001 du 18 décembre 2019 par lequel le préfet des Pyrénées-Orientales a déclaré d'utilité publique le projet d'aménagement urbain " Le Village ER5 " et de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 500 euros à lui verser au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par un jugement n° 2000507, 2000508, 2000638, 2000639 du 5 octobre 2021, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté ses demandes et mis à la charge de Mme C... une somme de 500 euros à verser à la commune de Sorède en application des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Procédure devant la cour :

Par une requête enregistrée le 26 novembre 2021 sous le n°21MA04595 au greffe de la cour administrative d'appel de Marseille, puis le 1er mars 2022 sous le n°21TL04595 au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse, et un mémoire enregistré le 14 septembre 2022, Mme E... C..., représentée par Me Chaboussou, demande à la cour : 1°) d'annuler le jugement n°2000507, 2000508, 2000638, 2000639 du 5 octobre 2021 du tribunal administratif de Montpellier ;

2°) d'annuler l'arrêté du 19 décembre 2019 par lequel le préfet des Pyrénées-Orientales a déclaré cessibles au profit de la commune de Sorède les parcelles de terrains désignées dans l'état parcellaire annexé à l'arrêté nécessaires au projet d'aménagement urbain " Le Village ER5 " sous forme d'une greffe urbaine ;

3°) d'annuler l'arrêté préfectoral n° PREF/DCL/BCLUE/2019-0001 du 18 décembre 2019 par lequel le préfet des Pyrénées-Orientales a déclaré d'utilité publique le projet d'aménagement urbain " Le Village ER5 " ;

4^o) de mettre à la charge de l'Etat et de la commune de Sorède une 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 d'appel comporte une critique du jugement tant en ce qui concerne sa régularité que son bien-fondé ;
- le jugement est intervenu dans des conditions irrégulières eu égard à la formation de jugement, le juge des référés, se prononçant sur le fondement des articles L. 554-12 du code de justice administrative et L. 123-16 du code de l'environnement, ayant préjugé de l'issue du litige alors qu'il présidait la formation qui a jugé de l'affaire au fond ;
- le jugement a omis de statuer sur plusieurs moyens, notamment celui tiré de ce que le dossier d'enquête publique fait une présentation orientée de l'état des lieux et une présentation fallacieuse des faits, celui tiré de ce que le dossier d'enquête publique était insuffisamment précis en ce qui concerne l'information délivrée au public quant aux travaux de terrassement qui seront mis en œuvre, celui tiré de ce que des informations erronées ont été données dans le dossier d'enquête publique, celui tiré de ce que l'arrêté prescrivant l'ouverture de l'enquête publique ne prévoit pas de garanties suffisantes en ce qui concerne les observations adressées par voie électronique, celui soutenant que les lettres d'observations adressées par le public n'ont pas été annexées au rapport du commissaire enquêteur, celui tiré de ce que le commissaire enquêteur a formulé une recommandation incompréhensible, et celui relatif à la rupture d'égalité devant les charges publiques ;
- l'arrêté portant déclaration d'utilité publique a été précédé d'une enquête publique organisée en application du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique alors qu'elle aurait dû l'être en application du code de l'environnement ;
- le projet n'a pas fait l'objet d'une dispense de l'étude d'impact dans le cadre d'un examen au cas par cas ;
- la nouvelle voie de desserte est destinée à la circulation des véhicules à moteur et constitue une route au sens de la rubrique n° 6 du tableau figurant en annexe de l'article R.122-2 du code de l'environnement ; elle n'est pas concernée par les exceptions visées par la rubrique puisqu'elle ne constitue ni une piste cyclable, ni une voie verte, ni une voie destinée aux engins d'exploitation et d'entretien des parcelles ; si le projet dans son ensemble est susceptible d'être concerné par la rubrique n°39 relative aux travaux, constructions et opérations d'aménagement, une composante du projet ne peut échapper à un examen au cas par cas au seul motif que le projet, pris dans sa globalité, échappe aux seuils d'une rubrique qui est également susceptible de le concerner ;
- dès lors que le projet était soumis à un examen au cas par cas, la procédure relative à l'enquête publique environnementale aurait dû être mise en œuvre en application de l'article L.123-2 du code de l'environnement ;
- le dossier d'enquête publique est insuffisamment motivé en méconnaissance des articles R.112-4 et R.112-6 du code de l'expropriation ;
- il est insuffisamment précis quant à l'ampleur des travaux qui seront réalisés notamment en ce qui concerne les opérations de terrassement, qui constituent un des aménagements principaux du terrain compte tenu de la déclivité actuelle du terrain, mais aussi des travaux inhérents au maintien du réseau d'agouilles ;
- il procède à une présentation fallacieuse des lieux laissant penser que le projet portait sur la construction de logements sur des terrains vagues abandonnés dans le cœur du village alors qu'il s'agit de jardins potagers exploités et irrigués de façon ancestrale par un réseau d'agouilles,
- il n'indique pas les raisons pour lesquelles le projet a été retenu du point de vue de son insertion dans l'environnement et ne présentait pas de façon suffisante les caractéristiques principales des ouvrages ;
- le public a été privé d'une information capitale et a été trompé quant au coût réel de l'opération ; le dossier d'enquête donne une indication erronée du coût global de l'opération, celui-ci étant de 1 400 000 euros et non 816 600,19 euros comme annoncé dans le dossier d'enquête publique ; le montant de 1 400 000 euros est d'ailleurs sous-évalué et certaines dépenses n'ont pas été chiffrées ; le dossier d'enquête publique ne contient pas une appréciation raisonnable ;
- il fait état d'une participation du public à une phase de concertation préalable alors que seules deux réunions avec une faible participation ont eu lieu ;

- le commissaire enquêteur n'a manifestement pas tenu compte des observations formulées par le public pour former son avis ; au moins une des observations dont il était saisi n'a pas été annexée au registre ; certaines des observations formulées n'ont pas été prises en compte dans l'analyse du commissaire enquêteur, ce qui a privé les administrés concernés d'une garantie substantielle ;
- le commissaire enquêteur a repris mot pour mot les explications données par l'expropriant sans former d'avis personnel et préciser les raisons pour lesquelles les explications données par l'expropriant lui paraissent pertinentes et ses conclusions ne démontrent pas un examen des observations émises pendant l'enquête publique ;
- les besoins de logement sur le territoire de la commune de Sorède ne sont pas établis, la nécessité de devoir créer des logements supplémentaires malgré les programmes immobiliers en cours n'est pas établie de sorte que la nécessité publique d'un recours à l'expropriation n'est pas établie ni la balance coût-avantages de l'opération ;
- le coût du projet est de nature à remettre en cause ses avantages dans le cadre du bilan coût-avantages ;
- la nature exacte du projet et son coût ne sont pas connus, de sorte que son utilité publique n'a pas pu être sérieusement appréciée ;
- il y a une rupture d'égalité devant les charges publiques, établie en l'absence d'utilité publique du projet ;
- la commune peut réaliser un projet équivalent sur le foncier dont elle est déjà propriétaire dans le périmètre de l'opération comme dans d'autres secteurs de la commune ;
- l'arrêté de cessibilité est illégal par la voie de l'exception, en raison de l'illégalité de l'arrêté de déclaration d'utilité publique ;
- l'arrêté de cessibilité méconnaît les dispositions de l'article R.131-6 du code de l'expropriation, un délai de moins de 15 jours pour faire valoir leurs observations n'est pas suffisant pour permettre aux personnes concernées de s'organiser utilement ;
- deux propriétaires n'ont pas reçu notification de l'ouverture de l'enquête parcellaire ;
- le dossier d'enquête parcellaire n'a pas pu être consulté en ligne contrairement à ce qu'annonçait le courrier de notification de l'ouverture de l'enquête parcellaire ;
- il méconnaît les dispositions de l'article R.131-9 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, le commissaire enquêteur n'ayant pas dressé de procès-verbal de ses opérations, ayant ignoré les observations dont il était saisi et n'ayant pas donné son avis sur l'emprise des ouvrages projetés et la possibilité de réaliser le projet sur d'autres parcelles.

Par un mémoire en défense enregistré le 9 mai 2022, la commune de Sorède, représentée par Me Vigo, conclut au rejet de la requête et demande qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de Mme C... en application des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête de Mme C..., qui ne comprend aucun moyen d'appel, est irrecevable ;
- la circonstance que le juge des référés, qui a présidé la formation de jugement au fond, ait rejeté un moyen inopérant, ne peut le faire regarder comme ayant préjugé du fond ;
- le projet d'aménagement ne relève pas de la rubrique 6 de l'annexe à l'article R. 122-2 du code de l'environnement, dès lors que la voie urbaine créée à l'occasion de l'aménagement urbain est destinée à desservir un programme de constructions dans le cadre d'une opération d'aménagement d'ensemble et n'est pas une route au sens de cette annexe ;
- le projet relève de la rubrique 39 de l'annexe, toutefois, le seuil à partir duquel une opération d'aménagement est soumise au cas par cas est comprise entre 10 000 et 40 000 m² alors que le projet porte sur une unité de 8 780 m² ;
- le dossier d'enquête publique procède à une présentation exacte de l'occupation des sols ;
- le point 2 de la notice explicative sur les justifications du projet au regard du choix du site et de son insertion dans son environnement précise les raisons pour lesquelles il a été retenu ;
- le dossier d'enquête indique les caractéristiques principales des ouvrages et aménagements projetés et n'avait pas à rentrer dans le détail des caractéristiques techniques telles que celles soutenues par l'appelante ;

- les caractéristiques principales des ouvrages et aménagements projetés ne laissent subsister aucune ambiguïté sur le projet, dont l'objet consiste à l'aménagement d'une dent creuse dans le centre du village afin de greffer l'urbanisation dans le cœur de village et de créer un quartier mixte et dense pour répondre à la demande de logements identifiée dans le schéma de cohérence territoriale et le plan local de l'habitat ;
- le moyen tiré de ce que le dossier d'enquête publique comporte une indication erronée du coût de l'opération repose sur un document qui n'est pas celui soumis à enquête publique ;
- l'appréciation sommaire des dépenses donnée par le dossier d'enquête publique doit inclure les dépenses nécessaires à l'aménagement et à l'équipement des terrains et le coût de leur acquisition, mais les dépenses relatives aux ouvrages qui seront ultérieurement compris dans le périmètre de la zone n'ont pas à y être incluses ;
- le moyen tiré de ce que la concertation préalable avec le public est insuffisante est inopérant, le code de l'expropriation ne prévoyant aucune concertation préalable à la déclaration d'utilité publique et en tout état de cause il a été procédé à une concertation ;
- l'article R.112-12 du code de l'expropriation n'impose pas la mise en place d'un accusé de réception ou d'un horodatage de sorte que son absence n'a pas eu d'incidence sur la décision prise par le préfet n'a privé l'intéressée d'aucune garantie, en outre le moyen manque en fait ;
- aucune disposition du code de l'expropriation n'impose d'annexer l'ensemble des observations du public au rapport d'enquête ; les observations du public figurent dans le registre transmis au préfet, accompagné du rapport d'enquête et du rapport énonçant les conclusions du commissaire enquêteur ;
- les dispositions des articles R.112-17 et R.112-19 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique n'imposent pas au commissaire enquêteur de répondre à chacune des observations présentées mais à indiquer les raisons qui déterminent le sens de cet avis ;
- un chapitre entier du rapport d'enquête est consacré à l'avis du commissaire enquêteur ;
- le projet consiste en la création de logements au centre du village à proximité des commerces, des services et des écoles, par urbanisation d'un secteur non urbanisé constituant une " dent creuse " et répond ainsi à une finalité d'intérêt général ; compte tenu de sa localisation en centre-ville, de la structure et de la superficie nécessaire pour le mener à bien, l'appelante ne peut utilement se prévaloir de l'existence de parcelles appartenant à la commune situées dans d'autres secteurs qui ne permettent pas de réaliser le projet dans des conditions équivalentes ; le projet de 34 logements sur une zone de 8780 m² n'a pas à être réduit pour être compatible avec le plan local d'urbanisme dès lors que l'objectif de 30 logements par hectare est un minimum et non un maximum ;
- le projet est une opération d'aménagement d'ensemble pour constituer l'orientation d'aménagement et de programme du secteur village qui nécessite l'ensemble des parcelles objet du projet ;
- le projet répond à un besoin en logements, notamment sociaux, sur la commune, constaté par le schéma de cohérence territoriale " Littoral Sud " approuvé le 28 février 2014 qui prévoit la réalisation, par la communauté de communes à laquelle appartient la commune de Sorède, de 5300 logements neufs au programme local de l'habitat de la communauté de communes, à l'Agenda 21 de la commune et dans le plan local d'urbanisme ;
- l'absence d'utilité publique pas plus qu'un bilan négatif ne sont démontrés ;
- le moyen tiré de l'absence de notification individuelle du dépôt d'enquête parcellaire manque en fait ;
- si Mme C... se plaint que le dossier de cessibilité n'aurait pas été mis en ligne, cela ne l'a pas privée de pouvoir formuler ses observations, de même que les autres propriétaires ;
- l'absence de procès-verbal des observations et d'avis et conclusions du commissaire-enquêteur manque en fait ;
- le commissaire-enquêteur s'est prononcé sur le périmètre des acquisitions d'immeubles nécessaires à la réalisation du projet et n'avait pas à le faire sur la possibilité de réaliser le projet sur certaines parcelles plutôt que sur d'autres ;
- les observations émises dans le cadre de l'enquête conjointe ont été consignées par le commissaire-enquêteur qui en a dressé un procès-verbal de synthèse, annexé à son rapport.

Par un mémoire en défense enregistré le 18 juillet 2022, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir qu'il reprend à son compte les écritures produites en première instance par le préfet des Pyrénées- Orientales et en outre que :

- le juge des référés n'a pas excédé son office et préjugé de l'issue du litige ; En ce qui concerne la déclaration d'utilité publique :

- le cœur de quartier étant uniquement piéton avec voie de desserte accessible uniquement aux véhicules, la voie

de desserte n'entre pas dans la catégorie des infrastructures routières au sens de la rubrique 6 du tableau annexé à l'article R.122-2 du code de l'environnement soumise au cas par cas à une étude d'impact et relève de la rubrique n° 39 avec une emprise au sol inférieure à 10 000 m², inférieure aux seuils fixés par l'examen au cas par cas ;

- le tribunal administratif n'a pas omis de se prononcer sur le moyen tiré de l'insuffisance de la notice quant à la présentation des lieux ; la notice de présentation n'omet pas de mentionner la présence de jardins et n'indique pas que l'ensemble du secteur est constitué de friches et n'est entachée ni d'omission ou erreurs quant à la présentation des lieux ;

- les circonstances que le plan local d'urbanisme identifie dans son rapport de présentation, des secteurs susceptibles de recevoir un programme d'ensemble, que plusieurs secteurs du village soient ouverts à l'urbanisation et que la fiche de diagnostic du programme local de l'habitat identifie à l'échelle du territoire 10 hectares de terrain pouvant accueillir de l'habitat ne sont pas de nature à caractériser différents partis d'aménagement au sens des dispositions de l'article R.112-6 du code de l'expropriation ; dès lors qu'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'une variante ait fait l'objet d'un examen préalable, celle-ci n'a pas à figurer au dossier et en l'espèce, il n'est ni allégué, ni démontré que la commune aurait envisagé de réaliser le projet déclaré d'utilité publique sur un autre site et aurait à cet effet procédé à des études préalables ;

- à supposer qu'il soit établi que les documents de concertation et de communication municipale aient fait référence à la création d'un " écoquartier " alors que cette notion n'est pas mentionnée dans le dossier d'enquête publique ainsi qu'à un espace intergénérationnel, ces circonstances sont sans incidence sur le caractère suffisant de la notice explicative ;

- le dossier d'enquête publique n'est entaché d'aucune insuffisance quant à la nature de l'opération ;

- Mme C... n'invoque aucune disposition tenant à la procédure de concertation ou à la composition du dossier d'enquête qui aurait été méconnue ;

- les documents joints au dossier d'enquête n'ont pas pour objet de décrire en détail les ouvrages envisagés mais de permettre au public de connaître la nature et la localisation des aménagements prévus ainsi que les caractéristiques générales des ouvrages les plus importants ;

- les canaux d'irrigation ne sont pas créés par le projet, ils ne font pas partie des ouvrages les plus importants et leurs caractéristiques générales, à savoir que leur accès sera conservé et mis en valeur est mentionné ;

- l'article R. 112-6 du code de l'expropriation n'impose pas de préciser les modalités des travaux de terrassement et les canaux d'irrigation n'avaient pas à figurer au plan général des travaux ;

- l'appréciation sommaire des dépenses est sincère ;

- l'article R. 112-12 du code de l'expropriation ne prévoit pas l'obligation pour les observations adressées par courriel, qu'elles soient présentées sur un registre non mobile, côté et paraphé ;

- il résulte de l'article R. 112-17 du code de l'expropriation que si les observations écrites doivent être annexées au registre, le registre n'a pas à être annexé au rapport du commissaire enquêteur ;

- les dispositions de l'article R.112-19 du code de l'expropriation n'imposent pas au commissaire enquêteur d'annexer à son rapport les courriers qui lui sont adressés, ni même d'annexer les observations orales à son registre ; les inexactitudes ou omissions d'une enquête publique ne sont susceptibles de vicier la procédure que si elles pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative ; si l'observation formulée par message électronique par M. D... ne figure pas dans le tableau de synthèse des observations du rapport, ce tableau est une retranscription synthétique des observations écrites émises durant l'enquête, et cette observation est mentionnée dans la liste des observations émises par le public durant l'enquête, reprise dans les conclusions ;

- le commissaire enquêteur peut faire siennes certaines des observations produites par le bénéficiaire de l'expropriation dès lors qu'il a formulé un avis propre et circonstancié sur le projet, et il a en l'espèce pris en compte des observations formulées durant l'enquête et formulé un avis personnel et circonstancié ;

- un projet ne peut utilement être critiqué sur la base du principe d'égalité devant les charges publiques, de sorte que le juge n'était pas tenu d'y répondre ;
- l'objectif d'aménager une dent creuse sous forme de greffe urbaine pour permettre la création de logements dont 25% de logements sociaux à proximité des commerces n'est pas contraire à l'intérêt général, Mme C... n'apporte aucun comment de preuve d'une absence de besoins en logements sociaux alors que la commune de Sorède connaît une croissance continue depuis 30 ans, résultant en particulier de sa forte attractivité touristique à proximité du littoral et de la montagne ainsi que cela ressort de la notice explicative qui s'appuie sur les diagnostics du schéma de cohérence territoriale littoral sud et du plan local de l'habitat 2015/2020 de la communauté de communes Albères-Côte Vermeille-Illibéris ainsi que le plan local de l'urbanisme de la commune et sont corroborés par les données de l'INSEE ;
- l'existence de logements vacants ne peut suffire à établir l'absence de besoin en logements, notamment de l'inadaptation de l'offre de logement à la demande ;
- la circonstance que l'initiative privée ne soit pas défaillante, ou celle que des programmes immobiliers soient en cours sur le territoire n'est pas de nature à remettre en cause l'utilité publique du projet, qui contribue à atteindre les objectifs du plan local de l'habitat et de logements sociaux ;
- la superficie additionnée des terrains dont la commune est propriétaire est inférieure à celle des parcelles dont elle poursuit l'acquisition et qui jouxtent le projet ;
- dès lors que l'objet de l'opération tend à l'urbanisation d'une dent creuse en centre de village pour créer un quartier mixte répondant à la demande en logements conformément aux orientations du schéma de cohérence territoriale littoral sud, du plan local de l'habitat et du plan local d'urbanisme, Mme C... n'est pas fondée à invoquer d'autres parcelles situées dans des secteurs différents de la commune, plus excentrés et qui ne permettraient pas de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes ;
- les inconvénients allégués de l'opération ne suffisent pas à lui retirer son caractère d'utilité publique ;

En ce qui concerne l'arrêté de cessibilité :

- la déclaration d'utilité publique n'étant pas illégale, l'exception d'illégalité n'est pas fondée ;
- la notification a été effectuée dans un délai suffisant ;
- Mme C... ne peut utilement se prévaloir de ce que deux propriétaires n'ont pas reçus notification, ce vice de procédure ne lui faisant pas grief ; en tout état de cause, le courrier de notification des propriétaires dont l'adresse était inconnue a fait l'objet d'un affichage en mairie ;
- à supposer même que le dossier d'enquête parcellaire n'aurait pas été consultable en ligne contrairement à ce qui était indiqué dans le courrier de notification, les dossiers d'enquête publique conjointe étaient consultables en mairie pendant toute la durée de l'enquête ; Mme C... a présenté des observations durant l'enquête et n'a ainsi été privée d'aucune garantie ;
- le commissaire enquêteur s'est bien prononcé sur le périmètre des acquisitions d'immeubles nécessaires à la réalisation de l'opération.

Par une ordonnance du 15 septembre 2022, la clôture de l'instruction a été fixée au 7 octobre 2022 à 12h.

Par une lettre du 14 septembre 2023, les parties ont été informées que l'arrêt à venir était susceptible d'être fondé sur les moyens d'ordre public tiré de l'irrecevabilité des conclusions de Mme C... tendant à l'annulation du jugement en tant qu'il statue sur les requêtes n° 200638, 2000639, de l'irrecevabilité des conclusions dirigées contre l'arrêté de cessibilité en tant qu'il concerne des terrains autres que ceux appartenant à Mme C... (A... 21 octobre 2016 Consorts B... n° 391208) et que la cour est susceptible de surseoir à statuer dès lors que le vice tiré de que le projet n'a pas fait l'objet d'une dispense d'étude d'impact dans le cadre d'un examen au cas par cas est régularisable.

Des observations en réponse au moyen d'ordre public ont été présentées pour Mme C... le 22 septembre 2023 et pour la commune de Sorède le 25 septembre 2025. Elles ont été communiquées aux parties.

Un mémoire, enregistré le 15 septembre 2023 a été produit pour Mme C..., après la clôture de l'instruction, et n'a pas été communiqué.

Vu les autres pièces du dossier. Vu :

- la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 ;
- le code de l'environnement ;
- le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- 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 Céline Arquié, première conseillère,
- les conclusions de Mme Michèle Torelli, rapporteure publique,
- les observations de Me Chaboussou représentant Mme C... et celles de Me Vigo représentant la commune de Sorède.

Une note en délibéré présentée par Me Chaboussou pour Mme C... a été enregistrée le 26 septembre 2023.

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté du 18 décembre 2019, le préfet des Pyrénées-Orientales a déclaré d'utilité publique le projet d'aménagement urbain " le village ER 5 " sous forme d'une greffe urbaine sur le territoire de la commune de Sorède puis, par arrêté du 19 décembre 2019, cette même autorité a déclaré cessibles au profit de la commune de Sorède les parcelles de terrains nécessaires à ce projet, dont cinq parcelles (AI 34, 36, 37, 38 et 39) appartenant à Mme C.... Mme C... relève appel du jugement du 5 octobre 2021 par lequel le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande sollicitant l'annulation de ces deux arrêtés.

Sur la recevabilité de la requête d'appel :

2. Mme C... a présenté, dans le délai de recours, devant la cour un mémoire d'appel qui ne constituait pas la seule reproduction intégrale et exclusive de son mémoire de première instance et comportait une critique tant de la régularité du jugement que de son bien-fondé. Dès lors, la fin de non-recevoir opposée par la commune de Sorède doit être écartée.

Sur la régularité du jugement :

3. Il ressort des énonciations du jugement attaqué que les premiers juges n'ont pas répondu au moyen, qui n'était pas inopérant, tiré de ce que le recueil des observations du public adressées par courriel n'offre pas les garanties suffisantes au regard de l'article R.112-12 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Par suite, le jugement du tribunal administratif de Montpellier doit être annulé.

4. Il y a lieu pour la cour de se prononcer immédiatement, par la voie de l'évocation, sur les demandes présentées par Mme C... devant le tribunal administratif de Montpellier.

Sur la légalité de l'arrêté du 18 décembre 2019 portant déclaration d'utilité publique : En ce qui concerne la légalité externe :

5. Aux termes de l'article L. 110-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : " L'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique est régie par le présent titre. Toutefois, lorsque la déclaration d'utilité publique porte sur une opération susceptible d'affecter l'environnement relevant de l'article L. 123-2 du code de l'environnement, l'enquête qui lui est préalable est régie par les dispositions du chapitre III du titre II du livre 1er de ce code ". Aux termes de l'article L. 123-2 du code de l'environnement : " Font l'objet d'une enquête publique soumise aux prescriptions du présent chapitre préalablement à leur autorisation, leur approbation ou leur adoption : 1° Les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements exécutés par des personnes publiques ou privées devant comporter une évaluation environnementale en application de l'article L. 122-1 (...) ". Aux termes de l'article R. 123-1 du même code : " I. Pour l'application du 1° du I de l'article L. 123-2, font l'objet d'une enquête publique soumise aux prescriptions du présent chapitre les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements soumis de façon systématique à la réalisation d'une étude d'impact en application des II et III de l'article R. 122-2 et ceux qui, à l'issue de l'examen au cas par cas prévu au même article, sont soumis à la réalisation d'une telle étude (...) ".

6. Aux termes de l'article L. 122-1 du code de l'environnement : " (...) II. Les projets qui, par leur nature, leur dimension ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine font l'objet d'une évaluation environnementale en fonction de critères et de seuils définis par voie réglementaire et, pour certains d'entre eux, après un examen au cas par cas. / Pour la fixation de ces critères et seuils et pour la détermination des projets relevant d'un examen cas par cas, il est tenu compte des données mentionnées à l'annexe III de la directive 2011/92/UE modifiée du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. / Lorsque l'autorité chargée de l'examen au cas par cas décide de soumettre un projet à évaluation environnementale, la décision précise les objectifs spécifiques poursuivis par la réalisation de l'évaluation environnementale du projet (...) / IV. Lorsqu'un projet relève d'un examen au cas par cas, l'autorité en charge de l'examen au cas par cas est saisie par le maître d'ouvrage d'un dossier présentant le projet afin de déterminer si celui-ci doit être soumis à évaluation environnementale ". Aux termes de l'article R. 122-2 de ce code dans sa rédaction applicable au litige : " I. les projets relevant d'une ou plusieurs rubriques énumérées dans le tableau annexé au présent article font l'objet d'une évaluation environnementale, de façon systématique ou après un examen au cas par cas, en application du II de l'article L. 122-1, en fonction des critères et des seuils précisés dans ce tableau (...) ". Aux termes de l'article R. 122-3 du même code, dans sa version applicable au litige : " I. Pour les projets relevant d'un examen au cas par cas en application de l'article R. 122-2, le maître d'ouvrage décrit les caractéristiques de l'ensemble du projet (...) ainsi que les incidences notables que son projet est susceptible d'avoir sur l'environnement et la santé humaine. Il décrit également, le cas échéant, les mesures et les caractéristiques du projet destinées à éviter ou réduire les effets négatifs notables de son projet sur l'environnement ou la santé humaine (...) / La liste détaillée des informations à fournir est définie dans un formulaire de demande d'examen au cas par cas dont le contenu est précisé par un arrêté du ministre chargé de l'environnement (...) / IV. L'autorité environnementale dispose d'un délai de trente-cinq jours à compter de la réception du formulaire complet pour informer le maître d'ouvrage par décision motivée de la nécessité ou non de réaliser une évaluation environnementale. / Elle examine, sur la base des informations fournies par le maître d'ouvrage, si le projet doit faire l'objet d'une évaluation environnementale au regard des critères pertinents de l'annexe III de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (...) ".

7. La rubrique 6 du tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable au litige, prévoit que " les routes " sont soumises à la procédure d'examen au " cas par cas " lorsqu'elles " sont susceptibles d'être classées dans le domaine public routier de l'État, des départements, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (...) ". La rubrique 39 de ce même tableau soumet à examen au cas par cas les opérations d'aménagement dont le terrain d'assiette est compris entre 5 et 10 hectares, ou dont la surface de plancher ou l'emprise au sol est supérieure ou égale à 10 000 mètres carrés.

8. Ces dispositions doivent être interprétées à la lumière de celles de la directive du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, dont elles assurent la transposition, qui visent à subordonner l'autorisation des projets publics et privés susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement à une évaluation de ces incidences et définissent la notion de projet, pour leur application, comme " la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages " ou " d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol ".

9. Le projet d'aménagement urbain " le village ER 5 " sous forme d'une greffe urbaine sur le territoire de la commune de Sorède déclaré d'utilité publique comporte la création d'une " voie de desserte " reliant la rue des Pradets à la rue de la Gabarre, qui traverse le terrain d'assiette du projet d'est en ouest et a fait l'objet d'un emplacement réservé au plan local d'urbanisme de la commune. Si la notice du dossier d'enquête publique fait référence une seule fois au fait que la future voie sera exceptionnellement utilisée par les véhicules, la notice jointe au dossier d'enquête publique vise une voie routière de liaison entre la rue de la Gabarre et la rue des Pradets, identifiée comme la création d'une voie primaire dans le plan joint au dossier. La construction de cette voie urbaine correspond à une route susceptible d'être classée dans le domaine public routier de la commune au sens de la rubrique 6 figurant en annexe à l'article R.122-2 du code de

l'environnement. Nonobstant le fait que cette voie ne soit pas l'objet principal et unique de la déclaration d'utilité publique qui porte sur l'ensemble de l'aménagement du quartier d'une superficie de 8 780 m² pour un total de 34 logements représentant moins de 10 000 m² de surface de plancher, inférieure au seuil d'emprise au sol de 10 000 m² mentionnés à la rubrique 39 du tableau annexée à l'article R. 122-2 du code de l'environnement, cette circonstance n'était pas de nature à faire échapper sa réalisation à l'examen au cas par cas dès lors qu'elle entrait dans l'une des rubriques de ce tableau.

10. La commune de Sorède n'a pas saisi l'autorité environnementale d'une demande d'examen au cas par cas du projet de création d'une voirie publique en méconnaissance de l'article L. 122-1 du code de l'environnement. L'absence de demande d'examen au cas par cas est de nature à vicier la procédure et donc à entraîner l'illégalité de la décision prise à l'issue de l'enquête publique si elle n'a pas permis une bonne information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération ou si elle a été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur la décision de l'autorité administrative. En l'espèce, il ne ressort pas des pièces du dossier que la création de cette route aurait été soumise par ailleurs à une demande d'examen au cas par cas, en particulier dans le cadre du plan local d'urbanisme soumis à l'autorité environnementale, ou qu'une dispense d'étude d'impact ait à ce titre été accordée. Par suite, ce vice de procédure est susceptible de nuire à l'information complète de la population et d'avoir exercé une influence sur la décision de l'autorité administrative.

11. Aux termes de l'article R. 112-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : " Lorsque la déclaration d'utilité publique est demandée en vue de la réalisation de travaux ou d'ouvrages, l'expropriant adresse au préfet du département où l'opération doit être réalisée, pour qu'il soit soumis à l'enquête, un dossier comprenant au moins : 1° Une notice explicative ; 2° Le plan de situation ; 3° Le plan général des travaux ; 4° Les caractéristiques principales des ouvrages les plus importants ; 5° L'appréciation sommaire des dépenses ". Aux termes de l'article R. 112-6 du même code : " La notice explicative prévue aux articles R. 112-4 et R. 112-5 indique l'objet de l'opération et les raisons pour lesquelles, parmi les partis envisagés, le projet soumis à l'enquête a été retenu, notamment du point de vue de son insertion dans l'environnement ". Au stade de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, les documents joints au dossier d'enquête n'ont pas pour objet de déterminer avec précision les parcelles éventuellement soumises à expropriation, ni de décrire en détail les ouvrages envisagés, mais de permettre aux intéressés de connaître la nature et la localisation des travaux ainsi que les caractéristiques principales des ouvrages les plus importants prévus au projet.

12. La notice explicative du dossier d'enquête mentionne l'objet de l'opération, à savoir l'aménagement d'une " dent creuse " dans le centre du village afin de greffer de l'urbanisation dans le cœur de village et de créer un quartier mixte et dense pour répondre à la demande en logements. Elle indique que l'objet de l'opération consiste à aménager le centre bourg sous forme d'une greffe urbaine comprenant des logements dont au moins 25% de logements locatifs sociaux ainsi que des locaux commerciaux et précise que la commune a pour projet l'urbanisation d'un secteur en dent creuse situé en continuité et à l'ouest du centre du village. Il est ajouté que la commune souhaite permettre le développement d'un nouveau secteur d'habitat afin de permettre aux habitants de la commune ou à ceux désireux de s'y installer de disposer de terrain à bâtir et de réaliser 22 logements individuels et 12 logements collectifs. La présentation précise que le projet répond à deux objectifs majeurs : greffer l'urbanisation dans le cœur du village et créer un quartier mixte et dense pour répondre à la demande de logements. La circonstance que l'opération projetée ait été annoncée comme un " écoquartier " et un quartier " culturel " par la municipalité, alors qu'il n'en est pas fait mention dans le dossier est sans incidence sur le caractère suffisant de la description du projet par le dossier soumis à consultation. Contrairement à ce qu'indique Mme C..., la notice mentionne la subsistance de petits jardins et ne laisse pas à penser que le secteur est uniquement constitué de friches urbaines. L'absence de mention de la présence du réseau d'agouilles, n'est pas par elle-même de nature à conduire à une appréciation erronée de la consistance du projet.

13. La partie consacrée aux caractéristiques principales des ouvrages les plus importants indique que le périmètre de l'intervention est de 8 780 m² et que 33% seront consacrés aux espaces publics comprenant 760 m² de jardins familiaux, 560m² de voies mixtes, 627 m² de voies piétonnes. Le type d'habitat, la surface

moyenne des terrains, la densité, la hauteur des constructions sont précisés et situent les logements individuels et collectifs via un document graphique. Si Mme C... soutient que le projet ne présente pas de façon suffisamment précise le traitement des réseaux d'agouilles, ces canaux d'irrigation existants ne sont pas créés par le projet, lequel en tout état de cause mentionne qu'ils seront conservés et mis en valeur. Les travaux de terrassement sont par ailleurs estimés à un montant de 28 575 euros, permettant d'évaluer leur ampleur. Les caractéristiques principales des ouvrages les plus importants sont suffisamment précisées et n'impliquaient pas que la commune réalise elle-même les constructions projetées et qu'elle donne des détails précis sur les constructions dans la partie consacrée aux caractéristiques principales des ouvrages, mais seulement les caractéristiques principales du projet d'aménagement, comme la taille des lots et la nature et la hauteur maximale des immeubles dans cette zone, ce qu'elle a fait en l'espèce.

14. Pour soutenir que l'estimation sommaire des dépenses est insuffisante, Mme C... invoque l'existence d'une seconde pièce n°5 portant appréciation sommaire des dépenses, mentionnant un coût global de l'opération de 816 600,19 euros datée comme la pièce n° 5 du dossier d'enquête publique du mois de février 2018, qui indique pour sa part un coût total de 997 010,19 euros. Toutefois, à supposer même qu'il soit établi que la pièce mentionnant un coût total de 816 600,19 euros corresponde à une version différente de la pièce n°5 intégrée au dossier d'enquête publique et que celle-ci ait effectivement circulé auprès des habitants, aucun élément du dossier n'est de nature à établir que cette version ait pu induire le public en erreur quant au coût réel de l'opération tel que retenu et tel qu'il pouvait être raisonnablement apprécié à la date de l'enquête. Par ailleurs, si l'estimatif des dépenses réalisé par l'architecte durant les études du comité de pilotage mentionnait un montant total de dépenses de 1 343 224,77 euros, celui-ci comprend 216 240,90 euros au titre de la participation du concessionnaire de l'opération aux travaux extérieurs et/ou aux équipements des superstructure alors qu'aucun travail extérieur au périmètre ni aucun équipement de superstructure n'est envisagé ainsi qu'un montant de 129 973 euros correspondant à diverses sommes qui soit incomberont à l'aménageur, soit ne correspondent pas à des sommes à verser. Si l'appelante a par ailleurs confié à un bureau d'études l'analyse des plans figurant au dossier d'enquête publique et l'appréciation sommaire des dépenses dont il ressort une somme totale de travaux internes de l'opération de 606 250 euros contre un montant de 503 850 euros retenu par l'estimation sommaire du dossier d'enquête, cette circonstance ne peut être regardée comme une estimation sommaire des dépenses insuffisante.

15. Les dispositions combinées de l'article R. 112-4 et R. 112-6 du code de l'expropriation impliquent que l'administration n'a l'obligation de justifier le parti pris retenu que dans les cas où plusieurs partis ont été effectivement étudiés.

16. Le point 2 de la notice consacré aux justifications du projet, explique le choix du site, notamment au regard de son insertion dans l'environnement et précise que le secteur constitue une dent creuse au cœur de l'urbanisation en continuité et à l'ouest du centre du village à proximité d'équipements publics. Si le plan local d'urbanisme identifie dans son rapport de présentation des secteurs susceptibles de recevoir un programme d'ensemble, que plusieurs secteurs du village sont ouverts à l'urbanisation et que la fiche de diagnostic du plan local de l'habitat de la communauté de communes Albères-Côte Vermeille-Illiéris identifie 10 ha de terrain pouvant accueillir de l'habitat, ces circonstances ne sauraient être regardées comme constituant des possibilités envisagées et étudiées caractérisant des variantes ayant fait l'objet d'un examen préalable devant figurer au dossier. Le moyen tiré de l'absence de justification du parti pris retenu doit par suite être écarté.

17. Enfin, le dossier soumis à enquête publique, qui rappelle les réunions qui se sont tenues avant le dépôt du dossier, n'est pas entaché d'erreur du fait de la seule circonstance que peu de personnes seraient venues à ces réunions et qu'il n'y aurait pas eu de réelle concertation avec l' élu délégué de quartier. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de l'incomplétude du dossier d'enquête publique ou des erreurs dont il serait entaché doit être écarté.

18. Aux termes de l'article R 112-12 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : " Le préfet, après avoir consulté le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête, prévoit les

conditions d'ouverture et de déroulement de l'enquête publique, par un arrêté, pris conformément aux modalités définies, selon les cas, à l'article R. 112-1 ou à l'article R. 112-2. A cette fin, il définit l'objet de l'enquête, la date à laquelle celle-ci sera ouverte et sa durée, qui ne peut être inférieure à quinze jours. Il détermine également les heures et le lieu où le public pourra prendre connaissance du dossier et formuler ses observations sur un registre ouvert à cet effet. Ce registre, à feuillets non mobiles, est coté et paraphé par le commissaire enquêteur, le président de la commission d'enquête ou l'un des membres de celle-ci. Enfin, il désigne le lieu où siègera le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête. S'il en existe un, il peut indiquer l'adresse du site internet sur lequel les informations relatives à l'enquête pourront être consultées. Si cela lui paraît approprié, il peut prévoir les moyens offerts aux personnes intéressées afin qu'elles puissent communiquer leurs observations par voie électronique ". Aux termes de l'article R. 112-17 du même code : " Pendant le délai fixé par l'arrêté prévu à l'article R. 112-12, des observations sur l'utilité publique de l'opération peuvent être consignées, par toute personne intéressée, directement sur les registres d'enquête, ou être adressées par correspondance, au lieu fixé par cet arrêté, au commissaire-enquêteur ou au président de la commission d'enquête. (...) Les observations peuvent, si l'arrêté prévu à l'article R. 112-12 le prévoit, être adressées par voie électronique. Toutes les observations écrites sont annexées au registre prévu à l'article R. 112-12 et, le cas échéant, à celui mentionné à l'article R. 112-13 ". Aux termes de l'article R. 112-19 de ce même code : " Le commissaire-enquêteur ou le président de la commission d'enquête examine les observations recueillies et entend toute personne qu'il lui paraît utile de consulter ainsi que l'expropriant, s'il en fait la demande. Pour ces auditions, le président peut déléguer l'un des membres de la commission. Le commissaire-enquêteur ou le président de la commission d'enquête rédige un rapport énonçant ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables ou non à l'opération projetée ".

19. L'enquête publique conjointe s'est déroulée du jeudi 19 septembre au lundi 7 octobre 2019 inclus. Durant cette période, le public a eu la possibilité de formuler ses observations sur un registre d'enquête mis à sa disposition sous forme papier en mairie de Sorède du lundi au jeudi du 9 heures à 12 heures et de 15 heures à 18 heures et le vendredi du 9 heures à 12 heures et de 13h30 à 17h30. En application de l'article 3 de l'arrêté du 28 août 2019 du préfet des Pyrénées-Orientales prescrivant l'ouverture des enquêtes conjointes parcellaires et préalable à la déclaration d'utilité publique du projet, le public a également eu la possibilité d'adresser ses observations par voie électronique à une adresse dédiée à cet effet. Le dossier d'enquête publique a été mis en consultation sur le site internet des services de l'Etat du département des Pyrénées-Orientales et la préfecture a garanti la mise en ligne par un report quotidien des courriels portant des observations reçues à l'adresse mentionnée dans l'organisation de l'enquête ainsi que le transfert vers l'adresse personnelle du commissaire enquêteur. Les 23 observations formulées par voie électronique dont celles de M. D..., ont été publiées et listées par le commissaire enquêteur de sorte que celui-ci a bien eu connaissance des observations formulées par voie électronique. Par suite, Mme C... n'est pas fondée à soutenir que l'arrêté préfectoral prescrivant l'ouverture de l'enquête publique n'offre pas de garanties suffisantes. Aucune disposition ne fait par ailleurs obligation d'annexer les observations du public au rapport du commissaire enquêteur. Par suite, le moyen tiré de ce que les observations adressées par courriel n'offrent pas les garanties suffisantes au regard de l'article R.112-12 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique doit être écarté.

20. Le commissaire enquêteur a dressé une synthèse thématique des observations du public et a examiné la totalité des observations, y compris celles qui lui ont été adressées par courriel. Il n'était pas tenu de répondre à chacune des objections qui étaient opposées au projet et a pu, au terme de son analyse, s'approprier certains éléments des observations de l'expropriant sans méconnaître les dispositions de l'article R.112-19 citées au point 18. Il conclut au terme de son examen à l'utilité publique du projet et a exprimé sans ambiguïté un avis favorable, nonobstant le contenu peu explicite d'une des recommandations. Il justifie cet avis favorable par la nature du programme envisagé, son utilité face à la demande de logements notamment sociaux à proximité des commerces et des services au cœur du village, à l'absence d'atteinte à un intérêt public, notamment à l'environnement, à la prévalence du projet sur une opération de rénovation urbaine et aux prévisions faites dans les plans, schémas et programmes locaux en matière d'habitat. Il précise que ces avantages sont supérieurs aux inconvénients qui résultent de la suppression d'un espace non bâti qui aurait pu, selon les habitants, servir de loisir ou de détente, de

l'incertitude sur le devenir des canaux d'irrigation et de l'expropriation de seulement trois propriétaires, les autres terrains nécessaires à l'opération ayant été acquis à l'amiable. Le commissaire enquêteur, a ainsi formulé un avis propre et circonstancié qui démontre également un examen des observations émises durant l'enquête publique.

En ce qui concerne la légalité interne :

21. Il appartient au juge administratif, lorsqu'il doit se prononcer sur le caractère d'utilité publique d'une opération nécessitant l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers, de contrôler successivement qu'elle répond à une finalité d'intérêt général, que l'expropriant n'était pas en mesure de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes sans recourir à l'expropriation, notamment en utilisant des biens se trouvant dans son patrimoine et, enfin, que les atteintes à la propriété privée, le coût financier et, le cas échéant, les inconvénients d'ordre social ou économique que comporte l'opération ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente.

22. Le projet d'aménagement urbain a pour objectif de répondre à la demande en logements, notamment sociaux, sur la commune de Sorède et en particulier dans le centre du village permettant d'éviter l'étalement urbain en urbanisant une " dent creuse " et de créer des logements à proximité des commerces, des services et des écoles. Si Mme C... soutient que la réalité des besoins en logement n'est pas établie, il ressort des pièces du dossier, en particulier de la présentation de la situation du territoire et du logement effectuée par la notice explicative, laquelle s'appuie sur les diagnostics du schéma de cohérence territoriale littoral Sud et du plan local de l'habitat 2015-2020 de la communauté de communes Albères-Côte Vermeille-Illibéris qu'il existe un besoin en logements sur la commune de Sorède qui connaît une croissance démographique depuis trente ans résultant de sa forte attractivité touristique. Le schéma de cohérence territoriale relève le vieillissement du territoire, l'importance du parc de logement touristique et du parc secondaire mais la faiblesse du parc d'habitation à loyer modéré, ainsi qu'une production de logement répondant pour moitié à d'autres besoins que l'accueil des nouveaux habitants. L'institut national de la statistique et des études économiques relève également que le logement se caractérise à Sorède en 2018 par une part importante de près de 27% de résidences secondaires et une sur représentation de presque 76% des ménages propriétaires. Si Mme C... indique que le taux de logements vacant est de 7%, ce chiffre ne peut suffire à établir l'absence de besoin en logements neufs et sociaux, et demeure d'ailleurs inférieur à la moyenne du département et est en baisse par rapport à 2013. Par ailleurs, la circonstance que des programmes immobiliers soient en cours sur le territoire n'est pas par elle-même de nature à établir une absence de besoin en logement sociaux alors que la commune comptait seulement 0,9% de logements de ce type en 2016 et 19 logements de ce type en 2018, avec 44 demandes non satisfaites en attente. Le projet visant à réaliser les objectifs de la politique locale de l'habitat et les objectifs de construction de logements sociaux répond, par conséquent, à une finalité d'intérêt général.

23. Il appartient au juge administratif, lorsque la nécessité de l'expropriation est contestée devant lui, d'apprécier si l'expropriant ou, le cas échéant, le bénéficiaire de l'expropriation disposait effectivement de terrains qui, eu égard, d'une part, à leurs caractéristiques, et notamment à leur situation, leur superficie et leur configuration et, d'autre part, à la nature de l'opération projetée, auraient permis de réaliser le projet dans des conditions équivalentes, sans recourir à l'expropriation.

24. Si Mme C... soutient que la commune est titulaire de parcelles et parties de parcelles au sud et en nord-ouest du projet qui auraient pu être incluses dans le périmètre de l'opération permettant d'éviter de recourir à l'expropriation, il ressort des pièces du dossier que la superficie additionnée des terrains en cause est inférieure à celles des parcelles dont la commune poursuit l'acquisition. Mme C..., ne peut ainsi sérieusement prétendre " qu'il pourrait être envisagé de supprimer quelques logements " pour réaliser l'opération dans des conditions équivalentes. Eu égard à l'objet de l'opération, qui tend à l'urbanisation d'une dent creuse au centre de village pour créer un quartier mixte répondant à la demande en logements, elle n'est pas non plus fondée à soutenir que la commune est propriétaire d'autres parcelles situées dans des secteurs différents de la commune mais plus excentrés du centre-ville qui ne permettraient pas de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes. Ainsi, il résulte de ce qui précède que l'expropriant ne

disposait pas de terrains qui, eu égard, d'une part, à leurs caractéristiques, et notamment à leur situation, leur superficie et leur configuration et, d'autre part, à la nature de l'opération projetée, auraient permis de réaliser le projet dans des conditions équivalentes, sans recourir à l'expropriation.

25. Pour les mêmes motifs que ceux indiqués au point 13 à 16 et 22, Mme C... n'est pas fondée à invoquer l'absence démontrée de besoin en logements auquel l'opération entend répondre, la disponibilité d'autres parcelles ou l'absence de sincérité du coût du projet pour soutenir que l'opération ne nécessite pas de recourir à l'expropriation.

Sur la légalité de l'arrêté du 19 décembre 2019 déclarant cessibles les parcelles :

26. Aux termes de l'article R. 131-6 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : " Notification individuelle du dépôt du dossier à la mairie est faite par l'expropriant, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, aux propriétaires figurant sur la liste établie conformément à l'article R. 131-3, lorsque leur domicile est connu d'après les renseignements recueillis par l'expropriant ou à leurs mandataires, gérants, administrateurs ou syndics. En cas de domicile inconnu, la notification est faite en double copie au maire, qui en fait afficher une, et, le cas échéant, aux locataires et aux preneurs à bail rural".

27. En l'absence de circonstances particulières dont il ferait état, un requérant ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité à demander l'annulation d'un arrêté de cessibilité en tant qu'il concerne des terrains autres que ceux lui appartenant. Par ailleurs, les arrêtés de cessibilité sont divisibles en tant qu'ils emportent cessibilité de multiples parcelles, appartenant à des personnes différentes.

28. Il ressort des pièces du dossier que Mme C... n'est propriétaire que des 5 parcelles A1 34, 36, 37, 38, et 39 pour un total de 1 292 m². L'intéressée, qui se borne à indiquer que des propriétaires d'autres parcelles situées dans l'emprise du projet n'auraient pas été régulièrement rendus destinataires de la notification prévue à l'article R. 131-6 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, ne produit aucun élément complémentaire et ne fait état d'aucune circonstance particulière de nature à lui permettre de justifier d'un intérêt suffisant pour agir à l'encontre de l'arrêté en tant qu'il porte sur d'autres parcelles que les cinq parcelles qui la concernent directement. Par suite, ses conclusions dirigées contre l'arrêté de cessibilité, en tant qu'il ne porte pas sur ces cinq parcelles, sont irrecevables.

29. Aux termes de l'article R 131-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : " I. - Le préfet territorialement compétent définit, par arrêté, l'objet de l'enquête et détermine la date à laquelle elle sera ouverte ainsi que sa durée qui ne peut être inférieure à quinze jours. Il fixe les jours et heures où les dossiers pourront être consultés dans les mairies et les observations recueillies sur des registres ouverts à cet effet et établis sur des feuillets non mobiles, cotés et paraphés par le maire. Il précise le lieu où siègera le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête. (...)".

30. Mme C... a retiré le pli portant notification individuelle du dépôt d'enquête à la mairie le 17 septembre 2019. L'intéressée a ainsi disposé d'un délai de plus de 15 jours pour prendre effectivement connaissance du dossier et a été mise à même de présenter ses observations au cours de l'enquête parcellaire qui s'est déroulée du 19 septembre au 7 octobre 2019, ce qu'elle a d'ailleurs fait. La circonstance, à la supposer même établie, qu'une telle notification aurait été irrégulièrement effectuée vis-à-vis des propriétaires des autres parcelles concernées par l'arrêté en litige n'est pas de nature à entacher d'illégalité l'arrêté de cessibilité en tant qu'il porte sur les parcelles dont elle est propriétaire. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 131-6 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique doit être écarté.

31. Aux termes de l'article R. 131-5 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : " Un avis portant à la connaissance du public les informations et conditions prévues à l'article R. 131-4 est rendu public par voie d'affiches et, éventuellement, par tous autres procédés, dans chacune des communes

désignées par le préfet, dans les conditions prévues à l'article R. 112-16 ". Aux termes de l'article R. 131-4 de ce même code : " I. - Le préfet territorialement compétent définit, par arrêté, l'objet de l'enquête et détermine la date à laquelle elle sera ouverte ainsi que sa durée qui ne peut être inférieure à quinze jours. Il fixe les jours et heures où les dossiers pourront être consultés dans les mairies et les observations recueillies sur des registres ouverts à cet effet et établis sur des feuillets non mobiles, cotés et paraphés par le maire. Il précise le lieu où siègera le commissaire-enquêteur ou la commission d'enquête. Enfin, il prévoit le délai dans lequel le commissaire-enquêteur ou la commission d'enquête devra donner son avis à l'issue de l'enquête, ce délai ne pouvant excéder un mois ". L'arrêté du préfet des Pyrénées-Orientales du 28 août 2019 portant ouverture des enquêtes conjointes parcellaires et préalables à la déclaration d'utilité publique, a été affiché en mairie du 30 août 2019 au 8 octobre 2019. Le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 131-5 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique doit donc être écarté.

32. Il ressort des pièces du dossier que le dossier d'enquête conjointe était consultable en mairie pendant toute la durée de l'enquête publique. La circonstance que le courrier de notification ait indiqué que le dossier d'enquête parcellaire serait consultable en ligne alors qu'il ne l'a pas été n'a pas empêché Mme C... de formuler ses observations et n'est ainsi pas en elle-même de nature à rendre la notification irrégulière. Le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 131-6 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique doit par suite être écarté.

33. Les dispositions précitées n'imposaient pas au commissaire enquêteur de se rendre sur place et consulter les représentants de l'association syndicale autorisée qui gère les canaux d'irrigation, lesquels ont pu former des observations durant l'enquête.

34. L'avis rendu par le commissaire-enquêteur est " favorable à l'expropriation des parcelles déterminées " aux motifs que l'emprise foncière envisagée est mentionnée dans le plan local d'urbanisme en vue d'un projet d'aménagement et notamment au vu du zonage des parcelles dans ce plan, que ce projet évite l'étalement urbain et ne porte pas objectivement atteinte à l'environnement. Si le commissaire enquêteur motive son avis par la circonstance que la détermination des parcelles est cohérente au regard du schéma de cohérence territoriale et du plan local d'urbanisme et par le fait que l'emprise évite l'étalement urbain et ne porte pas atteinte à l'environnement, il émet explicitement un avis favorable à l'expropriation des parcelles déterminées. Il s'est prononcé sur le périmètre des acquisitions d'immeubles nécessaires à la réalisation de ce projet. Les observations émises durant l'enquête publique conjointe ont été consignées dans son rapport et ont fait l'objet d'un procès-verbal de synthèse annexé en pièce 11 du rapport. Enfin, il n'appartenait pas au commissaire-enquêteur de se prononcer dans le cadre de l'enquête parcellaire sur la possibilité de réaliser le projet sur certaines parcelles plutôt que sur d'autres. Le moyen tiré de l'insuffisance du rapport et de l'avis du commissaire-enquêteur doit ainsi être écarté.

Sur la régularisation du vice de procédure entachant l'arrêté du 18 décembre 2019 portant déclaration d'utilité publique :

35. Si le juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre un arrêté déclarant d'utilité publique et urgents des travaux estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'une illégalité entachant l'élaboration ou la modification de cet acte est susceptible d'être régularisée, il peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation. Si la régularisation intervient dans le délai fixé, elle est notifiée au juge, qui statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations.

36. Le juge peut préciser, par son jugement avant dire droit, les modalités de cette régularisation, qui implique l'intervention d'une décision corrigeant le vice dont est entaché l'arrêté attaqué. Un vice de procédure, dont l'existence et la consistance sont appréciées au regard des règles applicables à la date de l'arrêté attaqué, doit en principe être réparé selon les modalités prévues à cette même date. Si ces modalités ne sont pas légalement applicables, notamment du fait de l'illégalité des dispositions qui les définissent, il appartient au juge de rechercher si la régularisation peut être effectuée selon d'autres modalités, qu'il lui revient de définir en prenant en compte les finalités poursuivies par les règles qui les ont

instituées et en se référant, le cas échéant, aux dispositions en vigueur à la date à laquelle il statue.

37. L'illégalité mentionnée au point 10 du présent arrêt entachant l'arrêté du 18 décembre 2019 portant déclaration d'utilité publique, est susceptible d'être régularisée par la saisine de l'autorité environnementale dans le cadre d'un examen au cas par cas afin d'obtenir une dispense d'étude d'impact. L'éventuelle décision de dispense d'étude d'impact par l'autorité environnementale devra être communiquée à la cour dans un délai de quatre mois à compter de la notification du présent arrêt.

38. Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de surseoir à statuer sur la requête de Mme C... jusqu'à l'expiration du délai mentionné au point précédent afin de permettre cette régularisation.

39. Enfin, compte tenu de l'absence de saisine de l'autorité environnementale et de la possibilité de bénéficier d'une dispense d'étude d'impact, la cour n'est pas en mesure d'apprécier si l'enquête préalable devait être soumise au code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ou au code de l'environnement, ni de statuer sur le moyen tiré des inconvénients d'ordre environnemental générés par l'opération pour apprécier l'utilité publique du projet, ni sur celui tiré de la rupture d'égalité devant les charges publiques ou encore celui tiré de l'illégalité de l'arrêté de cessibilité par la voie de l'exception. Il y a dès lors lieu pour la cour de réserver la réponse à ces moyens lesquels demeurent susceptibles d'être écartés après obtention d'une dispense d'étude d'impact.

DECIDE :

Article 1er : Le jugement n°2000507, 2000508, 2000638, 2000639 du 5 octobre 2021 du tribunal administratif de Montpellier est annulé.

Article 2 : Il est sursis à statuer sur les conclusions de la requête de Mme C... jusqu'à l'expiration d'un délai de quatre mois courant à compter de la notification du présent arrêt, imparti à la commune de Sorède pour produire une décision de l'autorité environnementale portant dispense d'étude d'impact.

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

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à Mme E... C..., au ministre de l'intérieur et des outre-mer et à la commune de Sorède.

Délibéré après l'audience du 26 septembre 2023 à laquelle siégeaient :

Mme Geslan-Demaret, présidente de chambre,
M. Teulière, premier conseiller,
Mme Arquié, première conseillère.

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

La rapporteure, C. Arquié
La présidente, A. Geslan-Demaret
La greffière, M-M. Maillat

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur et des outre-mer 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 du présent arrêt.

[RETOUR n°2104595](#)

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NIMES

N° 2102232

M. R

M. Aymard
Rapporteur

Mme Bala
Rapporteuse publique

Audience du 19 septembre 2023
Décision du 3 octobre 2023

36-10-10
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 9 juillet 2021, 15 juillet 2022 et 23 novembre 2022, M. R, représenté par Me Debuiche, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 1er mars 2021 par laquelle le directeur départemental des finances publiques du Gard a rejeté sa demande de rupture conventionnelle, ainsi que la décision portant rejet du recours gracieux formé le 11 mars 2021 ;

2°) de condamner l'Etat à lui verser, en réparation des préjudices moral et financier qu'il estime avoir subis, la somme de 10 000 euros, assortie des intérêts de retard au taux légal et des intérêts capitalisés ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 100 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la décision attaquée du 1er mars 2021 est signée par une autorité qui n'est pas habilitée ;
- la décision attaquée du 1er mars 2021 est entachée d'un défaut de motivation ;
- la décision attaquée du 1er mars 2021 a été prise au terme d'une procédure irrégulière, dès lors que le délai d'un mois pour l'entretien préalable n'a pas été respecté ;
- la décision attaquée du 1er mars 2021 est entachée d'une erreur de droit, dès lors que le motif relatif au statut d'ancien militaire de l'intéressé et au bénéfice d'une retraite militaire est dépourvu de lien avec la demande et ne saurait fonder un refus et que ce motif revêt un caractère discriminatoire ;
- la décision attaquée du 1er mars 2021 est entachée d'une erreur de droit et de fait dès lors que le motif tiré de ce qu'il est proche de la retraite est erroné en droit et que son taux de pension ne sera que de 36 % ;
- dès lors que l'Etat a commis une faute eu égard au délai anormalement long du traitement de sa demande de rupture conventionnelle, il est fondé à réclamer la somme de 10 000 euros en réparation des préjudices moral et financier qu'il estime avoir subis en raison de cette faute ;
- l'exception de non-lieu et la fin de non-recevoir opposées en défense sont infondées.

Par un mémoire en défense, enregistré le 29 septembre 2022, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- il n'y a plus lieu de statuer sur les conclusions à fin d'annulation de la requête ;
- les conclusions indemnitaires présentées par le requérant sont irrecevables en l'absence de demande préalable ;
- les moyens soulevés par le requérant à l'encontre des décisions des 1er mars 2021 et 15 mai 2021 sont inopérants ou infondés ;
- contrairement à ce que soutient le requérant, la décision contestée en date du 1er mars 2021 n'est pas fondée sur un motif discriminatoire, mais tient compte également de considérations liées à une bonne utilisation des deniers publics ;
- les conclusions indemnitaires doivent être rejetées en raison de l'absence de faute commise par l'administration et de l'absence de préjudice dument établi et chiffré.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la sécurité sociale ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 ;
- la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 ;
- le décret n° 2019-1593 du 31 décembre 2019 ;
- le décret n° 2019-1596 du 31 décembre 2019 ;
- 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. Aymard,
- les conclusions de Mme Bala, rapporteure publique,
- les observations de Me Debuiche, représentant M. R.

Considérant ce qui suit :

1. Ayant rejoint la direction générale des finances publiques au titre des emplois réservés aux anciens militaires, après une période d'activité de 22 ans au sein de la marine nationale, M. R a été titularisé le 1er octobre 1999 au grade de contrôleur du Trésor public de 2ème classe. Promu en 2008 au grade de contrôleur principal des finances publiques, l'intéressé a été affecté à compter du 1er novembre 2011 au sein de la trésorerie de Remoulins (Gard) en qualité d'adjoint au chef de secteur des collectivités locales. Par un courrier en date du 22 juillet 2020, M. R a présenté une demande de rupture conventionnelle. Cette demande a été rejetée par une décision du 1er mars 2021, le recours gracieux formé le 11 mars 2021 contre cette décision ayant été implicitement rejeté le 15 mai 2021. L'intéressé demande au tribunal d'annuler les décisions précitées en date des 1er mars 2021 et 15 mai 2021.

Sur l'exception de non-lieu opposée en défense :

2. Le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique soutient qu'il n'y a plus lieu de statuer sur les conclusions de la requête à fin d'annulation au motif que M. R a été admis à faire valoir ses droits à la retraite par une décision du 1er février 2021. Toutefois, une telle circonstance n'a pas eu pour objet, ni pour effet, de rapporter les décisions en litige et de donner satisfaction au requérant. Par suite, l'exception de non-lieu opposée en défense doit être rejetée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

3. En premier lieu, la décision attaquée du 1er mars 2021 a été signée pour le directeur départemental des finances publiques du Gard par M. V, administrateur des finances publiques adjoint, responsable de la division des ressources humaines et de la formation professionnelle. Ce dernier bénéficiait à cette fin d'une délégation accordée par le directeur départemental des finances publiques du Gard par une décision en date du 1er septembre 2020, régulièrement publiée le 2 septembre 2020 au recueil des actes administratifs de la préfecture du Gard. Par suite, le moyen tiré de l'incompétence du signataire de la décision attaquée doit être écarté.

4. En deuxième lieu, aux termes de l'article 72 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique : « I. L'administration et le fonctionnaire mentionné à l'article 2 de la loi n° 84 16 du 11 janvier 1984 (...) peuvent convenir en commun des conditions de la cessation définitive des fonctions, qui entraîne radiation des cadres et perte de la qualité de fonctionnaire. La rupture conventionnelle, exclusive des cas mentionnés à l'article 24 de la loi n° 83 634 du 13 juillet 1983 précitée, ne peut être imposée par l'une ou l'autre des parties. / La rupture conventionnelle résulte d'une convention signée par les deux parties. La convention de rupture définit les conditions de celle-ci, notamment le montant de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle, qui ne peut pas être inférieur à un montant fixé par décret. / La rupture conventionnelle ne s'applique pas : / (...) / 2° Aux fonctionnaires ayant atteint l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite fixé à l'article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale et justifiant d'une durée d'assurance, tous régimes de retraite de base confondus, égale à la durée de services et bonifications exigée pour obtenir la liquidation d'une pension de retraite au pourcentage maximal ; / (...) / Les modalités d'application du présent I, notamment l'organisation de la procédure, sont définies par décret en Conseil d'Etat. / Le présent I est applicable du 1er janvier 2020 au 31 décembre 2025. (...) ». Aux termes de l'article 2 du décret du 31 décembre 2019 relatif à la procédure de rupture conventionnelle dans la fonction publique : « La procédure de la rupture conventionnelle peut être engagée à l'initiative du fonctionnaire ou de l'administration (...). Le demandeur informe l'autre partie par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou remise en main propre contre signature. (...) Dans les conditions prévues aux articles 3 et 4, un entretien relatif à cette demande se tient à une date fixée au moins dix jours francs et au plus un mois après la réception de la lettre de demande de rupture conventionnelle. (...) Il peut être organisé, le cas échéant, d'autres entretiens. ». Aux termes de l'article 4 du même décret : « Le ou les entretiens préalables prévus à l'article 2 portent principalement sur : 1° Les motifs de la demande et le principe de la rupture conventionnelle ; 2° La fixation de la date de la cessation définitive des fonctions ; 3° Le montant envisagé de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle ; 4 ° Les conséquences de la cessation définitive des fonctions, notamment le bénéfice de l'assurance chômage, l'obligation de remboursement prévue à l'article 8 et le respect des obligations déontologiques prévues aux articles 25 octies et 26 de la loi du 13 juillet 1983 susvisée et à l'article 432-13 du code pénal. ». Aux termes de l'article 18 du même décret : « Chacune des deux parties dispose d'un droit de rétractation. Ce droit s'exerce dans un délai de quinze jours francs, qui commence à courir un jour franc après la date de la signature de la convention de rupture conventionnelle, sous la forme d'une lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou remise en main propre contre signature ».

5. Le requérant soutient que la décision attaquée du 1er mars 2021 est entachée d'un défaut de motivation. Toutefois, dès lors que la rupture conventionnelle prévue par les dispositions précitées ne constitue pas un droit pour les fonctionnaires qui en remplissent les conditions, et qu'aucun texte législatif ou réglementaire ou principe général du droit ne l'impose, la décision en litige rejetant la demande de rupture conventionnelle présentée par M. R n'avait pas à être motivée. Le moyen tiré du défaut de motivation est ainsi inopérant et ne peut qu'être écarté. En tout état de cause, dès lors que la décision en litige comporte les considérations utiles de droit et de fait sur lesquelles le directeur départemental des finances publiques du Gard s'est fondé pour prendre la décision attaquée, ce moyen manque en fait.

6. En troisième lieu, le requérant doit être regardé comme invoquant la méconnaissance par la direction départementale des finances publiques du Gard des dispositions précitées de l'article 2 du décret du 31 décembre 2019, au motif que l'entretien préalable a eu lieu plus d'un mois après sa demande de rupture conventionnelle. Toutefois, le délai d'un mois fixé par ces dispositions pour organiser l'entretien relatif à une demande de rupture conventionnelle présentée en application du I de l'article 72 de la loi du 6 août 2019, qui court à compter de la date de réception de cette demande, n'est pas prescrit à peine de nullité. Par conséquent, la circonstance que l'entretien prévu par ces dispositions s'est tenu le 30 août 2020, plus d'un mois après la demande de rupture conventionnelle envoyée par courrier électronique le 22 juillet 2020, n'est pas de nature à vicier la procédure au terme de laquelle a été prise la décision contestée. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 2 du décret du 31 décembre 2019 ne peut qu'être écarté. En tout état de cause, une telle circonstance n'a eu aucune incidence sur la décision attaquée, et n'a pas privé l'intéressé d'une garantie, qui a effectivement bénéficié d'un entretien préalablement à l'édition de la décision en litige. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article 2 du décret du 31 décembre 2019 doit être écarté.

7. En quatrième lieu, pour refuser la demande de rupture conventionnelle présentée par M. R, le directeur départemental des finances publiques du Gard a indiqué, dans la décision contestée du 1er mars 2021, que le dispositif de rupture conventionnelle n'a pas pour objectif de permettre de verser aux agents, proches de la retraite, une prime qui équivaldrait à une indemnité de départ, et a précisé à l'intéressé qu'il aurait 62 ans en novembre 2021 et qu'il pourrait bénéficier de sa pension de retraite à compter du 1er décembre 2021, en plus de la retraite militaire qu'il percevait déjà.

8. L'administration peut, en première instance comme en appel, faire valoir devant le juge de l'excès de pouvoir que la décision dont l'annulation est demandée est légalement justifiée par un motif, de droit ou de fait, autre que celui initialement indiqué, mais également fondé sur la situation existant à la date de cette décision. Il appartient alors au juge, après avoir mis à même l'auteur du recours de présenter ses observations sur la substitution ainsi sollicitée, de rechercher si un tel motif est de nature à fonder légalement la décision, puis d'apprécier s'il résulte de l'instruction que l'administration aurait pris la même décision si elle s'était fondée initialement sur ce motif. Dans l'affirmative il peut procéder à la substitution demandée, sous réserve toutefois qu'elle ne prive pas le requérant d'une garantie procédurale liée au motif substitué.

9. Si le requérant conteste les motifs ainsi exposés au point 7, le ministre avance en défense que cette décision tient compte de considérations liées à une bonne utilisation des deniers publics. Le ministre doit ainsi être regardé comme demandant la substitution d'un tel motif d'ordre financier aux motifs initiaux de la décision en litige. Ce motif tenant à la préservation des deniers publics et, partant, à l'intérêt du service, dont le bien-fondé n'est pas contesté en réplique, se justifiait en l'espèce eu égard au montant prévisionnel du taux plancher de l'indemnité de rupture conventionnelle à laquelle M. R pouvait prétendre en cas d'acceptation de sa demande et au délai de huit mois avant lequel l'intéressé allait atteindre l'âge d'ouverture du droit de pension de retraite fixé à 62 ans par l'article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale alors en vigueur et relever des dispositions du 2° du I de l'article 72 de la loi du 6 août 2019. Par ailleurs, il résulte de l'instruction que l'administration aurait pris la même décision si elle s'était fondée initialement sur ce motif, étant précisé que la substitution de motif demandée n'a pas privé M. R d'une garantie procédurale. Il résulte de ce qui précède que le requérant n'est pas fondé à contester les motifs de la décision attaquée.

10. Il résulte de tout ce qui précède que le requérant n'est pas fondé à demander l'annulation de la décision du 1er mars 2021 qu'il conteste. Il n'est pas davantage fondé, par voie de conséquence, à demander l'annulation de la décision portant rejet de son recours gracieux formé le 11 mars 2021.

Sur les conclusions indemnitaires :

11. Le requérant sollicite une indemnisation de 10 000 euros au titre des préjudices moral et financier qu'il estime avoir subis en raison de la faute commise par la direction départementale des finances

publiques du Gard lors du traitement de sa demande. Toutefois, l'administration n'est pas tenue de répondre explicitement à la demande de rupture conventionnelle dont elle est saisie par l'un de ses agents, son silence pendant plus de deux mois valant alors décision implicite de rejet, en vertu du 5° de l'article L. 231-4 du code des relations entre le public et l'administration, une telle décision pouvant être contestée devant le juge de l'excès de pouvoir. Dès lors, la circonstance que l'administration n'a répondu expressément à la demande de rupture conventionnelle de M. R en date du 22 juillet 2020 que par une lettre du 1er mars 2021 ne présente pas un caractère fautif. En outre, le requérant n'est pas fondé à reprocher à l'administration de l'avoir privé de son « droit à bénéficier des dispositions de l'article 2-2 de la note de service départementale du 9 juillet 2020 », dès lors qu'à la date de la décision implicite de rejet l'intéressé appartenait encore à un service faisant l'objet d'une restructuration. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée en défense, que les conclusions indemnitaires présentées par M. R doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

12. 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 l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance.

DECIDE :

Article 1er : La requête de M. R est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à M. R et au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

Copie en sera adressée, pour information, au directeur départemental des finances publiques du Gard.

Délibéré après l'audience du 19 septembre 2023, à laquelle siégeaient :

Mme Chamot, présidente,
Mme Achour, première conseillère,
M. Aymard, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 3 octobre 2023.

Le rapporteur, F. AYMARD
La présidente, C. CHAMOT
La greffière, L. GALAUP

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

[RETOUR n°2102232](#)

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE TOULOUSE

N° 2203456

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SAS ROC DE L'ARCHE
COMMUNE D'ESPALION

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Simon Hecht
Rapporteur

Tribunal administratif de Toulouse
4ème chambre

M. Guillaume Déderen
Rapporteur public

Audience du 19 octobre 2023
Décision du 9 novembre 2023

37-07-01

39-03-01-01

39-04-05-02

54-07-15

C+

Vu la procédure suivante :

Par une ordonnance n° 462171 du 4 avril 2022, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat a transmis la requête enregistrée le 27 novembre 2019 au tribunal administratif de Toulouse, au tribunal administratif de Nîmes.

Par une ordonnance n° 1906770 du 16 juin 2022, le président du tribunal administratif de Nîmes a transmis la requête présentée pour la société par actions simplifiée (SAS) Roc de l'Arche au tribunal administratif de Toulouse.

I. Par une requête enregistrée sous le numéro 1926770, puis sous le numéro 2203456, et des mémoires, enregistrés les 27 novembre 2019 et 21 mai 2021, la SAS Roc de l'Arche, représentée par Me Saules, a initialement demandé au tribunal :

1°) d'annuler la notification de saisie administrative à tiers détenteur en date du 28 septembre 2019 ;

2°) d'annuler les titres exécutoires émis les 3 octobre 2017, 13 mars 2018, 4 octobre 2018 et 11 mars 2019, ainsi que les actes subséquents ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat et de la commune d'Espalion la somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, ainsi que les entiers dépens.

Elle soutient que :

S'agissant des titres exécutoires :

- la commune d'Espalion ne les lui a pas régulièrement notifiés ;
- ils ne sont pas fondés ;

S'agissant de la saisie administrative à tiers détenteur :

- elle est entachée d'un vice de forme en l'absence d'accusé de réception de la banque ;
- elle est entachée d'un défaut de motivation ;
- elle est dépourvue de base légale en raison de l'illégalité des titres exécutoires sur lesquels elle se fonde ;
- elle n'est pas fondée dès lors que sa dette est éteinte en raison du non-respect par la commune d'Espalion de son obligation d'obtenir tous les cinq ans le classement trois étoiles pour le camping du Roc de l'Arche.

Par un mémoire en défense, enregistré le 13 décembre 2020, la commune d'Espalion, prise en la personne de M. X, son maire, et représentée par Me Accaries, demande au tribunal, à titre principal, de rejeter la requête comme irrecevable, à titre subsidiaire de la rejeter comme infondée, et en tout état de cause de mettre à la charge de la société requérante la somme de 3 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête dirigée contre les titres exécutoires est tardive ;
- les conclusions dirigées contre la saisie administrative à tiers détenteur sont présentées devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître ;
- les moyens présentés par la société requérante ne sont pas fondés.

II. Par un mémoire en désistement enregistré le 3 juin 2022, la SAS Roc de l'Arche, représentée par Me Saules, demande au tribunal dans le dernier état de ses écritures :

1°) de constater son désistement d'instance dirigée contre la notification de saisie administrative à tiers détenteur du 28 septembre 2019, ainsi que contre les titres du 3 octobre 2017, du 13 mars 2018, du 4 octobre 2018 et du 11 mars 2019, tous émis par le comptable public de la commune d'Espalion ;

2°) d'homologuer le protocole d'accord signé par les parties le 26 mai 2022.

Elle déclare se désister purement et simplement de cette instance à la suite du protocole d'accord signé le 26 mai 2022 avec la commune d'Espalion, dont elle sollicite l'homologation.

Par un mémoire en défense, enregistré le 7 juin 2022, la commune d'Espalion, prise en la personne de M. X, son maire, et représentée par Me Accaries, demande au tribunal dans le dernier état de ses écritures :

1°) de constater le désistement de la SAS Roc de l'Arche dans cette instance ; 2°) d'homologuer le protocole d'accord signé par les parties le 26 mai 2022.

Elle déclare qu'elle ne s'oppose pas au désistement demandé par la SAS Roc de l'Arche.

Les parties ont été informées, le 10 février 2023, 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'interdiction pour une personne publique de consentir une libéralité.

Des pièces complémentaires ont été enregistrées pour la SAS Roc de l'Arche le 16 février 2023, en application de l'article R. 611-10 du code de justice administrative.

Une demande de pièce a été formée le 22 septembre 2023 en application des dispositions de l'article R. 613-1-1 du code de justice administrative.

Une pièce complémentaire a été enregistrée pour la commune d'Espalion le 25 septembre 2023, qui n'a pas été communiquée.

Les parties ont été informées, le 11 octobre 2023, 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'absence de consentement effectif des parties à la transaction et de l'illicéité de celle-ci dès lors que, d'une part, la seule délibération du 24 mai 2022 ne démontre pas que le conseil municipal de la commune d'Espalion se serait prononcée sur la version finale du protocole transactionnel et que, d'autre part, ce protocole comprend une condition suspensive en son article 4.

Un mémoire complémentaire a été enregistré pour la commune d'Espalion le 17 octobre 2023 et communiqué.

Vu :

- le protocole d'accord signé par les parties le 26 mai 2022 ;
- l'ordonnance n° 1926770 du 16 juin 2022 par laquelle le président du tribunal administratif de Nîmes a transmis la requête enregistrée sous ce même numéro au tribunal administratif de Toulouse ;
- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code civil ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de la commande publique ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- 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. Hecht, rapporteur,
- les conclusions de M. Déderen, rapporteur public,
- et les observations de Me Accaries, représentant la commune d'Espalion.

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes d'un contrat de délégation de service public conclu le 19 octobre 2011 avec la commune d'Espalion (Aveyron), la SAS Roc de l'Arche a exploité le camping municipal du Roc de l'Arche, du 1er janvier 2011 au 31 décembre 2022. Par la présente requête, en date du 27 novembre 2019, enregistrée sous le numéro 1926770 puis sous le numéro 2203456, la SAS Roc de l'Arche a initialement demandé l'annulation de la notification de saisie administrative à tiers détenteur du 28 septembre 2019, ainsi que des titres des 3 octobre 2017, 13 mars 2018, 4 octobre 2018 et 11 mars 2019, tous émis par le comptable public d'Espalion. Par une deuxième requête, en date du 6 juillet 2021, enregistrée sous le numéro 2104114 et toujours pendante devant le tribunal, la SAS Roc de l'Arche a initialement demandé l'annulation de la mise en demeure valant commandement de payer notifiée le 11 mars 2021, ainsi que des titres des 4 octobre 2019, 3 mars et 19 octobre 2020, tous émis par le comptable public d'Espalion. Par une troisième requête, en date du 26 juillet 2021, enregistrée sous le numéro 2104470 et toujours pendante devant le tribunal, la SAS Roc de l'Arche a initialement demandé l'annulation de la décision implicite du maire de la commune d'Espalion,

en date du 29 mai 2021, de refus de la demande préalable valant mise en demeure de la SAS Roc de l'Arche, en date du 26 mars 2021, de résiliation du contrat d'exploitation du 19 octobre 2011 et attribution de pénalités de retard ou indemnisation de perte. Par une quatrième requête, en date du 5 novembre 2021, enregistrée sous le numéro 2106415 et toujours pendante devant le tribunal, la SAS Roc de l'Arche a initialement demandé l'annulation de la notification de saisie administrative à tiers détenteur du 7 septembre 2021, ainsi que des titres des 4 octobre 2019, 3 mars 2020, 19 octobre 2020 et 1er mars 2021, tous émis par le comptable public d'Espalion. Par une cinquième requête, en date du 12 avril 2022, enregistrée sous le numéro 2202101 et toujours pendante devant le tribunal, la SAS Roc de l'Arche a initialement demandé l'annulation de la notification de saisie administrative à tiers détenteur du 14 février 2022 et du titre du 5 octobre 2021, tous deux émis par le comptable public d'Espalion. Par une ordonnance du 7 mars 2022, le tribunal a désigné l'association « Médiateurs Ad Hoc » comme médiateur dans le cadre des litiges qui ont opposé la commune et la société. Les deux parties ont conclu un protocole d'accord signé le 26 mai 2022. Par la présente requête, elles demandent au tribunal, dans le dernier état de leurs écritures, d'homologuer ce protocole d'accord et de prendre acte du désistement de la société de toutes les requêtes précitées.

Sur les conclusions tendant à l'homologation de la transaction :

2. Aux termes de l'article 2044 du code civil : « La transaction est un contrat par lequel les parties, par des concessions réciproques, terminent une contestation née, ou préviennent une contestation à naître. / Ce contrat doit être rédigé par écrit. » Et selon son article 2052 : « Les transactions ont, entre les parties, l'autorité de la chose jugée en dernier ressort. / Elles ne peuvent être attaquées pour cause d'erreur de droit, ni pour cause de lésion. »

3. Aux termes de l'article L. 213-1 du code de justice administrative : « La médiation régie par le présent chapitre s'entend de tout processus structuré, quelle qu'en soit la dénomination, par lequel deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution amiable de leurs différends, avec l'aide d'un tiers, le médiateur, choisi par elles ou désigné, avec leur accord, par la juridiction. » Aux termes de l'article L. 213-4 du même code :

« Saisie de conclusions en ce sens, la juridiction peut, dans tous les cas où un processus de médiation a été engagé en application du présent chapitre, homologuer et donner force exécutoire à l'accord issu de la médiation. » Et selon son article L. 213-7 : « Lorsqu'un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel est saisi d'un litige, le président de la formation de jugement peut, après avoir obtenu l'accord des parties, ordonner une médiation pour tenter de parvenir à un accord entre celles-ci. »

4. Aux termes de l'article L. 423-1 du code des relations entre le public et l'administration : « Ainsi que le prévoit l'article 2044 du code civil et sous réserve qu'elle porte sur un objet licite et contienne des concessions réciproques et équilibrées, il peut être recouru à une transaction pour terminer une contestation née ou prévenir une contestation à naître avec l'administration. La transaction est formalisée par un contrat écrit. »

5. Les parties à une instance en cours devant le juge administratif peuvent présenter à celui-ci, y compris à l'occasion d'un pourvoi en cassation, des conclusions tendant à l'homologation d'une transaction réalisée dans les conditions prévues aux articles 2044 et 2052 du code civil, par laquelle les parties mettent fin à la contestation initialement portée devant la juridiction administrative. Il appartient alors au juge administratif, qui se prononce en tant que juge de l'homologation, de vérifier que les parties consentent effectivement à la transaction, que l'objet de celle-ci est licite, qu'elle ne constitue pas de la part de la collectivité publique une libéralité et ne méconnaît pas d'autres règles d'ordre public. En cas d'homologation de la transaction, le juge administratif doit constater le non-lieu à statuer sur la requête ou, dans le cas où la partie requérante aurait subordonné son désistement à l'homologation de la transaction, donner acte de ce désistement. En revanche, le refus d'homologation entraînant la nullité de la transaction, il appartient dans cette hypothèse au juge de statuer sur la requête.

6. D'une part, en vertu des règles générales applicables aux contrats administratifs, l'autorité concédante peut toujours, pour un motif d'intérêt général, résilier un contrat de concession, sous réserve des droits à indemnité du concessionnaire. L'étendue et les modalités de cette indemnisation peuvent être déterminées par les stipulations du contrat, sous réserve qu'il n'en résulte pas, au détriment d'une personne publique, une disproportion manifeste entre l'indemnité ainsi fixée et le montant du préjudice résultant, pour le concessionnaire, des dépenses qu'il a exposées et du gain dont il a été privé. En revanche, rien ne s'oppose à ce que des stipulations prévoient une indemnisation.

7. D'autre part, pour déterminer si une transaction constitue une libéralité consentie de façon illicite par une collectivité publique, les concessions réciproques consenties par les parties dans le cadre de cette transaction doivent être appréciées de manière globale, et non en recherchant si, pour chaque chef de préjudice pris isolément, les indemnités négociées ne sont pas manifestement disproportionnées.

8. Il résulte des termes du protocole transactionnel, d'une part, que la commune d'Espalion, premièrement, résilie le contrat de concession du camping dès le 25 mai 2022 au lieu du 31 décembre 2022, à la demande de la SAS Roc de l'Arche, deuxièmement qu'elle abandonne 37 500 euros de créance, correspondant aux redevances dues pour le second semestre de l'année 2021 et pour l'année 2022, troisièmement qu'elle accepte que l'état des lieux fixé contradictoirement par constat d'huissier le 25 avril 2022 constitue l'état des lieux définitif, quatrièmement qu'elle décharge la société de l'exploitation pour l'année 2022, cinquièmement qu'elle lui rembourse les charges directes versées au titre de l'année, pour un montant de 1 590 euros au titre des charges versées du 1er janvier au 30 avril 2022, à compléter par la somme correspondant aux charges versées du 1er au 24 mai 2022, sixièmement qu'elle lui restitue la caution de 2 500 euros, septièmement qu'elle reprend le petit matériel pour un montant de 2 350 euros, ainsi que le site internet pour un montant de 4 600 euros. D'autre part, la société Roc de l'Arche s'engage à libérer les lieux le 28 mai 2022, à remettre à la commune les contrats d'abonnement et le fichier clientèle, à se désister des cinq instances pendantes, citées au point 1 du présent jugement, et à renoncer à toutes actions, droits et réclamations, tout en certifiant l'absence de contentieux prudhommal en cours.

9. Si les neuf titres exécutoires émis par la commune à l'encontre de la SAS Roc de l'Arche, et contestés par cette dernière dans le cadre des instances précitées, représentent, au total, la somme de 112 500 euros (9 x 12 500 euros), toutefois il convient de rappeler qu'il s'agit de titres émis en raison du refus de la société concessionnaire de payer la redevance semestrielle de 12 500 euros depuis le premier semestre 2017. De plus, le désistement de l'instance n°2104470 conduirait la société à renoncer à la réparation du préjudice qu'elle prétend avoir subi en raison de la perte du classement trois étoiles du camping. Toutefois, et contrairement à ce qu'indique le protocole transactionnel dans le dernier paragraphe de son point liminaire n°1, il ne résulte pas des stipulations de l'article 6.1 du contrat de concession que la commune d'Espalion aurait été responsable de la demande de renouvellement et de l'obtention du classement du camping en « trois étoiles ». En outre, il ne résulte pas non plus de l'instruction que le préjudice d'exploitation allégué serait établi, alors qu'il n'est pas même chiffré dans le cadre du protocole transactionnel. A l'inverse, si l'abandon de la créance correspondant à la redevance de 12 500 euros due pour le second semestre 2022 s'explique par la résiliation anticipée de la concession au 25 mai 2022, dont le protocole rappelle au demeurant qu'elle est intervenue à la demande de la société concessionnaire, en revanche les créances correspondant au second semestre 2021 et au premier semestre 2022, pour un total de 25 000 euros, auxquelles la commune accepte de renoncer, correspondent à des périodes durant lesquelles la société Roc de l'Arche a exploité le camping dans le cadre de sa concession. Dans ces conditions, les concessions réciproques consenties par les deux parties, appréciées globalement, révèlent une disproportion manifeste au détriment de la commune d'Espalion, constitutive d'une libéralité de la part de cette personne publique, étant observé qu'aucune des deux parties n'a formulé d'observations en réponse au courrier du 10 février 2023 par lequel le tribunal les avait informées que ce moyen était susceptible d'être relevé d'office.

10. Il résulte de tout ce qui précède que l'illégalité dont est entaché le protocole transactionnel en litige, qui constitue de la part de la collectivité publique une libéralité en méconnaissance d'une règle d'ordre public, implique, par sa gravité, que le protocole soit annulé.

11. Le refus d'homologation entraînant la nullité de la transaction, il appartient dans cette hypothèse au juge de statuer sur la requête.

12. La société requérante a demandé au tribunal, dans le dernier état de ses écritures, d'abord de constater son désistement d'instance, puis d'homologuer le protocole transactionnel conclu avec la commune d'Espalion, dans lequel elle s'engageait notamment à se désister de cette instance, sans maintenir ses conclusions initiales. Cependant, et pour regrettable que soit la formulation de ces conclusions, la société requérante doit être regardée comme demandant d'abord l'homologation de ce protocole puis, sous réserve de cette dernière, son désistement d'instance ou bien, à défaut, le maintien de ses conclusions initiales. Par suite, l'annulation de ce protocole implique d'examiner les conclusions à fin d'annulation que la société avait présentées dans l'état précédent de ses écritures, ainsi que celles présentées par la commune au même stade de l'instruction.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne les conclusions dirigées contre les titres exécutoires :

13. En premier lieu, aux termes du quatrième alinéa de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction applicable au litige : « L'action dont dispose le débiteur d'une créance assise et liquidée par une collectivité territoriale (...) pour contester directement devant la juridiction compétente le bien-fondé de ladite créance se prescrit dans le délai de deux mois à compter de la réception du titre exécutoire ou, à défaut, du premier acte procédant de ce titre ou de la notification d'un acte de poursuite. ».

14. 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. ».

15. Il ne ressort pas des pièces du dossier que la commune d'Espalion aurait régulièrement notifié les titres exécutoires en litige. Toutefois, ce défaut de notification, s'il a eu pour effet de prolonger le délai de recours contentieux ouvert à la société Roc de l'Arche, est en revanche sans incidence sur la légalité de ces titres.

16. En second lieu, l'article 16 du contrat de concession signé par les parties stipule que : « L'Exploitant est tenu de verser à la Commune une redevance d'affermage en contrepartie de l'exploitation du service public. (...) Cette devance sera de 25 000 € par an à parti de l'année 2012. »

17. Il ressort des pièces du dossier que les quatre titres contestés correspondent aux redevances dues pour les deux semestres de l'année 2017 et pour les deux semestres de l'année 2018, tandis qu'il est constant que la société Roc de l'Arche a cessé de verser à la commune d'Espalion cette redevance d'affermage à compter du premier semestre 2017. Par suite, la société requérante n'est pas fondée à contester le bien-fondé de ces quatre titres, à supposer qu'elle ait entendu soulever ce moyen.

18. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions tendant à l'annulation des quatre titres exécutoires en litige doivent être rejetées.

En ce qui concerne les conclusions dirigées contre la saisie administrative à tiers détenteur :

S'agissant de l'incompétence du juge administratif opposée en défense :

19. Aux termes du cinquième alinéa de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales, dans sa version alors en vigueur : « 2° La contestation qui porte sur la régularité d'un acte de poursuite est présentée selon les modalités prévues à l'article L. 281 du livre des procédures fiscales. (...) ».

20. Aux termes de l'article L. 281 du livre des procédures fiscales, dans sa rédaction applicable au litige : « (...) Les contestations relatives au recouvrement ne peuvent pas remettre en cause le bien-fondé de la créance. Elles peuvent porter : / 1° Sur la régularité en la forme de l'acte ; / 2° A l'exclusion des amendes et condamnations pécuniaires, sur l'obligation au paiement, sur le montant de la dette compte tenu des paiements effectués et sur l'exigibilité de la somme réclamée. / Les recours contre les décisions prises par l'administration sur ces contestations sont portés dans le cas prévu au 1° devant le juge de l'exécution. Dans les cas prévus au 2°, ils sont portés : (...) c) Pour les créances non fiscales des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et des établissements publics de santé, devant le juge de l'exécution. ».

21. Il ressort de ces dispositions que l'ensemble du contentieux du recouvrement des créances non fiscales des collectivités territoriales est de la compétence du juge de l'exécution, tandis que le contentieux du bien-fondé de ces créances est de celle du juge compétent pour en connaître sur le fond.

22. Par suite, s'agissant d'une créance non fiscale des collectivités territoriales, en application des dispositions précitées, seul le juge de l'exécution était compétent pour connaître des conclusions dirigées contre la notification de la saisie à tiers détenteur du 21 septembre 2019.

23. Il résulte de ce qui précède que l'exception d'incompétence soulevée par la commune d'Espalion doit être accueillie, s'agissant des conclusions dirigées contre la notification de la saisie à tiers détenteur.

Sur les dépens :

24. Aux termes de l'article R. 761-1 du code de justice administrative : « Les dépens comprennent les frais d'expertise, d'enquête et de toute autre mesure d'instruction dont les frais ne sont pas à la charge de l'Etat. / Sous réserve de dispositions particulières, ils sont mis à la charge de toute partie perdante sauf si les circonstances particulières de l'affaire justifient qu'ils soient mis à la charge d'une autre partie ou partagés entre les parties. (...) ».

25. La SAS Roc de l'Arche, qui ne justifie pas avoir engagé de frais compris dans les dépens, et qui est au demeurant la partie perdante dans la présente instance, n'est pas fondée à demander à ce que les dépens soient mis à la charge de la commune d'Espalion.

Sur les frais d'instance :

26. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la commune d'Espalion, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, verse à la société Roc de l'Arche la somme réclamée au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu, sur le fondement des mêmes dispositions, de mettre à la charge de la société Roc de l'Arche une somme de 1 500 euros.

DECIDE :

Article 1er : Le protocole d'accord signé le 26 mai 2022 portant transaction entre la SAS Roc de l'Arche et la commune d'Espalion est annulé.

Article 2 : Les conclusions présentées par la SAS Roc de l'Arche tendant à l'annulation de la saisie administrative du 28 septembre 2019 sont rejetées car présentées devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître.

Article 3 : Le surplus des conclusions présentées par la SAS Roc de l'Arche est rejeté.

Article 4 : La SAS Roc l'Arche versera à la commune d'Espalion une somme de 1 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à la SAS Roc de l'Arche et à la commune d'Espalion.

Copie en sera adressée, pour information, au préfet de l'Aveyron et à la direction départementale des finances publiques de l'Aveyron.

Délibéré après l'audience du 19 octobre 2023, à laquelle siégeaient :
Mme Carotenuto, présidente,
M. Hecht, premier conseiller,
Mme Pétri, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 9 novembre 2023.

Le rapporteur, S. HECHT
La présidente, S. CAROTENUTO
La greffière, F. LE GUIELLAN

La République mande et ordonne au préfet de l'Aveyron, 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 : La greffière en chef

[RETOUR n°2202456](#)

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE TOULOUSE

N° 2202374

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SCEA DE BEAUVOISIN

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Thomas Frindel
Rapporteur

Tribunal administratif de Toulouse
6ème chambre

M. Antoine Leymarie
Rapporteur public

Audience du 1er décembre 2023
Décision du 15 décembre 2023

44-045-06-07-01
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 26 avril 2022, la société civile d'exploitation agricole (SCEA) de Beauvoisin, représentée par Me Jarre, demande au tribunal :

1°) d'annuler les décisions du 13 décembre 2021 du préfet de l'Aveyron en tant qu'elles ne réparent pas l'intégralité des préjudices subis à la suite de deux attaques de loup, ainsi que la décision implicite rejetant son recours gracieux formé contre ces décisions ;

2°) de condamner l'Etat à lui verser les sommes de 33 990 euros hors taxes, à parfaire, au titre de son préjudice économique, et de 1 500 euros au titre de son préjudice moral ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la procédure suivie est irrégulière, faute de saisine du groupe de travail départemental de recours à la suite de son désaccord sur l'offre d'indemnisation qui lui a été faite le 13 décembre 2021 ;
- la décision rejetant son recours gracieux est illégale dès lors qu'elle n'est pas motivée ;
- la responsabilité pour faute de l'Etat est engagée en raison de l'illégalité de la décision lui ordonnant le repli des brebis en bergerie ;
- la responsabilité sans faute de l'Etat du fait des lois peut être engagée, dès lors que les lois et règlements relatifs à la protection du loup lui causent un préjudice dont ils n'ont pas entendu exclure toute indemnisation ;
- la responsabilité de l'Etat peut être engagée à titre subsidiaire à raison du risque qu'il fait peser sur les éleveurs dont les bêtes évoluent dans des zones en présence de loups ;
- elle justifie d'un préjudice direct et certain, spécial et anormalement grave.

Par un mémoire enregistré le 11 octobre 2022, la préfète de l'Aveyron conclut au rejet de la requête.

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

Par une ordonnance du 12 janvier 2023, la clôture de l'instruction a été fixée au 24 février suivant.

Par un courrier du 23 novembre 2023, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le tribunal était susceptible de relever d'office l'irrecevabilité des conclusions indemnitaires tendant à la condamnation de l'Etat pour faute, dès lors que le recours gracieux daté du 22 décembre 2021 n'a pas eu pour effet de lier le contentieux concernant cette cause juridique.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le décret n° 2019-722 du 9 juillet 2019 ;
- l'arrêté du 23 avril 2007 fixant la liste des mammifères terrestres protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection ;
- l'arrêté interministériel du 9 juillet 2019 pris pour l'application du décret n° 2019-722 du 9 juillet 2019 relatif à l'indemnisation des dommages causés aux troupeaux domestiques par le loup, l'ours et le lynx ;
- 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. Frindel ;
- les conclusions de M. Leymarie, rapporteur public ;
- et les observations de M. X, représentant le préfet de l'Aveyron.

Considérant ce qui suit :

1. La société civile d'exploitation agricole (SCEA) de Beauvoisin, dont le siège social est situé à Nant (Aveyron), exerce une activité d'élevage ovin et possède un troupeau d'environ mille brebis. Les 24 et 28 novembre 2021, ses animaux ont subi deux prédatons, pour lesquelles la responsabilité du loup n'a pu être écartée. Insatisfaite du montant des offres d'indemnisation qui lui ont été faites le 13 décembre 2021 par les services de l'Etat, elle a formé un recours gracieux le 22 décembre 2021, reçu le 27 suivant, qui a été implicitement rejeté. Par la présente requête, elle demande au tribunal d'annuler ces décisions et de condamner l'Etat à lui verser les sommes de 33 990 euros au titre de son préjudice économique, et de 1 500 euros au titre de son préjudice moral.

2. Aux termes de l'article 1er du décret du 9 juillet 2019 relatif à l'indemnisation des dommages causés aux troupeaux domestiques par le loup, l'ours et le lynx : « Un dispositif d'indemnisation est mis en place en application du régime cadre d'aide d'Etat notifié n° SA.51768 (2018) relatif aux aides destinées à remédier aux dommages causés par des animaux protégés en France (...) ». Aux termes du I de l'article 2 du même décret : « En cas de dommages causés aux animaux d'élevage ou aux ruchers qui pourraient être dus à une attaque de loup, d'ours ou de lynx, les personnes physiques ou morales exerçant une activité agricole au sens de l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime peuvent déposer auprès du préfet de département du lieu de survenance du dommage une demande d'indemnisation (...) ». L'article 3 de ce décret dispose : « Le préfet (...) décide de l'indemnisation d'une attaque, en fonction des éléments techniques figurant dans le constat et des conclusions du service instructeur, dans les conditions prévues aux articles 4 à 6 (...) ». Selon le III de l'article 4 du même décret : « L'indemnisation des dommages liés à une attaque est proportionnée aux dommages, sans effet sur la concurrence et conforme au principe de

transparence. / Aucune autre aide ne peut être versée au titre de l'indemnisation des dommages dus au loup, lynx ou ours, à l'exception des aides transitoires prévues par l'arrêté mentionné au IV. / L'indemnisation, à hauteur de 100 % des coûts admissibles, couvre : / 1° Les coûts directs des attaques comprenant : / a) La valeur des animaux dont l'attaque a causé la mort ou qui ont nécessité une euthanasie ; (...) / 2° Les coûts indirects des attaques comprenant : / a) Les pertes consécutives à la perturbation du troupeau du fait, notamment, du stress, de la moindre prise de poids, des avortements ou de la baisse de lactation ; / b) Les frais vétérinaires liés à une prédation ; (...) / IV. - Les montants forfaitaires d'indemnisation et les modalités de calcul de l'indemnisation sont fixés par un arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement et de l'agriculture (...) / Ces montants peuvent être majorés pour les animaux dont la production est valorisée, notamment par l'inscription à un organisme d'amélioration génétique, le bénéficiaire d'une mention valorisante mentionnés à l'article L. 640-2 du code rural et de la pêche maritime ou la vente en circuit court ».

3. Il résulte des dispositions précitées qu'en cas de dommages causés à des animaux d'élevage pour lesquels la responsabilité du loup ne peut être exclue, les personnes visées à l'article 2 du décret du 9 juillet 2019 susvisé peuvent solliciter le versement d'une indemnisation forfaitaire selon les conditions prévues par ce même décret. Les décisions prises par le préfet sur cette demande peuvent être contestées devant le juge administratif, qu'il s'agisse d'un refus d'indemnisation comme d'une offre d'indemnisation dont le montant serait discuté au regard du barème fixé par l'arrêté du 9 juillet 2019. Ces décisions, qui ont un objet purement pécuniaire, peuvent être contestées par la voie du recours pour excès de pouvoir ou d'un recours indemnitaire dans le délai de recours contentieux de droit commun. A l'expiration de ce dernier, le juge administratif ne peut être saisi que d'une action en responsabilité dont l'objet n'aurait pas la même portée que la contestation de la décision prise sur la demande d'aide.

4. En l'espèce, par un courrier daté du 22 décembre 2021, la SCEA de Beauvoisin a contesté les offres d'indemnisation qui lui ont été faites le 13 décembre 2021 par les services de l'Etat, à la suite de deux prédatons susceptibles d'être attribuées au loup. Compte tenu de ses termes, cette correspondance doit être regardée, d'une part, comme un recours gracieux visant à contester le montant de l'indemnisation proposée au regard du barème fixé par l'arrêté du 9 juillet 2019 et, d'autre part, comme une demande indemnitaire préalable en vue de l'indemnisation des préjudices subis. Par la présente requête, la SCEA de Beauvoisin doit être regardée comme présentant, d'une part, des conclusions d'excès de pouvoir à l'encontre des offres d'indemnisation des 13 décembre 2021 et de la décision implicite rejetant son recours gracieux et, d'autre part, des conclusions indemnitaires, tendant à engager la responsabilité de l'Etat pour faute et sans faute.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

5. En premier lieu, il est toujours loisible à la personne intéressée, sauf à ce que des dispositions spéciales en disposent autrement, de former à l'encontre d'une décision administrative un recours gracieux devant l'auteur de cet acte et de ne former un recours contentieux que lorsque le recours gracieux a été rejeté. Toutefois, l'exercice du recours gracieux n'ayant d'autre objet que d'inviter l'auteur de la décision à reconsidérer sa position, un recours contentieux consécutif au rejet d'un recours gracieux doit nécessairement être regardé comme étant dirigé, non pas tant contre le rejet du recours gracieux dont les vices propres ne peuvent être utilement contestés, que contre la décision initialement prise par l'autorité administrative. Dès lors, la SCEA de Beauvoisin ne peut utilement contester le vice de procédure et le défaut de motivation dont serait entachée la décision implicite rejetant son recours gracieux formé le 22 décembre 2021. En tout état de cause, si la société requérante invoque notamment une méconnaissance du décret et de l'arrêté du 9 juillet 2019 précités en l'absence de saisine du groupe de travail départemental de recours à la suite de son recours gracieux, il ressort des pièces du dossier que ce groupe de travail s'est réuni le 14 juin 2022 pour se prononcer sur sa demande.

6. En second lieu, l'article 1er de l'arrêté du 9 juillet 2019 susvisé dispose : « Pour l'application du a du 1° du III de l'article 4 du décret du 9 juillet 2019 susvisé, les montants forfaitaires d'indemnisation, basés sur la valeur marchande des animaux, sont fixés dans les tableaux en annexe du présent arrêté ». Selon le I de l'article 4 de cet arrêté : « Pour l'application du b du 2° du III de l'article 4 du décret du 9 juillet 2019 susvisé, les frais vétérinaires éventuels sont indemnisés, sur facture, sans dépasser le montant fixé par le barème en annexe pour l'animal concerné. / Les frais d'euthanasie sont indemnisés sur facture et peuvent être pris en compte en complément du montant fixé par le barème pour l'animal concerné. / Les soins légers réalisés par l'éleveur ou le berger sont indemnisés de manière forfaitaire à hauteur de 100 euros par an (...). L'annexe de cet arrêté fixe les montants forfaitaires d'indemnisation par espèces et prévoit une majoration cumulative de ces montants de 10 % pour un animal labellisé ou inscrit et de 20 % pour un animal biologique ou vendu en circuit court.

7. D'une part, si la société requérante demande réparation à raison du surcoût journalier lié au confinement de son troupeau et au titre de son préjudice moral, le décret et l'arrêté du 9 juillet 2019 précités ne prévoient pas l'indemnisation de ces chefs de préjudices, de telle sorte qu'elle ne saurait utilement contester l'absence de leur prise en compte dans les offres d'indemnisation qui lui ont été faites le 13 décembre 2021. D'autre part, alors que la société requérante ne conteste pas que les animaux visés par les attaques étaient des femelles d'un à sept ans « reproductrices viande allaitantes ou gestantes », qu'elle ne produit aucun justificatif de nature à établir qu'elles étaient labellisées, inscrites, biologiques ou destinées à être vendues en circuit court, ni aucune facture d'euthanasie ou de frais de vétérinaire, elle n'est pas fondée à soutenir que les indemnisations qui lui ont été proposées sur la base des justificatifs qu'elle a produits ne respecteraient pas le barème prévu par les dispositions précitées. Enfin, si elle demande une compensation supplémentaire du fait de la perte des agneaux attendus des brebis victimes des prédations, ce chef de préjudice est déjà pris en compte dans le montant forfaitaire versé pour la perte de brebis « reproductrices viande allaitantes ou gestantes ».

8. Il résulte de ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation des propositions d'indemnisation du 13 décembre 2021 et de la décision implicite rejetant le recours gracieux formé par la SCEA de Beauvoisin contre ces offres, doivent être rejetées.

Sur les conclusions à fin d'indemnisation :

En ce qui concerne la responsabilité pour faute :

9. La société requérante soutient qu'en lui « intimant l'ordre » de confiner ses animaux à la suite des attaques de loup des 24 et 28 novembre 2021, les services de l'Etat ont entaché leur décision d'une illégalité constitutive d'une faute, entraînant une désorganisation de son activité et générant des coûts de fonctionnement supplémentaires. Toutefois, compte tenu de ses termes, le courrier du 22 décembre 2021 ne saurait être interprété comme tendant à engager la responsabilité pour faute de l'Etat, de telle sorte que cette demande n'a pas eu pour effet de lier le contentieux concernant cette cause juridique. Par suite, et ainsi que les parties en ont été informées par un courrier du 23 novembre 2023 en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, les conclusions de la requête tendant à la condamnation de l'Etat pour faute, qui n'ont pas été précédées d'une demande préalable, doivent être rejetées comme irrecevables.

En ce qui concerne la responsabilité sans faute :

S'agissant de la responsabilité sans faute du fait des lois :

10. Aux termes de l'article L. 411-1 du code de l'environnement : « I. - Lorsqu'un intérêt scientifique particulier, le rôle essentiel dans l'écosystème ou les nécessités de la préservation du patrimoine naturel

justifient la conservation de sites d'intérêt géologique, d'habitats naturels, d'espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de leurs habitats, sont interdits : / 1° La destruction ou l'enlèvement des œufs ou des nids, la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle, la naturalisation d'animaux de ces espèces ou, qu'ils soient vivants ou morts, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur détention, leur mise en vente, leur vente ou leur achat (...) ». Aux termes de l'article L. 411-2 du même code : « I. – Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles sont fixées : / 1° La liste limitative (...) des espèces animales non domestiques (...) ainsi protégés (...) ». L'article R. 411-1 de ce code dispose : « Les listes des espèces animales non domestiques et des espèces végétales non cultivées faisant l'objet des interdictions définies par l'article L. 411-1 sont établies par arrêté conjoint du ministre chargé de la protection de la nature et (...) du ministre chargé de l'agriculture (...) ». Enfin, aux termes de l'article 2 de l'arrêté du 23 avril 2007 fixant la liste des mammifères terrestres protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection : « Pour les espèces de mammifères dont la liste est fixée ci-après : / I. - Sont interdits sur tout le territoire métropolitain et en tout temps la destruction, la mutilation, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle des animaux dans le milieu naturel. / II. - Sont interdites sur les parties du territoire métropolitain où l'espèce est présente, ainsi que dans l'aire de déplacement naturel des noyaux de populations existants, la destruction, l'altération ou la dégradation des sites de reproduction et des aires de repos des animaux. Ces interdictions s'appliquent aux éléments physiques ou biologiques réputés nécessaires à la reproduction ou au repos de l'espèce considérée, aussi longtemps qu'ils sont effectivement utilisés ou utilisables au cours des cycles successifs de reproduction ou de repos de cette espèce et pour autant que la destruction, l'altération ou la dégradation remette en cause le bon accomplissement de ces cycles biologiques. / Carnivores / (...) Canidés / Loup (*Canis lupus*) (...) ».

11. Il résulte des principes qui gouvernent l'engagement de la responsabilité sans faute de l'Etat que le silence d'une loi sur les conséquences que peut comporter sa mise en œuvre ne saurait être interprété comme excluant, par principe, tout droit à réparation des préjudices que son application est susceptible de provoquer. Ainsi, même si les dispositions de l'article L. 411-1 du code de l'environnement ne le prévoient pas expressément, le préjudice résultant de la prolifération des animaux sauvages appartenant à des espèces dont la destruction a été interdite en application de ces dispositions, doit faire l'objet d'une indemnisation par l'Etat lorsque, excédant les aléas inhérents à l'activité en cause, il revêt un caractère grave et spécial et ne saurait, dès lors, être regardé comme une charge incombant normalement aux intéressés.

12. La SCEA soutient que la responsabilité de l'Etat pour rupture d'égalité devant les charges publiques est engagée à raison des dommages causés par les attaques de loup, compte tenu de la gravité et de la spécialité de son préjudice. Elle invoque à cet égard la particularité du pastoralisme comme méthode d'élevage. Toutefois, il résulte du rapport d'information parlementaire du 23 février 2022 qu'elle produit qu'entre 2010 et 2020, le nombre de prédatons imputables au loup ayant donné lieu à indemnisation a augmenté de 279 % à l'échelle nationale, passant de 984 à 3 730, que le nombre de victimes indemnisables s'est élevé à 11 849 en 2020 et que 44 départements étaient concernés en 2021. Par suite, la société requérante n'est pas fondée à soutenir que son préjudice serait spécial. Dès lors, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la gravité de son préjudice, ses conclusions indemnitaires présentées sur le fondement de la rupture d'égalité devant les charges publiques doivent être rejetées.

S'agissant de la responsabilité pour risque :

13. En l'absence de régime légal ou jurisprudentiel de responsabilité fondé sur le risque en matière de prédatons dues au loup, les conclusions indemnitaires présentées à ce titre par la SCEA de Beauvoisin ne peuvent qu'être rejetées.

14. Il résulte de tout ce qui précède que la requête de la SCEA de Beauvoisin doit être rejetée en toutes ses conclusions, y compris celles présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1er : La requête de la SCEA de Beauvoisin est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à la société civile d'exploitation agricole de Beauvoisin et au ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire.

Copie en sera adressée au préfet de l'Aveyron.

Délibéré après l'audience du 1er décembre 2023, à laquelle siégeaient :

Mme Poupineau, présidente,
Mme Rousseau, conseillère,
M. Frindel, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 15 décembre 2023.

Le rapporteur, T. FRINDEL
La présidente, V. POUPINEAU
La greffière, M. ROSSETTI

La République mande et ordonne au ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire 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 :
La greffière en chef

[RETOUR n°2202374](#)

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NÎMES

N° 2302447

ORDRE DES AVOCATS DU BARREAU DE NÎMES

Ordonnance du 28 juillet 2023

54-035-04
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Tribunal administratif de Nîmes
Le juge des référés, statuant dans les conditions
prévues au troisième alinéa de l'article L. 511-2 du
code de justice administrative

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 3 juillet 2023, le 11 juillet 2023 et le 26 juillet 2023, l'Ordre des avocats au barreau de Nîmes, représenté par la SCP Lemoine Clabeaut, demande au juge des référés du tribunal, statuant sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-3 du code de justice administrative :

1°) de prescrire une visite des cellules de garde à vue du commissariat central de Nîmes et de la section de recherche de la gendarmerie de Nîmes afin de constater les éléments de faits décrits dans ses écritures ;

2°) d'enjoindre au ministre de l'intérieur et des outre-mer de faire procéder, dans le délai de trois mois suivant la notification de l'ordonnance à intervenir et sous astreinte de 250 euros par jour de retard, à l'installation d'un système d'appel dans chacune des cellules de garde à vue et à des travaux de réfection des cellules du commissariat central de Nîmes et de la section de recherche de la gendarmerie de Nîmes, de nature à améliorer les conditions matérielles d'installation des personnes gardées à vue ;

3°) d'enjoindre au ministre de l'intérieur et des outre-mer de prendre toutes mesures effectives susceptibles de garantir, d'une part, le respect de la dignité et de la vie privée des personnes placées en garde à vue et, d'autre part, le respect des droits de la défense, sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard à compter de l'expiration du délai d'un mois suivant la notification de l'ordonnance à intervenir, à savoir :

* maintenir les locaux de garde à vue dans un bon état d'entretien, de maintenance et d'hygiène, notamment en s'assurant que les prestations de ménage soient adaptées pour permettre un entretien complet et au moins quotidien, y compris lorsque les cellules sont occupées ;

* garantir que les conditions de couchage soient respectueuses de la dignité des personnes, en s'assurant que chacune des personnes gardées à vue dispose d'une banquette aux dimensions adaptées, d'un matelas, d'une couverture et d'un oreiller, propres et à usage individuel ;

* garantir que les personnes gardées à vues soient informées, dès leur arrivée, de la possibilité d'accéder à des installations sanitaires, à tout moment, sur simple demande, et disposent en permanence de nécessaires d'hygiène pour hommes et pour femmes, remis systématiquement et sans aucune restriction ;

* installer un système de sonnette entre les cellules et le poste de garde afin que les gardés à vue puissent solliciter dans de meilleures conditions d'être hydratés ou d'utiliser les sanitaires, sans devoir interpeler un agent de police ;

* équiper les cellules d'un point d'eau à l'intérieur afin de permettre aux personnes gardées à vue de s'hydrater sans devoir appeler un agent de police ;

- * systématiser le recours à la vidéosurveillance dans l'ensemble des cellules et intervenir dans les plus brefs délais lorsque certaines caméras sont défectives ;
- * rénover les cellules totalement délabrées et décrépies ;
- * prévoir des travaux d'agrandissement et d'aménagement des cellules afin de permettre leurs conformités avec la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme ;
- * rénover les cellules afin de régler la problématique des inondations et de l'aération ainsi que pour l'installation de toilettes ;
- * systématiser l'effectif des agents au sein des locaux relevant de la garde à vue ;

4°) d'enjoindre au ministre de l'intérieur et des outre-mer de faire procéder, dans le délai de trois mois suivant la notification de la présente ordonnance et sous astreinte de 250 euros par jour à compter de l'expiration de ce délai, à l'installation d'un système d'appel dans chacune des cellules de garde à vue ;

5°) d'enjoindre au ministre de l'intérieur et des outre-mer de prendre, dès notification de l'ordonnance à intervenir, sous astreinte de 100 euros par jour de retard, toutes les dispositions de nature à assurer, d'une part, le nettoyage quotidien des cellules de gardes à vue, des toilettes situées dans l'enceinte des cellules, du bloc sanitaire et des espaces communs du service des gardes à vue, d'autre part, le contrôle de l'effectivité de ce nettoyage par la tenue d'un registre ;

6°) d'enjoindre, au ministre de l'intérieur et des outre-mer, dans le délai de quinze jours suivant la notification de l'ordonnance à intervenir, de prendre toutes les mesures de nature à garantir à chacune des personnes gardées à vue la mise à disposition d'un matelas dans un état satisfaisant, d'une couverture à usage unique, d'un kit d'hygiène et d'une quantité adaptée d'eau potable dans des récipients appropriés aux exigences de sécurité ;

7°) de mettre à la charge de l'État une somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la requête est recevable et s'inscrit pleinement dans l'office du juge des référés, notamment s'agissant des mesures visant à rénover les cellules qui se sont dégradées depuis 2004 du fait de l'inertie de l'Etat et qui permettront même de meilleures conditions de travail des agents de police ;
- les conditions de garde à vue dans les locaux objets de la requête portent atteinte à la dignité de la personne humaine dès lors que :
 - * les trois cellules du commissariat ne sont pas dotées d'un point d'eau ni même, pour l'une d'entre elles, de toilettes ;
 - * une des deux grandes cellules pouvant contenir dix personnes n'est pas équipée de toilettes ;
 - * la superficie des cellules est inférieure à celle de 4 m² préconisée par la cour européenne des droits de l'homme ;
 - * il a été constaté une forte odeur de remontée d'égouts et une saleté importante des locaux ;
 - * le ménage n'est pas fait dans les cellules, où sont entassées plusieurs personnes qui ne peuvent pas se laver puisqu'il n'y a ni savon ni serviette et que les gardés à vue ne sont pas informés de la possibilité de prendre des douches, ce que la visite sur les lieux opérée par le Tribunal n'a pas infirmé ;
 - * les gardés à vue ne sont pas toujours autorisés à aller aux toilettes ou sont contraints d'y aller la nuit en présence d'un agent de police de sexe masculin, ce qui cause une difficulté majeure pour les femmes ;
 - * les couchages sont en nombre insuffisant ;
 - * le bouton d'appel dans les locaux de la gendarmerie n'est pas fonctionnel et il n'est pas prévu de femme de ménage, celui-ci étant assuré par les gendarmes ;
 - * il n'existe pas de douche pour les gardés à vue dans la gendarmerie ;
- la condition d'urgence est satisfaite au regard du traitement dégradant des gardés à vue ;
- les mesures sollicitées apparaissent utiles au regard de l'atteinte manifeste portée aux droits des gardés à vue.

Par un mémoire en défense, enregistré le 11 juillet 2023, le ministre de l'intérieur et des outre-mer conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la requête est irrecevable dès lors que :
- * les mesures sollicitées, d'ordre structurel, n'ont pas un caractère provisoire, notamment en ce qui concerne la rénovation des cellules, l'installation d'une sonnette pour avertir le poste de garde ou de points d'eau ;
- * les mesures tendant à la mise à disposition de masque, de gel hydroalcoolique et d'une vidéo surveillance systématique sont sans objet dès lors qu'aucune défaillance de l'Etat n'est constatée sur ce point ;
- * les locaux en cause font déjà l'objet d'un nettoyage qui est adapté aux circonstances de l'espèce qui imposent que le ménage ne peut intervenir que lorsque les locaux sont vides ;
- * tous les gardés à vue disposent d'un kit de nettoyage, d'une couverture et d'un matelas ;
- la condition d'urgence n'est pas caractérisée dès lors que le requérant a attendu 3 mois avant d'introduire sa requête et que le constat versé au débat ne révèle par lui-même aucune situation d'urgence, alors au surplus que les locaux de garde à vue de la gendarmerie feront l'objet l'année prochaine d'un rafraîchissement, qu'une entreprise est déjà intervenue pour rechercher les causes des odeurs qui ont été constatées, que le nettoyage est fait régulièrement mais doit répondre à des contraintes particulières, et que le mauvais état des cellules et du matériel résulte du comportement des gardés à vue eux-mêmes ;
- les mesures demandées ne sont pas utiles dès lors que les conditions de prises en charge des gardés à vue respectent la dignité de la personne humaine puisque :
- * chaque gardé à vue dispose d'un matelas, d'un oreiller et d'une couverture, le fait que lors du constat un gardé à vue n'avait pas de lit revêtu un caractère isolé ;
- * les gardés à vue disposant d'un kit d'hygiène, il n'est pas nécessaire de mettre des savons à disposition ;
- * l'absence de sonnette ne fait pas par elle-même obstacle ce que des gendarmes soient appelés ;
- * la nécessité de points d'eau supplémentaires n'est pas établie.

Une visite des lieux a été diligentée par le tribunal le 19 juillet 2023. Son procès-verbal a été versé au dossier et communiqué.

Vu les autres pièces du dossier ; Vu :

- la Constitution ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- 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 27 juillet 2023 à 9 heures 30 :

- le rapport de M. Antolini, vice-président, juge des référés ;
- les observations de Me Lemoine, représentant l'Ordre des avocats au barreau de Nîmes, qui conclut aux mêmes fins que la requête par les mêmes moyens,
- et celles de M. Sola, directeur départemental de la sécurité publique du Gard, représentant le ministre de l'intérieur et des outre-mer, qui confirme ses écritures.

L'instruction a été close à l'issue de l'audience.

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 521-3 du code de justice administrative : « 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 ». Saisi sur le fondement de ces dispositions 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 raison du caractère subsidiaire du référé régi par l'article L. 521-3, le juge saisi sur ce fondement ne peut prescrire les mesures qui lui sont demandées lorsque leurs effets pourraient être obtenus par les procédures de référé régies par les articles L. 521-1 et L. 521-2 de ce code. Enfin, il ne saurait faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative, même celle qui refuse la mesure demandée, à moins qu'il ne s'agisse de prévenir un péril grave.

2. Il résulte de l'instruction que la bâtonnière de l'Ordre des avocats au barreau de Nîmes, faisant usage du droit qu'elle tient de l'article 719 du code de procédure pénale, a délégué des membres du conseil de l'ordre afin de visiter les locaux privatifs de liberté du commissariat central et de la section de recherche de la gendarmerie de Nîmes. Sur la base des constats opérés dans ces locaux le 15 mars 2023, l'Ordre des avocats au barreau de Nîmes demande au juge des référés, statuant sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, d'enjoindre au ministre de l'intérieur et des outre-mer de prendre diverses mesures propres à garantir le respect de la dignité des personnes gardées à vue dans les locaux du commissariat central de Nîmes et de la section de recherche de la gendarmerie de Nîmes, ainsi que le respect des droits de la défense.

Sur la recevabilité de la requête :

3. L'Ordre des avocats au barreau de Nîmes, qui regroupe des avocats directement appelés à exercer leur office au sein des lieux de privation de liberté, justifie d'un intérêt à défendre la situation particulière des personnes gardées à vue, notamment leurs conditions matérielles d'accueil dans les locaux de garde à vue. La circonstance que certaines des mesures sollicitées ne présenteraient pas un caractère provisoire, qu'elles seraient inutiles ou ne pourraient pas être réalisées n'est pas de nature à rendre irrecevable le présent recours.

Sur l'office du juge des référés :

4. Les mesures sollicitées par l'Ordre des avocats au barreau de Nîmes consistent, en premier lieu, à enjoindre au ministre de l'intérieur et des outre-mer de faire procéder à des travaux de réfection des cellules de garde à vue du commissariat central de Nîmes et de la section de recherche de la gendarmerie de Nîmes et à l'installation d'un système d'appel dans chacune des cellules. Eu égard à la situation particulière des personnes gardées à vue et notamment à leur situation d'entière dépendance, pendant toute la durée de leur garde à vue, vis-à-vis de l'administration, il appartient à celle-ci de prendre les mesures propres à éviter tout traitement inhumain ou dégradant afin de garantir le respect effectif des exigences découlant des principes rappelés notamment par les articles 3 et 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. S'il n'appartient pas au juge des référés, saisi dans le cadre de la procédure prévue à l'article L. 521-3 du code de justice administrative, d'ordonner des mesures qui ne présenteraient pas un caractère provisoire et conservatoire, notamment celles impliquant un très lourd investissement sur le long terme et une intervention sur le bâti lui-même qui mettent en cause des éléments structurels, comme c'est le cas des mesures demandées visant à mettre fin aux désordres affectant le commissariat lors de certains épisodes de très fortes précipitations ou à l'agrandissement des cellules, il peut en revanche ordonner des mesures d'urgence qui sont susceptibles d'être réalisées dans de brefs délais, telles que la réfection de peintures ou la pose de simples équipements d'alerte.

5. Les autres mesures sollicitées par l'Ordre des avocats au barreau de Nîmes, qui visent à contraindre l'administration à prendre les mesures propres à garantir des conditions matérielles et d'hygiène décentes de garde à vue présentent un caractère conservatoire et sont, ainsi, au nombre de celles qui peuvent être ordonnées par le juge des référés.

Sur l'utilité des mesures sollicitées :

En ce qui concerne l'amélioration des conditions structurelles d'installation :

S'agissant du commissariat central de Nîmes :

6. Il résulte de la visite des lieux organisée par la formation de jugement le 19 juillet 2023 au commissariat central de Nîmes que les locaux de garde à vue sont situés en sous-sol du bâtiment construit en 2004 et comprennent douze cellules dont trois de dégrisement, dotées d'un coin sanitaire, huit cellules individuelles et une cellule collective susceptible d'accueillir trois personnes, voire quatre à titre exceptionnel. L'ensemble de ces cellules apparaissent dans un état de délabrement très avancé, notamment au niveau des peintures et enduits, qui nécessite impérativement des travaux de réfection, alors même qu'aucune moisissure ni aucun désordre structurel n'a été constaté. Il ressort d'ailleurs des échanges tenus lors de la visite que le constat de la nécessité de ces travaux de réfection est partagé mais que le commissariat reste dans l'attente d'une délégation de crédits pour les exécuter. Il résulte enfin de l'instruction que la réalisation de ces travaux de réfection est susceptible d'être mise en œuvre techniquement à bref délai, pour un coût total estimé à environ 150 000 euros par l'administration, tant lors de la visite des lieux qu'au cours de l'audience publique, qui n'apparaît pas manifestement disproportionné par rapport au préjudice subi par les personnes gardées à vue. Si le ministre de l'intérieur fait valoir dans son mémoire en défense qu'un projet de réfection des peintures murales des locaux de garde à vue du commissariat central de Nîmes est envisagé pour la fin de l'année, il y a lieu, en l'absence de programmation certaine de ces travaux, eu égard à l'état intérieur déplorable de ces locaux qui n'ont jamais fait l'objet d'une rénovation depuis leur construction en 2004 et compte tenu de l'urgence à faire cesser l'atteinte ainsi portée aux conditions d'accueil des personnes gardées à vue, d'enjoindre au ministre de l'intérieur et des outre-mer d'engager, dans un délai de quatre mois, les travaux de réfection des locaux de garde à vue du commissariat central de Nîmes. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, compte tenu notamment de l'affirmation contenue dans le mémoire en défense du ministre de l'intérieur quant à l'existence d'un projet de réfection des peintures murales, d'assortir cette injonction d'une astreinte.

7. En revanche, la circonstance que la majorité des cellules ne soit pas dotée d'un sanitaire ou d'un point d'eau n'est pas de nature à révéler une atteinte à la dignité de la personne humaine ou aux droits à la défense dès lors que, d'une part, les locaux de garde à vue sont dotés de deux douches en bon état de fonctionnement, de toilettes et de lavabos communs accessibles sur leur demande à l'ensemble des personnes gardées à vue et dans des conditions décentes puisque ces locaux individuels sont tous dotés d'un dispositif de fermeture et qu'un accompagnement peut être effectué, le cas échéant par un personnel de police féminin en présence d'une femme gardée à vue, et dès lors que, d'autre part, les personnes gardées à vue sont à même d'alerter l'agent de police de faction pour satisfaire leurs besoins quotidiens puisque, outre la présence d'une vidéo surveillance active dans chaque cellule, la configuration des locaux permet un dialogue direct entre les policiers de garde, toujours au nombre minimum de deux, et les personnes gardées à vue, sans qu'il apparaisse nécessaire d'installer un dispositif d'alerte particulier de type sonnette dans chaque cellule. En cas d'urgence nécessitant une intervention particulière dans les locaux de garde à vue, un dispositif spécifique permet d'ailleurs à tout moment au poste de garde d'alerter les personnels de police présents aux étages supérieurs du commissariat central.

8. Enfin, comme il a été précisé au point 4, il n'entre pas dans l'office du juge des référés d'enjoindre à l'administration de prendre des mesures d'ordre structurel, en l'absence de caractère conservatoire de telles mesures. A cet égard, si la visite opérée par les délégués de la bâtonnière de l'Ordre des avocats au barreau de Nîmes a mis en exergue l'existence d'infiltrations et de remontées d'odeurs affectant l'ensemble du commissariat notamment après la survenue d'orages cévenols, il résulte de l'instruction que

l'administration est activement à la recherche de l'origine de ce phénomène, présent également dans un immeuble de résidence voisin, et qui, en dépit des études géotechniques diligentées, n'a pas encore trouvé d'explication certaine. Des piézomètres ont ainsi été posés afin d'identifier la circulation des fluides dans le sol et de permettre la réalisation des travaux propres à mettre un terme à cette situation, qui pourraient impliquer une reprise du cuvelage du commissariat. Dans ces conditions, la mesure sollicitée tendant à ce qu'il soit mis fin à ces infiltrations et remontées d'odeur implique, sur du long terme, de très importants travaux affectant la structure même du bâtiment. Cette mesure n'étant pas susceptible de porter effet à bref délai, elle n'est pas au nombre de celles qu'une situation d'urgence permet de prendre utilement dans le cadre des pouvoirs que le juge des référés tient de l'article L. 521-3 du code de justice administrative. De la même manière, la mesure tendant à l'agrandissement des cellules revêt tout autant un caractère structurel, eu égard à leur situation en sous-sol et la présence de murs porteurs, et échappe ainsi à l'office du juge des référés. Il n'est en tout état de cause pas établi que la superficie des cellules, qui inclut l'emprise au sol du mobilier fixe, serait inférieure à 4 m².

S'agissant de la gendarmerie de Nîmes :

9. Il résulte de la visite sur les lieux que les deux cellules de garde à vue affectées à la section de recherche de la gendarmerie de Nîmes sont éloignées des personnels qui y travaillent, notamment la nuit, et qu'elles ne disposent d'aucun dispositif d'alerte ou de vidéo surveillance. Il en ressort également que chaque cellule est équipée de toilettes individuelles et que les personnes gardées à vue disposent à proximité d'une salle comportant un lavabo, ce qui permet aux intéressés de bénéficier de conditions d'hygiène décentes. Par ailleurs, ces deux cellules ne sont qu'exceptionnellement utilisées puisque les personnes gardées à vue sont en général transférées dans les brigades de gendarmerie de la périphérie de Nîmes, plus adaptées aux gardes à vue en raison de la présence constante de personnels de gendarmerie, y compris la nuit. La gendarmerie a également mis en place un protocole selon lequel dans les rares cas de figure où une personne gardée à vue qui serait atteinte d'une pathologie invalidante ne serait pas transférée en milieu médicalisé, deux gendarmes sont affectés en permanence à sa surveillance durant la nuit. Dans ces conditions, aucune atteinte à la dignité de la personne humaine ou aux droits de la défense ne résulte de l'instruction sur ce point.

En ce qui concerne les mesures d'amélioration des conditions matérielles et d'hygiène :

10. En premier lieu, il résulte de la visite des lieux réalisée par le tribunal que les locaux de la gendarmerie et du commissariat central sont équipés de matelas reposant sur des socles en béton, en nombre correspondant au taux maximal d'occupation prévu pour les cellules, matelas le plus souvent doublés en épaisseur comme cela a pu être constaté. Il en résulte également que les matelas du commissariat sont revêtus de matière plastique et nettoyés régulièrement par des personnels de l'entreprise chargés de l'entretien des locaux. Enfin, tant le commissariat que la gendarmerie fournissent aux personnes gardées à vue des couvertures à usage unique ou, à défaut, s'agissant du commissariat, des couvertures réutilisables nettoyées après chaque utilisation par une entreprise spécialisée. La seule circonstance qu'aucun oreiller n'est mis à disposition des personnes gardées à vue n'est pas de nature à révéler une atteinte à la dignité de la personne humaine ou aux droits de la défense. De la même manière, le couchage sur des matelas au sol, auquel il n'est recouru que dans l'hypothèse où la cellule collective est occupée par plus de deux personnes, ne caractérise pas, en soi, une situation de détention indigne.

11. En deuxième lieu, il résulte également de la visite des lieux que chaque personne gardée à vue dans les locaux de la gendarmerie ou du commissariat central se voit remettre, en nombre suffisant, un kit d'hygiène jetable adapté à ses besoins. Par ailleurs, les personnes gardées à vue dans le commissariat de Nîmes sont informées dès leur arrivée qu'elles ont la possibilité de prendre une douche si besoin, la seule circonstance que cette information ne soit pas systématiquement réitérée le lendemain matin de la garde à vue, même si elle apparaît souhaitable, n'est pas de nature à caractériser une atteinte à la dignité de la personne humaine ou aux droits de la défense alors, au surplus, qu'il ressort des échanges lors de la visite

des lieux avec les membres de la police en charge des locaux de garde à vue que très peu de personnes demandent à bénéficier d'une douche. Enfin, il ressort de la visite sur les lieux que le nettoyage des locaux est assuré par le personnel de la gendarmerie, s'agissant de la section de recherche de la gendarmerie, et par une société de nettoyage spécialisée, en ce qui concerne le commissariat central, qui a produit lors de la visite plusieurs pièces relatives au marché d'entretien des locaux selon lesquelles le nettoyage est réalisé quotidiennement, hormis dans les locaux occupés au moment du passage de l'agent de nettoyage. Il ressort des pièces produites que ce nettoyage est fait généralement tôt le matin mais qu'il peut également être effectué selon les besoins, à d'autres moments dans la journée, dans les cas où une cellule aurait fait l'objet d'une dégradation importante par le gardé à vue. Dans ces conditions, et eu égard aux difficultés particulières susceptibles d'être rencontrées dans la gestion de certains gardés à vue, aucune atteinte à la dignité de la personne humaine ou aux droits de la défense n'apparaît caractérisée sur ce point.

12. En dernier lieu, il résulte de l'instruction, notamment de la fiche de nettoyage des locaux tout récemment mise en place dans le commissariat central de Nîmes et que la formation de jugement a pu consulter lors de la visite des lieux, qu'il arrive fréquemment que certaines cellules ne soient pas nettoyées sur des périodes pouvant aller jusqu'à cinq jours, en raison de leur occupation constante par des personnes gardées à vue lors du passage matinal des agents de nettoyage. Le compte rendu de visite de l'Ordre des avocats au barreau de Nîmes met quant à lui en exergue qu'aucun dispositif n'est prévu pour que le personnel de ménage puisse laver les locaux occupés sur une longue période. Il y a lieu, dans ces conditions, compte tenu de l'atteinte ainsi portée à la dignité des personnes gardées à vue et de l'urgence à faire cesser cette situation, d'enjoindre au ministre de l'intérieur de faire procéder, à bref délai, à un nettoyage renforcé et effectif des cellules, y compris dans les cas où elles seraient occupées sans discontinuer sur une période prolongée.

Sur les frais liés au litige :

13. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions de l'Ordre des avocats au barreau de Nîmes présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

ORDONNE :

Article 1er : Il est enjoint au ministre de l'intérieur et des outre-mer d'engager, dans un délai de quatre mois à compter de l'ordonnance à intervenir, les travaux de réfection visés au point 6 des locaux de garde à vue du commissariat central de Nîmes et de faire procéder, à bref délai, à un nettoyage renforcé et effectif des cellules de garde à vue du même commissariat selon les modalités précisées au point 12.

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

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à l'Ordre des avocats au barreau de Nîmes et au ministre de l'intérieur et des outre-mer.

Copie en sera adressée, pour information, au directeur départemental de la sécurité publique du Gard.

[RETOUR n°2302447](#)

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE TOULOUSE

N° 2305679

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SOCIETE HIVORY

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Bruno Coutier
Juge des référés

Tribunal administratif de Toulouse
Le juge des référés

Ordonnance du 16 octobre 2023

54-035-02-03
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés le 20 septembre 2023 et le 6 octobre 2023, la société Hivory, représentée par Me Bon-Julien, demande au juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de la décision du 7 avril 2023 du maire de la commune de Saint-Benoît-de-Carmaux portant opposition à la déclaration préalable n° DP 081 244 23 A0009 en vue de l'installation d'une station de radiotéléphonie sur un terrain situé 15 rue Bonrepos ainsi que la décision implicite par laquelle cette même autorité a rejeté son recours gracieux ;

2°) d'enjoindre au maire de Saint-Benoît-de-Carmaux de prendre un arrêté provisoire de non-opposition à la déclaration préalable enregistrée sous le n° DP 081 244 23 A0009 dans le délai de quinze jours à compter de la notification de l'ordonnance à intervenir ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Saint-Benoît-de-Carmaux la somme de 1 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

s'agissant de la condition tenant à l'urgence :

- les opérateurs de téléphonie mobile ainsi que les « tower companies », dont elle fait partie, se voient reconnaître par la jurisprudence une urgence à voir suspendus les effets de décisions d'opposition à déclaration préalable ou de refus de permis de construire considérant l'intérêt public qui s'attache à la couverture du territoire national par le réseau de téléphonie mobile, également les intérêts propres des uns et des autres, en l'espèce ceux de la société SFR et les siens dès lors qu'elles sont toutes deux soumises à des engagements et obligations, en particulier pour ce qui concerne l'opérateur vis-à-vis du cadre des cahiers des charges de l'ARCEP qui lui impose une couverture du territoire français et de la population métropolitaine et de qualité en 3G et 4G ;

- en tant que pétitionnaire et cocontractant de SFR, elle peut se prévaloir de l'intérêt public s'attachant à la couverture du territoire national par le réseau de téléphonie mobile ainsi que des obligations de l'opérateur posées par l'ARCEP, qui a fixé des normes précises en termes de qualité de réseau et de débit, et justifier, pour cette seule raison, de l'urgence au regard des obligations pesant sur ce dernier ;

- le fait que la société SFR ne soit pas partie à la procédure est sans incidence tant sur la recevabilité du recours que sur l'appréciation de l'urgence ;
- la preuve de la relation contractuelle entre elle et l'opérateur n'est pas nécessaire pour justifier de l'urgence dans ce type de contentieux et, en tout état de cause, la production par ses soins des cartes de couverture fournies par l'opérateur de téléphonie mobile dans le contexte de l'instance de référé établit à elle seule que celui-ci l'a bien mandatée pour la réalisation du projet ;
- le refus en litige, qui l'expose vis-à-vis de son cocontractant à des pénalités en cas de retard dans la mise en œuvre des contrats en cours et des objectifs fixés, est de nature à nuire de façon grave et irréversible à ses intérêts propres ;
- le projet litigieux permettra de couvrir un territoire et une population à ce jour non couverts par les réseaux 3G et 4G de l'opérateur ;
- les cartes établies par l'ARCEP elle-même reposent sur des simulations et n'ont ni portée réglementaire ni de valeur probante particulière et encore moins de valeur contractuelle, seul l'opérateur disposant des données techniques pour établir ces cartes au regard de ses installations propres ;
- les cartes invoquées par la commune issues du site internet de l'opérateur SFR, à caractère purement commercial, ne précisent pas le niveau de qualité de couverture et ne contredisent pas utilement les cartes de couverture annexées à la requête qui démontrent que le projet vise à permettre la couverture d'un territoire à ce jour non couvert par les installations propres de l'opérateur ; s'agissant de la condition tenant à l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité des décisions contestées :
 - la compétence du signataire de l'acte attaqué, adjoint délégué au maire, n'est pas établie ;
 - le motif fondant la décision contestée tiré de la méconnaissance de l'article L. 442-1 du code de l'urbanisme en raison de l'absence de division parcellaire est illégal, les projets d'antennes relais de téléphonie mobile, qui ne peuvent être qualifiés de lotissements, n'étant pas soumis à ces dispositions et la déclaration préalable ayant été déposée sur une seule parcelle, cadastrée section AP n° 102, ne nécessitant pas la réalisation d'une division foncière ;
 - la société Géon, qui a déposé la déclaration préalable, avait bien été mandatée pour agir en son nom et pour son compte pour la réalisation du projet en cause et la commune, qui n'avait pas à vérifier la véracité de l'attestation selon laquelle le pétitionnaire remplissait les conditions posées par l'article R. 431-35 du code de l'urbanisme, conditions auxquelles elle satisfait au demeurant dès lors qu'elle est bénéficiaire d'un bail signé le 22 février 2023 sur le terrain d'assiette du projet, ne pouvait donc légalement opposer la méconnaissance de ces dispositions ;
 - si la commune a également fondé le refus litigieux sur le fait que le dossier de déclaration préalable ne contenait pas de plan de coupe permettant d'apprécier les travaux envisagés sur le mur en pierre existant par rapport au profil du terrain, de document photographique permettant d'apprécier le traitement de l'accès au terrain et les travaux sur le mur de pierre ni de report de la prise de vue DP7 sur les plans de situation et de masse du projet, elle n'a toutefois aucunement sollicité la production de pièces complémentaires dans le délai d'instruction de la demande et ne peut donc valablement fonder son opposition au projet sur le caractère prétendument incomplet du dossier qu'il lui était soumis alors même, au surplus, qu'il comportait l'ensemble des pièces mentionnées à l'article R. 431-36 du code de l'urbanisme ;
 - à supposer même que les éléments du dossier aient été insuffisants, ces lacunes n'ont pas été de nature à induire le service instructeur en erreur, les travaux relatifs à l'accès au site étant

suffisamment décrits dans le dossier et les photographies produites permettant de positionner sans difficulté le projet sur les plans de situation et de masse ;

- le projet en cause ne méconnaît pas les articles A1 et A2 du règlement du plan local d'urbanisme de la commune dès lors, d'une part, que ce projet relève de la catégorie des constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs et est, à ce titre, autorisé en zone A sous conditions, d'autre part, qu'il n'est pas incompatible avec l'exercice de l'activité agricole sur le terrain sur lequel il s'implante dans la mesure où, notamment, il ne concernera que 0,97% de la totalité de la surface exploitée, enfin qu'il ne porte aucunement atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages ;
- la décision contestée est entachée d'une erreur de droit et d'une erreur d'appréciation au regard de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme ;

- le projet respecte les dispositions de l'article A7 du règlement du plan local d'urbanisme aux termes duquel « le stationnement des véhicules correspondant aux besoins des occupations et utilisations admises doit être assuré au sein de l'unité foncière, en dehors des voies publiques » ;
- il ne méconnaît pas les dispositions de l'article A9 de ce règlement ;
- le motif opposé par le maire au projet tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 34-9-1 du code des postes et des communications électroniques est entaché d'une erreur de fait et d'une erreur de droit ;
- il y a lieu d'écarter la demande de substitution de motif présentée par la commune aux termes de laquelle le projet aurait dû faire l'objet non pas d'une déclaration préalable mais d'un permis de construire dès lors, d'une part, que la construction d'une antenne relais de téléphonie mobile et de ses équipements techniques constitue un ensemble fonctionnel indissociable et que l'emprise au sol de ce type de projet est appréciée au regard de l'emprise au sol cumulée du pylône et des équipements techniques, d'autre part, que la lecture combinée des dispositions des articles R. 421-2 et R. 421-9 du code de l'urbanisme conduit à considérer que le fait que le projet ne génère pas de surface de plancher est indifférent à l'application du régime de la déclaration préalable dès lors que son emprise au sol est inférieure à 20 m².

Par un mémoire en défense enregistré le 5 octobre 2023, la commune de Saint-Benoît-de-Carmaux, représentée par Me Noray-Espeig, conclut au rejet de la requête et demande que soit mise à la charge de la société Hivory la somme de 2 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la condition tenant à l'urgence n'est pas satisfaite dès lors que la société requérante a manqué de diligence dans la présentation de sa requête, introduite près de six mois après l'édition de la décision contestée, qu'il n'apparaît pas que le jugement au fond du tribunal, qui affiche dans son rapport d'activité un délai prévisible de jugement de 10 mois et 21 jours, interviendrait dans un délai excédant les limites du raisonnable, qu'elle ne justifie pas du caractère juridiquement opposable de ce qu'elle nomme le « new deal mobile », qui apparaît en réalité comme une annonce à caractère politique, qu'elle ne démontre pas avoir contracté avec la société SFR, laquelle n'a pas entendu intervenir à la procédure, enfin que les obligations de couverture qu'elle invoque sont d'ores et déjà remplies par SFR ;
- le signataire de la décision contestée disposait d'une délégation régulière ;
- la déclaration préalable ne pouvait porter que sur une fraction seulement de l'unité foncière considérée ;
- le dossier de déclaration préalable n'était pas incomplet, mais insuffisant, et pouvait donc faire l'objet d'une décision d'opposition ;
- elle aurait en tout état de cause pu s'opposer au projet dès lors que celui-ci, qui ne relève ni des cas de dispense visés aux articles R. 421-2 et suivants du code de l'urbanisme, ni du cas de soumission à déclaration préalable visé au a) de l'article R. 421-9, et alors que le j) de ce même article R. 421-9 soumet à déclaration préalable les stations de radiotéléphonie dont les locaux ou installations techniques présentent, cumulativement, une surface de plancher et une emprise au sol supérieures à 5 m² et ne dépassant pas 20 m², les armoires techniques projetées présentent une emprise au sol de 1,50 m², ledit projet aurait dû faire l'objet d'un permis de construire et non d'une déclaration préalable, motif dont il est demandé au juge des référés à titre subsidiaire la substitution ;
- et qu'aucun des autres moyens n'apparaît propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de cette décision.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la requête n° 2305683 enregistrée le 20 septembre 2023 tendant à l'annulation de la décision contestée.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 ;
- le décret n° 2018-1123 du 10 décembre 2018 ;
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné M. Coutier 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 6 octobre 2023, en présence de Mme Tur, greffière d'audience :

- le rapport de M. Coutier,
- les observations de Me Le Rouge de Guerdavid, représentant la société Hivory, qui a repris ses écritures et a particulièrement insisté, s'agissant de la demande de substitution de motif, sur le fait que la lecture littérale des dispositions du j) de l'article R. 421-9 du code de l'urbanisme retenue par le juge des référés du tribunal administratif de Rennes dans les ordonnances invoquées en défense par la commune de Saint-Benoît-de-Carmaux est contraire à l'esprit du texte et à la jurisprudence des tribunaux et cours,
- et les observations de Me Antonioli, représentant la commune de Saint-Benoît-de-Carmaux, qui a repris et confirmé ses écritures.

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

Considérant ce qui suit :

1. La société Hivory est spécialisée dans le déploiement et la maintenance d'infrastructures passives de télécommunications. Elle a déposé auprès des services de la commune de Saint-Benoît-de-Carmaux, le 14 mars 2023, un dossier de déclaration de travaux pour l'installation d'une station de radiotéléphonie sur un terrain situé 15 rue Bonrepos sur le territoire de cette commune. Par la présente requête, la société Hivory demande au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de la décision du 7 avril 2023 du maire de Saint-Benoît-de-Carmaux portant opposition à cette déclaration préalable ainsi que celle de la décision implicite par laquelle cette même autorité a rejeté son recours gracieux.

2. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision. ».

Sur la condition tenant à l'urgence :

3. L'urgence justifie que soit prononcée la suspension d'un acte administratif lorsque l'exécution de celui-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Il appartient au juge des référés d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de l'acte litigieux sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue. L'urgence doit être appréciée objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'affaire, à la date à laquelle le juge des référés se prononce.

4. En l'espèce, la société Hivory, qui était initialement l'opérateur d'infrastructures mobiles passives (ou la « Tower Company » dite encore « TowerCo ») de l'opérateur de téléphonie mobile SFR, indique s'être vu confier contractuellement par cette société une mission de mise à disposition de sites pylônes destinés à accueillir ses équipements et se présente comme l'un des acteurs du programme « New deal mobile »

engagé en 2018 par l'ARCEP et le Gouvernement visant à améliorer de manière localisée et significative la couverture des zones peu denses et des zones blanches. La société SFR, pour le compte de laquelle l'installation litigieuse doit donc être réalisée, a envers l'ARCEP des obligations de couverture de population, notamment à hauteur de 98% en 4G par ses installations propres à la prochaine échéance prévue en janvier 2027, leur non-respect étant susceptible de faire l'objet de sanctions. Par ailleurs, les obligations en matière de couverture de population s'expriment désormais, outre en termes quantitatifs, en termes de qualité de réseau et de débit. Par la production d'une carte simulant la couverture du réseau aux alentours du site d'implantation du pylône litigieux, la société requérante établit, sans être sérieusement contredite par la commune qui se borne à produire des cartes de couverture issues du site internet de l'ARCEP et de celui de la société SFR, dont le niveau de précision est inférieur, que le projet intéresse une partie du territoire et de la population à ce jour non suffisamment couvertes par le réseau 4G de l'opérateur permettant ainsi, par un maillage plus serré de relais destiné à éviter les surcharges et les indisponibilités des réseaux au regard de la consommation des clients de l'opérateur et compte tenu de la densité de population, de respecter les obligations en termes de qualité. En tant que cocontractante de la société SFR, et en sa qualité propre de pétitionnaire de la décision d'urbanisme en cause, la société Hivory peut ainsi se prévaloir de l'intérêt public s'attachant à la couverture du territoire national par le réseau de téléphonie mobile mais également des obligations imposées à l'opérateur par l'ARCEP. Dans ces conditions, la condition d'urgence exigée par les dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative doit être regardée comme remplie.

Sur la condition tenant à l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée :

5. En premier lieu, aux termes de l'article L. 442-1 du code de l'urbanisme : « Constitue un lotissement la division en propriété ou en jouissance d'une unité foncière ou de plusieurs unités foncières contiguës ayant pour objet de créer un ou plusieurs lots destinés à être bâtis. ». Et aux termes de l'article R. 442-1 du même code : « Ne constituent pas des lotissements au sens du présent titre et ne sont soumis ni à déclaration préalable ni à permis d'aménager : / a) Les divisions en propriété ou en jouissance effectuées par un propriétaire au profit de personnes qui ont obtenu un permis de construire ou d'aménager portant sur la création d'un groupe de bâtiments ou d'un immeuble autre qu'une maison individuelle au sens de l'article L. 231-1 du code de la construction et de l'habitation ; (...) ».

6. Si, en se fondant d'une part sur les dispositions de l'article L. 442-1 du code de l'urbanisme par un a contrario, d'autre part sur la jurisprudence du Conseil d'Etat applicable en matière de division primaire, en particulier la décision CE, 2 novembre 2020, n° 421590, la commune de Saint-Benoît-de-Carmaux affirme qu'en l'absence de division préalable d'une unité foncière, une demande relative à l'occupation ou l'utilisation de sols doit impérativement porter sur l'ensemble de l'unité foncière et qu'au cas présent, la déclaration préalable litigieuse ne portant que sur la seule parcelle AP n° 102, laquelle n'est qu'une fraction de l'unité foncière également constituée des parcelles contiguës AP n° 103, n° 243 et n° 305 qui sont la propriété d'une même indivision, elle devait nécessairement s'y opposer, il n'apparaît pas en l'espèce que le projet en cause nécessiterait, pour son exécution, la réalisation d'une division foncière primaire. Le moyen tiré de ce que la décision du 7 avril 2023 du maire de Saint-Benoît-de-Carmaux est entachée d'une erreur de droit pour avoir retenu que la déclaration préalable ne portait que sur une fraction d'une unité foncière dont la division n'a pas été préalablement autorisée est ainsi propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de cette décision.

7. En deuxième lieu, il n'est pas contesté par la commune que la société Hivory dispose d'un bail signé par au moins l'un des coïndivisaires propriétaires de la parcelle concernée par le projet, compétent pour s'engager seul au nom de l'indivision, et il ressort des pièces versées dans l'instance que la société Hivory a effectivement donné mandat à la société Géon pour déposer en son nom les demandes d'autorisation d'urbanisme. Alors qu'aucun élément du dossier ne permet de donner crédit à l'argument tenant à la suspicion de fraude ou d'une tentative de fraude de la part du pétitionnaire, le moyen tiré de ce que le maire de Saint-Benoît-de-Carmaux ne pouvait valablement opposer le fait que la déclaration préalable litigieuse ne remplissait pas les conditions posées par l'article R. 431-35 du code de l'urbanisme apparaît dès lors propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision en litige.

8. En troisième lieu, au vu du contenu du dossier de déclaration préalable ainsi que des écritures produites dans la présente instance, le moyen tiré de ce que le maire ne pouvait légalement se fonder, pour s'opposer à la déclaration préalable, sur le motif tiré de la méconnaissance des dispositions des articles R. 431-10 et R. 431-36 du code de l'urbanisme en raison de l'insuffisance du dossier, est propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée, l'ensemble des pièces mentionnées à cet article R. 431-36 ayant été fournies par le pétitionnaire et ces pièces décrivant le projet en cause avec suffisamment de précisions pour que le service instructeur puisse accomplir utilement son office.

9. En quatrième lieu, l'affirmation de la société Hivory selon laquelle, en l'absence de toute clôture entourant le chemin d'accès au site, la partie nord de l'emprise foncière restera accessible pour les engins agricoles et pourra être exploitée, au même titre que la partie sud de l'emprise foncière, n'est pas sérieusement contestée par la commune. Dans ces conditions, et alors

que l'emprise du projet ne concernera que 0,97% de la totalité de la surface exploitée et qu'il n'apparaît pas que ce projet porterait atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, est propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision litigieuse le moyen tiré de ce que le maire a opposé à tort le fait que le projet, par ses caractéristiques, est incompatible avec la vocation de la zone d'implantation et l'exercice d'une activité agricole et qu'il méconnaît de ce fait les dispositions des articles A1 et A2 du règlement du plan local d'urbanisme.

10. En cinquième lieu, il n'est pas contesté par la commune que l'emplacement du projet se trouve en dehors de tout périmètre de protection au titre du patrimoine bâti, paysager, naturel ou environnemental. Si la commune fait valoir que le projet, qui présente une hauteur de pylône de 36 mètres et hors tout de 38 mètres, s'inscrit dans un secteur constituant un espace à dominante rurale, actuellement exploité de manière agricole, et s'ouvrant sur des espaces naturels et boisements au sein duquel les constructions sont peu présentes, et que par son positionnement sur une hauteur, ce pylône, qu'elle qualifie de disgracieux, sera très vraisemblablement visible depuis la cité Fontgrande, ensemble qui est inscrit au titre des monuments historiques, en se prévalant de l'avis défavorable rendu le 6 avril 2023 par l'architecte des bâtiments de France, il ressort toutefois des énonciations de cet avis qui, ainsi que le précise d'ailleurs son auteur, n'est qu'un avis simple et donc non obligatoire dès lors que le projet en cause est situé hors de tout espace objet d'une protection particulière, une certaine imprécision dans l'appréciation de l'éventuelle covisibilité, l'ABF indiquant que « La mise en place de cette antenne relais de radiotéléphonie sur un pylône-treillis de grande hauteur (36 mètres) dans un paysage ouvert, à proximité immédiate du village de Saint Benoit de Carmaux, et non loin de la cité de Fontgrande et de son groupe scolaire, monument historique inscrit, est préjudiciable au caractère de ces lieux. En outre, même si ce projet est situé au-delà des 500 mètres du monument protégé (à environ 780 mètres), sa visibilité est fort probable depuis l'école située en position dominante sur une colline, du fait de la hauteur du pylône », ajoutant qu'« il est vivement conseillé de refuser ce projet en l'état ». La société requérante rappelle pour sa part que le lieu d'implantation du projet, distant de près de 800 mètres du groupe scolaire de Fontgrande, est séparé de celui-ci par de nombreuses constructions et espaces verts et que, compte tenu de la distance et de la configuration des lieux, il n'existera aucune covisibilité entre le pylône et la construction faisant l'objet d'une protection et affirme que les spéculations de l'ABF ne sont assorties d'aucune justification factuelle, la commune n'en apportant pas davantage dans la présente instance. Par ailleurs, il apparaît que l'emplacement du projet, localisé à distance du bourg et à proximité du cimetière, ne présente pas de caractéristiques architecturales homogènes et se trouve en dehors de tout espace protégé pour la protection de l'environnement ou des paysages. Enfin, le pylône en cause, de type treillis, peut être regardé comme s'insérant suffisamment dans l'environnement voisin et ne porte donc atteinte ni au bâti ni aux paysages protégés. Dès lors, la société Hivory est fondée à soutenir que le motif tiré de ce que le projet litigieux méconnaît l'article A5 du règlement du plan local d'urbanisme ou l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme est propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée.

11. En sixième lieu, si le maire de Saint-Benoît-de-Carmaux a également retenu, pour s'opposer à la déclaration préalable, la méconnaissance des dispositions de l'article A7 du règlement du plan local d'urbanisme en affirmant que le projet, qui ne prévoit aucun emplacement de stationnement en dehors des

voies publiques alors qu'au moins un emplacement sur l'unité foncière est nécessaire afin notamment de permettre d'assurer l'entretien de l'ensemble par le personnel compétent, il apparaît en tout état de cause que la zone empierrée située au bout du chemin d'accès et contre la zone technique du projet peut être utilisée pour le stationnement ponctuel et temporaire de véhicules légers lors des opérations de maintenance du site. Est donc propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision litigieuse le moyen tiré de l'illégalité de ce motif.

12. En septième lieu, si pour s'opposer à cette déclaration préalable, le maire de Saint-Benoît-de-Carmaux a aussi entendu retenir, le motif tiré de la méconnaissance de l'article Ag du règlement du plan local d'urbanisme en énonçant, dans la décision contestée, que « alors que le projet comporte la réalisation de surfaces artificialisées, avec notamment un linéaire de voirie d'une cinquantaine de mètres outre une dalle béton d'une surface de plus de 50 m², il ne ressort pas du dossier de déclaration qu'un dispositif de gestion des eaux pluviales permettant l'écoulement jusqu'au réseau public de collecte soit prévu, et qui plus est selon un dimensionnement idoine au regard de la nécessité de ne pas générer un débit supplémentaire à l'exutoire par rapport à l'existant », le projet ne paraît cependant pas, eu égard à ses dimensions modestes et à ses caractéristiques, de nature à occasionner une modification significative de l'écoulement des eaux pluviales. Par suite, le moyen tiré de ce que ce motif est illégal apparaît propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision en litige.

13. En huitième lieu, en vertu du principe d'indépendance des législations, le maire de Saint-Benoît-de-Carmaux ne pouvait exiger du pétitionnaire, pour l'instruction de la déclaration préalable litigieuse, la production du dossier d'information prévue par les dispositions de l'article L. 34-9-1 du code des postes et des communications électroniques. Dès lors, le moyen tiré de ce que la décision querellée est entachée d'une erreur de droit pour avoir retenu le motif tiré de la méconnaissance de ces dispositions est, en tout état de cause, propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de ladite décision.

14. En neuvième lieu, l'article L. 421-1 du code de l'urbanisme dispose que : « Les constructions, même ne comportant pas de fondations, doivent être précédées de la délivrance d'un permis de construire (...) ». Aux termes de l'article L. 421-4 du même code : « Un décret en Conseil d'Etat arrête la liste des constructions, aménagements, installations et travaux qui, en raison de leurs dimensions, de leur nature ou de leur localisation, ne justifient pas l'exigence d'un permis et font l'objet d'une déclaration préalable (...) ». Selon l'article L. 421-5 du même code, un décret en Conseil d'Etat arrête la liste des constructions, aménagements, installations et travaux qui, par dérogation aux dispositions des articles L. 421-1 à L. 421-4, sont dispensés de toute formalité au titre de ce code en raison, notamment, de leur très faible importance.

15. Si, en principe, toute construction nouvelle est subordonnée, en vertu des dispositions de l'article L. 421-1 du code de l'urbanisme, à la délivrance préalable d'un permis de construire, les articles L. 421-4 et L. 421-5 du même code prévoient néanmoins un certain nombre d'exceptions.

16. Aux termes de l'article R. 421-1 du code de l'urbanisme : « Les constructions nouvelles doivent être précédées de la délivrance d'un permis de construire, à l'exception : (...) /

b) Des constructions mentionnées aux articles R. 421-9 à R. 421-12 qui doivent faire l'objet d'une déclaration préalable. ». Et aux termes de l'article R. 421-9 du même code : « En dehors du périmètre des sites patrimoniaux remarquables, des abords des monuments historiques et des sites classés ou en instance de classement, les constructions nouvelles suivantes doivent être précédées d'une déclaration préalable, à l'exception des cas mentionnés à la sous-section 2 ci-dessus : / a) Les constructions dont soit l'emprise au sol, soit la surface de plancher est supérieure à cinq mètres carrés et répondant aux critères cumulatifs suivants : / - une hauteur au-dessus du sol inférieure ou égale à douze mètres ; / - une emprise au sol inférieure ou égale à vingt mètres carrés ; / - une surface de plancher inférieure ou égale à vingt mètres carrés ; (...) / j) Les antennes-relais de radiotéléphonie mobile et leurs systèmes d'accroche, quelle que soit leur hauteur, et les locaux ou installations techniques nécessaires à leur fonctionnement dès lors que ces locaux ou installations techniques ont une surface de plancher et une emprise au sol supérieures à 5 m² et inférieures ou égales à 20 m². ».

17. Il ressort des pièces versées dans l'instance que l'emprise au sol totale du projet est de 7,95 m², comprenant l'emprise au sol du pylône de 36 mètres de hauteur, soit 6,45 m², ainsi que celle des baies techniques, soit 1,50 m², la dalle béton au niveau du sol naturel entourée d'une clôture grillagée ne créant elle-même pas d'emprise au sol. Il est constant que le projet litigieux ne relève ni de la dispense de toute formalité que prévoient les articles R. 421-2 et suivants du code de l'urbanisme, dispense justifiée notamment par la nature ou la très faible importance des constructions nouvelles, la faible durée de leur maintien en place ou leur caractère temporaire ou encore leur caractère amovible, ni du champ d'application du a) de l'article R. 421-9 précité du même code, le pylône projeté présentant une hauteur supérieure à douze mètres.

18. La commune ne conteste pas l'affirmation de la société Hivory selon laquelle, par l'adoption de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite « loi ELAN », le législateur a affiché une volonté de réduire les délais d'installation des antennes relais de téléphonie mobile. Dans ce contexte a été publié le décret n° 2018-1123 du 10 décembre 2018 relatif à l'extension du régime de la déclaration préalable aux projets d'installation d'antennes-relais de radiotéléphonie mobile et à leurs locaux ou installations techniques au titre du code de l'urbanisme, lequel a précisément créé le j) de l'article R. 421-9 du code de l'urbanisme.

19. Eu égard d'une part à l'intitulé de ce décret, qui vise expressément à étendre le régime de la déclaration préalable, d'autre part aux énonciations du bilan annuel réalisé sur l'application de la loi ELAN en 2019, issu du rapport d'information parlementaire n° 542 enregistré à la présidence du Sénat le 4 juin 2019, bilan qui mentionne la publication de ce décret du 10 décembre 2018 en indiquant qu'il « rehausse les seuils exigeant le dépôt d'un permis de construire et accroît, en conséquence, le champ d'application des déclarations préalables en vue de faciliter les déploiements », en rappelant que cette publication avait été « envisagée lors des débats parlementaires », les dispositions du j) de l'article R. 421-9 ne sauraient être interprétées comme entendant soumettre à permis de construire les antennes-relais de radiotéléphonie mobile auxquelles sont associés des locaux ou installations techniques ayant une surface de plancher et une emprise au sol inférieures à 5 m², alors que ces mêmes dispositions placent ce type de constructions sous le régime de la déclaration préalable, sous la réserve prévue au 1er alinéa de cet article, lorsque les locaux ou installations techniques ont une surface de plancher et une emprise au sol supérieures à 5 m² et inférieures ou égales à 20 m².

20. En l'espèce, alors que le projet ne présente pas de surface de plancher et que si, certes, l'emprise des baies techniques n'est que d'1,50 m² et est donc inférieure au seuil minimal de 5m² fixé par le j) de l'article R. 421-9 du code de l'urbanisme, ces baies techniques forment avec le pylône un ensemble fonctionnel indissociable et il y a dès lors lieu, pour l'application de ces dispositions, de prendre en compte l'emprise de celui-ci, soit 6,45 m². En conséquence, ledit projet, dont l'emprise totale de 7,95 m² s'avère supérieure à ce seuil de 5m² et inférieure à 20 m², doit être regardé comme relevant de l'exception prévue par ces dispositions et il était donc bien soumis à déclaration préalable et non pas à permis de construire. Il s'en infère que le motif dont la substitution est demandée à titre subsidiaire par la commune de Saint-Benoît-de-Carmaux est inopérant et qu'en tout état de cause, le moyen soulevé par la société Hivory tiré de ce que ce qu'elle ne peut valablement opposer ce motif est propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision querellée.

21. En dernier lieu, pour l'application des dispositions de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun des autres moyens de la requête n'est de nature à faire naître, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée.

22. Les deux conditions auxquelles l'article L. 521-1 du code de justice administrative subordonne la suspension de l'exécution d'une décision administrative étant réunies, il y a lieu d'ordonner la suspension de l'exécution de la décision du 7 avril 2023 du maire de Saint-Benoît-de-Carmaux ainsi que, par voie de conséquence, celle la décision implicite par laquelle cette même autorité a rejeté le recours gracieux formé par la société Hivory.

Sur les conclusions aux fins d'injonction :

23. Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu d'enjoindre au maire de Saint-Benoît-de-Carmaux de prendre un arrêté provisoire de non-opposition à la déclaration préalable enregistrée sous le n° DP 081 244 23 A0009 dans le délai de quinze jours à compter de la notification de la présente ordonnance.

Sur les frais liés au litige :

24. 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. ».

25. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge la société Hivory, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la commune de Saint-Benoît-de-Carmaux 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 Saint-Benoît-de-Carmaux une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par la société Hivory et non compris dans les dépens.

ORDONNE :

Article 1er : L'exécution de la décision du 7 avril 2023 du maire de Saint-Benoît-de-Carmaux ainsi que celle de la décision implicite par laquelle cette même autorité a rejeté le recours gracieux formé par la société Hivory sont suspendues, au plus tard jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur leur légalité.

Article 2 : Il est enjoint au maire de Saint-Benoît-de-Carmaux de prendre un arrêté provisoire de non-opposition à la déclaration préalable enregistrée sous le n° DP 081 244 23 A0009 dans le délai de quinze jours à compter de la notification de la présente ordonnance.

Article 3 : La commune de Saint-Benoît-de-Carmaux versera à la société Hivory une somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Article 5 : La présente ordonnance sera notifiée à la société Hivory et à la commune de Saint-Benoît-de-Carmaux.

Fait à Toulouse, le 16 octobre 2023.

Le juge des référés, B. COUTIER

La greffière, P. TUR

La République mande et ordonne au préfet du Tarn 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 ordonnance.

Pour expédition conforme, la greffière en chef, ou par délégation, la greffière.

[RETOUR n°2305679](#)

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE TOULOUSE

N° 2103514

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mme X

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Thomas Frindel
Rapporteur

Tribunal administratif de Toulouse
6^{ème} chambre

M. Antoine Leymarie
Rapporteur public

Audience du 17 novembre 2023
Décision du 15 décembre 2023

68-03
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 11 juin et 9 décembre 2021, et les 17 janvier et 2 mai 2022, Mme X, représentée par Me Faivre-Vilotte, demande au tribunal :

1°) de rejeter l'intervention de M. Y ;

2°) de rejeter l'intervention de la société par actions simplifiée (SAS) ESA JY ;

3°) d'annuler l'arrêté du 13 janvier 2021 par lequel le maire de Toulouse a délivré à la société civile immobilière (SCI) du 28 allées Jean Jaurès un permis de construire, valant permis de démolir, pour la réalisation d'un immeuble dédié à la restauration et au commerce sur un terrain situé 28, allées Jean Jaurès, ainsi que la décision du 14 avril 2021 rejetant son recours gracieux ;

4°) de rejeter les conclusions présentées par la SAS ESA JY sur le fondement de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme ;

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

Elle soutient que :

- l'intervention de M. Y est irrecevable, dès lors que le permis attaqué ne crée aucun droit à son profit et qu'il ne peut pas justifier d'un intérêt légitime ;
- l'intervention de la SAS ESA JY est irrecevable, dès lors qu'elle ne détient aucune part dans la SCI du 28 allées Jean Jaurès ;

- l'arrêté du 13 janvier 2021 a été signé par une autorité incompétente, dès lors que la délégation de signature consentie à son signataire par le maire de Toulouse n'était pas exécutoire faute de publication préalable au recueil des actes administratifs ;
- il est entaché d'un vice de procédure, en l'absence de saisine de la commission départementale d'aménagement commercial conformément aux articles L. 425-4 du code de l'urbanisme et L. 752-1 du code de commerce ;
- le dossier de demande de permis de construire est incomplet au regard de l'article R. 431-14 du code de l'urbanisme, faute de préciser les modalités d'exécution des travaux, et au regard de l'article L. 114-1 du même code, dès lors que l'étude de sécurité réalisée est lacunaire ;
- l'arrêté attaqué méconnaît les dispositions des articles L. 425-3 du code de l'urbanisme et L. 111-8 du code de la construction et de l'habitation, faute de préciser qu'une autorisation complémentaire devra être demandée et obtenue en ce qui concerne l'aménagement intérieur du bâtiment avant son ouverture au public ;
- il est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation au regard de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, dès lors d'une part que les opérations de démolition prévues par le projet sont susceptibles de porter atteinte à plusieurs ouvrages appartenant au syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine (SMTC) et, d'autre part, que la terrasse accessible au public sur le toit de l'immeuble ne sera pas accessible par l'échelle escamotable des engins de secours ;
- il a été délivré par le maire au nom de la commune et non de l'Etat, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 111-19-13 du code de la construction et de l'habitation ;

A titre principal, en ce qui concerne la méconnaissance du règlement écrit du PLUi-H de Toulouse Métropole :

- le permis de construire devait être instruit au regard des dispositions du PLUi-H de Toulouse Métropole, dès lors, d'une part, que la demande d'autorisation déposée dans le délai de validité du certificat d'urbanisme n'était pas complète et, d'autre part, qu'à la date d'obtention de ce certificat, un sursis à statuer aurait été justifié dans la mesure où le projet venait compromettre l'exécution du futur plan et qu'il était en contrariété avec les orientations du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) adopté le 11 avril 2019 ;
- l'arrêté attaqué est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation, faute pour le maire d'avoir sursis à statuer sur la demande de permis de construire ;
- le projet méconnaît les dispositions du règlement écrit du PLUi-H relatives au stationnement des véhicules motorisés et des vélos, faute de comporter aucune place de stationnement ;
- il méconnaît les dispositions du règlement écrit du PLUi-H relatives à la collecte des ordures ménagères, faute de comporter d'aire de présentation des ordures ménagères ;

A titre subsidiaire, en ce qui concerne la méconnaissance du règlement écrit du plan local d'urbanisme (PLU) de Toulouse Métropole :

- le projet méconnaît l'article 6.2.6 des dispositions communes du PLU de Toulouse, en ce qu'il comporte une corniche d'une largeur supérieure à 50 cm ;
- il méconnaît les dispositions de l'article 4.4.2.2 du règlement écrit du PLU relatives aux aires de présentation des ordures ménagères ;
- il méconnaît les dispositions de l'article 12.4.8 du règlement écrit du PLU, dès lors que le local à vélos ne sera accessible qu'au moyen d'un escalier ;
- il méconnaît les dispositions de l'article 6.1 du règlement écrit du PLU applicables à la zone UC2, dès lors qu'une des façades de l'immeuble projeté n'est pas située à l'alignement de la voie ;
- il méconnaît les dispositions de l'article 10.1 du règlement écrit du PLU applicables à la zone UC, faute de respecter une hauteur sur voie de 4/3 et dès lors qu'il ne peut bénéficier de la dérogation prévue à l'article 10 des dispositions communes du plan ;

En ce qui concerne les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme :

- la SAS ESA JY n'est pas la bénéficiaire du permis de construire litigieux, de sorte qu'elle ne peut prétendre à l'allocation de dommages et intérêts sur le fondement de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme.

Par un mémoire, enregistré le 6 octobre 2021, M. Yves Y, agissant en qualité de gérant et d'associé de la SCI du 28 allées Jean Jaurès, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 500 euros soit mise à la charge de Mme X sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que :

- la requête est irrecevable, dès lors que Mme X n'est pas associée de la SCI du 28 allées Jean Jaurès et qu'elle ne dispose, par suite, d'aucune qualité pour agir ;
- la requête est également irrecevable, faute pour Mme X de justifier d'un intérêt direct et certain pour agir ;
- aucun des moyens de la requête n'est fondé ;
- le recours formé par Mme X est abusif au sens de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme.

Par des mémoires, enregistrés les 15 mars et 19 mai 2022, la commune de Toulouse, représentée par Me Peynet, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de Mme X sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable, faute pour Mme X de justifier d'un intérêt pour agir ;
- les moyens de la requête, tirés de la méconnaissance des dispositions du PLUi-H de Toulouse Métropole, sont inopérants et, en tout état de cause, mal fondés ;
- les autres moyens soulevés par Mme X ne sont pas fondés.

Par un mémoire enregistré le 26 février 2022, la SAS ESA JY, représentée par Me Y, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 500 euros soit mise à la charge de Mme X au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- son intervention est recevable ;
- la requête est irrecevable, dès lors que Mme X n'est pas associée de la SCI du 28 allées Jean Jaurès et ne dispose, par suite, d'aucune qualité pour agir ;
- la requête est également irrecevable, faute pour Mme X de justifier d'un intérêt direct et certain pour agir ;
- aucun des moyens de la requête n'est fondé ;
- le recours formé par Mme X est abusif au sens de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme.

Par un mémoire distinct enregistré le 24 mars 2022, la SAS ESA JY, représentée par Me Y, demande au tribunal :

1°) de condamner Mme X à lui verser la somme totale de 448 855 euros à titre de dommages et intérêts sur le fondement des dispositions de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme ;

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

Elle fait valoir que :

- Mme X est dépourvue de toute qualité pour agir et ne justifie pas de son intérêt pour ce faire ;
- son recours est abusif dès lors qu'il a pour objet de retarder un important projet immobilier et l'encaissement du chiffre d'affaires issu du produit de la location des lots, voire de faire échec à la réalisation du projet ;
- ce recours lui cause, à travers la SCI du 28 allées Jean Jaurès dont elle est associée, un préjudice matériel, du fait notamment de l'arrêt de la commercialisation des lots et de la perte de revenus locatifs, qu'elle estime à 443 855 euros pour une année, outre un préjudice moral évalué à la somme de 5 000 euros.

Par une ordonnance du 11 mai 2022, la clôture de l'instruction a été fixée en dernier lieu au 23 mai suivant.

Par un courrier du 9 novembre 2023, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le tribunal était susceptible de relever d'office le moyen d'ordre public tiré de l'irrecevabilité des conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme par la SAS ESA JY et par M. Yves Y, qui ne sont pas bénéficiaires du permis de construire contesté.

Un mémoire a été enregistré le 16 novembre 2023 pour M. Y et la SAS ESA JY, postérieurement à la clôture de l'instruction, et n'a pas été communiqué.

Vu les autres pièces du dossier. Vu :

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

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience. Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Frindel ;
- les conclusions de M. Leymarie, rapporteur public ;
- et les observations de Me Faivre-Vilotte, représentant Mme X,
- et de Me Chapel, représentant à la commune de Toulouse. Considérant ce qui suit :

1. La société civile immobilière (SCI) du 28 allées Jean Jaurès est propriétaire d'un immeuble situé à la même adresse à Toulouse. Le 8 juin 2020, par l'intermédiaire de M. Y, elle a déposé une demande de permis de construire pour la construction d'un immeuble dédié à des commerces et des restaurants, d'une surface de plancher de 3 170 mètres carrés, après démolition du bâtiment existant avec conservation de la façade historique donnant sur les allées Jean Jaurès. Par un arrêté du 13 janvier 2021, le maire de Toulouse a accordé le permis sollicité. Mme X, propriétaire de parts dans la SCI, a formé un recours gracieux contre cet arrêté, qui a été expressément rejeté le 14 avril 2021. Par la présente requête, elle demande au tribunal l'annulation de ces deux décisions.

Sur l'intervention de M. Yves Y :

2. M. Y a été mis en cause par le tribunal en sa qualité de représentant de la SCI du 28 allées Jean Jaurès, qualité mentionnée dans l'arrêté du 13 janvier 2021 contesté. Par suite, le mémoire enregistré le 6 octobre 2021 ne constitue pas une intervention volontaire, mais des observations en défense. La fin de non-recevoir opposée par Mme X doit donc être écartée.

Sur l'intervention de la SAS ESA JY :

3. Aux termes de l'article R. 632-1 du code de justice administrative : « L'intervention est formée par mémoire distinct. / (...) / Le président de la formation de jugement ou le président de la chambre chargée de l'instruction ordonne, s'il y a lieu, que ce mémoire en intervention soit communiqué aux parties et fixe le délai imparti à celles-ci pour y répondre. / Néanmoins, le jugement de l'affaire principale qui est instruite ne peut être retardé par une intervention ».

4. Une intervention ne peut être admise que si son auteur s'associe soit aux conclusions du requérant, soit à celles du défendeur. Est recevable à former une intervention toute personne qui justifie d'un intérêt suffisant eu égard à la nature et à l'objet du litige à la date de présentation de l'intervention.

5. Mme X soutient que l'intervention de la SAS ESA JY est irrecevable, dès lors que contrairement à la SCI ESA, elle ne détient aucune part dans la SCI du 28 allées Jean Jaurès. Toutefois, elle ne conteste pas l'affirmation de la SCI ESA JY, figurant dans son intervention enregistrée le 26 février 2022, selon laquelle cette société résulte de la transformation de la SCI ESA en avril 2021. Il ressort par ailleurs de l'extrait Kbis produit par cette société que le nom commercial de la SAS ESA JY est « SCI ESA ». En outre, il ressort de la délibération adoptée le 2 février 2022 par l'assemblée générale ordinaire de la SAS ESA JY que cette société

est associée de la SCI du 28 allées Jean Jaurès. Il s'ensuit que la SAS ESA JY, en cette qualité d'associée, justifie d'un intérêt suffisant au maintien du permis de construire délivré le 13 janvier 2021. Par suite, son intervention en défense doit être admise et la fin de non-recevoir opposée par Mme X sur ce point doit être écartée.

Sur la fin de non-recevoir tirée de l'absence d'intérêt pour agir de Mme X :

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

7. Il résulte de ces dispositions qu'il appartient, en particulier, à tout requérant qui saisit le juge administratif d'un recours pour excès de pouvoir tendant à l'annulation d'un permis de construire, de démolir ou d'aménager, de préciser l'atteinte qu'il invoque pour justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour agir, en faisant état de tous éléments suffisamment précis et étayés de nature à établir que cette atteinte est susceptible d'affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien. Il appartient au défendeur, s'il entend contester l'intérêt à agir du requérant, d'apporter tous éléments de nature à établir que les atteintes alléguées sont dépourvues de réalité. Il appartient ensuite au juge de l'excès de pouvoir de former sa conviction sur la recevabilité de la requête au vu des éléments ainsi versés au dossier par les parties, en écartant le cas échéant, les allégations qu'il jugerait insuffisamment étayées mais sans pour autant exiger de l'auteur du recours qu'il apporte la preuve du caractère certain des atteintes qu'il invoque au soutien de la recevabilité de celui-ci.

8. Il ressort des pièces du dossier que Mme X a hérité de 146 des 2 000 parts de la SCI du 28 allées Jean Jaurès, qui est propriétaire de l'immeuble objet du permis de construire attaqué. Si, comme le fait valoir Mme X, la valeur des parts ainsi détenues dépend de celle de l'immeuble inscrit au capital de la SCI, cette seule détention ne confère à l'intéressée aucun droit de l'occuper, de l'utiliser ou d'en jouir. Par suite, la requérante n'est pas fondée à soutenir que l'arrêté attaqué, bien qu'il autorise la démolition du bâtiment existant à l'exception de la façade historique sur les allées Jean Jaurès, affecte nécessairement et directement ses conditions d'utilisation et de jouissance de ce bien. Par voie de conséquence, faute pour Mme X de justifier d'un intérêt à l'annulation du permis contesté, au sens de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme, sa requête est irrecevable et doit donc être rejetée.

Sur les conclusions présentées par la SAS ESA JY sur le fondement de l'article L. 600- 7 du code de l'urbanisme :

9. Selon l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme : « Lorsque le droit de former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager est mis en œuvre dans des conditions qui traduisent un comportement abusif de la part du requérant et qui causent un préjudice au bénéficiaire du permis, celui-ci peut demander, par un mémoire distinct, au juge administratif saisi du recours de condamner l'auteur de celui-ci à lui allouer des dommages et intérêts. La demande peut être présentée pour la première fois en appel ». Il résulte de ces dispositions que seul le bénéficiaire du permis de construire attaqué peut présenter de telles conclusions.

10. Si la SAS ESA JY demande la condamnation de Mme X à lui verser une somme totale de 448 855 euros à titre de dommages et intérêts sur le fondement des dispositions de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme, il est constant qu'elle n'est pas la bénéficiaire du permis de construire attaqué. Ses conclusions reconventionnelles ne peuvent donc qu'être rejetées comme irrecevables.

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 de la commune de Toulouse, qui n'a pas la qualité de partie perdante dans la présente instance, la somme demandée par Mme X sur leur fondement. En revanche, il y a lieu de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de Mme X le versement à la commune de Toulouse de la somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par elle.

12. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de Mme X le versement de la somme demandée à ce titre par M. Y, qui n'a pas eu recours à un avocat et ne justifie pas avoir engagé des frais pour sa défense.

13. Enfin, la SAS ESA JY, intervenante en défense, n'étant pas partie à la présente instance, ses conclusions présentées au titre des mêmes dispositions ne peuvent qu'être rejetées.

DECIDE :

Article 1er : L'intervention de la SAS ESA JY est admise.

Article 2 : La requête de Mme X est rejetée.

Article 3 : Les conclusions présentées par la SAS ESA JY sur le fondement de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme sont rejetées.

Article 4 : Mme X versera à la commune de Toulouse la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Les conclusions présentées par M. Y et par la SAS ESA JY sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à Mme X, à M. Y, à la société par actions simplifiée ESA JY et à la commune de Toulouse.

Délibéré après l'audience du 17 novembre 2023, à laquelle siégeaient :

Mme Poupineau, présidente,
Mme Rousseau, conseillère,
M. Frindel, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 15 décembre 2023.

Le rapporteur, T. FRINDEL
La présidente, V. POUPINEAU
La greffière, B. RODRIGUEZ

La République mande et ordonne au préfet de la Haute-Garonne 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 : La greffière en chef

[RETOUR n°2103514](#)

Cour Administrative d'Appel de TOULOUSE
4ème chambre

N° 21TL23620

Président

M. Denis CHABERT

Rapporteure

Mme Nathalie LASSERRE

Rapporteure publique

Mme Marie-Odile MEUNIER-GARNER

RÉPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Avocat : CHABOUSSOU

Décision du jeudi 12 octobre 2023

C+

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. D... I... et Mme B... G... ont demandé au tribunal administratif de Toulouse de condamner la commune de Mons à leur verser une somme de 1 025 105,279 euros, assortie des intérêts au taux légal à compter du 14 février 2019, ainsi que de la capitalisation des intérêts et M. E... H... a demandé au tribunal administratif de Toulouse de condamner la commune de Mons à lui verser une somme totale comprise entre 151 825,97 euros et 220 112,37 euros, assortie des intérêts au taux légal à compter du 6 mars 2019 et de la capitalisation des intérêts. La commune de Mons a demandé au tribunal administratif dans ces instances de condamner Toulouse Métropole à la garantir de toutes les condamnations qui pourraient être prononcées à son encontre.

Par un jugement nos 1902052,1903510 du 8 juillet 2021, le tribunal administratif de Toulouse a condamné la commune de Mons à verser à M. I... et Mme G... une somme de 146 468 euros avec intérêts au taux légal à compter du 14 février 2019 et capitalisation des intérêts à compter du 14 février 2020 et à M. H... une somme de 50 167 euros avec intérêts au taux légal à compter du 8 mars 2019 et capitalisation des intérêts à compter du 8 mars 2020. Il a également condamné Toulouse Métropole à garantir intégralement la commune de Mons des condamnations prononcées à son encontre.

Procédure devant la cour :

Par une requête et un mémoire, enregistrés au greffe de la cour administrative d'appel de Bordeaux sous le n° 21BX03620 puis au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse sous le n° 21TL23620 les 7 septembre 2021 et 3 novembre 2022, Toulouse Métropole, représentée par la société d'avocats Goutal, Alibert et associés, demande à la cour :

- 1°) d'annuler l'article 7 de ce jugement la condamnant à garantir intégralement la commune de Mons des condamnations prononcées à son encontre ;
- 2°) de rejeter l'appel en garantie formé par la commune de Mons en première instance ;
- 3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le jugement attaqué est insuffisamment motivé en l'absence de réponse du tribunal au moyen tiré de ce qu'elle ne peut être appelée en garantie, son service instructeur étant placé sous l'autorité du maire de Mons pour l'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme ;
- le jugement attaqué est irrégulier dès lors que le tribunal a omis de statuer sur le moyen tiré de la faute commise par l'architecte ;
- la convention de mise à disposition des services de la métropole pour l'exercice des compétences communales n'est pas un contrat de louage d'ouvrage et sa responsabilité ne peut pas être engagée en l'absence de refus ou de négligence par ses services instructeurs d'exécuter un ordre ou une instruction du maire, ce qui n'est pas le cas en l'espèce ;
- quand bien même elle serait responsable, la commune de Mons a également commis des fautes de nature à l'exonérer de toute responsabilité en méconnaissant les articles 2, 7, 12 et 13 de la convention de mise à disposition des services de la métropole ;
- les notaires ont également commis des fautes dans le cadre de leur devoir de conseil et d'information de leurs clients en ne les informant pas de l'existence d'un plan de prévention des risques naturels identifiant un risque de mouvement de terrain sur les parcelles en litige ;
- l'architecte auquel a été confiée la mission d'obtenir le permis d'aménager a méconnu son devoir de conseil en n'informant pas ses clients de l'existence d'un plan de prévention des risques naturels identifiant un risque de mouvement de terrain sur les parcelles en litige ;
- l'Etat a aussi commis une faute lourde dans l'exercice du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales ;
- les pétitionnaires des décisions d'urbanisme illégales ont commis une faute d'imprudence.

Par un mémoire en défense, enregistré le 7 mars 2022, M. D... I... et Mme F... G..., représentés par Me Magrini, concluent au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de Toulouse Métropole la somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils font valoir que :

- le jugement est régulier ;
- les moyens soulevés par Toulouse Métropole ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 30 août 2022, M. E... H..., représenté par la SELARL MetK..., conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de Toulouse Métropole et de la commune de Mons la somme de 5 220 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Par des mémoires en défense, enregistrés les 29 septembre 2022 et 17 novembre 2022, la commune de Mons, représenté par Me Keller, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de Toulouse Métropole la somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- le jugement est régulier ;
- les moyens soulevés par Toulouse Métropole ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 11 avril 2022, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat a attribué à la cour administrative d'appel de Toulouse le jugement de la requête de Toulouse Métropole.

Par ordonnance du 18 novembre 2022, la clôture d'instruction a été fixée au 5 décembre 2022. Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code civil ;
- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience. Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Lasserre, première conseillère,
- les conclusions de Mme Meunier-Garner, rapporteure publique,
- et les observations de Me Aveline, représentant Toulouse Métropole, Me Reilles, représentant M. I... et Mme G... et Me Chaboussou, représentant M. H....

Considérant ce qui suit :

1. M. I... et M. H... ont obtenu, par arrêté du 9 août 2016 du maire de Mons (Haute-Garonne), un permis d'aménager un lotissement de trois lots à bâtir sur une parcelle cadastrée AH 70. Ils ont acquis la parcelle AH 70 avec la compagne de M. I..., Mme G..., et l'épouse de M. H..., par acte notarié du 6 février 2017. Après la réalisation du lotissement, M. I... et Mme G... ont acquis, par acte notarié du 19 juin 2018, la pleine propriété du lot n° 3 et ont obtenu, par arrêté du 20 avril 2018, un permis de construire une maison d'habitation sur ce lot. Les quatre propriétaires de la parcelle initiale AH 70 ont également cédé le lot n° 2 à Mme C... et M. J... et consenti une promesse de vente du lot n° 1 à M. L... et Mme A. Par deux courriers du 26 octobre 2018, le maire de Mons a indiqué à M. I... et Mme G... d'une part, et à M. et Mme H... d'autre part, que le plan de prévention des risques naturels prévisibles classait leur terrain en zone bleue foncée en raison d'un risque moyen de mouvement de terrain, qu'il était ainsi inconstructible et que les travaux en cours de réalisation devaient être interrompus. Par jugement du 8 juillet 2021, le tribunal administratif de Toulouse a condamné la commune de Mons à verser à M. I... et Mme G. une somme de 146 468 euros avec intérêts au taux légal à compter du 14 février 2019 et capitalisation des intérêts à compter du 14 février 2020 et à M. H. une somme de 50 167 euros avec intérêts au taux légal à compter du 8 mars 2019 et capitalisation des intérêts à compter du 8 mars 2020 en réparation des préjudices qu'ils ont subis dans le cadre de cette opération d'urbanisme. Il a également condamné Toulouse Métropole à garantir intégralement la commune de Mons des condamnations prononcées à son encontre. Par la présente requête, Toulouse Métropole relève appel de ce jugement en tant qu'il l'a condamnée à garantir la commune de Mons des condamnations prononcées à son encontre.

Sur les conclusions en appel en garantie :

2. Aux termes de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales, " (...) III. - Les services d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent être en tout ou partie mis à disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services. / IV. - Dans le cadre des mises à disposition prévues aux II et III, une convention conclue entre l'établissement public de coopération intercommunale et chaque commune intéressée en fixe les modalités après consultation des comités techniques compétents. Cette convention prévoit notamment les conditions de remboursement par la commune ou l'établissement public bénéficiaire de la mise à disposition des frais de fonctionnement du service. Les modalités de ce remboursement sont définies par décret. Le maire ou le président de l'établissement public adresse directement au chef du service mis à disposition toutes instructions nécessaires à l'exécution des tâches qu'il confie audit service. Il contrôle l'exécution de ces tâches. Il peut donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature au chef dudit service pour l'exécution des missions qu'il lui confie en application de l'alinéa précédent ".

3. Les conventions conclues à titre onéreux et en dehors de toute obligation entre plusieurs collectivités territoriales ou entre une collectivité territoriale et un établissement public de coopération intercommunale pour mettre à disposition des services sont des contrats de louage d'ouvrage dont

l'inexécution ou la mauvaise exécution est susceptible d'engager la responsabilité de la personne morale dont dépendent ces services dans les conditions de droit commun.

4. En l'espèce, il résulte de l'instruction que par une convention conclue en octobre 2014, la communauté urbaine de Toulouse à laquelle a succédé Toulouse Métropole a mis à disposition de la commune de Mons son service instructeur du droit des sols sur le fondement des dispositions des III et IV de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales. Contrairement à ce que soutient Toulouse Métropole, il ne résulte pas de ces dispositions que les conventions de mise à disposition conclues sur leur fondement sont de droit lorsqu'une commune le demande. De plus, il résulte de ces mêmes dispositions, lesquelles prévoient le remboursement des frais de fonctionnement du service, que de telles conventions sont conclues à titre onéreux et non pas à titre gratuit. Dans ces conditions, et alors même que le service instructeur de Toulouse Métropole serait sous l'autorité du maire de Mons, cette convention constitue un contrat de louage d'ouvrage dont la mauvaise exécution est susceptible d'engager la responsabilité du service instructeur dans les conditions de droit commun. Par suite, la responsabilité contractuelle de Toulouse Métropole est susceptible d'être engagée à l'encontre de la commune de Mons en raison des illégalités entachant le permis d'aménager du 9 août 2016 et le permis de construire du 20 avril 2018.

5. Aux termes de l'article L. 2131-10 du code général des collectivités territoriales, " Sont illégales les décisions et délibérations par lesquelles les communes renoncent soit directement, soit par une clause contractuelle, à exercer toute action en responsabilité à l'égard de toute personne physique ou morale qu'elles rémunèrent sous quelque forme que ce soit ".

6. Aux termes des stipulations de l'article 14 de la convention de mise à disposition d'octobre 2014 : " La mise à disposition du service instructeur donne lieu à rémunération au profit de la communauté urbaine. Les communes verseront annuellement une contribution correspondant aux charges liées au fonctionnement du service mis à disposition et supportées par la communauté urbaine. Elles seront calculées dans les conditions prévues à l'article L 5211-4-1. La répartition de cette contribution entre les communes ayant signé une convention de mise à disposition pour l'instruction des autorisations d'urbanisme avec la Communauté Urbaine s'établira en fonction des dispositions de l'article L 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales. ". Aux termes de l'article 12 de cette même convention : " Dans l'hypothèse où la commune de Mons serait atraite dans un contentieux indemnitaire relatif à un permis, une déclaration ou un certificat d'urbanisme ayant été instruit par les services de la communauté urbaine mis à disposition dans le cadre de la présente convention, elle renonce à appeler cette dernière en garantie, la commune de Mons restera seule responsable des éventuelles irrégularités commises par le service instructeur mis à sa disposition dans le cadre des opérations d'instruction des permis et des déclarations, et agissant sur l'instruction du maire (...). Seront également à la charge de la commune de Mons l'ensemble des dépenses liées au contentieux de l'urbanisme, notamment les condamnations aux dépens, les frais irrépétibles et les condamnations d'ordre indemnitaire. ".

7. Contrairement à ce que soutient en défense la commune de Mons, la convention de mise à disposition en litige, qui prévoit le seul remboursement des frais de fonctionnement du service instructeur conformément au IV de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales, si elle est conclue à titre onéreux, ne peut être regardée comme prévoyant une rémunération d'une personne physique ou morale au sens et pour l'application des dispositions de l'article L. 2131-10 du même code. Dans ces conditions, la clause de renonciation à tout appel en garantie prévue par les stipulations de l'article 12 de cette convention ne constitue pas une clause illégale au sens de ces mêmes dispositions. Par suite et dès lors que la commune s'est engagée par cette convention à renoncer à appeler en garantie Toulouse Métropole dans le cadre des contentieux indemnitaires relatifs à l'instruction des autorisations d'urbanisme, la commune de Mons n'est pas fondée à appeler en garantie Toulouse Métropole pour les condamnations prononcées par le jugement du tribunal administratif de Toulouse du 8 juillet 2021 en raison des illégalités entachant le permis d'aménager du 9 août 2016 et le permis de construire du 20 avril 2018.

8. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de statuer sur la régularité du jugement, que Toulouse Métropole est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Toulouse l'a condamnée à garantir la commune de Mons des condamnations prononcées par ce même jugement à son encontre.

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 Toulouse Métropole qui n'est pas la partie perdante à la présente instance, les sommes que la commune de Mons, M. I..., Mme G... et M. H... demandent au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de l'Etat la somme demandée par Toulouse Métropole au titre des frais exposés et non compris dans les dépens sur le même fondement ni de mettre à la charge de la commune de Mons la somme demandée par M. H... au titre des mêmes dispositions.

DECIDE :

Article 1er : L'article 7 du jugement nos 1902052, 1903510 du tribunal administratif de Toulouse du 8 juillet 2021 est annulé.

Article 2 : Les conclusions d'appel en garantie formées par la commune de Mons à l'encontre de Toulouse Métropole sont rejetées.

Article 3 : Les conclusions présentées par Toulouse Métropole, la commune de Mons, M. I..., Mme G... et M. H... au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à Toulouse Métropole, à la commune de Mons, à M. D... I..., à Mme B... G... et à M. E... H....

Délibéré après l'audience du 7 septembre 2023, à laquelle siégeaient :

M. Chabert, président,
M. Haïli, président assesseur,
Mme Lasserre, première conseillère,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 21 septembre 2023.

La rapporteure,
N. Lasserre

Le président,
D. Chabert

La greffière,
N. Baali

La République mande et ordonne au préfet de la Haute-Garonne 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.

[RETOUR n°21TL23620](#)

Cour Administrative d'Appel de TOULOUSE
4ème chambre

N° 22TL21304

M. Gilbert CHAUVET et autres

Président

M. Jean-François MOUTTE

Rapporteure

Mme Nathalie LASSERRE

Rapporteure publique

Mme Marie-Odile MEUNIER-GARNER

RÉPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS
4ème chambre

Audience du 23 novembre 2023

Décision du 7 décembre 2023

68-03

C+

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. Gilbert Chauvet, la société civile immobilière GI FI CRI, la société civile immobilière Le Parc de J.A.C. et la société civile immobilière La Croix de Fer ont demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler l'arrêté du 15 octobre 2020 par lequel le maire de Sauvian a délivré un permis de construire à la société par actions simplifiée Ilot Rive Droite ainsi que la décision implicite rejetant le recours gracieux formé contre cet arrêté.

Par un jugement n° 2101762 du 7 avril 2022, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté leur demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée au greffe de la cour administrative d'appel de Marseille sous le n°22MA01304 puis au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse sous le n°22TL21304 le 7 juin 2022, M. Chauvet, la société civile immobilière GI FI CRI, la société civile immobilière Le Parc de J.A.C. et la société civile immobilière La Croix de Fer, représentés par MB Avocats, demandent à la cour :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) d'annuler l'arrêté du 15 octobre 2020 par lequel le maire de Sauvian a délivré un permis de construire à la société par actions simplifiée Ilot Rive Droite ainsi que la décision implicite rejetant le recours gracieux formé contre cet arrêté ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Sauvian une somme de 2 500 euros en application de l'article L. 761 1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- ils justifient d'un intérêt à agir dès lors qu'ils sont propriétaires de parcelles qui constituent, pour l'essentiel, le terrain d'assiette de l'opération projetée ;

- le jugement est irrégulier dès lors qu'il est insuffisamment motivé et a statué infra petita au regard du moyen soulevé en première instance et tiré de l'incompatibilité de la décision attaquée avec l'orientation 3.1.1. du schéma de cohérence territoriale du Biterrois fixant un taux de croissance démographique de 1,1% ;
- le permis de construire valant permis de démolir méconnaît les articles R. 423-1 et R. 451-1 du code de l'urbanisme ;
- l'arrêté attaqué est illégal du fait de l'illégalité de la modification du plan local d'urbanisme approuvée le 12 octobre 2020, cette dernière étant intervenue en dehors du champ d'application des articles L. 153-31 et L. 153-34 du code de l'urbanisme ;
- l'arrêté attaqué est illégal du fait de l'illégalité de la modification du plan local d'urbanisme approuvée le 12 octobre 2020, cette dernière méconnaissant l'axe 3 du projet d'aménagement et de développement durables du plan local d'urbanisme concernant l'objectif de valorisation du patrimoine communal ;
- en raison des illégalités de la modification du plan local d'urbanisme, le permis de construire ne pouvait être délivré sans méconnaître le règlement de la zone UA remis en vigueur en raison d'une hauteur excessive du bâtiment projeté.

Par un mémoire en défense, enregistré le 1er août 2022, la commune de Sauvian, représentée par la Selarl Cabinet d'Avocat Valette-Berthelsen, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge solidaire des requérants une somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- le jugement est suffisamment motivé ;
- les autres moyens soulevés par M. Chauvet et les autres requérants ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 13 janvier 2023, la société par actions simplifiée Ilot Rive Droite, représentée par Me Pourret, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge solidaire des requérants une somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- le jugement est suffisamment motivé ;
- les autres moyens soulevés par M. Chauvet et les autres requérants ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 11 avril 2022, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat a attribué à la cour administrative d'appel de Toulouse le jugement de la requête de M. Chauvet et des autres requérants.

La clôture immédiate de l'instruction a été fixée au 2 février 2023.

Par courrier du 16 novembre 2023, les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que la cour est susceptible de surseoir à statuer, en application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, afin de permettre la régularisation du vice tiré de la méconnaissance de l'article R. 423-1 du code de l'urbanisme.

Par un mémoire, enregistré le 18 novembre 2023, la société par actions simplifiée Ilot Rive Droite, représentée par Me Pourret, a répondu à ce moyen d'ordre public.

Par un mémoire, enregistré le 18 novembre 2023, les requérants, représentés par Hortus Avocats, ont répondu à ce moyen d'ordre public.

Par un mémoire, enregistré le 20 novembre 2023, la commune de Sauvian, représentée par la Selarl Cabinet d'Avocat Valette-Berthelsen, a répondu à ce moyen d'ordre public.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

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

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Lasserre, première conseillère,
- les conclusions de Mme Meunier-Garner, rapporteure publique,
- et les observations de Me Bonnet, représentant M. Chauvet et les autres requérants, Me Valette, représentant la commune de Sauvian et de Me Pourret, représentant la société Ilot Rive Droite.

Une note en délibéré, présentée par la société Ilot Rive Droite, représentée par Me Pourret, a été enregistrée le 24 novembre 2023.

Une note en délibéré, présentée par la commune de Sauvian, représentée par le Selarl Cabinet d'avocat Valette-Berthelsen, a été enregistrée le 27 novembre 2023.

Considérant ce qui suit :

1. La société Ilot Rive Droite a déposé le 9 juillet 2020 auprès des services de la commune de Sauvian une demande de permis de construire pour la réalisation d'un ensemble immobilier de quatre bâtiments de logements collectifs et de sept cellules de services. Par un arrêté du 15 octobre 2020, le maire de Sauvian a délivré le permis de construire sollicité. Par la présente requête, M. Chauvet ainsi que trois sociétés civiles immobilières dont il est le gérant relèvent appel du jugement par lequel le tribunal administratif de Montpellier a rejeté leur demande tendant à l'annulation de cet arrêté et de la décision tacite rejetant leur recours gracieux.

Sur la régularité du jugement :

2. Les premiers juges, qui n'étaient pas tenus de répondre à tous les arguments des requérants, ont suffisamment motivé leur réponse au moyen tiré de l'incompatibilité de la décision attaquée avec l'orientation 3.1.1. du schéma de cohérence territoriale du Biterrois fixant un taux de croissance démographique de 1,1% aux points 9 à 10 du jugement. Par suite, le jugement attaqué n'est pas irrégulier pour ce motif.

Sur les conclusions en annulation :

3. Aux termes de l'article R. 423-1 du code de l'urbanisme : « Les demandes de permis de construire, d'aménager ou de démolir et les déclarations préalables sont adressées par pli recommandé avec demande d'avis de réception ou déposées à la mairie de la commune dans laquelle les travaux sont envisagés : a) Soit par le ou les propriétaires du ou des terrains, leur mandataire ou par une ou plusieurs personnes attestant être autorisées par eux à exécuter les travaux ; / (...) c) Soit par une personne ayant qualité pour bénéficier de l'expropriation pour cause d'utilité publique. ». Le dernier alinéa de l'article R. 451-1 du même code applicable à la demande de permis de démolir dispose que : « La demande comporte également l'attestation du ou des demandeurs qu'ils remplissent les conditions définies à l'article R. 423-1 pour déposer une demande de permis. ».

4. Il résulte de ces dispositions que les demandes de permis de construire doivent seulement comporter l'attestation du pétitionnaire qu'il remplit les conditions définies à l'article R. 423-1 cité ci-dessus. Les autorisations d'utilisation du sol, qui ont pour seul objet de s'assurer de la conformité des travaux qu'elles autorisent avec la législation et la réglementation d'urbanisme, étant accordées sous réserve du droit des tiers, il n'appartient pas à l'autorité compétente de vérifier, dans le cadre de l'instruction d'une demande de

permis, la validité de l'attestation établie par le demandeur. Toutefois, lorsque l'autorité saisie de la demande vient à disposer au moment où elle statue, sans avoir à procéder à une instruction lui permettant de les recueillir, d'informations de nature à établir le caractère frauduleux de cette attestation ou faisant apparaître, sans que cela puisse donner lieu à une contestation sérieuse, que le pétitionnaire ne dispose, contrairement à ce qu'implique l'article R. 423-1 du code de l'urbanisme, d'aucun droit à la déposer, il lui revient de refuser pour ce motif le permis sollicité.

5. Il en est notamment ainsi lorsque l'autorité saisie de la demande de permis est informée de ce que le juge judiciaire a remis en cause le droit de propriété sur le fondement duquel le pétitionnaire a présenté sa demande. Mais, lorsque le pétitionnaire est, pour le terrain faisant l'objet de la demande de permis, titulaire d'une promesse de vente consentie par son propriétaire qui n'a pas été remise en cause par le juge judiciaire à la date à laquelle l'autorité administrative se prononce, l'attestation par laquelle il déclare remplir les conditions pour déposer la demande de permis ne peut, en l'absence de manœuvre frauduleuse, être écartée par l'autorité administrative pour refuser de délivrer le permis sollicité.

6. D'une part, il ressort des pièces du dossier que, par délibération du 24 juin 2019, le conseil municipal de Sauvian a décidé de l'engagement d'une procédure visant à faire déclarer d'utilité publique l'opération de renouvellement urbain que la commune envisage sur les parcelles des requérants faisant l'objet d'une réserve foncière. Toutefois, l'utilité publique de l'opération en cause n'a été déclarée que le 27 juillet 2021 par le préfet de l'Hérault. Par suite, la société Ilot Rive Droite ne peut être regardée comme ayant qualité pour bénéficier de l'expropriation pour cause d'utilité publique au sens des dispositions du c) de l'article R. 421-3 du code de l'urbanisme à la date de délivrance du permis de construire en litige.

7. D'autre part, il ressort également des pièces du dossier que la commune a conclu le 26 août 2020 avec les sociétés Buesa et Buesa AP, auxquelles s'est substituée la société Ilot Rive droite, une promesse synallagmatique de vente du terrain faisant l'objet de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique engagée par la commune par délibération du 24 juin 2019. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que la commune n'était pas propriétaire du terrain à la date d'édition de l'arrêté en litige, le transfert de propriété à son profit n'ayant pas été prononcé par le juge judiciaire, et ne pouvait donc autoriser la société Ilot Rive droite à exécuter des travaux sur ce terrain qui appartenait, à la même date, aux requérants. De même, le contrat de concession conclu le 26 août 2020 sur le fondement de l'article L. 1121-1 du code de la commande publique n'a ni pour objet ni pour effet de permettre à la commune d'autoriser la société Ilot Rive Droite à effectuer des travaux sur un terrain dont elle n'est pas propriétaire. Dans ces conditions, dès lors que la promesse de vente précisait que la commune n'était pas propriétaire du terrain en litige et alors même que cette dernière n'a pas été remise en cause par le juge judiciaire, la commune disposait de cette information qui faisait apparaître, sans avoir à procéder à une instruction lui permettant de la recueillir et sans que cela puisse donner lieu à une contestation sérieuse, que le pétitionnaire ne disposait d'aucun droit à déposer une demande de permis de construire. Par suite, la société Ilot Rive Droite ne peut être regardée comme ayant qualité pour déposer une demande de permis de construire et de démolir au sens des dispositions du a) de l'article R. 421-3 du code de l'urbanisme à la date de délivrance de l'autorisation en litige.

8. Il résulte de ce qui précède que les requérants sont fondés à soutenir que la demande de permis de construire et de permis de démolir a été présentée en violation des articles R. 423-1 et R. 451 1 du code de l'urbanisme.

Sur l'application des articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme :

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

régularisation est notifiée dans ce délai au juge, celui-ci statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations. Le refus par le juge de faire droit à une demande de sursis à statuer est motivé. ».

10. Il résulte de ces dispositions, éclairées par les travaux parlementaires, que lorsque le ou les vices affectant la légalité de l'autorisation d'urbanisme dont l'annulation est demandée, sont susceptibles d'être régularisés, le juge doit surseoir à statuer sur les conclusions dont il est saisi contre cette autorisation. Il invite au préalable les parties à présenter leurs observations sur la possibilité de régulariser le ou les vices affectant la légalité de l'autorisation d'urbanisme. Un vice entachant le bien-fondé de l'autorisation d'urbanisme est susceptible d'être régularisé, même si cette régularisation implique de revoir l'économie générale du projet en cause, dès lors que les règles d'urbanisme en vigueur à la date à laquelle le juge statue permettent une mesure de régularisation qui n'implique pas d'apporter à ce projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même.

11. D'une part, il ressort des pièces du dossier que les requérants, qui sont les propriétaires du terrain d'assiette du projet, n'entendent pas autoriser la société Ilot Rive Droite à exécuter des travaux sur celui-ci. D'autre part, l'arrêté du 27 juillet 2021 par lequel le préfet de l'Hérault a déclaré l'utilité publique de l'opération de renouvellement urbain envisagée sur les parcelles en cause et l'arrêté de cessibilité de ces parcelles du 13 septembre 2021 ont été annulés par un jugement du tribunal administratif de Montpellier du 9 mai 2023 dont la commune a relevé appel. Si la commune de Sauvian a, par une nouvelle délibération du 25 mai 2023, décidé de relancer une procédure visant à faire déclarer d'utilité publique l'opération de renouvellement urbain qu'elle envisage sur ces parcelles, elle n'a pas qualité pour autoriser la société Ilot Rive Droite à exécuter des travaux sur les parcelles appartenant aux requérants. Dans les circonstances particulières de l'espèce, l'illégalité retenue aux points 3 à 8 du présent arrêt tirée de la méconnaissance de l'article R. 423-1 du code de l'urbanisme ne présente donc pas un caractère régularisable. Par suite, il n'y a pas lieu de faire application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme.

12. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, les autres moyens invoqués par M. Chauvet et les autres requérants, tant en première instance qu'en appel n'apparaissent pas de nature à justifier, en l'état du dossier, l'annulation des décisions du maire de Sauvian.

13. Il résulte de ce qui précède que M. Chauvet et les autres requérants sont fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté leur demande tendant à l'annulation de l'arrêté du 15 octobre 2020 et de la décision implicite rejetant le recours gracieux formé contre cet arrêté.

Sur les frais liés au litige :

14. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de M. Chauvet et des autres requérants, qui ne sont pas les parties perdantes à la présente instance, la somme que la commune de Sauvian et la société Ilot Rive Droite demandent au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Sauvian une somme globale de 1 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative à verser à M. Chauvet et aux autres requérants.

DECIDE :

Article 1er : Le jugement du tribunal administratif de Montpellier du 7 avril 2022, l'arrêté du maire de Sauvian du 15 octobre 2020 et la décision implicite rejetant le recours gracieux formé contre cet arrêté sont annulés.

Article 2 : La commune de Sauvian versera à M. Chauvet et aux autres requérants une somme globale de 1 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions de la commune de Sauvian et de la société Ilot Rive Droite présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à M. Gilbert Chauvet, premier dénommé pour l'ensemble des requérants, à la commune de Sauvian et à la société par actions simplifiée Ilot Rive Droite.

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

M. Moutte, président,
M. Jazon, premier conseiller,
Mme Lasserre, première conseillère,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 7 décembre 2023.

La rapporteure,
N. Lasserre

Le président,
J.-F. Moutte

La greffière,
N. Baali

La République mande et ordonne au préfet de l'Hérault 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

[RETOUR n°22TL21304](#)

Cour Administrative d'Appel de TOULOUSE
4ème chambre

N° 21TL24729

M. Gilbert CHAUVET et autres

Président

M. Denis CHABERT

Rapporteuse

Mme Nathalie LASSERRE

Rapporteuse publique

Mme Marie-Odile MEUNIER-GARNER

RÉPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

4ème chambre

Décision du jeudi 21 décembre 2023

SCP COURRECH & ASSOCIES – AVOCATS

C+

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. C... A... et M. B... A... ont demandé au tribunal administratif de Toulouse, à titre principal, d'annuler la délibération du 17 décembre 2019 par laquelle le conseil municipal de la commune de Saint-Sulpice-la-Pointe a approuvé la révision du plan local d'urbanisme communal en tant que l'orientation d'aménagement et de programmation des Montamats comporte un " principe de desserte à respecter " prévu sur des parcelles lui appartenant et les décisions rejetant leurs recours gracieux, et, à titre subsidiaire, d'annuler cette même délibération en tant qu'elle prévoit ce " principe de desserte " sur la seule partie prolongeant le cheminement depuis la parcelle cadastrée ... jusqu'à la route de Roqueserière et la connexion de cette parcelle avec celle cadastrée

Par un jugement nos 2002387, 2002388 du 29 octobre 2021, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté leurs demandes. Procédure devant la cour :

Par une requête et un mémoire, enregistrés au greffe de la cour administrative d'appel de Bordeaux sous le n°21BX04729 puis au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse sous le n° 21TL24729 les 24 décembre 2021 et 29 septembre 2022, MM. A..., représentés par Me Dupey, demandent à la cour :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) à titre principal, d'annuler la délibération du 17 décembre 2019 par laquelle le conseil municipal de Saint-Sulpice-la-Pointe a approuvé la révision du plan local d'urbanisme de la commune en tant que l'orientation d'aménagement et de programmation des Montamats comporte un " principe de desserte à respecter " prévu sur des parcelles lui appartenant et les décisions rejetant leurs recours gracieux, et, à titre subsidiaire, d'annuler cette même délibération en tant qu'elle prévoit ce " principe de desserte " sur la seule partie prolongeant le cheminement depuis la parcelle cadastrée ... jusqu'à la route de Roqueserière et la connexion de cette parcelle avec celle cadastrée ... ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Sainte-Sulpice-la-Pointe une somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- le " principe de desserte à respecter " prévu par l'orientation d'aménagement et de programmation des Montamats n'est pas justifiée par l'intérêt général ;
- il est contraire au projet d'aménagement et de développement durables du plan local d'urbanisme ;
- il est entaché d'un vice de procédure en l'absence de production d'une étude naturaliste ;
- il est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation au regard de la zone Uc du plan local d'urbanisme ;
- il les discrimine ;
- en outre, la fin de non-recevoir opposée en défense doit être écartée.

Par des mémoires en défense, enregistré les 13 juillet 2022 et 13 octobre 2022, la commune de Saint-Sulpice-la-Pointe, représentée par Me Courrech, conclut, à titre principal, au rejet de la requête comme irrecevable et, à titre subsidiaire, à son rejet au fond et à ce qu'il soit mis à la charge de MM. A... une somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable dès lors qu'elle se borne à reproduire les arguments de première instance sans apporter de moyens nouveaux ;
- aucun des moyens soulevés par les MM. A... n'est fondé.

Par ordonnance du 11 avril 2022, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat a attribué à la cour administrative d'appel de Toulouse le jugement de la requête de MM. A....

Par ordonnance du 30 septembre 2022, la clôture d'instruction a été fixée au 27 octobre 2022.

Par lettre du 29 novembre 2023, la cour a informé les parties, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que l'arrêt à intervenir était susceptible d'être fondé sur un moyen d'ordre public tiré de l'irrecevabilité des conclusions tendant à l'annulation du seul " principe de desserte à respecter " contenu dans l'orientation d'aménagement et de programmation des Montamats, ce dernier n'étant pas divisible des autres dispositions de cette orientation avec lesquelles il forme un ensemble complet et cohérent. Cf, CE n° 12957, Ministre de l'Environnement et du cadre de vie c/ Poidevin.

Vu les autres pièces du dossier. Vu

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

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience. Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Lasserre, première conseillère,
- les conclusions de Mme Meunier-Garner, rapporteure publique,
- et les observations de Me Dupey, représentant MM. A..., et de Me Marti, représentant la commune de Saint-Sulpice-la-Pointe.

Considérant ce qui suit :

1. M. C... A... et M. B... A... relèvent appel du jugement du 29 octobre 2021 par lequel le tribunal administratif de Toulouse a rejeté leurs demandes tendant à l'annulation de la délibération du 17 décembre 2019 du conseil municipal de Saint-Sulpice-la-Pointe (Tarn) approuvant la révision du plan local d'urbanisme en tant que l'orientation d'aménagement et de programmation des Montamats comporte un " principe de desserte à respecter " et des décisions rejetant leurs recours gracieux.

Sur la recevabilité de la demande de première instance :

2. D'une part, le juge administratif, lorsqu'il est saisi de conclusions tendant à l'annulation partielle d'un acte dont les dispositions forment un tout indivisible est tenu de rejeter ces conclusions comme irrecevables quels que soient les moyens invoqués contre la décision attaquée.

3. D'autre part, aux termes de l'article L. 151-2 du code de l'urbanisme : " Le plan local d'urbanisme comprend : / (...) 3° Des orientations d'aménagement et de programmation (...) ". Aux termes de l'article L. 151-6 du même code dans sa rédaction applicable : " Les orientations d'aménagement et de programmation comprennent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports, les déplacements ". Aux termes de l'article L. 151-7 dudit code : " I. - Les orientations d'aménagement et de programmation peuvent notamment : / (...) 5° Prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics (...) ". Une disposition du règlement ou une partie du document graphique qui lui est associé ne peut être regardée comme étant divisible que si le reste du plan forme avec les éléments du document d'urbanisme immédiatement antérieur le cas échéant remis en vigueur, un ensemble complet et cohérent.

4. Il ressort des pièces du dossier que le plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Sulpice-la-Pointe, approuvé par la délibération du 17 décembre 2019, comprend une orientation d'aménagement et de programmation dite des Montamats dont l'objet est de prévoir la densification de ce quartier placé entre la zone d'aménagement commercial des portes du Tarn et le centre-ville en le reconnectant avec les lotissements l'environnant et en encourageant les mobilités douces. Cette orientation se matérialise sous la forme de deux secteurs différents dédiés respectivement à l'habitat individuel et à l'habitat en R+1 et identifie à l'intérieur de son périmètre des " parcelles hors OAP ". Enfin des flèches à double sens de circulation sont matérialisées en deux endroits à l'intérieur du même périmètre et sont dénommées " Principe de desserte à respecter ". Si MM. Berronne entendent obtenir seulement l'annulation du " Principe de desserte à respecter " dont les flèches matérialisent les futurs axes de circulation au sein de cette orientation d'aménagement et de programmation traversant des parcelles dont ils sont propriétaires, ce " Principe de desserte à respecter " n'est pas divisible des autres dispositions avec lesquelles il forme un ensemble complet et cohérent. Par suite, MM. A... ne sont recevables à demander l'annulation ni de ce seul " Principe de desserte à respecter " ni, à titre subsidiaire, de la seule partie de ce même principe prolongeant le cheminement depuis la parcelle cadastrée ... jusqu'à la route de Roqueserièrre et la connexion de cette parcelle avec celle cadastrée

5. Il résulte de ce qui précède que MM. A... ne sont pas fondés à se plaindre de ce que le tribunal administratif de Toulouse a rejeté leurs demandes.

Sur les frais liés au litige :

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 la commune de Saint-Sulpice-la-Pointe, qui n'est pas la partie perdante à la présente instance, la somme que MM. A... demandent au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens. En revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de MM. A... une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par la commune de Saint-Sulpice-la-Pointe et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1er : La requête de MM. A... est rejetée.

Article 2 : MM. A... verseront à la commune de Saint-Sulpice-la-Pointe la somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à M. C... A..., à M. B... A... et à la commune de Saint-Sulpice-la-Pointe. Copie en sera adressée au préfet du Tarn.

Délibéré après l'audience du 7 décembre 2023, à laquelle siégeaient :

M. Chabert, président,

M. Haïli, président assesseur,

Mme Lasserre, première conseillère,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 21 décembre 2023.

La rapporteure,
N. Lasserre

Le président,
D. Chabert

La greffière,
N. Baali

La République mande et ordonne au préfet du Tarn 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.

CETAT54-01-01-02 Procédure. - Introduction de l'instance. - Décisions pouvant ou non faire l'objet d'un recours. - Actes ne constituant pas des décisions susceptibles de recours.

CETAT68-01-01-01 Urbanisme et aménagement du territoire. - Plans d'aménagement et d'urbanisme. - Plans d'occupation des sols (POS) et plans locaux d'urbanisme (PLU). - Légalité des plans.

[RETOUR n°21TL24729](#)

N° 21TL20705

Président

M. Denis CHABERT

Rapporteur

M. Xavier HAÏLI

Rapporteuse publique

Mme Marie-Odile MEUNIER-GARNER

RÉPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

4ème chambre

Décision du jeudi 13 juillet 2023

CABINET MIELLET & ASSOCIES– AVOCATS

C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. A... C... B... a demandé au tribunal administratif de Toulouse d'annuler l'arrêté du 7 septembre 2018 n° PCo8110218A0001 par lequel le maire de Garrigues a refusé de lui délivrer un permis de construire pour l'extension du bâtiment de la ferme auberge sur les parcelles cadastrées ..., pour une surface de plancher créée de 1 020 m², ensemble la décision implicite de rejet de son recours gracieux du 3 novembre 2018.

Par un jugement n° 1900692 du 18 décembre 2020, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande. Procédure devant la cour :

Par une requête et des mémoires enregistrés les 18 février 2021, 15 septembre 2021 et 2 décembre 2021 au greffe de la cour administrative d'appel de Bordeaux sous le n° 21BX00705 et ensuite sous le n° 21TL20705 au greffe de la cour administrative de Toulouse, M. B... représenté par la SELARL Miette et Associés, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du 18 décembre 2020 ;

2°) d'annuler l'arrêté du 7 septembre 2018 et la décision implicite de rejet de son recours gracieux ;

3°) d'annuler par voie d'exception la modification simplifiée n° 3 du plan local d'urbanisme de la commune de Garrigues approuvée par délibération du 16 juillet 2013 ;

4°) d'enjoindre à la commune de Garrigues de prendre une délibération approuvant au terme d'une procédure simplifiée, la modification du règlement de la zone A du plan local d'urbanisme en instaurant sur les parcelles 000 B 670 et 671, un nouveau secteur A3 autorisant des constructions en application de l'article L. 151-13 du code de l'urbanisme, dans un délai de trois mois à compter de la notification de l'arrêt à intervenir, sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard ;

5°) d'enjoindre à la commune de Garrigues de prendre un arrêté autorisant le projet de construction visé dans la demande du 7 février 2018, dans un délai d'un mois à compter de cette délibération modificative, sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard ou, à titre subsidiaire, de statuer à nouveau sur sa demande de permis dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'arrêt à intervenir, sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard ;

6°) de mettre à la charge de la commune de Garrigues, les entiers dépens, ainsi qu'une somme de 10 000 euros à lui verser en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le paragraphe 1.4 de l'article A2 du règlement du plan local d'urbanisme est illégal par voie d'exception ;
- la modification n° 3, telle qu'adoptée est inapplicable puisqu'elle a été réalisée au visa de l'article R. 123-7 du code de l'urbanisme - désormais codifié à l'article L. 151-11-2° du même code - et que l'application de cet article imposait d'identifier précisément les bâtiments pouvant faire l'objet d'un changement de destination et n'autoriserait aucunement la création d'un secteur dédié ;
- or, aucun bâtiment n'existait sur les parcelles cadastrées 000B670 et 671, lors de l'adoption de la modification n° 3 du plan ;
- ladite modification n°3 n'est pas conforme aux intentions des auteurs du plan local d'urbanisme alors que la commune avait voulu instaurer un secteur de taille et de capacité d'accueil limitées au sein de la zone A, afin de permettre de manière dérogatoire, l'édification de toutes constructions, y compris non nécessaires à l'activité agricole, au sens de l'article R. 123-7 du code de l'urbanisme ;
- le projet se situe en totalité dans le secteur A3 ;
- le projet de construction situé en zone A secteur A3 ne porte pas atteinte au foncier et à l'environnement existant et est nécessaire à l'exploitation de l'activité agricole ;
- la décision est entachée d'un détournement de pouvoir.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 13 août 2021 et le 3 novembre 2021, la commune de Garrigues, représentée par la SCP Courrech et Associés, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de M. B... la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

La clôture d'instruction a été fixée au 3 janvier 2022 par une ordonnance du 2 décembre 2021. Vu les autres pièces du dossier.

Vu

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

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience. Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Haïli, président-assesseur ;
- les conclusions de Mme Meunier-Garner, rapporteure publique,
- et les observations de Me Pangallo représentant l'appelant ;
- et les observations de Me Carteret, représentant la commune intimée.

Considérant ce qui suit :

1. M. B... est propriétaire au lieu-dit Mazies sur le territoire de la commune de Garrigues (Tarn) de diverses parcelles affectées à son activité professionnelle. Il a donné à bail certaines parcelles classées en zone agricole à la société ... dont il est le gérant et dont il possède la totalité des parts avec son épouse. L'activité de la société consiste dans la culture de céréales, de légumineuses, d'oléagineux et dans l'élevage de bœufs, veaux, agneaux et poulets. Le plan local d'urbanisme de la commune de Garrigues, approuvé le 10 février 2010, a fait l'objet d'une modification simplifiée n° 3, approuvée par délibération du conseil municipal du 16 juillet 2013. Cette modification a eu pour objet de créer un secteur A3 sur les parcelles 000 B 670 et 671 données à bail à ladite société en vue de permettre l'exercice d'activités liées à l'exploitation agricole utiles à l'équilibre économique de l'exploitation et M. B... a été autorisé à édifier une ferme auberge, une maison d'habitation ainsi qu'une boucherie. Le 7 février 2018, l'intéressé a déposé une demande de permis de construire pour l'extension de 1 020 m² de la ferme auberge " ... " existante de 270 m² sur la parcelle ... afin d'y développer une activité de cabaret avec restauration et aménagement d'un parking de 40 places, pouvant recevoir un effectif total de 836 personnes alors qu'initialement la ferme auberge

pouvait recevoir un effectif total maximum de 225 personnes. Par un arrêté du 7 septembre 2018, le maire de Garrigues a refusé de lui délivrer le permis de construire sollicité et, par une décision implicite née du silence gardé sur sa demande, a refusé de faire droit à son recours gracieux adressé le 2 novembre 2018. Par la présente requête, M. B... relève appel du jugement du 18 décembre 2020 par lequel le tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande d'annulation de cet arrêté et de la décision portant rejet de son recours gracieux. Si M. B... demande également à la cour " d'annuler par voie d'exception " la modification simplifiée n° 3 du plan local d'urbanisme de la commune de Garrigues, approuvée par délibération du 16 juillet 2013, il doit être regardé comme demandant l'annulation de l'arrêté litigieux du 7 septembre 2018 en se prévalant, par voie d'exception, de l'illégalité de la mesure réglementaire qu'il invoque.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

En ce qui concerne la règle d'urbanisme applicable :

2. Aux termes des dispositions de l'article R. 151-23 du code de l'urbanisme : " Peuvent être autorisées, en zone A : / 1° Les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou au stockage et à l'entretien de matériel agricole par tes coopératives d'utilisation de matériel agricole agréées au titre de l'article L. 525-1 du code rural et de la pêche maritime ; / 2° Les constructions, installations, extensions ou annexes aux bâtiments d'habitation, changements de destination et aménagements prévus par les articles L. 151-11, L. 151-12 et L. 151-13, dans les conditions fixées par ceux ci. " . Aux termes de l'article R. 151-27 du même code : " Les destinations de constructions sont :

/ 1° Exploitation agricole et forestière ; / 2° Habitation ; / 3° Commerce et activités de service ; / 4° Equipements d'intérêt collectif et services publics ; / 5° Autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire ". Aux termes de l'article A2 " Occupations et utilisations du sol soumises à des conditions particulières " du règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Garrigues : " (...) ne sont admises que si elles respectent les conditions ci-après : / 1.1. Les constructions et installations à condition qu'elles soient directement nécessaires à l'exploitation agricole. (...) / 1.3- Le changement de destination de bâtiments présentant un intérêt architectural ou patrimonial désignés sur les documents graphiques par une étoile à condition qu'ils soient desservis par les réseaux, que le changement de destination ne compromette pas l'exploitation agricole et qu'il ne concerne que la transformation de bâtiments agricoles en habitation ou en hôtellerie. / 1.4. Dans le secteur A3 est autorisé le changement de destination de bâtiments pour permettre l'exercice d'activités liées à l'exploitation agricole utiles à l'équilibre économique de ladite exploitation. " .

3. Pour refuser par l'arrêté en litige le permis de construire sollicité par M. B..., le maire de Garrigues a relevé que le projet d'extension de la ferme auberge est situé pour partie en zone agricole A, et pour partie en secteur A3 du plan local d'urbanisme et s'est fondé, d'une part, sur le motif tiré de ce que la construction projetée ne peut, au regard de sa destination commerciale, être considérée comme directement nécessaire à l'activité agricole au sens de l'article A2 du règlement, et d'autre part, sur le motif tiré de ce que l'extension projetée de 990 m² de surface plancher n'est pas un changement de destination de bâtiments tel qu'autorisé dans le cadre du règlement du secteur A3 du plan local d'urbanisme.

4. Il ressort des pièces du dossier, en particulier du document graphique du plan local d'urbanisme de la commune de Garrigues ainsi que du plan de masse du dossier de demande de permis de construire, que le projet d'extension en litige se situe pour partie en secteur A3 et pour partie en zone A dès lors que tant la partie la plus au sud de l'extension que l'aire de stationnement dans sa partie nord-ouest sont prévues au-delà de la limite de ce secteur en zone A. Par suite, le moyen tiré de l'erreur de fait commise par le maire de Garrigues pour avoir relevé que le projet se situe à la fois en zone A et en secteur A3 doit être écarté.

En ce qui concerne l'exception d'illégalité du paragraphe 1.4 de l'article A2 du règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Garrigues :

5. L'article L. 600-12-1 du code de l'urbanisme dispose que : " L'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale sont par elles-mêmes sans incidence sur les décisions relatives à l'utilisation du sol ou à l'occupation des sols régies par le présent code délivrées antérieurement à leur prononcé dès lors que ces annulations ou déclarations d'illégalité reposent sur un motif étranger aux règles d'urbanisme applicables au projet. / Le présent article n'est pas applicable aux décisions de refus de permis ou d'opposition à déclaration préalable. Pour ces décisions, l'annulation ou l'illégalité du document d'urbanisme leur ayant servi de fondement entraîne l'annulation de ladite décision. " .

6. Aux termes de l'article R. 123-7 du code de l'urbanisme, alors en vigueur à la date d'approbation de la modification simplifiée n°3 du plan local d'urbanisme de Garrigues : " Les zones agricoles sont dites " zones A ". Peuvent être classés en zone agricole les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles. / En zone A peuvent seules être autorisées : / les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ; / les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics, dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière dans l'unité foncière où elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages. / Les dispositions des trois alinéas précédents ne s'appliquent pas dans les secteurs délimités en application du deuxième alinéa du 14° de l'article L. 123-1-5. / En zone A est également autorisé en application du 2° de l'article R.* 123-12, le changement de destination des bâtiments agricoles identifiés dans les documents graphiques du règlement. "

7. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que la demande de permis de construire porte sur l'extension de 1 020 m² de la ferme auberge existante de 270 m² sur la parcelle ... afin d'y développer une activité de cabaret avec restauration et aménagement d'un parking de 40 places. Par suite, M. B... ne peut utilement se prévaloir de ce que le paragraphe 1.4 de l'article A2 du règlement du plan local d'urbanisme, issu de la modification n°3 adoptée par la délibération en date du 16 juillet 2013, méconnaît les dispositions de l'article R. 123-7 du code de l'urbanisme, qui autorise le changement de destination des bâtiments agricoles identifiés dans les documents graphiques du règlement, dès lors que les travaux sollicités par l'appelant ne consistent pas en un changement de destination du bâtiment existant mais en la réalisation d'une nouvelle construction.

8. En second lieu, il appartient aux auteurs d'un plan local d'urbanisme de déterminer le parti d'aménagement à retenir pour le territoire concerné par le plan, en tenant compte de la situation existante et des perspectives d'avenir, et de fixer en conséquence le zonage et les possibilités de construction. Leur appréciation sur ces différents points ne peut être censurée par le juge administratif qu'au cas où elle serait entachée d'une erreur manifeste ou fondée sur des faits matériellement inexacts.

9. Pour les mêmes motifs que ceux précédemment exposés, le requérant ne peut utilement soutenir que la modification n°3 " ne serait pas conforme aux intentions des auteurs du plan local d'urbanisme ", s'agissant d'une disposition qui ne s'applique qu'aux changements de destination des constructions existantes. En tout état de cause, il ressort des pièces du dossier, notamment de l'exposé des motifs de la modification simplifiée n°3 du plan local d'urbanisme, et n'est pas sérieusement contesté, que les auteurs du plan local d'urbanisme ont créé un secteur A3 en zone agricole en vue de permettre de développer un projet lié à l'activité agricole et " de rendre possible le changement de destination de constructions existantes situées dans la zone A pour permettre l'exercice d'activités liées à l'exploitation agricole utiles à l'équilibre économique de l'exploitation, particulièrement lorsqu'il s'agit d'une exploitation privilégiant l'intégration verticale (par exemple élevage dont l'alimentation est issue de la production de l'exploitation) avec transformation et vente directe aux consommateurs. ". Si l'appelant fait valoir qu'aucune construction n'existait au sein du secteur A3 à la date de la modification simplifiée n°3 du plan local d'urbanisme, il ressort des pièces du dossier, en particulier d'une vue aérienne de juillet 2013 produite par la commune en défense, qu'il existait d'ores et déjà à cette date une construction au sein du secteur A3. Compte tenu de ces éléments et de l'intention des auteurs du plan local d'urbanisme, le moyen ainsi énoncé du requérant tiré de l'erreur manifeste d'appréciation entachant un tel classement ne peut être qu'écarté.

En ce qui concerne les autres moyens :

10. Dès lors que le projet en litige ne se limite pas à un simple changement de destination mais vise à réaliser une nouvelle construction au sein du secteur A3 délimité par le plan local d'urbanisme, les dispositions du règlement applicables au sein du secteur A3 s'opposent à ce qu'un tel projet soit autorisé, à supposer même qu'il serait lié à l'exploitation agricole et participerait de son équilibre économique.

11. Il ressort des pièces du dossier que la demande de permis de construire de M. B... porte sur l'extension de 1 020 m² d'une ferme auberge existante pour l'édification d'une salle de spectacles sous licence d'entrepreneur de spectacle, avec augmentation de la capacité d'accueil portée à 836 personnes classant l'établissement recevant du public en 2ème catégorie, alors qu'initialement la ferme auberge pouvait recevoir un effectif total maximum de 225 personnes. Si M. B... fait valoir qu'il commercialisera à cette occasion les produits de l'exploitation, une telle circonstance n'est pas de nature à faire regarder le projet d'aménagement d'une salle destinée à l'organisation de spectacles comme directement nécessaire à

son activité agricole. Par suite, alors que cette activité commerciale est de nature à remettre en cause la destination agricole avérée des constructions et installations existantes, c'est sans commettre d'erreur d'appréciation que le maire de Garrigues a, au regard des dispositions du paragraphe 1.1 de l'article A2 du règlement du plan local d'urbanisme rejeté la demande d'autorisation de l'appelant.

12. Enfin, l'appelant soutient à nouveau en appel que le refus de permis de construire opposé à sa demande est entaché de détournement de pouvoir dès lors que l'accès aux principaux bâtiments composant la ferme " ... " intervient au moyen d'une servitude de passage grevant des terrains dont le propriétaire était le maire de Garrigues au moment des faits, lequel aurait dû se déporter de l'instruction de sa demande en application de l'article L. 422-7 du code de l'urbanisme. Toutefois, il ne ressort d'aucune des pièces du dossier que l'arrêté en litige, fondé légalement sur l'application de la règle d'urbanisme au terrain d'assiette du projet, aurait été pris dans un but étranger à l'intérêt général par le maire, lequel ne peut être regardé comme intéressé au projet dans les circonstances de l'espèce. Par suite, le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi.

13. Il résulte de tout ce qui précède que M. B... n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande d'annulation de l'arrêté en litige.

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

14. Le présent arrêt qui rejette les conclusions à fin d'annulation de la requête d'appel, n'appelle aucune mesure d'exécution au sens des articles L. 911-1 et suivants du code de justice administrative. Par suite les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte de la requête doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

15. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative s'opposent à ce que soit mise à la charge de la commune intimées, qui n'a pas la qualité de partie perdante, la somme sollicitée par l'appelant au titre des frais non compris dans les dépens. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de M. B... la somme que demande la commune de Garrigues sur le fondement des mêmes dispositions.

D E C I D E :

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

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

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à M. A..., C... B... et à la commune de Garrigues.

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

M. Chabert, président,

M. Haïli, président assesseur,

M. Jazon, premier conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 13 juillet 2023.

Le président-assesseur,

X. Haïli

Le président,

D. Chabert

La greffière,

C. Lanoux

La République mande et ordonne au préfet du Tarn 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.

CETAT68-03 Urbanisme et aménagement du territoire. - Permis de construire.

[RETOUR n°21TL20705](#)

Cour Administrative d'Appel de TOULOUSE
4ème chambre

N° 21TL24238

ASSOCIATION NON AU GRATTE CIEL DE TOULOUSE et autres

M. Xavier HAÏLI
Rapporteur

RÉPUBLIQUE FRANCAISE

Mme Marie-Odile MEUNIER-GARNER
Rapporteuse publique

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS
4ème chambre

Audience du 17 octobre 2023
Décision du 9 novembre 2023

68-01

C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Les associations non au gratte-ciel de Toulouse, les amis de la Terre Midi-Pyrénées et droit au logement 31 ont demandé au tribunal administratif de Toulouse d'annuler la délibération du 12 avril 2018 par laquelle l'assemblée délibérante de Toulouse Métropole a approuvé la première modification simplifiée du plan local d'urbanisme de Toulouse Métropole, commune de Toulouse.

Par un jugement n°1804761 du 17 septembre 2021, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté leur demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête enregistrée le 17 novembre 2021 au greffe de la cour administrative de Bordeaux sous le numéro 21BX04238, puis au greffe de la cour administrative de Toulouse sous le numéro 21TL24238, et un mémoire en réplique enregistré le 2 février 2023, les associations non au gratte-ciel de Toulouse, les amis de la Terre Midi-Pyrénées et droit au logement 31, représentées par Me Terrasse, demandent à la cour :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) d'annuler la délibération du 12 avril 2018 ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros à verser à chaque association au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- elles justifient de leur qualité et de leur intérêt à agir ;

Sur la régularité du jugement :

- le tribunal ne s'est pas prononcé sur l'ensemble des branches du moyen tiré du détournement de pouvoir ;

Sur le bien-fondé du jugement :

- le rapport de présentation est insuffisant ;

- le règlement du plan local d'urbanisme, tel que modifié par la délibération en litige, n'est pas cohérent avec les objectifs fixés par le projet d'aménagement et de développement durables en méconnaissance de l'article L. 151-8 du code de l'urbanisme, au regard des axes tendant à développer une production de logements ambitieuse et à proposer une offre de logements adaptée visant à lutter contre les situations d'exclusion ;

- le règlement méconnaît les objectifs de diversité sociale au regard de l'article L. 151 15 du code de l'urbanisme, dès lors qu'il n'est prévu aucun pourcentage minimum de surface de plancher affectée à la diversité sociale ;

- le règlement méconnaît les règles de mixité sociale au regard des articles R. 151-37 et R. 151-21 du code de l'urbanisme ;

- la délibération est entachée d'un détournement de pouvoir dans la mesure où la modification portant sur l'adaptation de la règle relative à la diversité sociale ne poursuit pas un but d'intérêt général mais vise à accélérer la réalisation du projet de construction dénommé « Tour Occitanie ».

Par des mémoires en défense, enregistrés le 5 décembre 2022 et le 30 mai 2023, Toulouse Métropole, représentée par la SCP Bouyssou et Associés, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge solidaire des associations une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les conclusions d'appel de l'association non au gratte-ciel sont irrecevables faute de justifier d'une décision de son conseil d'administration l'autorisant à interjeter appel ;

- les moyens soulevés par les associations ne sont pas fondés.

La clôture d'instruction a été fixée au 5 juin 2023 par une ordonnance en date du même jour.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;

- le code général des collectivités territoriales ;

- le code de l'urbanisme ;

- le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 ;

- 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. Haïli, président-assesseur ;

- les conclusions de Mme Meunier-Garner, rapporteure publique,

- les observations de Me Terrasse représentant les associations appelantes ;

- et les observations de Me Dunyach représentant Toulouse métropole.

Considérant ce qui suit :

1. Par délibération du 3 octobre 2017, l'assemblée délibérante de Toulouse Métropole a prescrit la première modification simplifiée du plan local d'urbanisme de Toulouse Métropole, commune de Toulouse. Par arrêté du 4 décembre suivant, le président de Toulouse Métropole a arrêté les modalités de mise à disposition du

projet. Par délibération du 12 avril 2018, l'assemblée délibérante de Toulouse Métropole a tiré le bilan de la mise à disposition du public, a examiné les avis émis par les personnes publiques associées et a approuvé le projet de modification simplifiée. Les associations non au gratte-ciel de Toulouse, les amis de la Terre Midi-Pyrénées et droit au logement 31 relèvent appel du jugement du 17 septembre 2021 par lequel le tribunal administratif de Toulouse a rejeté leur demande d'annulation de cette délibération.

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. Les associations appelantes soutiennent que le jugement est insuffisamment motivé en ce qu'il ne s'est pas prononcé sur l'ensemble des éléments avancés à l'appui du moyen tiré du détournement de pouvoir dont serait entachée la délibération en litige. Toutefois, le jugement attaqué, qui traite à son point 8 de l'objet de la modification simplifiée approuvée par cette délibération ainsi que de l'objectif de ses auteurs de favoriser la réalisation d'un projet urbain d'ensemble et écarte, par une motivation suffisante, l'existence d'un but étranger à ceux au vu desquels le pouvoir de prendre cet acte leur avait été conféré, n'était pas tenu de répondre à tous les arguments développés par ces dernières. Il s'ensuit que le jugement attaqué n'est pas entaché d'irrégularité à ce titre.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

3. Il ressort des pièces du dossier que la modification simplifiée du plan local d'urbanisme de Toulouse Métropole, commune de Toulouse, approuvée par la délibération en litige a notamment pour objet amender l'annexe réglementaire du règlement écrit relative à la diversité sociale de l'habitat afin d'introduire la possibilité d'apprécier les obligations en matière de logement social, dans le cas d'une opération d'aménagement concédée, à l'échelle globale de l'opération en ce qui concerne la première phase de l'opération d'aménagement concédée de « Toulouse EuroSudOuest » devenue depuis lors « Grand Matabiau – quais d'Oc ».

En ce qui concerne le rapport de présentation :

4. Aux termes de l'article L. 151 4 du code de l'urbanisme : « Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement. / Il s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces et de développement agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services. / Il analyse la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme et la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales. Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers. Il justifie les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques (...) ». Et l'article R. 151 2 du même code précise que : « Le rapport de présentation comporte les justifications de : / 1° La cohérence des orientations d'aménagement et de programmation avec les orientations et objectifs du projet d'aménagement et de développement durables ; / 2° La nécessité des dispositions édictées par le règlement pour la mise en œuvre du projet d'aménagement et de développement durables et des différences qu'elles comportent, notamment selon qu'elles s'appliquent à des constructions existantes ou nouvelles ou selon la dimension des constructions ou selon les destinations et les sous destinations de constructions dans une même zone ; / 3° La complémentarité de ces dispositions avec les orientations d'aménagement et de programmation mentionnées à l'article L. 151 6 ; / 4° La délimitation des zones prévues par l'article L. 151 9 ; / 5° L'institution des zones urbaines prévues par l'article R. 151 19, des zones urbaines ou zones à urbaniser prévues par le deuxième alinéa de l'article R. 151 20 lorsque leurs conditions d'aménagement ne font pas l'objet de

dispositions réglementaires ainsi que celle des servitudes prévues par le 5° de l'article L. 151 41 ; / 6° Toute autre disposition du plan local d'urbanisme pour laquelle une obligation de justification particulière est prévue par le présent titre. / Ces justifications sont regroupées dans le rapport. ». Enfin aux termes de l'article R. 151-5 du même code : « Le rapport de présentation est complété par l'exposé des motifs des changements apportés lorsque le plan local d'urbanisme est : / (...) 2° Modifié ; (...) ».

5. D'une part, il ressort des pièces du dossier que la première modification simplifiée du plan local d'urbanisme est accompagnée d'un rapport de présentation contenant une explication des choix retenus pour établir les zones, le règlement, les orientations d'aménagement et de programmation ainsi que les changements apportés. Ce rapport précise en particulier le type de modification, la justification de l'adaptation de la règle relative à la diversité sociale et expose que cette diversité pourra s'apprécier, pour l'opération d'aménagement concédé de « Toulouse EuroSudOuest », à l'échelle globale de la 1ère phase de ladite opération. Le rapport de présentation retient l'absence d'incidence des modifications envisagées sur les objectifs de mixité fonctionnelle et sociale à l'échelle du projet urbain ainsi que sur l'environnement et recense enfin les document modifiés, soit les dispositions communes et les annexes règlementaires du règlement écrit, la modification du graphique de détail de type B de la page 89 du document graphique du règlement, cahier au 1/2500ème, et l'ajout de la phase 1 du périmètre de l'opération d'aménagement concédé de « Toulouse EuroSudOuest » aux graphiques d'information dans les annexes du plan local d'urbanisme. En l'absence d'incidence de la modification en litige sur le contenu même des prescriptions en faveur de la diversité sociale de l'habitat, notamment sur les seuils de surface plancher à usage d'habitation en mètre carré, les pourcentages minimums de surface de plancher affectée aux logements locatifs sociaux et aux logements en accession sociale ou à prix maîtrisé, ainsi que sur le périmètre des six territoires concernés sur la commune de Toulouse, le rapport de présentation n'avait pas, contrairement à ce que soutiennent les associations appelantes, à analyser l'état du parc de logements sociaux à l'échelle du périmètre de l'opération en cause.

6. D'autre part, s'il est vrai que l'exposé des motifs ne mentionne pas explicitement que la phase 1 de l'opération « Toulouse EuroSudOuest » se situe en territoire de centralités (T1), le rapprochement entre la carte de délimitation des six territoires sur la commune de Toulouse, laquelle est contenue dans l'exposé des motifs, et la pièce 5C annexée à la délibération attaquée dont l'objet est de délimiter le périmètre de cette phase 1, permet de constater que ce périmètre de l'opération d'aménagement concédée s'inscrit au sein du territoire T1.

7. Enfin, au stade de la contestation du contenu du rapport de présentation, les associations appelantes ne peuvent utilement contester l'objet même de la délibération en litige ainsi que l'absence d'explication des modalités qui permettraient de s'assurer qu'un tel assouplissement de la servitude de mixité sociale à l'échelle du périmètre de la première phase de l'opération « Toulouse EuroSudOuest » ne viendrait pas entraver l'atteinte de l'objectif de mixité sociale, une telle contestation relevant de la légalité interne de cette modification.

8. Il résulte de ce qui précède que le rapport de présentation présente de façon suffisamment précise les motifs justifiant la modification du règlement du plan local d'urbanisme. Par suite et dans ces conditions, le moyen tiré du caractère insuffisant du rapport de présentation doit être écarté.

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 151-15 du code de l'urbanisme :

9. Aux termes de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme : « Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : / (...) 3°) La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat (...) ». Aux termes de l'article L. 151-15 du même code : « Le règlement peut délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme est affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale. ».

10. La délibération en litige prévoit qu'à l'intérieur du périmètre de la phase 1 « Toulouse EuroSudOuest », lequel a été précisément défini au sein de la pièce 5 C annexée à cette délibération, le respect de la règle fixée en termes de production de logement sociaux s'appréciera à l'échelle globale de l'opération. Si la modification simplifiée en litige a pour objet d'assouplir à l'échelle de l'opération en cause les conditions d'appréciation du respect des règles relatives à la mixité sociale, cette modification n'a toutefois pas pour conséquence d'amender les modalités de calcul déterminant le nombre de logements sociaux à créer au sein du périmètre retenu, en particulier le pourcentage minimum de surface de plancher affectée aux logements locatifs sociaux et aux logements en accession sociale ou à prix maîtrisé. La circonstance que le périmètre concerné de la phase 1 de l'opération « Toulouse EuroSudOuest » soit régi par un contrat de concession d'aménagement conclu entre Toulouse Métropole et l'aménageur, détaillant le programme des constructions pour la période 2017-2020, est par elle-même sans incidence sur la légalité de la délibération en litige, dès lors que le contrat de concession et ses éventuels avenants ou évolutions demeurent soumis aux mêmes obligations réglementaires afférentes à la servitude de mixité sociale. En outre, le contrôle de compatibilité du parti pris d'urbanisme ainsi décrit avec la conciliation des objectifs définis par l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme ne peut s'opérer à l'échelle du seul périmètre critiqué par les associations appelantes, mais doit prendre en compte l'ensemble de ces objectifs, à l'échelle du territoire couvert par le document, en prenant en compte la vocation des autres zones urbaines, qui comprennent notamment des dispositions relatives à la mixité sociale et fonctionnelle. Enfin, il n'appartient pas au juge administratif de contrôler l'opportunité du choix fait par Toulouse Métropole de ne pas recourir au dispositif de l'orientation et d'aménagement de programmation pour fixer le cadre des opérations d'aménagement de la première phase du projet « Toulouse EuroSudOuest ». Par conséquent, les associations appelantes ne sont pas fondées à soutenir que le parti pris des auteurs de la modification simplifiée en litige méconnaîtrait l'objectif de mixité sociale et qu'il serait incompatible avec les prescriptions de l'article L. 151-15 du code de l'urbanisme.

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance des articles R. 151-37 et R. 151-21 du code de l'urbanisme :

11. Aux termes des dispositions du VI de l'article 12 du décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre 1er du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme : « Les dispositions des articles R. 123 1 à R. 123 14 du code de l'urbanisme dans leur rédaction en vigueur au 31 décembre 2015 restent applicables aux plans locaux d'urbanisme dont l'élaboration, la révision, la modification ou la mise en compatibilité a été engagée avant le 1er janvier 2016. Toutefois, dans les cas d'une élaboration ou d'une révision prescrite sur le fondement du I de l'article L. 123 13 en vigueur avant le 31 décembre 2015, le conseil communautaire ou le conseil municipal peut décider que sera applicable au document l'ensemble des articles R. 151 1 à R. 151 55 du code de l'urbanisme dans leur rédaction en vigueur à compter du 1er janvier 2016, par une délibération expresse qui intervient au plus tard lorsque le projet est arrêté. / Les dispositions des articles R. 123-1 à R. 123 14 du code de l'urbanisme dans leur rédaction en vigueur au 31 décembre 2015 restent également applicables aux plans locaux d'urbanisme qui font l'objet, après le 1er janvier 2016, d'une procédure de révision sur le fondement de l'article L. 153-34 de ce code, de modification ou de mise en compatibilité. (...) ».

12. Les associations appelantes soutiennent que la délibération en litige méconnaît les règles de mixité sociale prévues par les articles R. 151-21 et R. 151-37 du code de l'urbanisme entrés en vigueur le 1er janvier 2016. Toutefois, la modification simplifiée en litige, prescrite par délibération du conseil de métropole de Toulouse Métropole le 3 octobre 2017, ne relève pas de ces dispositions mais ressortit au régime des articles R. 123-1 à R. 123-14 du code de l'urbanisme dans leur rédaction en vigueur au 31 décembre 2015 conformément aux dispositions citées au point précédent. Par suite, ces moyens ne peuvent être qu'écartés comme inopérants.

En ce qui concerne l'incohérence entre le règlement modifié du plan local d'urbanisme et le projet d'aménagement et de développement durables :

13. Aux termes de l'article L. 151-8 du code de l'urbanisme : « Le règlement fixe, en cohérence avec le projet

d'aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés aux articles L. 101 1 à L. 101-3. ». Pour apprécier la cohérence entre le règlement et le projet d'aménagement et de développement durables, il appartient au juge de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle du territoire couvert par le plan, si le règlement ne contrarie pas les orientations générales et objectifs définis dans le projet d'aménagement et de développement durables, compte tenu de leur degré de précision. Ainsi, l'inadéquation d'une disposition du règlement à une orientation générale ou un objectif du projet d'aménagement et de développement durables ne suffit pas nécessairement, compte tenu de l'existence des autres orientations ou objectifs au sein de ce projet, à caractériser une incohérence entre le règlement et ce projet.

14. Il ressort du projet d'aménagement et de développement durables que les auteurs du plan local d'urbanisme se sont notamment donné pour objectif de « permettre des parcours résidentiels pour tous et lutter contre l'exclusion » au travers des deux axes, « développer une production de logements ambitieuse » et « proposer une offre de logements adaptée visant à lutter contre les situations d'exclusion ». Le projet précise dans ce cadre que le plan local d'urbanisme vise aussi « une diversification des produits d'habitat, tant en termes de coûts que de types de logements » et que ce même plan propose « une répartition plus équilibrée des logements sociaux sur le territoire communautaire afin de permettre à l'ensemble des ménages de réaliser un parcours résidentiel en adéquation avec leurs ressources. Il est donc primordial de faciliter les conditions de production de l'habitat, et notamment du logement intermédiaire et social ».

15. Il ressort des pièces du dossier que l'annexe réglementaire du règlement du plan local d'urbanisme de Toulouse Métropole, commune de Toulouse délimite, à l'échelle du territoire concerné, six territoires soumis à des règles de surface de plancher minimale affectée aux logements locatifs sociaux et aux logements en accession sociale ou à prix maîtrisé. Ainsi qu'il a été exposé au point 10 du présent arrêt, la délibération en litige a pour seul objet d'adapter la règle relative à la diversité sociale en permettant d'apprécier le respect de ces règles, pour la première phase de l'opération d'aménagement concédé de « Toulouse EuroSudOuest », non plus à l'échelle de chaque unité foncière mais à l'échelle globale de cette opération. En revanche, cette même délibération n'a pas pour effet de réduire l'objectif quantitatif de production de logements sociaux au sein du périmètre de la phase 1 de l'opération « Toulouse EuroSudOuest », qui est inclus dans le territoire des centralités T1 dans lequel s'appliquent les mêmes objectifs de production. La circonstance que la délibération en litige ne prévoit pas de cadrage spatial et temporel de cet assouplissement ne saurait suffire à caractériser une incohérence avec les orientations du projet d'aménagement et de développement durables, en raison notamment de ce que l'objectif de diversité sociale doit s'apprécier à l'échelle du territoire du plan. Par suite, eu égard à l'ensemble de ces éléments, la modification simplifiée en litige ne peut être regardée comme étant incohérente avec les orientations et les objectifs retenus dans le projet d'aménagement et de développement durables. Dès lors, le moyen tiré de la violation de l'article L. 151-8 du code de l'urbanisme doit être écarté.

En ce qui concerne le moyen tiré du détournement de pouvoir :

16. Il ressort de l'exposé des motifs de la délibération en litige que la modification simplifiée en litige consiste à introduire la faculté d'apprécier la diversité sociale de l'habitat à l'échelle globale du périmètre de la première phase de l'opération d'aménagement concédé de « Toulouse EuroSudOuest », sans modifier, ainsi qu'il a été dit, le pourcentage minimum de surface de plancher affectée en particulier aux logements locatifs sociaux. Comme l'ont relevé à juste titre les premiers juges, cette modification simplifiée est de nature à favoriser la réalisation d'un projet urbain d'importance sans attendre l'approbation du plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de programme local de l'habitat, alors en cours d'élaboration, et qui vise à favoriser, sur ce point, une approche par projet. Les associations appelantes persistent à soutenir que cette modification simplifiée est entachée d'un détournement de pouvoir dès lors que le seul projet identifié dans ce périmètre susceptible d'accueillir des logements est celui du projet dénommé Tour Occitanie. Toutefois, il ne ressort d'aucune pièce du dossier que le conseil de la métropole de Toulouse Métropole, en approuvant cette modification simplifiée, aurait poursuivi un but étranger à l'intérêt général alors d'ailleurs qu'il est constant que la modification en litige devait initialement concerner toutes les opérations

d'aménagement concédé à l'échelle de l'ensemble du territoire toulousain mais que le champ d'application a été limité par les auteurs de la délibération à la seule phase 1 « Toulouse EuroSudOuest » afin de tenir compte de l'avis rendu par les services de l'Etat le 15 janvier 2018. Par suite, le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi.

17. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner la fin de non-recevoir opposée par l'intimée, que les associations appelantes ne sont pas fondées à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté leur demande.

Sur les frais liés au litige :

18. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative s'opposent à ce que soit mise à la charge de la métropole de Toulouse qui n'a pas la qualité de partie à l'instance, la somme sollicitée par les associations requérantes au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge solidaire des trois associations appelantes le versement à Toulouse Métropole d'une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1er : La requête des associations non au gratte-ciel de Toulouse, les amis de la Terre Midi Pyrénées et droit au logement 31 est rejetée.

Article 2 : Les associations non au gratte-ciel de Toulouse, les amis de la Terre Midi-Pyrénées et droit au logement 31 verseront solidairement la somme globale de 1 500 euros à Toulouse Métropole au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à l'association non au gratte-ciel de Toulouse, à l'association les amis de la Terre Midi-Pyrénées, à l'association droit au logement 31 et à Toulouse Métropole.

Copie en sera adressée au préfet de la Haute-Garonne et à la commune de Toulouse

Délibéré après l'audience du 17 octobre 2023, à laquelle siégeaient :

M. Chabert, président,
M. Haïli, président assesseur,
M. Jazon, premier conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 9 novembre 2023.

Le président-assesseur,
X. Haïli

Le président,
D. Chabert

Le greffier,
N. Baali

La République mande et ordonne au préfet de la Haute-Garonne 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.

[RETOUR n°21TL24238](#)

Cour Administrative d'Appel de TOULOUSE
4ème chambre

N° 21TL02239

Président
M. Denis CHABERT

M. Xavier HAÏLI
Rapporteur

Mme Marie-Odile MEUNIER-GARNER
Rapporteuse publique

RÉPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS
4ème chambre

Décision du jeudi 7 décembre 2023

68-01
C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Par une requête n° 1902564, la société par actions simplifiée Free mobile a demandé au tribunal administratif de Nîmes d'annuler l'arrêté du 28 mai 2019 par lequel le maire de Les Taillades s'est opposé à sa déclaration préalable de travaux déposée en vue de réaliser une antenne de téléphone mobile.

Par une requête n° 1903665, M. et Mme C... et H... D..., la société à responsabilité limitée D... TP, M. A... E... et la société par actions simplifiée SMAB Serrurerie menuiserie aluminium Bouisse ont demandé au tribunal administratif de Nîmes d'annuler l'arrêté du 2 septembre 2019 par lequel le maire de Les Taillades a retiré son arrêté d'opposition du 28 mai 2019 ne s'est pas opposé à la déclaration préalable de travaux déposée par la SAS Free mobile en vue de réaliser une antenne de téléphone mobile.

Par un jugement nos 1902564, 1903665 du 6 avril 2021, après avoir joint ces deux demandes, le tribunal administratif de Nîmes a rejeté la requête n° 1903665 des demandeurs, a jugé qu'il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions de la société Free mobile à fin d'annulation présentées dans l'instance n° 1902564, a mis à la charge de M. et Mme D... et des autres demandeurs une somme globale de 1 200 euros à verser respectivement à la commune de Les Taillades et à la société Free mobile dans l'instance n° 1903665 et, enfin, a rejeté les conclusions de la société Free mobile présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative dans l'instance n° 1902564.

Procédure devant la cour :

Par une requête et un mémoire en réplique enregistrés le 8 juin 2021 et le 14 janvier 2022 au greffe de la cour administrative d'appel de Marseille sous le n° 21MA02239 puis, au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse sous le n° 21TL0223, et par un mémoire en réplique enregistré le 28 octobre 2022, M. C... D..., Mme F... D... épouse G..., venant aux droits de Mme I... D..., M. B... D... venant aux droits de Mme I... D..., la société à responsabilité limitée D... TP, M. A... E... et la société par actions simplifiée SMAB Serrurerie menuiserie aluminium Bouisse, représentés par Adden Avocats Méditerranée, demandent à la cour :

1°) d'annuler le jugement du 6 avril 2021 en tant que le tribunal administratif de Nîmes a rejeté leur demande aux fins d'annulation de l'arrêté du 2 septembre 2019 par lequel le maire de Les Taillades a retiré son arrêté d'opposition du 28 mai 2019 ne s'est pas opposé à la déclaration préalable de travaux déposée par la société Free mobile en vue de réaliser une antenne de téléphone mobile ;

2°) d'annuler l'arrêté du 2 septembre 2019 du maire de Les Taillades ;

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

- le dossier de la déclaration préalable est incomplet au regard des exigences des articles R. 431-36 et R. 431-10 du code de l'urbanisme ;
- le projet portant atteinte au caractère des lieux avoisinants en méconnaissance de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme, l'arrêté est entaché d'erreur manifeste d'appréciation ;
- en s'abstenant d'opposer un sursis à statuer à la déclaration préalable en litige sur le fondement des articles L. 424-1 et L. 153-11 du code de l'urbanisme, alors que le projet est en contradiction avec les axes A1 et A4 du projet d'aménagement et de développement durables et avec l'article UE10 du projet de plan local d'urbanisme, le maire de Taillades a entaché sa décision d'erreur manifeste d'appréciation.

Par un mémoire en défense, enregistré le 1er octobre 2021, la société Free mobile, représentée par le cabinet Pamlaw Avocats, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge solidaire des appelants la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête d'appel est irrecevable faute de justifier de la notification de la requête conformément à l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme ;
- aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Par un mémoire en défense, enregistré le 7 mars 2022, la commune de Les Taillades, représentée par Me Imbert-Gargiulo, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge solidaire des appelants la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

La clôture d'instruction a été fixée au 8 décembre 2022 par une ordonnance en date du même jour en application de l'article R. 611-11-1 et de l'article R. 613-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier. Vu

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

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience. Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Haïli, président-assesseur ;
- les conclusions de Mme Meunier-Garner, rapporteure publique,
- et les observations de Me Marjary, représentant les appelants.

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté du 28 mai 2019, le maire de Les Taillades (Vaucluse), dont le territoire est régi par le règlement national d'urbanisme, s'est opposé à la déclaration préalable de travaux déposée par la société Free mobile en vue de réaliser une antenne de téléphonie mobile sur un terrain situé 420 route de Robion, cadastré section AB numéro de parcelle 94. Par arrêté du 2 septembre 2019, le maire de Les Taillades a retiré son opposition prononcée le 28 mai 2019 et a délivré l'autorisation d'urbanisme sollicitée. Par la présente requête, M. D... et les autres requérants relèvent appel du jugement du 6 avril 2021 en tant que le tribunal administratif de Nîmes a rejeté leur demande aux fins d'annulation de l'arrêté du 2 septembre 2019

par lequel le maire de Les Taillades, après avoir retiré son arrêté d'opposition du 28 mai 2019, ne s'est pas opposé à la déclaration préalable de travaux déposée par la société Free mobile en vue de réaliser une antenne de téléphonie mobile.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

2. Aux termes de l'article R. 431-36 du code de l'urbanisme : " Le dossier joint à la déclaration comprend : / a) Un plan permettant de connaître la situation du terrain à l'intérieur de la commune ; (...) / Lorsque la déclaration porte sur un projet de création ou de modification d'une construction et que ce projet est visible depuis l'espace public ou que ce projet est situé dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable ou dans les abords des monuments historiques, le dossier comprend également les documents mentionnés aux c et d de l'article R. 431-10. (...) ". Aux termes de l'article R. 431-10 du même code : " Le projet architectural comprend également : (...) c) Un document graphique permettant d'apprécier l'insertion du projet de construction par rapport aux constructions avoisinantes et aux paysages, son impact visuel ainsi que le traitement des accès et du terrain ; / d) Deux documents photographiques permettant de situer le terrain respectivement dans l'environnement proche et, sauf si le demandeur justifie qu'aucune photographie de loin n'est possible, dans le paysage lointain. Les points et les angles des prises de vue sont reportés sur le plan de situation et le plan de masse. ".

3. La circonstance que le dossier de déclaration préalable serait incomplet ou que des pièces seraient insuffisantes, imprécises ou inexactes, n'est susceptible d'entacher d'illégalité la décision de non-opposition accordée que dans le cas où ces omissions, inexactitudes ou insuffisances ont été de nature à fausser l'appréciation de l'administration sur la conformité du projet à la réglementation applicable.

4. Il ressort des pièces du dossier que le dossier joint à la déclaration préalable de travaux présentée par la société pétitionnaire comprenait, d'une part, un extrait de plan cadastral ainsi qu'un plan de masse précisant l'implantation de l'antenne-relais et, d'autre part, des vues générales extérieures du site cotées DP5 et des photographies cotées DP7 et DP8 représentant l'aspect extérieur de la construction et permettant de situer le terrain respectivement dans l'environnement proche et dans le paysage lointain. En outre, était jointe au dossier de déclaration une série de photomontages cotés DP6 visualisant le projet dans son environnement, réalisés à partir de photographies d'une grue avec nacelle placée sur le lieu d'implantation de la future antenne pour en représenter la hauteur. Ainsi, eu égard à la nature du projet qui ne porte pas sur la construction d'un bâtiment, l'autorité compétente disposait de l'ensemble des éléments permettant au service instructeur de porter une appréciation sur le projet qui lui a été soumis. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des articles R. 431-10 et R. 431-36 du code de l'urbanisme doit être écarté.

5. Aux termes de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme : " Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales. ". Pour apprécier si un projet de construction porte atteinte, en méconnaissance des dispositions précitées, au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales, il appartient à l'autorité administrative d'apprécier, dans un premier temps, la qualité du site sur lequel la construction est projetée et d'évaluer, dans un second temps, l'impact que cette construction, compte tenu de sa nature et de ses effets, pourrait avoir sur ce site.

6. Il ressort des pièces du dossier que le projet attaqué est implanté sur un site en milieu urbain, situé dans la zone d'activité de Belair en bordure de la route départementale n° 2, dite route de Robion, qui comprend plusieurs entrepôts artisanaux et industriels mais aussi quelques maisons d'habitation, en entrée est de la commune de Les Taillades. Ainsi, l'antenne de téléphonie en cause s'insère dans un milieu urbain qui ne présente pas de caractère ou d'intérêt paysager particulier au sens des dispositions précitées de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme. En outre, si le site accueillant l'antenne-relais est situé en plaine à moins de 800 mètres des collines du Lubéron et à moins de 2,5 kilomètres des crêtes et des vallons du massif du Lubéron et que l'installation est visible depuis les alentours du fait de sa hauteur, il ne ressort pas des pièces du dossier que le pylône monotube projeté, d'une hauteur de 21,25 mètres, indispensable à son bon fonctionnement mais ne dépassant pas celle des arbres avoisinants de haute tige, ne s'insérerait pas dans son environnement immédiat. Enfin, il ne ressort pas des vues prises par les appelants que le projet en litige influencerait significativement la perception visuelle du vieux village, les perspectives offertes depuis celui-

ci, ou celle des paysages collineux et vallonnés. Par suite, alors que l'emprise au sol du projet est réduite et que sa localisation est en milieu urbanisé, le maire n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme en ne s'opposant pas à la déclaration préalable de la société pétitionnaire.

7. Aux termes de l'article L. 424-1 du code de l'urbanisme : " L'autorité compétente se prononce par arrêté sur la demande de permis ou, en cas d'opposition ou de prescriptions, sur la déclaration préalable. / Il peut être sursis à statuer sur toute demande d'autorisation concernant des travaux, constructions ou installations dans les cas prévus (...) aux articles L. 153-11 (...) du présent code (...). Le 3^{ème} alinéa de l'article L. 153-11 du même code prévoit que : " L'autorité compétente peut décider de surseoir à statuer, dans les conditions et délai prévus à l'article L. 424-1, sur les demandes d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan dès lors qu'a eu lieu le débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable ".

8. Un sursis à statuer ne peut être opposé à une déclaration préalable, sur le fondement de ces dispositions, postérieurement au débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables, qu'en vertu d'orientations ou de règles que le futur plan local d'urbanisme pourrait légalement prévoir et à la condition que la construction, l'installation ou l'opération envisagée soit de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse son exécution. Par ailleurs, si le projet d'aménagement et de développement durables n'est pas directement opposable aux demandes d'autorisation de construire, il appartient à l'autorité compétente de le prendre en compte dès lors qu'a eu lieu le débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable, pour apprécier si une construction serait de nature à compromettre ou rendre plus onéreuse l'exécution de ce plan.

9. Il ressort des pièces du dossier que, par délibération du 11 juin 2014, le conseil municipal de Les Taillades a prescrit l'élaboration du plan local d'urbanisme de la commune et que le conseil municipal a délibéré sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables dans sa séance du 22 décembre 2016. Par ailleurs, à la date à laquelle l'arrêté attaqué a été pris, le projet de règlement prévoyait le classement de la parcelle d'assiette du projet en zone UE, destinée à recevoir des activités tertiaires, artisanales et commerciales. Ainsi, le projet de plan local d'urbanisme intercommunal avait atteint, à cette date, un degré suffisant d'avancement.

10. L'assiette du terrain du projet en litige se situe en zone UEa du règlement du plan local d'urbanisme à venir, la zone UE correspondant " à une zone destinée à recevoir des activités tertiaires, artisanales et commerciales " composée du sous-secteur UEa " zones d'activité existantes du quartier Bel-Air et des Piboules destinées à recevoir des entreprises artisanales, commerciales, de bureaux et de services ". Si les appelants soutiennent que le projet en litige compromet l'exécution du futur plan local d'urbanisme et les objectifs de requalification qualitative des entrées de ville et d'enfouissement des réseaux, notamment sur la route départementale n° 2 et sur le chemin des Mulets, ni l'axe 1 du plan d'aménagement et de développement durables de la commune des Taillades qui vise à améliorer la cohérence géographique du village et conforter son attractivité, ni son axe 4 qui entend préserver l'identité rurale du village et son cadre environnemental en soignant l'aménagement des entrées et traversées de village ne font obstacle à l'implantation d'une antenne de téléphonie mobile de 20 mètres de hauteur en zone UE, destinée à recevoir des activités tertiaires, artisanales et commerciales. En effet, d'une part, l'axe 1 dudit plan vise à conforter la zone d'activités de Bel-Air et, d'autre part, au regard des deux axes communs de requalification des entrées de villes, les photomontages versés aux débats établissent l'impact visuel modéré depuis la route départementale de l'antenne-relais, laquelle est implantée derrière des bâtiments industriels dans un terrain éloigné des voies dédiées à la circulation. Par ailleurs, si le point 16 de l'axe 4 du projet d'aménagement et de développement durables entend maintenir et valoriser les cônes de vue et perspectives remarquables, il ne ressort pas des pièces du dossier que le lieu d'implantation du projet serait incompatible avec cette orientation d'aménagement, compte tenu des impacts limités exposés au point 6 du présent arrêt. Ainsi, eu égard à l'ampleur particulièrement limitée du projet et à sa localisation, il n'apparaît pas que le projet contreviendrait aux orientations du projet d'aménagement et de développement durables. Par suite, le projet en litige ne peut être regardé comme de nature à compromettre l'exécution du futur plan local d'urbanisme.

11. Aux termes de l'article 10 de la zone UE du projet de règlement du plan local d'urbanisme de Les Taillades relatif à la hauteur maximale des constructions : " La hauteur des constructions ne peut excéder 10

mètres au faîtage hors ouvrages techniques, cheminées et autres superstructures mineures et discontinues. Dans le cas d'extensions des constructions à usage d'habitation existantes, la hauteur des constructions ne peut excéder 7 mètres à l'égout du toit ou acrotère (H1) et 8,5 mètres au faîtage (H2). Les annexes à l'habitation ne pourront excéder une hauteur au faîtage (H3) égale à 3,5 mètres. ". Aux termes de l'article 14

" Définitions " du titre 1 du projet de règlement

: " Construction : le terme " construction " englobe tous les travaux, ouvrages ou installations (à l'exception des clôtures qui bénéficient d'un régime propre) qui sont soumis soit à permis (d'aménager, de construire, de démolir), soit à déclaration préalable. (...) Construction et installation nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif : il s'agit des réseaux et des bâtiments qui permettent d'assurer à la population et aux entreprises les services collectifs. Les équipements d'infrastructure recouvrent les réseaux et aménagements au sol et en sous-sol. Les équipements de superstructure recouvrent les bâtiments à usage collectif tels que : équipements scolaires, culturels, sanitaires et hospitaliers, établissements sportifs couverts, colonie de vacances, lieux de culte, salles d'expositions, de conférence, de réunions, de spectacles, auditorium, bibliothèques, administrations, gares... Un équipement d'intérêt collectif peut être privé ou avoir une gestion privée. ".

12. A supposer que l'antenne-relais projetée, d'une hauteur d'un peu plus de 21 mètres excéderait la hauteur maximale de 10 mètres au faîtage autorisée par les dispositions de l'article UE 10 du règlement futur plan local d'urbanisme, en tout état de cause, par cette seule circonstance alors qu'elle s'intègre au sein de son environnement ainsi qu'il a été exposé précédemment, le projet en litige ne peut être regardé, compte tenu de sa hauteur, comme étant de nature à compromettre l'exécution du futur plan local d'urbanisme.

13. Il s'ensuit que le maire de Les Taillades n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions de l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme en ne décidant pas de surseoir à statuer sur la déclaration préalable présentée par la société Free mobile.

14. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la fin de non-recevoir opposée par la société intimée, que M. D... et les autres requérants ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Nîmes a rejeté leur demande d'annulation de l'arrêté en date du 2 septembre 2019 du maire de Les Taillades.

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 commune intimée qui n'est pas la partie perdante à la présente instance, la somme que les appelants demandent au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge solidaire de M. D... et des autres requérants une somme de 1 500 euros à verser respectivement à la commune de Les Taillades et à la société Free mobile sur le même fondement

DECIDE :

Article 1er : La requête de la société à responsabilité limitée D... TP et des autres requérants est rejetée.

Article 2 : La société à responsabilité limitée D... TP et les autres requérants verseront solidairement une somme de 1 500 euros à la commune de Les Taillades et une somme de 1500 euros à la SAS Free mobile au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la société à responsabilité limitée D... TP, désignée représentant unique en application des dispositions de l'article R. 751-3 du code de justice administrative, à la commune de Les Taillades et à la société par actions simplifiée Free mobile.

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

M. Chabert, président,

M. Haïli, président assesseur,

M. Jazon, premier conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 7 décembre 2023.

Le président-assesseur,
X. Haili

Le président,
D. Chabert

La greffière,
N. Baali

La République mande et ordonne à la préfète de Vaucluse en ce qui la 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.

[RETOUR n°21TL02239](#)

Cour Administrative d'Appel de TOULOUSE

4ème chambre

N° 21TL20204

Président
M. Denis CHABERT

M. Denis CHABERT
Rapporteur

Mme Marie-Odile MEUNIER-GARNER
Rapporteuse publique

RÉPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS
4ème chambre

Décision du jeudi 7 décembre 2023

JAUFFRET – AVOCAT
C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La société civile immobilière du Clos Gaillac et la société par actions simplifiée Solmar ont demandé au tribunal administratif de Toulouse d'annuler la délibération du 12 décembre 2017 par laquelle le conseil communautaire de la communauté d'agglomération Rodez Agglomération a approuvé la révision n° 5 du plan local d'urbanisme intercommunal en tant que ce plan comporte un " volet commercial " en annexe 4 du règlement dont les dispositions sont reproduites à l'article 3 du règlement applicable à chacune des zones définies par le même plan.

La société civile immobilière Pierjeandabri a demandé au tribunal administratif de Toulouse d'annuler cette même délibération en ce qu'elle déclassifie de la zone commerciale les parcelles cadastrées section AO numéros 362 à 367 ainsi que la décision du 28 mars 2018 du président de la communauté d'agglomération Rodez Agglomération rejetant son recours gracieux.

Par un jugement nos 1800209, 1802461 du 13 novembre 2020, le tribunal administratif de Toulouse a, d'une part, fait droit à la demande des sociétés du Clos Gaillac et Solmar, d'autre part, prononcé un non-lieu à statuer sur la demande de la société Pierjeandabri et, enfin, mis à la charge de la communauté d'agglomération Rodez Agglomération une somme globale de 1 500 euros à verser aux sociétés Clos Gaillac et Solmar ainsi qu'une somme de 1 500 euros à verser à la société Pierjeandabri au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Procédure devant la cour :

Par une requête, une requête d'appel rectificative et un mémoire en réplique, enregistrés les 15 et 19 janvier 2021 et le 22 septembre 2021 au greffe de la cour administrative d'appel de Bordeaux sous le n° 21BX00204 et ensuite sous le n° 21TL20204 au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse, la communauté d'agglomération Rodez Agglomération, représentée par la SARL Martin Avocats, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) de rejeter les demandes des sociétés Clos Gaillac, Solmar et Pierjeandabri présentées devant le tribunal administratif de Toulouse ;

3°) de mettre à la charge des sociétés Clos Gaillac, Solmar et Pierjeandabri la somme de 2 500 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

Sur la régularité du jugement :

- la motivation du jugement attaqué ne permet pas de comprendre la nature de l'erreur de droit retenue par le tribunal pour annuler la délibération en litige ;

Sur le bien-fondé du jugement :

- " le volet commercial " du plan local d'urbanisme intercommunal, qui constitue un zonage spécifique à l'implantation et au développement commercial sur le territoire concerné, n'est motivé que par des considérations d'urbanisme et n'empiète pas sur le domaine d'intervention de la législation sur l'aménagement commercial ;

- la possibilité de délimiter pour des motifs d'urbanisme des zones dans lesquelles l'implantation de certains établissements commerciaux est interdite ou réglementée ne permet pas de conclure à l'erreur de droit retenue par le tribunal ;

- c'est à tort que le tribunal a considéré que le " volet commercial " du plan local d'urbanisme intercommunal est distinct et se superpose au zonage prévu par l'article L. 151-9 du code de l'urbanisme ; il s'agit d'un sous-zonage intégré à chaque règlement de zone synthétisé en annexe du règlement du plan local d'urbanisme intercommunal ;

- l'article L. 151-9 du code de l'urbanisme autorise les auteurs du plan local d'urbanisme intercommunal à interdire l'implantation de certains établissements commerciaux ; les interdictions de construire prévues par le plan local d'urbanisme intercommunal ne sont ni générales, ni absolues ; le principe du " volet commercial " est un principe d'autorisation et non d'interdiction ;

- ce " volet commercial " ne méconnaît pas le principe de proportionnalité prévu au paragraphe 3 de l'article 15 de la directive n° 2006/123 du 12 décembre 2006 au regard des objectifs prévus par le rapport de présentation et le projet d'aménagement et de développement durables ; ce volet n'empêche pas l'établissement des commerces sur l'ensemble du territoire ; il ne s'applique pas à certains types de commerces et prévoit différentes règles d'établissement des commerces en fonction du zonage concerné ;

- les articles L. 2121-10 et L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales ne sont pas méconnus dès lors que les membres de l'organe délibérant ont été régulièrement convoqués et qu'une notice de synthèse leur a été remise ;

- le moyen tiré de la méconnaissance des articles L. 151-6 et L. 151-16 du code de l'urbanisme doit être écarté dès lors que le " volet commercial " du plan local d'urbanisme intercommunal ne rentre pas dans le champ d'application de ces dispositions ; le volet en litige fait application des dispositions des articles L. 151-8 et L. 151-9 du même code ;

- le moyen tiré de l'irrégularité de l'enquête publique en méconnaissance des dispositions des articles L. 13-6 du code de l'environnement est inopérant dès lors que ces dispositions n'existent pas ; ce moyen est insuffisamment précis pour en apprécier le bien-fondé ;

- le classement des parcelles cadastrées section AO numéros 362 à 367 en sous-secteur UXa de la zone UX, dont est propriétaire la société Pierjeandabri, n'est pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ;

- il n'existe pas de droit acquis au maintien des classements et prescriptions d'urbanisme antérieurs ; la zone UXa reste dédiée à l'activité économique.

Par un mémoire en défense, enregistré le 10 mai 2021, la société du Clos Gaillac et la société Solmar, représentées par Me Jauffret, concluent au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de la communauté d'agglomération Rodez Agglomération une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- la délibération litigieuse a été prise en méconnaissance des articles L. 2121-10, L. 2121-12 et L. 5211-1 du code général des collectivités territoriales ;
- cette délibération est entachée d'une erreur de droit dès lors que le plan local d'urbanisme intercommunal contient une annexe 4 prévoyant un " volet commercial " qui n'autorise la création de commerces en dehors des centres-villes et des centres-bourgs que de manière limitée ;
- cette annexe n°4 n'est pas contenue au sein de la liste des annexes d'un plan local d'urbanisme prévues par les articles R. 151-51, R. 151-52 et R. 151-53 du code de l'urbanisme ;
- l'objet de l'annexe 4 du règlement méconnaît les dispositions de l'article L. 151-37 du code de l'urbanisme dès lors qu'il va au-delà de la seule délimitation des " quartiers, îlots et voies dans lesquels est préservée ou développée la diversité commerciale " ;
- la délibération en litige a été adoptée en violation des articles L. 151-8, L. 151-9 et L. 151-16 du code de l'urbanisme ;
- cette délibération est entachée d'une erreur de droit au regard des articles L. 141-16, L. 141-17, L. 142-1 et L. 151-6 du code de l'urbanisme en ce que seul le document d'orientation et d'aménagement du schéma de cohérence territoriale peut contenir des orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal ; le rapport de présentation précise que l'opposabilité des orientations commerciales se retrouve au niveau du plan local d'urbanisme intercommunal en l'absence de schéma de cohérence territoriale y compris pour les dossiers non soumis à l'avis favorable de la commission départementale d'aménagement commercial ;
- la communauté d'agglomération Rodez Agglomération a commis une erreur de droit en intégrant ce " volet commercial " au sein de l'annexe 4 du règlement du plan local d'urbanisme intercommunal, ce volet a un caractère prescriptif qui empiète sur le domaine d'intervention de la législation de l'équipement commercial en méconnaissance des articles L. 750-1 et suivants du code de commerce ;
- l'annexe n° 4 méconnaît les articles 43 et 49 du traité instituant la Communauté européenne et l'article 15 de la directive 2006/123 du 12 décembre 2006 au regard de l'arrêt du 30 janvier 2018 de la Cour de justice de l'Union européenne n° C360-15 et C n° 31-16 en ce qu'elle ne respecte pas la condition de proportionnalité.

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 octobre 2021, la société Pierjeandabri, représentée par Me Saules, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mis à la charge de la communauté d'agglomération Rodez Agglomération le versement d'une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la délibération en litige méconnaît les articles L. 141-16, 141-17, 151-6, 151-9, R. 151-30, R. 151-37 du code de l'urbanisme dès lors que l'annexe 4 du règlement du plan local d'urbanisme intercommunal contient un " volet commercial " qui présente un caractère réglementaire en ce qu'il prévoit des secteurs commerciaux et non des zones préférentielles d'implantation ;
- elle ne respecte pas le principe de proportionnalité prévu par l'article de 15 la directive 2006/123 du 12 décembre 2006 ;
- la communauté d'agglomération Rodez Agglomération a commis une erreur manifeste d'appréciation en déclassant les parcelles dont elle propriétaire en zone blanche où est interdite toute création de surfaces commerciales par construction neuve, dès lors que ses parcelles jouxtent la parcelle où se situent les commerces Mac Donald's et Aldi et sont situées en continuité d'une zone commerciale construite ; la zone commerciale permettait avant l'approbation de la délibération en litige des activités de commerce de détail non soumises à autorisation d'exploitation commerciale ce qui n'est plus possible au regard du " volet commercial " de l'annexe 4.

Par une ordonnance du 27 septembre 2021, la clôture de l'instruction a été fixée au 25 octobre 2021 à 12 heures. Vu les autres pièces du dossier.

Vu

- la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur ;
- le code de commerce ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

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

Après avoir entendu au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Chabert, président,
- les conclusions de Mme Meunier-Garner, rapporteure publique,
- les observations de Me Santos-Pires, représentant la communauté d'agglomération Rodez Agglomération ;
- les observations de Me Jauffret, représentant les sociétés Clos Gaillac et Solmar,
- et les observations de Me Saules, représentant la société Pierjeandabri.

Une note en délibéré, présentée par la communauté d'agglomération Rodez Agglomération, représentée par la SARL Martin Avocats, a été enregistrée le 10 novembre 2023.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 18 juin 2013, le conseil communautaire de la communauté d'agglomération Rodez Agglomération a prescrit la révision de son plan local d'urbanisme intercommunal. Par une délibération du 12 décembre 2017, le même conseil a approuvé la révision n° 5 de ce plan local d'urbanisme intercommunal. Par la présente requête, la communauté d'agglomération Rodez Agglomération relève appel du jugement du 13 novembre 2020 par lequel le tribunal administratif de Toulouse, a, d'une part, annulé à la demande des sociétés du Clos Gaillac et Solmar la délibération du 12 décembre 2017 en tant que le plan local d'urbanisme intercommunal comporte un " volet commercial " en annexe 4 du règlement dont les dispositions sont reprises aux articles 3 des règlements des différentes zones, d'autre part, prononcé un non-lieu à statuer sur la demande présentée par la société Pierjeandabri tendant à l'annulation de cette même délibération en tant qu'elle déclassifie de la zone commerciale les parcelles cadastrées section AO numéros 362 à 367 ainsi que la décision du 28 mars 2018 rejetant son recours gracieux et, enfin, mis à la charge de la communauté d'agglomération Rodez Agglomération une somme globale de 1 500 euros à verser aux sociétés du Clos Gaillac et Solmar ainsi qu'une somme de 1 500 euros à verser à la société Pierjeandabri au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Sur la régularité du jugement :

2. Aux termes de l'article L. 9 du code de justice administrative : " Les jugements sont motivés ".
3. Après avoir relevé aux points 3 et 4 de leur jugement que le volet commercial du plan local d'urbanisme intercommunal en litige ne constitue ni un document d'orientation et d'objectifs ni un document d'aménagement artisanal et commercial pouvant figurer dans un plan local d'urbanisme intercommunal en l'absence de schéma de cohérence territoriale, les premiers juges ont cité au point 5 notamment les articles L. 151-9 et L. 151-16 du code de l'urbanisme relatifs au règlement du plan local d'urbanisme et précisé aux points 6 à 7 les raisons pour lesquelles ce même " volet commercial " est entaché d'une erreur de droit dès lors qu'il constitue un zonage spécifique à l'implantation et au développement commercial ayant pour objet de réglementer et d'interdire l'implantation de certains établissements commerciaux. Le jugement, qui n'a pas à faire état de l'ensemble des arguments soulevés par les parties, est ainsi suffisamment motivé. Si l'appelante soutient que ces motifs ne permettent pas de comprendre en quoi l'erreur de droit retenue est constituée, un tel moyen se rattache au bien-fondé du jugement et non à sa régularité.

Sur le bien-fondé du jugement :

4. En application des dispositions de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, il appartient au juge d'appel, saisi d'un jugement par lequel un tribunal administratif a prononcé l'annulation d'un acte intervenu en matière d'urbanisme, de se prononcer sur le bien-fondé des différents motifs d'annulation retenus par les premiers juges, dès lors que ceux-ci sont contestés devant lui, et d'apprécier si l'un au moins de ces moyens justifie la solution d'annulation.

5. Le tribunal administratif de Toulouse a, sur la demande des sociétés du Glos Gaillac et Solmar, annulé la délibération du conseil communautaire de la communauté d'agglomération Rodez Agglomération du 12 décembre 2017 approuvant la révision n° 5 du plan local d'urbanisme en tant qu'elle approuve le volet commercial figurant à l'annexe 4 du règlement de ce plan au motif d'une erreur de droit commise dans l'application des articles L. 151-19, L. 151-16, R. 151-30 et R. 151-37 du code de l'urbanisme. Les premiers juges ont également relevé que ce volet commercial a été adopté en violation du principe de proportionnalité défini par l'article 15 de la directive 2006/123 du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

En ce qui concerne l'erreur de droit retenue par le tribunal administratif :

S'agissant des dispositions du code de l'urbanisme applicables :

6. Aux termes de l'article L. 151-9 du code de l'urbanisme : " Le règlement délimite les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger. / Il peut préciser l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées et également prévoir l'interdiction de construire. / Il peut définir, en fonction des situations locales, les règles concernant la destination et la nature des constructions autorisées. ". Aux termes de l'article L. 151-16 du même code, relatif à la mixité sociale et fonctionnelle en zones urbaines ou à urbaniser, dans sa rédaction applicable au présent litige : " Le règlement peut identifier et délimiter les quartiers, îlots et voies dans lesquels est préservée ou développée la diversité commerciale, notamment à travers les commerces de détail et de proximité, et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer cet objectif. ". Aux termes de l'article R. 151-30 de ce code : " Pour des raisons de sécurité ou salubrité ou en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, le règlement peut, dans le respect de la vocation générale des zones, interdire : / 1° Certains usages et affectations des sols ainsi que certains types d'activités qu'il définit ; / 2° Les constructions ayant certaines destinations ou sous-destinations (...). ". Enfin, aux termes de l'article R. 151-37 dudit code : " Afin d'assurer la mise en œuvre des objectifs de mixité sociale et fonctionnelle, le règlement peut : / (...) 4° Identifier et délimiter, dans le ou les documents graphiques, les quartiers, îlots et voies dans lesquels doit être préservée ou développée la diversité commerciale, notamment à travers les commerces de détail et de proximité, et définir, le cas échéant, les règles spécifiques permettant d'atteindre cet objectif (...). "

7. Il résulte des dispositions précitées que les auteurs des plans locaux d'urbanisme peuvent délimiter, pour des motifs d'urbanisme, des zones dans lesquelles l'implantation de certains établissements commerciaux est interdite ou réglementée.

S'agissant du volet commercial défini par le plan local d'urbanisme intercommunal :

8. Il ressort des pièces du dossier, en particulier du projet d'aménagement et de développement durables de la 5ème révision du plan local d'urbanisme intercommunal, que la communauté d'agglomération Rodez Agglomération a souhaité notamment maîtriser les développements commerciaux en périphérie afin de redynamiser le commerce en centre-ville de Rodez en favorisant en particulier la diversité commerciale. Pour la mise en œuvre de l'objectif de mixité fonctionnelle, les auteurs du plan local d'urbanisme intercommunal ont entendu rééquilibrer les activités économiques entre le nord et le sud pour développer et conforter les services de proximité en centres bourgs et centres villes. Un volet commercial a été ainsi arrêté par les auteurs du plan dont l'objet est, selon le projet d'aménagement et de développement durables, " de réglementer l'implantation des commerces sur le territoire Rodez Agglomération : certaines zones sont jugées prioritaires et d'autres incompatibles avec le volet commercial. Ce volet commercial est un outil de planification qui permet de concentrer l'offre commerciale sur des secteurs précis et localisés pour éviter l'éparpillement commercial et donc le manque d'attractivité (...). ". Le lexique du règlement du plan local d'urbanisme intercommunal précise que : " sont concernés par les plans de polarité commerciale du volet commercial du Plan Local d'Urbanisme, les activités relevant du champ commerce de l'INSEE, à l'exception du commerce de réparation automobile, de la restauration, de l'hôtellerie et du commerce de gros (codifié par la Nomenclature statistique des Activités Economiques dans la Communauté Européenne).

(...)"

9. L'annexe 4 du règlement du plan local d'urbanisme intercommunal en litige, dénommée " Volet commercial du PLUi ", fixe des règles relatives aux possibilités de création ou d'extension de surfaces commerciales ayant vocation à s'appliquer " aux différents secteurs commerciaux " répartis en quatre zones distinctes dénommées " zones de centralité ", " zones intermédiaires ", " zones commerciales " et " zones non commerciales ". Figurent également dans cette annexe 4 du règlement onze documents graphiques intitulés " cartes du volet commercial " qui identifient pour différentes parties du territoire des communes membres de la communauté d'agglomération, les secteurs commerciaux en fonction des quatre zones distinctes précitées.

10. Pour les zones dites " zones intermédiaires ", les prescriptions du volet commercial fixent une " limite de 300 m² de plancher maximum (surface de vente) par unité commerciale ". Pour les " zones commerciales ", les règles du volet commercial en litige distinguent un pôle départemental ZC 1 Le Comtal et deux pôles majeurs, ZC 2 Les Balquières et ZC 3 Sud Expo, dans lesquels s'applique un plafond global de surface de vente pour l'ensemble du pôle concerné sous la forme d'un potentiel de développement. Il ressort toutefois du tableau applicable à ces " zones commerciales " que seul le pôle majeur ZC 3 Sud Expo présente un potentiel de surface de vente fixé à 7 500 m², le potentiel de développement des deux autres pôles étant fixé à zéro. Pour les zones sans création ou développement de surface commerciale, soit les " zones non commerciales ", le volet commercial en litige doit être regardé comme interdisant toute création de surface commerciale par construction neuve et prévoit, pour l'extension des commerces existants, un plafond de 100 m² maximum de surface de vente nouvelle pour les commerces dont la surface de vente existante est inférieure ou égale à 400 m² et de 150 m² maximum de surface de vente nouvelle pour les commerces dont la surface de vente existante est supérieure à 400 m². A l'inverse, pour les " zones de centralité ", les prescriptions du volet commercial ne fixent aucun plafond de développement commercial et autorisent sans limitation la création de nouvelles surfaces commerciales par construction neuve, réaffectation ou extension de bâti existant y compris les unités de plus de 1 000 m² " sous réserve des règles générales d'urbanisme applicables sur ces périmètres ". Enfin, pour rendre applicables ces prescriptions particulières du volet commercial au sein de chacune des zones délimitées par le plan local d'urbanisme intercommunal en application de l'article L. 151-9 du code de l'urbanisme, les auteurs de ce plan les ont reproduites dans leur intégralité à l'article 3 du règlement propre à chacune des zones urbaines, à urbaniser, naturelles, agricoles et forestières ainsi définies par le plan local d'urbanisme intercommunal.

11. Il ressort des pièces du dossier que si les secteurs commerciaux dits " zones de centralité " identifient et délimitent des quartiers, îlots ou voies au sein des communes concernées, l'annexe 4 du règlement du plan local d'urbanisme intercommunal ne fixe, pour ces zones, aucune condition ni limite pour la création ou l'extension des commerces relevant du champ du volet commercial en litige. Par ailleurs, en dehors de la délimitation des secteurs commerciaux dénommés " zones intermédiaires " et " zones commerciales ", où sont seulement fixés des plafonds de surfaces de vente nouvelles compris entre 300 m² et 7 500 m², les documents graphiques de l'annexe 4 du règlement du plan local d'urbanisme intercommunal classent en " zones non commerciales " le reste du territoire des communes concernées où est interdite toute création de surface commerciale par construction neuve, seule une extension des surfaces de vente étant autorisée à hauteur de 100 ou 150 m² selon que la surface de vente existante est inférieure ou supérieure à 400 m² ainsi qu'il a été exposé ci-dessus.

12. S'il est vrai, ainsi que le souligne l'appelante, que la création de surface de vente nouvelle reste possible par changement de destination de constructions existantes dans les " zones non commerciales " définies par l'annexe 4 en litige, ces zones sont seulement délimitées par défaut au regard des trois autres zones et ne procèdent pas ainsi d'une identification et d'une délimitation de quartiers, îlots et voies au sens et pour l'application des dispositions du code de l'urbanisme citées au point 6 du présent arrêt relatives à la mixité sociale et fonctionnelle. Il en résulte que les prescriptions particulières du volet commercial du plan local d'urbanisme intercommunal ont pour objet et pour effet, à l'exception des " zones de centralité " qui ne sont soumises à aucune règle, soit d'interdire la création de toute surface commerciale par construction neuve, soit de limiter les opérations de création ou d'extension de surfaces de vente par la détermination d'un plafond maximal de surface de vente nouvellement créée pouvant varier de 150 m² par extension de surfaces existantes dans les " zones non commerciales " à 7 500 m² par création pour le seul pôle majeur ZC 3 Sud Expo classé en " zones commerciales ". Dans ces conditions, les zones identifiées par le volet commercial de l'annexe 4 du règlement du plan local d'urbanisme intercommunal, qui ont vocation à se

superposer aux zones urbaines, à urbaniser, agricoles et naturelles définies par le même plan, ainsi que les règles particulières qui y sont applicables, ne peuvent être regardées comme procédant de l'application des articles L. 151-16 et R. 151-37 du code de l'urbanisme. Par suite, en adoptant ce volet commercial, les auteurs du plan local d'urbanisme intercommunal ont commis une erreur de droit dans l'application de ces dispositions.

En ce qui concerne la méconnaissance du principe de proportionnalité retenue par le tribunal administratif :

13. Aux termes de l'article 15 de la directive 2006/123 du 12 décembre 2006 susvisée : " 1. Les États membres examinent si leur système juridique prévoit les exigences visées au paragraphe 2 et veillent à ce que ces exigences soient compatibles avec les conditions visées au paragraphe 3. Les États membres adaptent leurs dispositions législatives, réglementaires ou administratives afin de les rendre compatibles avec ces conditions. / 2. Les États membres examinent si leur système juridique subordonne l'accès à une activité de service ou son exercice au respect de l'une des exigences non discriminatoires suivantes : / a) les limites quantitatives ou territoriales sous forme, notamment, de limites fixées en fonction de la population ou d'une distance géographique minimum entre prestataires (...) / ; 3. Les États membres vérifient que les exigences visées au paragraphe 2 remplissent les conditions suivantes : / a) non-discrimination: les exigences ne sont pas directement ou indirectement discriminatoires en fonction de la nationalité ou, en ce qui concerne les sociétés, de l'emplacement de leur siège statutaire ; / b) nécessité : les exigences sont justifiées par une raison impérieuse d'intérêt général ; / c) proportionnalité : les exigences doivent être propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi, ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif et d'autres mesures moins contraignantes ne doivent pas permettre d'atteindre le même résultat. "

14. Par l'arrêt C-360/15 et C-31/16 du 30 janvier 2018, la Cour de justice de l'Union européenne a dit pour droit que les dispositions du chapitre III de la directive 2006/123, relatif à la liberté d'établissement des prestataires, au sein duquel figure l'article 15 précité, doivent être interprétées en ce sens qu'elles s'appliquent également à une situation dont tous les éléments pertinents se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre. Elle a également dit pour droit que l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2006/123 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce que des règles contenues dans un plan local d'urbanisme d'une commune interdisent l'activité de commerce de détail de produits non volumineux dans des zones géographiques situées en dehors du centre-ville de cette commune, pourvu que l'ensemble des conditions énoncées à l'article 15, paragraphe 3, de cette directive soient remplies, ce qu'il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier.

15. Ainsi qu'il a été exposé aux points 8 à 12 du présent arrêt, le volet commercial du plan local d'urbanisme intercommunal couvrant le territoire des communes membres a pour objet et pour effet, à l'exception des " zones de centralité ", de fixer des surfaces de vente maximales nouvelles par extension ou création applicables aux commerces entrant dans le champ de l'annexe 4, c'est-à-dire toutes " les activités relevant du champ commerce de l'INSEE, à l'exception du commerce de réparation automobile, de la restauration, de l'hôtellerie et du commerce de gros (codifié par la Nomenclature statistique des Activités Economiques dans la Communauté Européenne). (...) ". Compte tenu de l'étendue des " zones non commerciales " délimitées par défaut par le volet commercial en litige au regard des autres zones ainsi qu'il a été exposé au point 12 et des restrictions qui y sont applicables pour la création ou le développement des activités de commerce entrant dans son champ, les prescriptions du volet commercial revêtent, dans les circonstances de l'espèce, le caractère d'une restriction générale qui n'apparaît pas proportionnée au regard de l'objectif affiché par les auteurs du plan local d'urbanisme intercommunal de maîtriser les développements commerciaux en périphérie afin de redynamiser le commerce en centre-ville de Rodez en favorisant en particulier la diversité commerciale. Dans ces conditions, c'est à bon droit que les premiers juges ont accueilli le moyen fondé sur la méconnaissance du principe de proportionnalité prévu au paragraphe 3 de l'article 15 de la directive du 12 décembre 2006 précité.

16. Il résulte de tout ce qui précède que la communauté d'agglomération Rodez Agglomération n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Toulouse a, à la demande des sociétés du Clos Gaillac et Solmar, annulé la délibération du 12 décembre 2017 du conseil communautaire approuvant la cinquième révision du plan local d'urbanisme intercommunal en tant que ce plan comporte un " volet commercial " en annexe 4 du règlement dont les dispositions sont reprises aux articles 3 des règlements des différentes zones.

17. Le juge de l'excès de pouvoir ne peut, en principe, déduire d'une décision juridictionnelle rendue par lui-même ou par une autre juridiction qu'il n'y a plus lieu de statuer sur des conclusions à fin d'annulation dont il est saisi, tant que cette décision n'est pas devenue irrévocable. Il en va toutefois différemment lorsque, faisant usage de la faculté dont il dispose dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, il joint les requêtes pour statuer par une même décision, en tirant les conséquences nécessaires de ses propres énonciations. Dans cette hypothèse, toutes les parties concernées seront, en cas d'exercice d'une voie de recours, mises en cause et celle à laquelle un non-lieu a été opposé, mise à même de former, si elle le souhaite, un recours incident contre cette partie du dispositif du jugement.

18. Les premiers juges, qui ont joint les demandes présentées respectivement par les sociétés du Clos Gaillac et Solmar d'une part, et par la société Pierjeandabri d'autre part, ont prononcé à un non-lieu à statuer sur les conclusions à fin d'annulation de cette dernière société tendant à obtenir l'annulation de la délibération en litige en tant qu'elle déclassifie de la zone commerciale les parcelles cadastrées section AO numéros 362 à 367 ainsi que la décision du 28 mars 2018 du président de la communauté d'agglomération Rodez Agglomération rejetant son recours gracieux. Il résulte de ce qui a été exposé ci-dessus que le présent arrêt confirme l'annulation prononcée par le tribunal administratif de Toulouse du volet commercial du plan local d'urbanisme intercommunal en ce compris la délimitation des différents secteurs commerciaux en litige dont les " zones non commerciales " où se trouvaient incluses les parcelles de la société Pierjeandabri. Par suite, la communauté d'agglomération Rodez Agglomération n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Toulouse a prononcé un non-lieu sur les conclusions à fin d'annulation de la demande de cette société.

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 mise à la charge des sociétés du Clos Gaillac, Solmar et Pierjeandabri qui ne sont pas dans la présente instance les parties perdantes, la somme demandée par la communauté d'agglomération Rodez Agglomération au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la communauté d'agglomération de Rodez Agglomération une somme globale de 1 500 euros à verser aux sociétés du Clos Gaillac et Solmar au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens ainsi qu'une somme de 1 500 euros à verser à la société Pierjeandabri sur le même fondement.

DECIDE :

Article 1er : La requête de la communauté d'agglomération Rodez Agglomération est rejetée.

Article 2 : La communauté d'agglomération Rodez Agglomération versera une somme globale de 1 500 euros aux sociétés du Clos Gaillac et Solmar sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La communauté d'agglomération Rodez Agglomération versera une somme de 1 500 euros à la société Pierjeandabri sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à la communauté d'agglomération Rodez Agglomération, à la société civile immobilière du Clos Gaillac, à la société par actions simplifiée Solmar et à la société civile immobilière Pierjeandabri.

Copie en sera adressée au préfet de l'Aveyron.

Délibéré après l'audience du 9 novembre 2023, où siégeaient :

- M. Chabert, président de chambre,
- M. Haïli, président assesseur,
- Mme Lasserre, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 7 décembre 2023.

Le président-rapporteur,
D. Chabert

Le président assesseur,
X. Haili
La greffière,
N. Baali

La République mande et ordonne au préfet de l'Aveyron en ce qui le concerne, et 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 du présent arrêt.

[RETOUR n°21TL20204](#)

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NIMES

N° 2103105

M. F

M. Gilles Roux
Président rapporteur

Mme Agnès Bourjade
Rapporteuse publique

Audience du 28 novembre 2023
Décision du 12 décembre 2023

68
68-001
68-001-01
68-001-01-04
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 27 septembre 2021 et 3 juillet 2023, M. F, représenté par Me Caviglioli, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 30 juillet 2021 par laquelle le maire de Rasteau a refusé de lui délivrer un permis de construire en vue de la reconstruction à l'identique d'une habitation individuelle et de la construction d'une piscine ;

2°) d'enjoindre au maire de Rasteau de lui délivrer le permis de construire sollicité dans le délai qu'il appartiendra au tribunal de déterminer, sous astreinte de 75 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Rasteau une somme de 2 400 euros au titre de l'article L. 761 1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- sa requête est recevable ;
- l'arrêté en litige est insuffisamment motivé en droit et en fait en méconnaissance de l'article L. 424-3 du code de l'urbanisme ;
- le maire a méconnu l'article L. 111-15 du code de l'urbanisme dont le projet respecte les quatre conditions qu'il fixe pour permettre une reconstruction à l'identique ;
- le maire a estimé à tort que le bâtiment objet des travaux était à l'état de ruine et démoli depuis plus de dix ans alors que sa démolition, qui n'a pas encore eu lieu, est apparue indispensable, pour des raisons de sécurité, à l'occasion de la mise en œuvre des travaux de réhabilitation autorisés par le précédent permis qui lui a été délivré le 19 février 2020 ;

- l'arrêté attaqué de refus de permis est fondé à tort sur les dispositions des articles A 1 et A 2 du règlement du plan local d'urbanisme communal auxquelles l'article L. 111-15 du code de l'urbanisme permet de déroger.

Par des mémoires en défense enregistrés les 27 septembre 2022 et 13 octobre 2023, la commune de Rasteau, représentée par Me Bergeras, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge du requérant la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés ;
- la construction projetée n'est pas identique à l'existant qui fera l'objet d'une surélévation de sa toiture, de modifications et créations d'ouvertures contemporaines et de l'ajout de deux terrasses.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

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

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Roux,
- les conclusions de Mme Bourjade, rapporteure publique,
- et les observations de Me Caviglioli, représentant M. F, et de Me Angot, représentant la commune de Rasteau.

Considérant ce qui suit :

1. M. F est propriétaire, sur le territoire de la commune de Rasteau, d'un terrain cadastré section B nos 86, 87, 88 et 89 sur lequel est bâtie une ferme du XVIIIème siècle. Après avoir vu le maire de cette commune retirer à la demande du sous-préfet de Carpentras, par arrêté du 26 septembre 2019, le permis qu'il lui avait délivré, par arrêté du 2 juillet 2019, pour la réalisation de travaux de démolition partielle et de réhabilitation de ce bâtiment ainsi que d'une piscine, il a déposé, le 31 décembre 2019, une nouvelle demande de permis portant cette fois, sur le fondement des dispositions de l'article L. 111-15 du code de l'urbanisme, sur la démolition complète et la reconstruction à l'identique de l'ancienne construction existante et la réalisation d'une piscine. Par arrêté du 30 juillet 2021, le maire de Rasteau a opposé à cette demande la décision de refus dont M. F demande au tribunal de prononcer l'annulation, fondée sur la circonstance que le bâtiment objet des travaux serait à l'état de ruine depuis plus de dix ans, que le projet devrait donc être regardé comme tendant à l'implantation d'une construction nouvelle à usage d'habitation proscrite par les dispositions combinées des articles A 1 et A 2 du règlement du plan local d'urbanisme et qu'il n'est, en outre, pas prévu dans des volumes identiques à l'existant.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la légalité des motifs énoncés dans l'arrêté :

2. Aux termes de l'article L. 111-15 du code de l'urbanisme : « Lorsqu'un bâtiment régulièrement édifié vient à être détruit ou démoli, sa reconstruction à l'identique est autorisée dans un délai de dix ans nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire, sauf si la carte communale, le plan local d'urbanisme ou le plan de prévention des risques naturels prévisibles en dispose autrement ». Il est constant qu'aucune disposition expresse du plan local d'urbanisme de la commune de Rasteau ni des plans de prévention des risques inondation « Ouvèze » et « L'Aygues », applicables sur son territoire, ne fait spécifiquement obstacle au droit ainsi accordé par les dispositions de l'article L. 111-15, de reconstruire à l'identique un bâtiment dans le délai de dix ans suivant sa démolition.

3. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier, et notamment des divers documents photographiques produits, que l'ensemble bâti présent sur le terrain d'assiette du projet, régulièrement édifié avant l'instauration du permis de construire, est composé de plusieurs constructions annexes, partiellement effondrées, qu'il est projeté de définitivement démolir, et d'un bâtiment principal, qui seul doit être reconstruit à l'identique après la démolition complète de cet ensemble bâti. Ce dernier comporte la quasi-totalité de ses murs porteurs, de ses ouvertures d'origine dont certaines disposent encore de portes et de volets en bois, ainsi que l'essentiel de sa charpente et de sa toiture. Il ne saurait donc être regardé comme se trouvant à l'état de ruine. Par suite, en estimant que ce bâtiment, objet des travaux de reconstruction à l'identique projetés, se trouvait à l'état de ruine, qu'il aurait été démolé depuis plus de dix ans et que le projet de M. F tendrait à la réalisation d'une construction nouvelle à usage d'habitation proscrite par les dispositions combinées des articles A 1 et A 2 du règlement du plan local d'urbanisme applicable, le maire de Rasteau a entaché son arrêté de refus de permis d'une erreur sur la qualification juridique des faits.

4. En second lieu, il ressort du dossier de demande de permis de construire déposé par M. F, et notamment de la notice descriptive du projet ainsi que des plans « PC5 » comportant, pour chacune des façades du bâtiment, les plans de ses états existant et projeté, que sa reconstruction sera réalisée dans les stricts volumes du bâtiment démolé contrairement à ce qui fonde le second motif opposé par le maire de Rasteau pour refuser le permis sollicité, ainsi entaché d'une erreur de fait.

5. Pour l'application de l'article L. 600 4 1 du code de l'urbanisme, aucun autre moyen n'apparaît susceptible de fonder l'annulation de l'arrêté litigieux.

En ce qui concerne la demande de substitution de motifs :

6. La commune de Rasteau soutient, dans le dernier état de ses écritures, que le projet ne constitue pas une reconstruction à l'identique du bâtiment existant car de nombreuses ouvertures seront créées et modifiées, visant à donner à la construction un aspect plus contemporain, que la toiture sera surélevée et que deux terrasses seront réalisées au niveau des chambres situées à l'étage. Elle doit ainsi être regardée comme demandant la substitution de ce motif à ceux énoncés dans l'arrêté contesté de son maire.

7. Il ressort des pièces du dossier de demande de permis déposé par M. F, et notamment des plans « PC5 » et de la notice descriptive, que son projet consiste, d'une part, à démolir l'ensemble bâti existant puis à reconstruire à l'identique son bâtiment principal, et, d'autre part, à apporter des modifications à ce bâtiment et à lui adjoindre une piscine.

8. Le droit de reconstruire à l'identique un bâtiment dans les conditions fixées par les dispositions de l'article L. 111-15 du code de l'urbanisme, ne prive pas le pétitionnaire qui sollicite une autorisation d'urbanisme sur ce fondement, de la faculté de présenter une demande portant également sur la réalisation, sur le même terrain d'assiette, de travaux n'entrant pas dans le champ de ces dispositions, y compris relatifs à la modification du bâtiment à reconstruire. Il appartient à l'autorité administrative saisie d'une demande portant à la fois sur la reconstruction à l'identique d'un bâtiment et sur la réalisation d'autres travaux de s'assurer, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, d'une part, que le projet de reconstruction respecte les conditions fixées par l'article L. 111-15 et, d'autre part, que les travaux qui n'entrent pas dans son champ d'application portent sur des éléments identifiables dont la réalisation est conforme aux règles d'urbanisme en vigueur à la date de délivrance de l'autorisation sollicitée.

9. D'une part, le projet de reconstruction prévoit de conserver la destination à usage d'habitation, l'implantation, les volumes, le nombre de pans et les pentes de toiture, l'architecture générale, les principales ouvertures, l'aspect extérieur marqué par sa réalisation en pierres de pays enduits à la chaux aérienne et la couverture en tuiles vieilles du bâtiment dont il prévoit la démolition. Si deux légers décrochés de quelques centimètres de hauteur du faîtage seront remplacés par un seul décroché au niveau de ce faîtage, dont la hauteur totale ne sera pas réhaussée, que quelques-unes des ouvertures du bâtiment à reconstruire seront modifiées et que d'autres seront créées, ces modifications mineures ne permettent pas de considérer que la reconstruction projetée ne serait pas identique au bâtiment à démolir et n'entrerait pas

dans le champ des dispositions de l'article L. 111-15 du code de l'urbanisme.

10. D'autre part, le projet prévoit la réalisation d'une piscine et la création de deux terrasses tropéziennes au premier étage, dans le volume de la toiture du bâtiment qui sera reconstruit. Ces éléments identifiables du projet qui ne relèvent d'aucune reconstruction n'entrent pas dans le champ des dispositions de l'article L. 111-15 sur le fondement desquelles n'aurait donc pas pu être légalement prise la décision de refus de permis en litige.

11. Il s'ensuit que la commune de Rasteau n'est pas fondée à demander la substitution du motif dont elle fait état à ceux énoncés dans l'arrêté de son maire.

12. Il résulte de tout ce qui précède que l'arrêté du 30 juillet 2021 est illégal et que M. F est, dès lors, fondé à en demander l'annulation.

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

13. Aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution (...) ». L'article L. 911-2 de ce code dispose que : « Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne à nouveau une décision après une nouvelle instruction, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision juridictionnelle, que cette nouvelle décision doit intervenir dans un délai déterminé ».

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

15. Eu égard aux motifs qui fondent l'annulation de l'arrêté du 30 juillet 2021 et de la circonstance que les éléments du projet distincts de la reconstruction à l'identique projetée n'ont pas fait l'objet d'un examen au regard des règles d'urbanismes en vigueur à la date de son édicton, le présent jugement implique seulement qu'il soit enjoint au maire de Rasteau de procéder à un nouvel examen de la demande de permis de M. F, dans un délai d'un mois à compter de sa notification. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce d'assortir cette mesure d'exécution d'une astreinte.

Sur les frais liés au litige :

16. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre une somme de 1 500 euros à la charge de la commune de Rasteau en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ces dispositions s'opposent, en revanche, à ce qu'une quelconque somme soit mise à la charge de M. F qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance.

DECIDE :

Article 1er : L'arrêté du maire de Rasteau en date du 30 juillet 2021 est annulé.

Article 2 : Il est enjoint au maire de Rasteau de procéder à un nouvel examen de la demande de M. F dans un délai d'un mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : La commune de Rasteau versera une somme de 1 500 euros à M. F en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à M. F et à la commune de Rasteau.

Délibéré après l'audience du 28 novembre 2023, à laquelle siégeaient :

M. Roux, président,
M. Mouret, premier conseiller,
Mme Lahmar, conseillère.

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

Le président-rapporteur,
G. ROUX

L'assesseur le plus ancien,
R. MOURET

La greffière,
A. OLSZEWSKI

La République mande et ordonne à la préfète de Vaucluse en ce qui la 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.

[RETOUR n°2103105](#)

N° 2002303

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. X

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Anaïs Lequeux
Rapporteure

Tribunal administratif de Toulouse
3ème chambre

Mme Léa Matteaccioli
Rapporteure publique

Audience du 10 novembre 2023
Décision du 18 décembre 2023

68-01-01-02-02
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 29 mai 2020, le 6 octobre 2020, le 7 novembre 2020, le 29 décembre 2020, le 31 janvier 2021, le 7 février 2021, le 14 mars 2021, deux mémoires enregistrés le 14 avril 2021, le 14 juin 2021 et le 30 juillet 2021, M. X demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler l'arrêté du 4 décembre 2019 par lequel le maire de la commune de Toulouse a accordé à M. Y un permis de construire et les permis de construire modificatifs accordés les 4 décembre 2019, 26 octobre 2020 et 1er février 2021, pour la réalisation d'une construction non contiguë composée d'un garage, d'un passage couvert pour le stationnement des vélos et d'un étage ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Toulouse et de M. Y une somme de 5 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le pétitionnaire n'établit pas avoir qualité pour solliciter le permis de construire sur le fondement de l'article R. 423-1 du code de l'urbanisme ;
- l'ensemble des travaux sur la parcelle aurait dû faire l'objet d'une autorisation unique et la multiplication des procédures par le pétitionnaire pour le même projet est constitutive d'un détournement de procédure ;
- la déclaration est erronée et méconnaît l'article R. 431-5 du code de l'urbanisme dès lors que le projet, sans lien avec la construction existante, n'est pas une extension, le projet consistant en réalité en la réalisation d'un logement ;
- le dossier présente un caractère lacunaire au regard des dispositions de l'article R. 431-8 du code de l'urbanisme car l'organisation des constructions nouvelles, notamment par rapport aux constructions avoisinantes, l'organisation et l'aménagement des accès aux constructions et aux aires de stationnement et la répartition des futurs espaces de stationnement entre les deux logements ainsi que leur modalité d'accès ne sont pas indiquées ;
- les différentes notices contradictoires des dossiers de demande du permis initial et des différents

- permis modificatifs révèlent une volonté de tromper l'administration sur l'existence d'un logement ;
- le projet, qui implique la création d'une place de stationnement supplémentaire méconnaît, les dispositions du plan local d'urbanisme relatives au stationnement ;
 - si le projet devait être considéré comme une extension, il accroît de 33 % la surface plancher de la construction existante, de telle sorte que cette qualification doit lui être refusée ;
 - le projet méconnaît la règle de distance par rapport à la voie publique posée par l'article R. 111-16 du code de l'urbanisme et les dispositions du plan local d'urbanisme intercommunal et de l'habitat applicables à la zone ;
 - il méconnaît la règle de distance par rapport à la limite séparative avec la propriété voisine, l'ajout d'un poteau en rez-de-chaussée par le permis de construire modificatif n° 3 ne permettant pas de respecter la règle de prospect ;
 - la notice architecturale du permis de construire modificatif n° 3 est lacunaire sur le lien entre la pièce à créer et la construction existante ;
 - si l'annulation du plan local d'urbanisme intercommunal et de l'habitat de la métropole Toulouse métropole devait conduire à examiner la légalité du permis de construire au regard du plan local d'urbanisme de Toulouse, le projet méconnaît la règle de hauteur pour une construction en limite séparative, la règle d'emprise au sol, la règle relative à la couleur de la toiture et enfin les règles liées à la lutte contre l'incendie dès lors que le projet empêche tout accès à la construction existante.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 16 septembre 2020, le 5 février 2021 et le 21 septembre 2021, la commune de Toulouse, représentée par Me Teisseyre, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 1 500 euros soit mise à charge de M. X sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable faute pour M. X de justifier de son intérêt à agir ;
- les moyens dirigés contre le permis initial portant sur des irrégularités corrigées par le permis modificatif du 1er février 2021 sont inopérants ;
- les moyens soulevés par M. X ne sont pas fondés.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 29 décembre 2020 et le 3 mars 2021, M. Alain Y, représenté par Me Magrini, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de M. X sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 431-8 du code de l'urbanisme présenté dans un mémoire du 29 décembre 2020, soit plus de deux mois à compter de la communication du premier mémoire en défense, est irrecevable ;
- le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 423-1 du code de l'urbanisme, dirigé contre le permis initial et présenté dans un mémoire du 29 décembre 2020, soit plus de deux mois à compter de la communication du premier mémoire en défense, est irrecevable ;
- le moyen tiré de ce que la réalisation de travaux d'isolation extérieure et d'enduit de la construction principale existante auraient dû faire l'objet d'une autorisation d'urbanisme commune avec le projet objet des permis de construire attaqués, présenté dans un mémoire du 29 décembre 2020, soit plus de deux mois à compter de la communication du premier mémoire en défense, est irrecevable ;
- les moyens dirigés contre le permis modificatif qui a été retiré seront nécessairement écartés ;
- les autres moyens soulevés par M. X ne sont pas fondés.

Par un mémoire en indemnisation enregistré le 3 mars 2021, M. Y, représenté par Me Magrini, demande, en application des dispositions de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme, la condamnation de M. X à lui verser la somme de 9 500 euros en réparation des préjudices subis avec intérêts au taux légal à compter de l'enregistrement de la requête de M. X.

Par ordonnance du 4 août 2021, la clôture d'instruction a été fixée, en dernier lieu, au 4 octobre 2021.

Un mémoire présenté par M. X été enregistré le 17 octobre 2021 et n'a pas été communiqué.

Par courrier du 26 octobre 2023 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 des moyens relevés d'office, tirés de ce que d'une part, les conclusions à fin d'annulation du permis de construire modificatif délivré le 26 octobre 2020, qui a été retiré par arrêté du 13 janvier 2021, devenu définitif, ont perdu leur objet, et qu'il n'y a plus lieu d'y statuer, et d'autre part, de ce que les conclusions à fin d'annulation du permis de construire initial délivré le 10 octobre 2019 sont tardives et par suite irrecevables dès lors qu'en l'absence de notification du recours gracieux exercé par le requérant le 3 décembre 2019 au pétitionnaire en application de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme, l'exercice de ce recours administratif n'a pas pu avoir pour effet de proroger le délai de recours contentieux faute de cette notification (CE, 1er mars 1996, assoc. Soisy-Etiolles environnement, n° 175126) et que, dès lors, le délai de recours contentieux a commencé à courir à cette date, qui marque la connaissance acquise par M. X de l'existence de cet arrêté (CE, Section, 15 juillet 2004, Epoux Damon, n° 266479 ; CE, 15 avril 2016, Marcon, n° 375132).

Une réponse à ces moyens, enregistrée le 27 octobre 2023, présentée par M. X, a été communiquée.

Par un courrier en date du 27 octobre 2023, les parties ont été informées qu'en application des dispositions de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, le tribunal est susceptible de juger que, si les moyens tirés de la méconnaissance des dispositions communes du plan local d'urbanisme intercommunal et d'habitat de Toulouse métropole relatives au stationnement, d'une part, et le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions du paragraphe 1 de la section 1 du chapitre 2 plan local d'urbanisme intercommunal et d'habitat de Toulouse métropole applicables en zone UM6-3 relatives à l'implantation des constructions en limites séparatives, d'autre part, sont fondés, ils se rapportent à des vices pouvant être régularisés.

Des observations présentées par M. X ont été enregistrées le 5 novembre 2023 et n'ont pas été communiquées.

Vu les autres pièces du dossier. Vu :

- le code de la construction et de l'habitation ;
- le code de l'urbanisme. ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience. Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Lequeux, rapporteure,
- les conclusions de Mme Matteaccioli, rapporteure publique,
- et les observations de M. X, requérant, de Me Martinez, représentant la commune de Toulouse et de Me Brouquières, représentant M. Y.

Une note en délibéré présentée par M. X a été enregistrée le 13 novembre 2023 et n'a pas été communiquée.

Considérant ce qui suit :

1. M. Y a déposé le 10 septembre 2019, une demande de permis de construire portant sur un terrain situé au 23 avenue X sur lequel est déjà érigée une construction à usage d'habitation. Par arrêté du 10 octobre 2019 le maire de la commune de Toulouse a autorisé la réalisation d'une construction non contiguë composée d'un garage, d'un passage couvert pour le stationnement des vélos entre l'accès à la parcelle et le fond de celle-ci et d'un étage. Le pétitionnaire a obtenu des permis modificatifs délivrés par arrêtés des 4 décembre 2019, 26 octobre 2020 et 1er février 2021. Les deux recours gracieux de M. X dirigés contre le permis de construire initial et son premier permis modificatif ont été rejetés par le maire de Toulouse. Les autres permis modificatifs ont été délivrés et communiqués au requérant en cours d'instance.

Sur l'étendue du litige :

2. Il ressort des pièces du dossier que le permis de construire modificatif délivré au pétitionnaire le 26 octobre 2020 et qui créait notamment une place de stationnement supplémentaire a d'abord fait l'objet d'une procédure contradictoire préalable à son retrait par l'administration, avant que le pétitionnaire ne sollicite lui-même ce retrait. A sa demande, il a été retiré par arrêté du 13 janvier 2021. Il ne ressort pas des pièces du dossier que cet arrêté ait fait l'objet d'une contestation tendant à son annulation. Dans ces conditions, l'arrêté du 13 janvier 2021 est devenu définitif est les conclusions dirigées contre le permis de construire modificatif qu'il retire sont devenues sans objet. Il n'y a plus lieu d'y statuer.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne le règlement du plan local d'urbanisme opposable au projet :

3. Aux termes de l'article L. 600-12-1 du code de l'urbanisme : « L'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale sont par elles-mêmes sans incidence sur les décisions relatives à l'utilisation du sol ou à l'occupation des sols régies par le présent code délivrées antérieurement à leur prononcé dès lors que ces annulations ou déclarations d'illégalité reposent sur un motif étranger aux règles d'urbanisme applicables au projet. (...) ».

4. Il résulte de ces dispositions que l'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un document local d'urbanisme n'entraîne pas l'illégalité des autorisations d'urbanisme délivrées lorsque cette annulation ou déclaration d'illégalité repose sur un motif étranger aux règles d'urbanisme applicables au projet en cause. Il appartient au juge administratif, saisi d'un moyen tiré de ce que l'autorisation d'urbanisme contestée a été délivrée sur le fondement d'un document local d'urbanisme qui a été annulé et que cette autorisation d'urbanisme méconnaît des dispositions du document immédiatement antérieur remises ainsi en vigueur, d'apprécier si les motifs de cette annulation sont étrangers ou non aux règles applicables au projet en cause. Un vice de légalité externe est en principe étranger aux règles applicables aux autorisations d'urbanisme, sauf s'il a été de nature à exercer une influence directe sur des règles d'urbanisme applicables au projet. Un vice de légalité interne, sauf s'il concerne des règles qui ne sont pas applicables au projet, est en principe non étranger aux règles applicables aux autorisations d'urbanisme. Eu égard aux effets de la règle posée à l'article L. 600-12 du code de l'urbanisme, lorsque le document local d'urbanisme sous l'empire duquel a été délivrée l'autorisation contestée est annulé ou déclaré illégal pour un ou plusieurs motifs non étrangers aux règles applicables au projet en cause qui affectent la légalité de la totalité du document d'urbanisme, la légalité de l'autorisation contestée doit être appréciée au regard de l'ensemble du document immédiatement antérieur ainsi remis en vigueur.

5. Par jugements des 30 mars et 20 mai 2021, confirmés par un arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux du 15 février 2022, le tribunal a annulé totalement, sans différer la date d'effet de cette annulation, la délibération du 11 avril 2019 par laquelle l'assemblée délibérante de la métropole Toulouse Métropole a approuvé le plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de programme local de l'habitat (PLUi-H). Les motifs de cette annulation reposent, d'une part, sur un moyen de légalité externe tiré de ce que le rapport de présentation de ce plan était entaché d'insuffisances substantielles en ce que l'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers présentée pour la période de dix ans précédant l'approbation du PLUi-H reposait sur des données significativement surévaluées par rapport à la réalité observée, et, d'autre part, sur un moyen de légalité interne tiré de ce que la justification des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain compris dans le projet d'aménagement et de développement durable n'était pas de nature à induire une modération effective de cette consommation. Ces vices sont principalement afférents pour ce qui est de la légalité externe à la prise en compte par les auteurs de ce document local d'urbanisme de données erronées dans l'analyse de la consommation passée d'espaces naturels, agricoles et forestiers et pour ce qui est de la légalité interne à la consommation excessive d'espace y compris en milieu urbain. Il ne ressort toutefois pas des pièces du dossier que le vice de légalité externe retenu par le tribunal aurait exercé une influence directe

sur les règles d'urbanisme applicables au projet en litige, et pas davantage que l'illégalité interne retenue par le tribunal, qui n'a trait qu'au parti d'urbanisme global retenu par la métropole Toulouse métropole, serait en rapport direct avec les règles applicables au permis de construire en litige. En conséquence, et conformément à l'intention du législateur, les motifs d'annulation du PLUi-H étant étrangers aux règles d'urbanisme applicables au projet contesté, la légalité de ce dernier doit être appréciée au regard du règlement du PLUi-H qui lui demeure applicable et les moyens tirés de la méconnaissance du plan local d'urbanisme de Toulouse doivent être écartés comme inopérants.

En ce qui concerne la légalité des permis de construire attaqués :

S'agissant du caractère complet des dossiers de demande de permis de construire et de la régularité de la procédure d'instruction :

6. En premier lieu, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 423-1 du code de l'urbanisme a été soulevé pour la première fois le 29 décembre 2020, soit plus de deux mois après la communication du premier mémoire en défense, intervenue le 2 octobre 2020. Il doit par suite être écarté comme irrecevable en application de l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme.

7. En deuxième lieu, aux termes de l'article R. 431-5 du code de l'urbanisme dans sa rédaction alors applicable : « La demande de permis de construire précise : / a) L'identité du ou des demandeurs, qui comprend son numéro SIRET lorsqu'il s'agit d'une personne morale en bénéficiant et sa date de naissance lorsqu'il s'agit d'une personne physique ; / b) L'identité de l'architecte auteur du projet, sauf dans les cas prévus à l'article R. 431-2 ; / c) La localisation et la superficie du ou des terrains ; / d) La nature des travaux ; / e) La destination des constructions, par référence aux différentes destinations et sous-destinations définies aux articles R. 151-27 et R. 151-28 ; / (...) La demande comporte également l'attestation du ou des demandeurs qu'ils remplissent les conditions définies à l'article R.423-1 pour déposer une demande de permis. » .

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

9. Aux termes du lexique annexé au document d'urbanisme applicable, une extension « (...) s'entend comme un agrandissement, en continuité de ladite construction (...) ». Si la demande de permis de construire et les demandes de permis modificatifs déposées par le pétitionnaire portent toutes sur un projet que ces formulaires qualifient d'« extension », il ressort des pièces du dossier et des différents plans et notices joints que l'autorisation porte sur une construction non contiguë à la maison bâtie sur la parcelle en cause et située à l'alignement de la voie publique, à l'ouest de la parcelle, alors que la construction existante se trouve en fond de parcelle au sud-est de celle-ci et que les deux bâtiments sont séparés de plusieurs mètres. Ainsi, et comme le soutient le requérant, la construction projetée, qui ne présente aucun lien physique avec la construction existante ne peut être qualifiée d'extension au sens du document d'urbanisme applicable. Toutefois, ainsi qu'il vient d'être dit, les pièces des demandes de permis de construire et permis de construire modificatifs soumises au service instructeur par le pétitionnaire ne laissent aucun doute sur le fait que la construction projetée ne constituait pas une extension. Dans ces conditions, le service instructeur, qui était parfaitement éclairé sur ce point, n'a pu, malgré l'utilisation erronée du terme « extension » par le pétitionnaire à plusieurs reprises, être trompé sur la nature du projet.

10. En troisième lieu, aux termes de l'article R. 431-8 du code de l'urbanisme : « Le projet architectural comprend une notice précisant : / 1° L'état initial du terrain et de ses abords

indiquant, s'il y a lieu, les constructions, la végétation et les éléments paysagers existants ; / 2° Les partis

retenus pour assurer l'insertion du projet dans son environnement et la prise en compte des paysages, faisant apparaître, en fonction des caractéristiques du projet : / a) L'aménagement du terrain, en indiquant ce qui est modifié ou supprimé ; / b) L'implantation, l'organisation, la composition et le volume des constructions nouvelles, notamment par rapport aux constructions ou paysages avoisinants ; / c) Le traitement des constructions, clôtures, végétations ou aménagements situés en limite de terrain ; / d) Les matériaux et les couleurs des constructions ; / e) Le traitement des espaces libres, notamment les plantations à conserver ou à créer ; / f) L'organisation et l'aménagement des accès au terrain, aux constructions et aux aires de stationnement ».

11. Contrairement à ce que soutient M. X, les différents dossiers de demande de permis de construire et de permis de construire modificatifs déposés par le pétitionnaire présentent de manière claire l'organisation des constructions nouvelles et leur positionnement par rapport à leur environnement et aux constructions avoisinantes, de même que les accès à la construction projetée et à l'aire de stationnement prévue. Par ailleurs, si la notice du permis de construire modificatif n° 3 indique que « la pièce à vivre créée à l'étage de la nouvelle construction sera liée à la construction principale et ne constituera pas un logement supplémentaire puisqu'elle ne disposera pas de cuisine, de salle d'eau ou d'élément de confort autre que l'électricité » et si le requérant fait valoir que l'affectation précise de cette pièce par rapport aux besoins de l'habitation principale n'est pas établie, les dispositions précitées ne font pas obligation au pétitionnaire de justifier de l'utilité de son projet. Par suite, le requérant n'est pas fondé à soutenir que le contenu des dossiers de demande des permis de construire attaqués n'auraient pas été conformes aux dispositions de l'article R. 431-8 du code de l'urbanisme.

12. En quatrième lieu, la circonstance que le pétitionnaire a multiplié les procédures d'autorisation portant sur des projets distincts relatifs, d'une part, à la construction existante et, d'autre part, à celle projetée, n'est pas susceptible de constituer une illégalité dès lors qu'ainsi qu'il vient d'être dit au point 9 du présent jugement, la construction projetée ne constitue pas une extension de la maison existant sur le terrain. Ce moyen doit donc en tout état de cause être écarté.

S'agissant de la qualification de la construction et de l'existence d'une manœuvre frauduleuse du pétitionnaire :

13. Un permis de construire n'a d'autre objet que d'autoriser la construction d'immeubles conformes aux plans et indications fournis par le pétitionnaire. La circonstance que ces plans et indications pourraient ne pas être respectés ou que ces immeubles risqueraient d'être ultérieurement transformés ou affectés à un usage non conforme aux documents et aux règles générales d'urbanisme n'est pas, par elle-même, sauf le cas d'éléments établissant l'existence d'une fraude à la date de la délivrance du permis, de nature à affecter la légalité de celui-ci. La caractérisation de la fraude résulte de ce que le pétitionnaire a procédé de manière intentionnelle à des manœuvres de nature à tromper l'administration sur la réalité du projet dans le but d'échapper à l'application d'une règle d'urbanisme.

14. En premier lieu, ainsi qu'il a été dit au point 9, la circonstance que le projet ne correspond pas à la qualification d'extension portée par le pétitionnaire dans ses demandes de permis de construire n'a pu en tout état de cause induire en erreur le service instructeur sur la nature du projet.

15. En deuxième lieu, si le permis de construire modificatif n° 2 délivré le 26 octobre 2020 prévoyait, au sein de la construction, une kitchenette et une salle d'eau, ces deux éléments ont été supprimés par le permis de construire modificatif n° 3 délivré le 1er février 2021, dont le dossier de demande indique que « la pièce à vivre créée à l'étage de la nouvelle construction sera liée à la construction principale et ne constituera pas un logement supplémentaire puisqu'elle ne disposera pas de cuisine, de salle d'eau ou d'élément de confort autre que l'électricité ». Par ailleurs, l'ensemble des dossiers de demande de permis de construire soumis au service instructeur, s'ils renvoient à la destination « habitation », indiquent que le nombre de logement créé par l'opération est nul.

16. A cet égard, M. X soutient que les multiples évolutions du projet, et notamment sa présentation par

le permis de construire modificatif n° 2, sèment le doute sur sa nature réelle, que la qualification d'extension employée par le pétitionnaire masque sa volonté de créer un logement supplémentaire, que la présence d'arrivées d'eau et de câbles électriques au niveau du sol lors de la construction du bâtiment, ainsi que la présence d'un accès depuis la rue manifestent également la volonté de création d'un logement que le pétitionnaire entendrait louer à des tiers et, enfin, qu'à supposer même qu'un logement ne soit pas créé immédiatement, la construction projetée pourrait facilement en abriter un moyennant des modifications limitées. Toutefois, le permis de construire octroyé en vue d'un projet de construction ne présente qu'un caractère déclaratif quant aux intentions du pétitionnaire, qui ne peuvent être remises en cause, ainsi qu'il a été dit au point 13 ci-dessus, qu'en présence d'une fraude entachant la demande. Or, en l'espèce, aucun des éléments énumérés ci-dessus n'est de nature à établir, d'une part, que la construction en cause constituerait un logement autonome et non une pièce d'habitation détachée de la construction principale déjà présente sur le terrain, les dispositions du code de la construction et de l'habitation invoquées par M. X étant sans incidence sur ce point dès lors qu'elles procèdent d'une législation étrangère, ni, d'autre part, que le pétitionnaire aurait entendu masquer la nature d'un tel projet au service instructeur, la circonstance que la construction pourrait éventuellement être modifiée un jour pour un autre usage étant sans incidence sur l'appréciation que l'administration doit porter sur la demande de permis de construire dont elle est saisie. Le moyen tiré de ce que les autorisations attaquées seraient entachées de fraude doit donc être écarté.

S'agissant des moyens tirés de la méconnaissance des règles de fond applicables à l'autorisation d'urbanisme :

17. En premier lieu, en application du paragraphe 2 de la section 4 du chapitre 2 du titre 2 de la partie 2 du règlement du plan local d'urbanisme intercommunal et de l'habitat de la métropole Toulouse métropole, applicable à la zone UM6-3 : « les obligations en matière de réalisation de places de stationnement, lorsqu'elles sont fixées, sont applicables : / à tout projet de construction, à l'exception des travaux de transformation ou d'aménagement de bâtiments à affecter à des logements locatifs aidés par l'Etat, y compris dans le cas où ceux-ci s'accompagnent de la création de surface de plancher ; dans la limite d'un plafond de 50 % de la surface existante avant le commencement des travaux. (R. 111-25 CU) / A toute modification d'une construction déjà existante pour le surplus du stationnement requis à l'exception de celle dont la surface plancher créée est inférieure ou égale à 50 m² de surface de plancher, sans création de logement supplémentaire. / (...) ».

18. Ainsi qu'il a été dit au point 16 du présent jugement, il ne ressort pas des pièces du dossier que l'étage de la nouvelle construction, d'une surface de plancher de 25 m², constitue un logement nouveau, de telle sorte qu'aucune place de stationnement attachée à la construction ne devait être prévue. Si le projet supprime l'accès à la place de stationnement existante sur la parcelle en condamnant l'accès des véhicules à l'arrière du bâtiment projeté, il prévoit une place de stationnement dans le garage situé au rez-de-chaussée de la nouvelle construction. Ce faisant, la construction autorisée assure l'existence d'une place de stationnement sur la parcelle, affectée à la construction existante, et ne nécessite pas la création d'une place supplémentaire. M. X n'est donc pas fondé à soutenir que les dispositions du paragraphe 2 de la section 4 du chapitre 2 du titre 2 de la partie 2 du règlement de la zone applicable auraient été méconnues.

19. En deuxième lieu, aux termes de l'article R. 111-16 du code de l'urbanisme, « Lorsque le bâtiment est édifié en bordure d'une voie publique, la distance comptée horizontalement de tout point de l'immeuble au point le plus proche de l'alignement opposé doit être au moins égale à la différence d'altitude entre ces deux points. (...) ». Aux termes du paragraphe 1 de la section 1, du chapitre 2 du sous-titre 3 du titre 6 de la sous-partie 1 de la partie 3 du règlement écrit du plan local d'urbanisme intercommunal et de l'habitat applicable à la zone : « (...) 1.1 toute construction doit être implantée en retrait de 4 m minimum de la limite : / des voies ou emprises existantes ou projetées, ouvertes à la circulation publique / (...) ».

20. D'une part, les dispositions de l'article R. 111-16 du code de l'urbanisme ne sont applicables qu'aux

communes qui ne sont pas dotées d'un plan local d'urbanisme. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de ces dispositions doit être écarté comme étant inopérant.

21. D'autre part, si le requérant soutient qu'après avoir mesuré la distance, au moyen d'un télémètre laser, entre les fondations de la construction et la face intérieure du portail, cette distance s'avèrerait inférieure à 4 mètres, cette circonstance est sans incidence dès lors que la règle de distance posée par le plan local d'urbanisme intercommunal et de l'habitat s'applique au retrait entre la construction et la voie. Par ailleurs, il ne ressort d'aucune des pièces du dossier que la construction projetée serait positionnée en retrait de moins de 4 mètres par rapport à l'alignement de l'avenue Lamartine. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de la règle de distance par rapport à la voie publique ne peut qu'être écarté.

22. En troisième lieu, aux termes du paragraphe 1 de la section 1 du chapitre 2 du règlement du plan local d'urbanisme intercommunal et de l'habitat, applicable en zone UM6-3 :

« Toute construction pourra être implantée : / soit sur une ou plusieurs limites séparatives. Dans ce cas, l'implantation en limite pourra être admise sur toute la hauteur autorisée dans la zone. / Soit en retrait d'une ou plusieurs limites séparatives. Dans ce cas, tout point d'une construction, en dehors des éléments admis dans les marges de recul définis au titre 2 des dispositions communes, chapitre 2, section 1, paragraphe 1, point 3 doit être implanté à une distance des limites séparatives au moins égale à la hauteur de ce point et toujours supérieure ou égale à 3 m ».

23. Il ressort des pièces du dossier, et notamment des plans joints aux dossiers de demande des permis de construire et permis de construire modificatifs attachés, que la construction projetée comprend pour l'essentiel, au R+1, un parallépipède rectangle. Celui-ci repose, dans sa partie nord, sur un volume comprenant un garage. Dans sa partie sud, il se trouve en porte-à-faux sur une largeur de l'ordre de 3 mètres et repose, à son extrémité, sur un unique pilier. Il ressort également des pièces du dossier que tant le côté sud du volume du niveau R+1 que le pilier le supportant sont alignés avec la limite séparative. L'intégralité des éléments bâtis de l'extrémité sud du bâtiment, soit le pilier et son unique façade, se situent ainsi dans un plan vertical se confondant avec celui dans lequel est inscrit la limite séparative. Dès lors, la construction projetée doit être regardée, au sens et pour l'application des dispositions du plan local d'urbanisme intercommunal et de l'habitat ci-dessus reproduites, comme implantée en limite séparative, la circonstance que le rez-de-chaussée de la construction soit en léger recul par rapport à cette limite étant sans incidence sur ce point dès lors que la règle imposant un retrait uniforme de trois mètres au moins par rapport à la limite séparative ne s'applique que pour les constructions qui ne sont pas implantées sur une telle limite. Le moyen tiré de la méconnaissance de ces dispositions du plan local d'urbanisme intercommunal et de l'habitat doit donc être écarté.

24. En dernier lieu, le requérant soutient qu'à supposer que le projet constitue bien une extension, il méconnaîtrait la règle de surface plancher autorisée. Compte tenu de ce qui a été dit au point 9 ci-dessus, ce moyen doit en tout état de cause être écarté comme inopérant.

25. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée en défense, que les conclusions à fin d'annulation de M. X doivent être rejetées.

Sur les conclusions reconventionnelles présentées par le pétitionnaire :

26 Aux termes de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme : « Lorsque le droit de former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager est mis en œuvre dans des conditions qui traduisent un comportement abusif de la part du requérant et qui causent un préjudice au bénéficiaire du permis, celui-ci peut demander, par un mémoire distinct, au juge administratif saisi du recours de condamner l'auteur de celui-ci à lui allouer des dommages et intérêts. La demande peut être présentée pour la première fois en appel ».

27. Il ne résulte pas de l'instruction que la demande d'annulation du permis de construire en litige

présentée par M. X, en sa qualité de voisin immédiat du terrain d'assiette du projet, excédait la défense de ses intérêts légitimes. Par suite, les conclusions présentées par le pétitionnaire sur le fondement des dispositions de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

28. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de la commune ou de la société pétitionnaire, qui ne sont pas les parties perdantes dans la présente instance.

29. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions de la commune de Toulouse et M. Y présentées sur le même fondement.

DECIDE :

Article 1er : Il n'y a plus lieu de statuer sur les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté du 26 octobre 2020 par lequel le maire de la commune de Toulouse a accordé un permis de construire modificatif à M. Y.

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

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

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

M. Grimaud, président,
M. Quessette, premier conseiller,
Mme Lequeux, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 18 décembre 2023.

Le rapporteur,
A. LEQUEUX

Le président,
P. GRIMAUD

La greffière,
M. ALRIC

La République mande et ordonne au préfet de la Haute-Garonne 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 : La greffière en chef

[RETOUR n°2002303](#)

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MONTPELLIER

N° 2301450

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

L'ASSOCIATION GRANDE MOTTE
ENVIRONNEMENT
et L'ASSOCIATION DES RIVERAINS ET AMIS DU
GRAND TRAVERS

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Montpellier

M. Nicolas Huchot
Rapporteur

(1ère Chambre)

M. François Goursaud
Rapporteur public

Audience du 7 décembre 2023
Décision du 21 décembre 2023

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 15 mars 2023, le 29 mars 2023, le 28 avril 2023, le 15 mai 2023 et le 13 juillet 2023, l'association Grande-Motte Environnement et l'association des riverains et amis du Grand Travers, représentées par Me J, demandent au tribunal, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'annuler l'arrêté du 7 février 2023 par lequel le maire de la Grande-Motte a accordé à la SAS P un permis précaire pour l'installation du restaurant de plage « L'Effet Mer » ainsi que le permis précaire modificatif accordé le 27 mars 2023 ;

2°) de soumettre une demande d'avis au Conseil d'Etat afin de lui poser la question suivante : « Suite à l'article 45 de la loi du 23 novembre 2018 dite loi ELAN, est-il possible d'accorder dans les espaces remarquables au sens de l'article L. 121-23 du Code de l'urbanisme, des permis de construire précaires au titre de l'article L. 433-1 du Code de l'urbanisme pour des constructions et installations qui ne constituent pas des aménagements légers prévus à l'article R. 121-5 du même Code ».

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

Elles soutiennent que :

- l'arrêté du 7 février 2023 est illégal pour défaut d'avis conforme du préfet sur le fondement de l'article L. 422-6 du code de l'urbanisme dès lors que le règlement national d'urbanisme a été remis en vigueur en raison de l'illégalité du plan local d'urbanisme de la commune et du plan d'occupation des sols antérieurs ;
- l'arrêté du 27 mars 2023 est illégal en raison de l'illégalité de l'avis conforme du préfet de l' Hérault rendu le 27 mars 2023 en ce que (1) il n'est pas motivé, (2) le « motif légitime » invoqué par le préfet ne permet pas d'autoriser un permis précaire, (3) il est entaché d'une erreur de fait dès lors que la surface de la construction n'est pas réduite, (4) la circonstance que la concession de plage ait été accordée avant le décret

du 11 mai 2019 relatifs aux aménagements légers dans les espaces remarquables est sans influence, (5) le permis déroge à la réglementation sur les espaces remarquables mais aussi aux codes de l'urbanisme et au plan de prévention des risques naturels d'inondation (PPRI), (6) le rapport de la mission de l'inspection générale de l'administration du développement durable (IGDD) n'autorise pas l'octroi de permis précaires ;

- les arrêtés attaqués méconnaissent les articles L. 121-24 et R. 121-5 du code de l'urbanisme en ce qu'un restaurant de plage ne constitue pas un aménagement léger ;
- les arrêtés attaqués sont entachés d'un défaut de motivation, d'une erreur de droit et d'erreurs d'appréciation dans l'application de l'article L. 433-1 du code de l'urbanisme relatif au permis précaire en ce qu'un permis précaire ne peut déroger à la protection des espaces remarquables ; par ailleurs, les pétitionnaires avaient connaissances de l'illégalité de leurs installations et se sont eux-mêmes placés dans cette situation ;
- les arrêtés attaqués méconnaissent le plan de prévention des risques naturels d'inondation et littoraux et même un permis précaire ne permet pas d'y déroger ;
- les arrêtés attaqués méconnaissent l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme dès lors que la construction ne se situe pas en partie urbanisée ;
- les arrêtés attaqués méconnaissent l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme ;
- une demande d'avis peut être adressé au Conseil d'Etat .

Par des mémoires en défense, enregistrés le 6 avril 2023, le 15 mai 2023 et le 15 juin 2023, la commune de La-Grande-Motte et la SAS P, représentées par Me M, concluent au rejet de la requête et à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge des associations requérantes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- à titre principal, la requête est irrecevable pour défaut d'intérêt à agir de l'association Grande Motte Environnement (AGME) en ce que (1) la requête ne comporte pas de mandat signé du représentant légal de l'autorité compétente de l'association pour engager lesdites actions, (2) en ce que l'objet de l'association est trop générale, (3) en ce que le champ géographique d'intervention est trop vaste ;
- la requête est irrecevable pour défaut d'intérêt à agir de l'association des riverains et amis du Grand Travers (ARGT) en ce que (1) la requête ne comporte pas de mandat signé du représentant légal de l'autorité compétente de l'association pour engager lesdites actions, (2) en ce que l'objet de l'association est trop générale, (3) en ce que son objet ne fait pas mention d'action en matière d'urbanisme ;
- la demande d'avis au Conseil d'Etat n'est pas recevable en ce qu'elle ne porte pas sur une question de droit et n'est pas nouvelle ;
- à titre subsidiaire, les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense enregistré le 4 juillet 2023, le préfet de l'Hérault conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

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

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Huchot ;
- les conclusions de M. Goursaud, rapporteur public ;
- les observations de Mme L, de l'association des riverains et amis du grand travers ;
- et les observations de Me M, représentant la commune de La Grande-Motte et de la société P.

Considérant ce qui suit :

1. La société P est autorisée à occuper une surface de 1 500 m² sur le domaine public maritime de l'Etat, par une convention d'exploitation concernant le lot n°12 conclue avec la commune de la Grande-Motte valable pour les années 2017 à 2023, prolongée d'une année, dans le cadre de la concession de plage accordée par l'Etat à cette dernière pour la période du 1er janvier 2018 au 31 décembre 2029. La société P, exploitant un établissement de plage sous l'enseigne « L'Effet Mer », a sollicité la délivrance d'un permis de construire précaire pour la réalisation d'un restaurant de plage, et par un arrêté du 7 février 2023, le maire de la commune de la Grande-Motte a accordé ledit permis de construire précaire pour les années 2023 et 2024. Par un arrêté du 27 mars 2023, le maire de la commune a accordé un permis de construire précaire rectificatif. Par leur requête, l'association Grande-Motte Environnement (GME) et l'association des riverains et amis du Grand Travers demandent l'annulation des arrêtés des 7 février et 27 mars 2023.

Sur les fins de non-recevoir :

En ce qui concerne l'association Grande-Motte Environnement :

2. En premier lieu, une association est régulièrement engagée par l'organe tenant de ses statuts le pouvoir de la représenter en justice, sauf stipulation de ces statuts réservant expressément à un autre organe la capacité de décider de former une action devant le juge administratif.

3. Il ressort des pièces du dossier que l'article 18 des statuts de l'association Grande-Motte Environnement stipule que le président représente l'association dans tous les actes de la vie civile et qu'il a notamment qualité pour ester en justice au nom de l'association. Aucune autre stipulation de ces statuts ne prévoit que le conseil d'administration ait la capacité de décider de former une action devant le juge administratif. Par suite, la fin de non-recevoir tirée de l'absence de qualité pour agir de la présidente de l'association GME doit être écartée.

4. En deuxième lieu, il résulte des statuts de l'association GME que son objet social est la protection de la nature, de l'air, de l'eau, des sols, des paysages, des sites, des écosystèmes, l'amélioration du cadre de vie, de l'urbanisme, de lutte contre les pollutions, les nuisances, d'une manière générale, la protection de l'environnement, la préservation du littoral dans les départements du Gard et de l'Hérault. Cet objet statutaire, qui est suffisamment précis tant sur le plan matériel que géographique, donne à cette association un intérêt suffisant pour contester le permis de construire précaire en litige autorisant des constructions dans un espace remarquable du littoral. Au surplus, il est constant que l'association GME bénéficie d'un agrément préfectoral au titre de la protection de l'environnement pour le département de l'Hérault lui donnant intérêt à agir sur l'ensemble de ce département ainsi que cela ressort de la liste des associations agréées au titre de la protection de l'environnement accessible tant aux parties qu'au juge sur le site internet de la préfecture de l'Hérault. Par suite, la fin de non-recevoir tirée de l'absence d'intérêt à agir de l'association GME doit être écartée.

En ce qui concerne l'association des riverains et amis du Grand Travers :

5. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que l'article 8 des statuts de l'association des riverains et amis du Grand Travers stipule que le président représente l'association dans tous les actes de la vie civile et qu'il a notamment qualité pour ester en justice au nom de l'association. Aucune autre stipulation de ces statuts ne prévoit que le conseil d'administration ait la capacité de décider de former une action devant le juge administratif. Par suite, la fin de non-recevoir tirée de ce que le président de l'association des riverains et amis du Grand Travers n'aurait pas qualité à agir doit être écartée.

6. En deuxième lieu, il ressort des statuts modifiés de l'association des riverains et amis du Grand Travers, dont la déclaration a été enregistrée en préfecture de l'Hérault le 23 novembre 2019, que celle-ci a notamment pour objet « de défendre les intérêts communs des propriétaires et des résidents du quartier du Grand Travers sur les communes de la Grande Motte et de Mauguio-Carnon, que ce soit au niveau environnemental ou au niveau du cadre et de la qualité de vie ». Cet objet statutaire, qui est suffisamment précis tant sur le plan matériel que géographique, donne à cette association un intérêt suffisant pour contester la décision en litige dès lors que le permis en litige situé dans un espace remarquable est susceptible de porter atteinte à l'environnement, quand bien même les statuts n'indiqueraient pas expressément d'intervention en urbanisme. Par suite, la fin de non-recevoir tirée de l'absence d'intérêt à agir de l'association des riverains et amis du Grand Travers doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

7. Aux termes de l'article L. 433-1 du code de l'urbanisme : « Une construction n'entrant pas dans le champ d'application de l'article L. 421-5 et ne satisfaisant pas aux exigences fixées par l'article L. 421-6 peut exceptionnellement être autorisée à titre précaire dans les conditions fixées par le présent chapitre. / Dans ce cas, le permis de construire est soumis à l'ensemble des conditions prévues par les chapitres II à IV du titre II du présent livre ». Aux termes de l'article L. 421-5 du même code : « Un décret en Conseil d'Etat arrête la liste des constructions, aménagements, installations et travaux qui, par dérogation aux dispositions des articles L. 421-1 à L. 421-4, sont dispensés de toute formalité au titre du présent code en raison : / a) De leur très faible importance ; / b) De la faible durée de leur maintien en place ou de leur caractère temporaire compte tenu de l'usage auquel ils sont destinés. (...) ». Aux termes des dispositions de l'article L. 421-6 du même code : « Le permis de construire ou d'aménager ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique. (...) »

8. L'objet des dispositions relatives aux permis de construire précaires, figurant aux articles L. 433-1 et suivants du code de l'urbanisme, est d'autoriser, à titre exceptionnel, des constructions temporaires qui, sans respecter l'ensemble de la réglementation d'urbanisme applicable, répondent à une nécessité caractérisée, tenant notamment à des motifs d'ordre économique, social, culturel ou d'aménagement, et ne dérogent pas de manière disproportionnée aux règles d'urbanisme applicables eu égard aux caractéristiques du terrain d'assiette, à la nature de la construction et aux motifs rendant nécessaire le projet.

9. Il est tout d'abord constant que le projet en litige entre dans le champ d'application du permis de construire précaire en litige dès lors qu'il ne constitue pas une construction dispensée de formalité et qu'il ne satisfait pas aux exigences fixées par l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme.

10. Il est ensuite constant que le permis de construire à titre précaire en litige autorise la société P à implanter un restaurant de plage de 173 mètres carrés de surface de plancher ainsi qu'une terrasse créant une emprise au sol de 440 mètres carrés, outre des modules techniques de 160 mètres carrés de surface de plancher, sur la plage du Grand Travers sur le territoire de la commune de La Grande-Motte, et que la zone d'implantation présente les caractéristiques d'un espace remarquable au sens de la loi littorale ainsi que l'a jugé le présent tribunal dans un jugement définitif n°1906946 du 30 septembre 2021, en raison de la richesse de la faune et de la flore, qui concerne tant le rivage, la plage que les dunes tenant aux interactions réciproques de l'écosystème. Cette zone est également classée en zone rouge du plan de prévention des risques naturels d'inondation et littoraux submersion marine inondations pour un risque de déferlement.

11. Si l'article L. 433-1 du code de l'urbanisme n'interdit pas en soi qu'un permis de construire à titre précaire puisse être autorisé dans une espace remarquable et dans une zone rouge d'un plan de prévention des risques inondations, le projet autorisé dans de telles zones doit présenter une nécessité particulièrement élevée, tenant notamment à des motifs d'ordre économique, social, culturel ou d'aménagement eu égard aux intérêts protégés, tant environnementaux que de sécurité, par les règles d'urbanisme associées.

12. Pour accorder le permis de construire précaire en litige, le maire de la commune de La Grande-Motte, en se référant à l'avis conforme favorable du préfet de l'Hérault pris en application de l'article L. 422-6 du code de l'urbanisme, a considéré que le projet ne dérogeait pas de manière disproportionnée aux règles d'urbanisme dès lors que la surface de plancher du projet était réduite (173 m2 de surface de plancher), que l'impact sur le domaine public était limité du fait du caractère démontable des constructions en dehors des périodes d'avril à septembre avec remise en état intégral des lieux, que les prestations offertes par le projet étaient utiles en offrant notamment des sanitaires, y compris pour les personnes handicapées, que l'installation d'un tel projet était pourvoyeur d'emplois et enfin qu'il était nécessaire de permettre à l'établissement d'amortir les investissements initiaux.

13. Toutefois, il ressort des pièces du dossier qu'il existe une offre touristique saisonnière particulièrement développée avec un nombre important de restaurants situés en bord de mer, notamment dans la zone urbanisée des communes littorales à proximité, dont la commune de La-Grande-Motte si bien que l'implantation du projet en litige dans cette zone protégée ne répond à aucune nécessité d'ordre économique ou sociale. Par ailleurs, il existe à proximité immédiate du projet deux sanitaires, comportant douches et toilettes, utilisables notamment par les personnes handicapées. Ainsi le projet ne répond à aucun besoin d'aménagement pour les usagers de la plage. Ensuite, s'il est soutenu que l'exploitation de deux saisons 2023 et 2024 serait nécessaire pour amortir les investissements initiaux, il ressort toutefois des pièces du dossier que cette allégation n'est étayée par aucune pièce probante, alors qu'il revenait à la société P d'adapter le montant de ses investissements à la durée du permis saisonnier dont elle bénéficiait pour une durée de cinq ans à compter du 28 mars 2018. En tout état de cause, en admettant même que le permis précaire permettait à la société P d'amortir ses investissements, cette circonstance, ayant trait aux intérêts strictement privés de la société P, n'est pas de nature à démontrer que son projet répondrait à une nécessité caractérisée, notamment d'ordre économique, au sens des dispositions précitées. En outre, l'autorisation d'occupation du domaine public maritime est elle-même précaire et révocable comme le rappelle l'arrêté du 28 mars 2018 du maire de La Grande-Motte. Enfin, il ressort des pièces du dossier que l'installation, l'exploitation, la fréquentation importante de ce restaurant de plage et le démontage de la structure, surface de plancher et emprise au sol cumulées, impactent nécessairement et fortement le milieu naturel considéré espace remarquable au sens de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme pour ses richesses écologiques, lequel est en outre soumis à un risque de déferlement susceptible d'engendrer un risque élevé pour la sécurité du personnel et des clients de cet établissement recevant du public. Dans ces conditions, le permis de construire précaire en litige, autorisant la construction d'un restaurant de plage, bien que démonté en dehors des périodes d'avril à septembre et limité à deux ans, ne répond pas à une nécessité caractérisée tenant à des motifs d'ordre économique, social, culturel ou d'aménagement permettant de porter atteinte aux règles d'urbanismes liées à la protection du littoral et à la sécurité des personnes. Par suite, le moyen tiré de ce que le maire de la commune de La Grande-Motte a fait une inexacte application de l'article L. 433-1 du code de l'urbanisme doit être accueilli.

14. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun autre moyen n'est susceptible, en l'état du dossier, d'entraîner l'annulation des arrêtés du 7 février et 27 mars 2023.

15. Il résulte de tout ce qui précède que les arrêtés des 7 février et 27 mars 2023 accordant un permis de construire à titre précaire à la société P doivent être annulés, sans qu'il soit besoin de transmettre une demande d'avis au Conseil d'Etat en application de l'article L. 113-1 du code de justice administrative, qui constitue en outre un pouvoir propre du juge.

Sur les frais liés au litige :

16. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que l'association Grande-Motte Environnement et l'association des riverains et amis du Grand Travers, qui n'ont pas la qualité de partie perdante, versent à la commune de La Grande-Motte et à la société P la somme qu'elles réclament au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. En revanche, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la commune de La Grande-Motte et de la société P le versement à l'association Grande-Motte Environnement et à l'association des riverains et amis du Grand Travers d'une somme de 1 500 euros sur le fondement de ces dispositions.

DECIDE :

Article 1er : Les arrêtés des 7 février et 27 mars 2023 par lequel le maire de La Grande-Motte a accordé un permis de construire à titre précaire à la société P sont annulés.

Article 2 : La commune de La Grande-Motte et la société P verseront la somme de 1 500 euros à l'association Grande-Motte Environnement et à l'association des riverains et amis du Grand Travers 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 : La présente décision sera notifiée à l'association Grande-Motte Environnement et à l'association des riverains et amis du Grand Travers, à la commune de La Grande-Motte, à la société P et au préfet de l'Hérault.

Délibéré après l'audience du 7 décembre 2023, à laquelle siégeaient :

Mme Fabienne Corneloup, présidente,
Mme Michelle Couégnat, première conseillère,
M. Nicolas Huchot, premier conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 21 décembre 2023.

Le rapporteur,
N. Huchot

La présidente,
F. Corneloup

La greffière,
M. Chouart

La République mande et ordonne au préfet de l'Hérault 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,
Montpellier le 21 décembre 2023.

La greffière,
M. Chouart

[RETOUR n°2301450](#)

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MONTPELLIER

N° 2301554

L'ASSOCIATION GRANDE MOTTE
ENVIRONNEMENT et
L'ASSOCIATION DES RIVERAINS ET AMIS DU
GRAND TRAVERS

M. Nicolas Huchot
Rapporteur

M. François Goursaud
Rapporteur public

Audience du 7 décembre 2023
Décision du 21 décembre 2023

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 20 mars 2023, le 15 mai 2023 et le 13 juillet 2023, l'association Grande-Motte Environnement et l'association des riverains et amis du Grand Travers, représentées par Me J, demandent au tribunal, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'annuler l'arrêté du 9 mars 2023 par lequel le maire de la Grande-Motte a accordé à la SARL M un permis précaire pour l'installation du restaurant de plage « La Paillotte Bambou » ainsi que le permis précaire rectificatif accordé le 15 mai 2023 ;

2°) de mettre à la charge de la commune de La-Grande-Motte la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761 1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- l'arrêté du 9 mars 2023 est illégal pour défaut d'avis conforme du préfet sur le fondement de l'article L. 422-6 du code de l'urbanisme dès lors que le règlement national d'urbanisme a été remis en vigueur en raison de l'illégalité du plan local d'urbanisme de la commune et du plan d'occupation des sols antérieurs ;
- l'arrêté du 15 mai 2023 est illégale en raison de l'illégalité de l'avis conforme du préfet de l'Hérault rendu le 9 mai 2023 en ce que (1) il n'est pas motivé, (2) il est entaché d'une erreur de fait dès lors que la surface de la construction n'est pas réduite, (3) en ce que le permis ne déroge pas qu'à la réglementation des espaces remarquables mais aussi du plan de prévention des risques inondations et (4) en ce que l'aménagement de sanitaires pour les personnes handicapées existe déjà ;
- les arrêtés attaqués méconnaissent les articles L. 121-24 et R. 121-5 du code de l'urbanisme en ce qu'un restaurant de plage ne constitue pas un aménagement léger ;

- les arrêtés attaqués sont entachés d'un défaut de motivation, d'une erreur de droit et d'erreurs d'appréciation dans l'application de l'article L. 433-1 du code de l'urbanisme relatif au permis précaire en ce qu'un permis précaire ne peut déroger à la protection des espaces remarquables ; par ailleurs, les pétitionnaires avaient connaissances de l'illégalité de leurs installations et se sont eux-mêmes placés dans cette situation ;
- les arrêtés attaqués méconnaissent le plan de prévention des risques naturels d'inondation et littoraux et même un permis précaire ne permet pas d'y déroger ;
- les arrêtés attaqués méconnaissent l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme dès lors que la construction ne se situe pas en partie urbanisée ;
- les arrêtés attaqués méconnaissent l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme ;

Par un mémoire en défense, enregistrés le 15 juin 2023, la commune de La Grande Motte et la société M, représentées par Me M, concluent au rejet de la requête et à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge des associations requérantes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- à titre principal, la requête est irrecevable pour défaut d'intérêt à agir de l'association Grande Motte Environnement (AGME) en ce que (1) la requête ne comporte pas de mandat signé du représentant légal de l'autorité compétente de l'association pour engager lesdites actions, (2) en ce que l'objet de l'association est trop générale, (3) en ce que le champ géographique d'intervention est trop vaste ;
- la requête est irrecevable pour défaut d'intérêt à agir de l'association des riverains et amis du Grand Travers (ARGT) en ce que (1) la requête ne comporte pas de mandat signé du représentant légal de l'autorité compétente de l'association pour engager lesdites actions, (2) en ce que l'objet de l'association est trop générale, (3) en ce que son objet ne fait pas mention d'action en matière d'urbanisme ;
- à titre subsidiaire, les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

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

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Huchot ;
- les conclusions de M. Goursaud, rapporteur public ;
- les observations de Mme L, de l'association des riverains et amis du grand travers ;
- et les observations de Me M, représentant la commune de La Grande-Motte et de la société M.

Une note en délibéré, enregistrée le 18 décembre 2023, a été présentée par le Préfet de l'Hérault.

Considérant ce qui suit :

1. La société M est autorisée à occuper une surface de 1 500 m² sur le domaine public maritime de l'Etat, par une convention d'exploitation concernant le lot n°13 conclue avec la commune de la Grande-Motte valable pour les années 2017 à 2023, prolongée d'une année, dans le cadre de la concession de plage accordée par l'Etat à cette dernière pour la période du 1er janvier 2018 au 31 décembre 2029. La société M, exploitant un établissement de plage sous l'enseigne « La Paillotte Bambou », a sollicité la délivrance d'un permis de construire précaire pour la réalisation d'un restaurant de plage, et par un arrêté du 9 mars 2023, le maire de la commune de la Grande-Motte a accordé un permis de construire précaire pour les années 2023 et 2024. Par un arrêté du 15 mai 2023, le maire de la commune a accordé un permis de construire précaire rectificatif. Par leur requête, l'association Grande-Motte Environnement (GME) et l'association des riverains et amis du Grand Travers demandent l'annulation des arrêtés des 9 mars et 15 mai 2023.

Sur les fins de non-recevoir :

En ce qui concerne l'association Grande-Motte Environnement :

2. En premier lieu, une association est régulièrement engagée par l'organe tenant de ses statuts le pouvoir de la représenter en justice, sauf stipulation de ces statuts réservant expressément à un autre organe la capacité de décider de former une action devant le juge administratif.

3. Il ressort des pièces du dossier que l'article 18 des statuts de l'association Grande-Motte Environnement stipule que le président représente l'association dans tous les actes de la vie civile et qu'il a notamment qualité pour ester en justice au nom de l'association. Aucune autre stipulation de ces statuts ne prévoit que le conseil d'administration ait la capacité de décider de former une action devant le juge administratif. Par suite, la fin de non-recevoir tirée de l'absence de qualité pour agir de la présidente de l'association GME doit être écartée.

4. En deuxième lieu, il résulte des statuts de l'association GME que son objet social est la protection de la nature, de l'air, de l'eau, des sols, des paysages, des sites, des écosystèmes, l'amélioration du cadre de vie, de l'urbanisme, de lutte contre les pollutions, les nuisances, d'une manière générale, la protection de l'environnement, la préservation du littoral dans les départements du Gard et de l'Hérault. Cet objet statutaire, qui est suffisamment précis tant sur le plan matériel que géographique, donne à cette association un intérêt suffisant pour contester le permis de construire précaire en litige autorisant des constructions dans un espace remarquable du littoral. Au surplus, il est constant que l'association GME bénéficie d'un agrément préfectoral au titre de la protection de l'environnement pour le département de l'Hérault lui donnant intérêt à agir sur l'ensemble de ce département ainsi que cela ressort de la liste des associations agréées au titre de la protection de l'environnement accessible tant aux parties qu'au juge sur le site internet de la préfecture de l'Hérault. Par suite, la fin de non-recevoir tirée de l'absence d'intérêt à agir de l'association GME doit être écartée.

En ce qui concerne l'association des riverains et amis du Grand Travers :

5. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que l'article 8 des statuts de l'association des riverains et amis du Grand Travers stipule que le président représente l'association dans tous les actes de la vie civile et qu'il a notamment qualité pour ester en justice au nom de l'association. Aucune autre stipulation de ces statuts ne prévoit que le conseil d'administration ait la capacité de décider de former une action devant le juge administratif. Par suite, la fin de non-recevoir tirée de ce que le président de l'association des riverains et amis du Grand Travers n'aurait pas qualité à agir doit être écartée.

6. En deuxième lieu, il ressort des statuts modifiés de l'association des riverains et amis du Grand Travers, dont la déclaration a été enregistrée en préfecture de l'Hérault le 23 novembre 2019, que celle-ci a notamment pour objet « de défendre les intérêts communs des propriétaires et des résidents du quartier du Grand Travers sur les communes de la Grande Motte et de Mauguio-Carnon, que ce soit au niveau environnemental ou au niveau du cadre et de la qualité de vie ». Cet objet statutaire, qui est suffisamment précis tant sur le plan matériel que géographique, donne à cette association un intérêt suffisant pour contester la décision en litige dès lors que le permis en litige situé dans un espace remarquable est susceptible de porter atteinte à l'environnement, quand bien même les statuts n'indiqueraient pas expressément d'intervention en urbanisme. Par suite, la fin de non-recevoir tirée de l'absence d'intérêt à agir de l'association des riverains et amis du Grand Travers doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

7. Aux termes de l'article L. 433-1 du code de l'urbanisme : « Une construction n'entrant pas dans le champ d'application de l'article L. 421-5 et ne satisfaisant pas aux exigences fixées par l'article L. 421-6 peut exceptionnellement être autorisée à titre précaire dans les conditions fixées par le présent chapitre. / Dans ce cas, le permis de construire est soumis à l'ensemble des conditions prévues par les chapitres II à IV du titre II du présent livre ». Aux termes de l'article L. 421-5 du même code : « Un décret en Conseil d'Etat arrête la liste des constructions, aménagements, installations et travaux qui, par dérogation aux dispositions des articles L. 421-1 à L. 421-4, sont dispensés de toute formalité au titre du présent code en raison : / a) De leur très faible importance ; / b) De la faible durée de leur maintien en place ou de leur caractère temporaire compte tenu de l'usage auquel ils sont destinés. (...) ». Aux termes des dispositions de l'article L. 421-6 du même code : « Le permis de construire ou d'aménager ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique. (...) »

8. L'objet des dispositions relatives aux permis de construire précaires, figurant aux articles L. 433-1 et suivants du code de l'urbanisme, est d'autoriser, à titre exceptionnel, des constructions temporaires qui, sans respecter l'ensemble de la réglementation d'urbanisme applicable, répondent à une nécessité caractérisée, tenant notamment à des motifs d'ordre économique, social, culturel ou d'aménagement, et ne dérogent pas de manière disproportionnée aux règles d'urbanisme applicables eu égard aux caractéristiques du terrain d'assiette, à la nature de la construction et aux motifs rendant nécessaire le projet.

9. Il est tout d'abord constant que le projet en litige entre dans le champ d'application du permis de construire précaire en litige dès lors qu'il ne constitue pas une construction dispensée de formalité et qu'il ne satisfait pas aux exigences fixées par l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme.

10. Il est ensuite constant que le permis de construire à titre précaire en litige autorise la société M à implanter un restaurant de plage de 600 mètres carrés de surface de plancher sur la plage du Grand Travers sur le territoire de la commune de La Grande-Motte, et que la zone d'implantation présente les caractéristiques d'un espace remarquable au sens de la loi littorale ainsi que l'a jugé le présent tribunal dans un jugement définitif n° 1906946 du 30 septembre 2021, en raison de la richesse de la faune et de la flore, qui concerne tant le rivage, la plage que les dunes tenant aux interactions réciproques de l'écosystème. Cette zone est également classée en zone rouge du plan de prévention des risques naturels d'inondation et littoraux submersion marine inondations pour un risque de déferlement.

11. Si l'article L. 433-1 du code de l'urbanisme n'interdit pas en soi qu'un permis de construire à titre précaire puisse être autorisé dans une espace remarquable et dans une zone rouge d'un plan de prévention des risques inondations, le projet autorisé dans de telles zones doit présenter une nécessité particulièrement élevée, tenant notamment à des motifs d'ordre économique, social, culturel ou d'aménagement eu égard aux intérêts protégés, tant environnementaux que de sécurité, par les règles d'urbanisme associées.

12. Pour accorder le permis de construire précaire en litige, le maire de la commune de La Grande Motte en se référant à l'avis conforme favorable du préfet de l'Hérault pris en application de l'article L. 422-6 du code de l'urbanisme, a considéré que le projet ne dérogeait pas de manière disproportionnée aux règles d'urbanisme dès lors que la surface de plancher du projet était réduite (600 m2 de surface de plancher), que l'impact sur le domaine public était limité du fait du caractère démontable des constructions en dehors des périodes d'avril à septembre avec remise en état intégral des lieux, que les prestations offertes par le projet étaient utiles en offrant notamment des sanitaires, y compris pour les personnes handicapées et que l'installation d'un tel projet était pourvoyeur d'emplois.

13. Toutefois, il ressort des pièces du dossier qu'il existe une offre touristique saisonnière particulièrement développée avec un nombre important de restaurants situés en bord de mer, notamment dans la zone urbanisée des communes littorales à proximité, dont la commune de La-Grande-Motte, si bien

que l'implantation du projet en litige dans cette zone protégée ne répond à aucune nécessité d'ordre économique ou sociale. Par ailleurs, il existe à proximité immédiate du projet deux sanitaires, comportant douches et toilettes, utilisables notamment par les personnes handicapées. Ainsi le projet ne répond à aucun besoin d'aménagement pour les usagers de la plage. Ensuite, il ressort des pièces du dossier que l'installation, l'exploitation, la fréquentation importante de ce restaurant de plage et le démontage de la structure, surface de plancher et emprise au sol cumulées, impactent fortement le milieu naturel considéré espace remarquable au sens de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme pour ses richesses écologiques, lequel est en outre soumis à un risque de déferlement susceptible d'engendrer un risque élevé pour la sécurité du personnel et des clients de l'établissement. Dans ces conditions, le permis de construire précaire en litige, autorisant la construction d'un restaurant de plage, bien que limité à deux ans et démonté en dehors des périodes d'avril à septembre, ne répond pas à une nécessité caractérisée tenant à des motifs d'ordre économique, social, culturel ou d'aménagement permettant de porter atteinte aux règles d'urbanismes liées à la protection du littoral et à la sécurité des personnes. Par suite, le moyen tiré de ce que le maire de la commune de La Grande-Motte a fait une inexacte application de l'article L. 433-1 du code de l'urbanisme doit être accueilli.

14. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun autre moyen n'est susceptible, en l'état du dossier, d'entraîner l'annulation des arrêtés du 9 mars et 15 mai 2023.

15. Il résulte de tout ce qui précède que les arrêtés des 9 mars et 15 mai 2023 accordant un permis de construire à titre précaire à la société M doivent être annulés.

Sur les frais liés au litige :

16. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que l'association Grande-Motte Environnement et l'association des riverains et amis du Grand Travers, qui n'ont pas la qualité de partie perdante, versent à la commune de La Grande-Motte et à la société M la somme qu'elles réclament au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. En revanche, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la commune de La Grande-Motte et de la société M le versement à l'association Grande-Motte Environnement et à l'association des riverains et amis du Grand Travers d'une somme de 1 500 euros sur le fondement de ces dispositions.

DECIDE :

Article 1er : Les arrêtés des 9 mars et 15 mai 2023 par lequel le maire de La Grande-Motte a accordé un permis de construire à titre précaire à la société M sont annulés.

Article 2 : La commune de La Grande-Motte et la société M verseront la somme de 1 500 euros à l'association Grande-Motte Environnement et à l'association des riverains et amis du Grand Travers au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions est rejeté.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à l'association Grande-Motte Environnement et à l'association des riverains et amis du Grand Travers, à la commune de La Grande-Motte, à la société M et au préfet de l'Hérault.

Délibéré après l'audience du 7 décembre 2023, à laquelle siégeaient :

Mme Fabienne Corneloup, présidente,
Mme Michelle Couégnat, première conseillère,
M. Nicolas Huchot, premier conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 21 décembre 2023.

Le rapporteur,
N. Huchot

La présidente,
F. Corneloup

La greffière,
M. Chouart

La République mande et ordonne au préfet de l'Hérault 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,
Montpellier le 21 décembre 2023.

La greffière,
M. Chouart

[RETOUR n°2301554](#)

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MONTPELLIER

N° 2301555

L'ASSOCIATION GRANDE MOTTE
ENVIRONNEMENT et
L'ASSOCIATION DES RIVERAINS ET AMIS DU
GRAND TRAVERS

M. Nicolas Huchot
Rapporteur

M. François Goursaud
Rapporteur public

Audience du 7 décembre 2023
Décision du 21 décembre 2023

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 20 mars 2023, le 15 mai 2023 et le 13 juillet 2023, l'association Grande-Motte Environnement et l'association des riverains et amis du Grand Travers, représentées par Me J, demandent au tribunal, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'annuler l'arrêté du 9 mars 2023 par lequel le maire de la Grande-Motte a accordé à la SARL L un permis précaire pour l'installation du restaurant de plage « La Voile Bleue » ainsi que le permis précaire rectificatif accordé le 15 mai 2023 ;

2°) de mettre à la charge de la commune de La-Grande-Motte la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761 1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- l'arrêté du 9 mars 2023 est illégal pour défaut d'avis conforme du préfet sur le fondement de l'article L. 422-6 du code de l'urbanisme dès lors que le règlement national d'urbanisme a été remis en vigueur en raison de l'illégalité du plan local d'urbanisme de la commune et du plan d'occupation des sols antérieurs ;
- l'arrêté du 15 mai 2023 est illégale en raison de l'illégalité de l'avis conforme du préfet de l'Hérault rendu le 9 mai 2023 en ce que (1) il n'est pas motivé, (2) il est entaché d'une erreur de fait dès lors que la surface de la construction n'est pas réduite, (3) en ce que le permis ne déroge pas qu'à la réglementation des espaces remarquables mais aussi du plan de prévention des risques inondations et (4) en ce que l'aménagement de sanitaires pour les personnes handicapées existe déjà ;
- les arrêtés attaqués méconnaissent les articles L. 121-24 et R. 121-5 du code de l'urbanisme en ce qu'un restaurant de plage ne constitue pas un aménagement léger ;

- les arrêtés attaqués sont entachés d'un défaut de motivation, d'une erreur de droit et d'erreurs d'appréciation dans l'application de l'article L. 433-1 du code de l'urbanisme relatif au permis précaire en ce qu'un permis précaire ne peut déroger à la protection des espaces remarquables ; par ailleurs, les pétitionnaires avaient connaissance de l'illégalité de leurs installations et se sont eux-mêmes placés dans cette situation ;
- les arrêtés attaqués méconnaissent le plan de prévention des risques naturels d'inondation et littoraux et même un permis précaire ne permet pas d'y déroger ;
- les arrêtés attaqués méconnaissent l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme dès lors que la construction ne se situe pas en partie urbanisée ;
- les arrêtés attaqués méconnaissent l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme ;

Par un mémoire en défense, enregistré le 15 juin 2023, la commune de La Grande Motte et la société L, représentées par Me M, concluent au rejet de la requête et à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge des associations requérantes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- à titre principal, la requête est irrecevable pour défaut d'intérêt à agir de l'association Grande Motte Environnement (AGME) en ce que (1) la requête ne comporte pas de mandat signé du représentant légal de l'autorité compétente de l'association pour engager lesdites actions, (2) en ce que l'objet de l'association est trop générale, (3) en ce que le champ géographique d'intervention est trop vaste ;
- la requête est irrecevable pour défaut d'intérêt à agir de l'association des riverains et amis du Grand Travers (ARGT) en ce que (1) la requête ne comporte pas de mandat signé du représentant légal de l'autorité compétente de l'association pour engager lesdites actions, (2) en ce que l'objet de l'association est trop générale, (3) en ce que son objet ne fait pas mention d'action en matière d'urbanisme ;
- à titre subsidiaire, les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

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

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Huchot ;
- les conclusions de M. Goursaud, rapporteur public ;
- les observations de Mme L, de l'association des riverains et amis du grand travers ;
- et les observations de Me M, représentant la commune de La Grande-Motte et de la société L.

Une note en délibéré présentée par le préfet de l'Hérault a été enregistrée le 18 décembre 2023.

Considérant ce qui suit :

1. La société L est autorisée à occuper une surface de 1 500 m² sur le domaine public maritime de l'Etat, par une convention d'exploitation concernant le lot n°13 conclue avec la commune de la Grande-Motte valable pour les années 2017 à 2023, prolongée d'une année, dans le cadre de la concession de plage accordée par l'Etat à cette dernière pour la période du 1er janvier 2018 au 31 décembre 2029. La société L, exploitant un établissement de plage sous l'enseigne « La Voile Bleue », a sollicité la délivrance d'un permis de construire précaire pour la réalisation d'un restaurant de plage, et par un arrêté du 9 mars 2023, le maire de la commune de la Grande-Motte a accordé un permis de construire précaire pour les années 2023 et 2024. Par un arrêté du 15 mai 2023, le maire de la commune a accordé un permis de construire précaire rectificatif. Par leur requête, l'association Grande-Motte Environnement (GME) et l'association des riverains et amis du Grand Travers demandent l'annulation des arrêtés des 9 mars et 15 mai 2023.

Sur les fins de non-recevoir :

En ce qui concerne l'association Grande-Motte Environnement :

2. En premier lieu, une association est régulièrement engagée par l'organe tenant de ses statuts le pouvoir de la représenter en justice, sauf stipulation de ces statuts réservant expressément à un autre organe la capacité de décider de former une action devant le juge administratif.

3. Il ressort des pièces du dossier que l'article 18 des statuts de l'association Grande-Motte Environnement stipule que le président représente l'association dans tous les actes de la vie civile et qu'il a notamment qualité pour ester en justice au nom de l'association. Aucune autre stipulation de ces statuts ne prévoit que le conseil d'administration ait la capacité de décider de former une action devant le juge administratif. Par suite, la fin de non-recevoir tirée de l'absence de qualité pour agir de la présidente de l'association GME doit être écartée.

4. En deuxième lieu, il résulte des statuts de l'association GME que son objet social est la protection de la nature, de l'air, de l'eau, des sols, des paysages, des sites, des écosystèmes, l'amélioration du cadre de vie, de l'urbanisme, de lutte contre les pollutions, les nuisances, d'une manière générale, la protection de l'environnement, la préservation du littoral dans les départements du Gard et de l'Hérault. Cet objet statutaire, qui est suffisamment précis tant sur le plan matériel que géographique, donne à cette association un intérêt suffisant pour contester le permis de construire précaire en litige autorisant des constructions dans un espace remarquable du littoral. Au surplus, il est constant que l'association GME bénéficie d'un agrément préfectoral au titre de la protection de l'environnement pour le département de l'Hérault lui donnant intérêt à agir sur l'ensemble de ce département ainsi que cela ressort de la liste des associations agréées au titre de la protection de l'environnement accessible tant aux parties qu'au juge sur le site internet de la préfecture de l'Hérault. Par suite, la fin de non-recevoir tirée de l'absence d'intérêt à agir de l'association GME doit être écartée.

En ce qui concerne l'association des riverains et amis du Grand Travers :

5. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que l'article 8 des statuts de l'association des riverains et amis du Grand Travers stipule que le président représente l'association dans tous les actes de la vie civile et qu'il a notamment qualité pour ester en justice au nom de l'association. Aucune autre stipulation de ces statuts ne prévoit que le conseil d'administration ait la capacité de décider de former une action devant le juge administratif. Par suite, la fin de non-recevoir tirée de ce que le président de l'association des riverains et amis du Grand Travers n'aurait pas qualité à agir doit être écartée.

6. En deuxième lieu, il ressort des statuts modifiés de l'association des riverains et amis du Grand Travers, dont la déclaration a été enregistrée en préfecture de l'Hérault le 23 novembre 2019, que celle-ci a notamment pour objet « de défendre les intérêts communs des propriétaires et des résidents du quartier du Grand Travers sur les communes de la Grande Motte et de Mauguio-Carnon, que ce soit au niveau environnemental ou au niveau du cadre et de la qualité de vie ». Cet objet statutaire, qui est suffisamment précis tant sur le plan matériel que géographique, donne à cette association un intérêt suffisant pour contester la décision en litige dès lors que le permis en litige situé dans un espace remarquable est susceptible de porter atteinte à l'environnement, quand bien même les statuts n'indiqueraient pas expressément d'intervention en urbanisme. Par suite, la fin de non-recevoir tirée de l'absence d'intérêt à agir de l'association des riverains et amis du Grand Travers doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

7. Aux termes de l'article L. 433-1 du code de l'urbanisme : « Une construction n'entrant pas dans le champ d'application de l'article L. 421-5 et ne satisfaisant pas aux exigences fixées par l'article L. 421-6 peut exceptionnellement être autorisée à titre précaire dans les conditions fixées par le présent chapitre. / Dans ce cas, le permis de construire est soumis à l'ensemble des conditions prévues par les chapitres II à IV du titre

Il du présent livre ». Aux termes de l'article L. 421-5 du même code : « Un décret en Conseil d'Etat arrête la liste des constructions, aménagements, installations et travaux qui, par dérogation aux dispositions des articles L. 421-1 à L. 421-4, sont dispensés de toute formalité au titre du présent code en raison : / a) De leur très faible importance ; / b) De la faible durée de leur maintien en place ou de leur caractère temporaire compte tenu de l'usage auquel ils sont destinés. (...) ». Aux termes des dispositions de l'article L. 421-6 du même code : « Le permis de construire ou d'aménager ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique. (...) »

8. L'objet des dispositions relatives aux permis de construire précaires, figurant aux articles L. 433-1 et suivants du code de l'urbanisme, est d'autoriser, à titre exceptionnel, des constructions temporaires qui, sans respecter l'ensemble de la réglementation d'urbanisme applicable, répondent à une nécessité caractérisée, tenant notamment à des motifs d'ordre économique, social, culturel ou d'aménagement, et ne dérogent pas de manière disproportionnée aux règles d'urbanisme applicables eu égard aux caractéristiques du terrain d'assiette, à la nature de la construction et aux motifs rendant nécessaire le projet.

9. Il est tout d'abord constant que le projet en litige entre dans le champ d'application du permis précaire en litige dès lors qu'il ne constitue pas une construction dispensée de formalité et qu'il ne satisfait pas aux exigences fixées par l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme.

10. Il est ensuite constant que le permis de construire à titre précaire en litige autorise la société L à implanter un restaurant de plage de 206 mètres carrés de surface de plancher ainsi que 440 mètres carrés d'emprise au sol sur la plage du Grand Travers sur le territoire de la commune de La Grande-Motte, et que la zone d'implantation présente les caractéristiques d'un espace remarquable au sens de la loi littorale ainsi que l'a jugé le présent tribunal dans un jugement définitif n°1906946 du 30 septembre 2021, en raison de la richesse de la faune et de la flore, qui concerne tant le rivage, la plage que les dunes tenant aux interactions réciproques de l'écosystème. Cette zone est également classée en zone rouge du plan de prévention des risques naturels d'inondation et littoraux submersion marine inondations pour un risque de déferlement.

11. Si l'article L. 433-1 du code de l'urbanisme n'interdit pas en soi qu'un permis de construire à titre précaire puisse être autorisé dans une espace remarquable et dans une zone rouge d'un plan de prévention des risques inondations, le projet autorisé dans de telles zones doit présenter une nécessité particulièrement élevée, tenant notamment à des motifs d'ordre économique, social, culturel ou d'aménagement eu égard aux intérêts protégés, tant environnementaux que de sécurité, par les règles d'urbanisme associées.

12. Pour accorder le permis de construire précaire en litige, le maire de la commune de La Grande Motte en se référant à l'avis conforme favorable du préfet de l'Hérault pris en application de l'article L. 422-6 du code de l'urbanisme, a considéré que le projet ne dérogeait pas de manière disproportionnée aux règles d'urbanisme dès lors que la surface de plancher du projet était réduite (206 m2 de surface de plancher), que l'impact sur le domaine public était limité du fait du caractère démontable des constructions en dehors des périodes d'avril à septembre avec remise en état intégral des lieux, que les prestations offertes par le projet étaient utiles en offrant notamment des sanitaires, y compris pour les personnes handicapées et que l'installation d'un tel projet était pourvoyeur d'emplois.

13. Toutefois, il ressort des pièces du dossier qu'il existe une offre touristique saisonnière particulièrement développée avec un nombre important de restaurants situés en bord de mer, notamment dans la zone urbanisée des communes littorales à proximité, dont la commune de La-Grande-Motte, si bien que l'implantation du projet en litige dans cette zone protégée ne répond à aucune nécessité d'ordre économique ou sociale. Par ailleurs, il existe à proximité immédiate du projet deux sanitaires, comportant douches et toilettes, utilisables notamment par les personnes handicapées. Ainsi le projet ne répond à aucun besoin d'aménagement pour les usagers de la plage. Ensuite, il ressort des pièces du dossier que

l'installation, l'exploitation, la fréquentation importante de ce restaurant de plage et le démontage de la structure, surface de plancher et emprise au sol cumulées, impactent fortement le milieu naturel considéré espace remarquable au sens de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme pour ses richesses écologiques, lequel est en outre soumis à un risque de déferlement susceptible d'engendrer un risque élevé pour la sécurité du personnel et des clients de l'établissement. Dans ces conditions, le permis de construire précaire en litige, autorisant la construction d'un restaurant de plage, bien que limité à deux ans et démonté en dehors des périodes d'avril à septembre, ne répond pas à une nécessité caractérisée tenant à des motifs d'ordre économique, social, culturel ou d'aménagement permettant de porter atteinte aux règles d'urbanismes liées à la protection du littoral et à la sécurité des personnes. Par suite, le moyen tiré de ce que le maire de la commune de La Grande-Motte a fait une inexacte application de l'article L. 433-1 du code de l'urbanisme doit être accueilli.

14. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun autre moyen n'est susceptible, en l'état du dossier, d'entraîner l'annulation des arrêtés du 9 mars et 15 mai 2023.

15. Il résulte de tout ce qui précède que les arrêtés des 9 mars et 15 mai 2023 accordant un permis de construire à titre précaire à la société L doivent être annulés.

Sur les frais liés au litige :

16. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que l'association Grande-Motte Environnement et l'association des riverains et amis du Grand Travers, qui n'ont pas la qualité de partie perdante, versent à la commune de La Grande-Motte et à la société L la somme qu'elles réclament au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. En revanche, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la commune de La Grande-Motte et de la société L le versement à l'association Grande-Motte Environnement et à l'association des riverains et amis du Grand Travers d'une somme de 1 500 euros sur le fondement de ces dispositions.

DECIDE :

Article 1er : Les arrêtés des 9 mars et 15 mai 2023 par lequel le maire de La Grande-Motte a accordé un permis de construire à titre précaire à la société L sont annulés.

Article 2 : La commune de La Grande-Motte et la société L verseront la somme de 1 500 euros à l'association Grande-Motte Environnement et à l'association des riverains et amis du Grand Travers au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions est rejeté.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à l'association Grande-Motte Environnement et à l'association des riverains et amis du Grand Travers, à la commune de La Grande-Motte, à la société L et au préfet de l'Hérault.

Délibéré après l'audience du 7 décembre 2023, à laquelle siégeaient :

Mme Fabienne Corneloup, présidente,
Mme Michelle Couégnat, première conseillère,
M. Nicolas Huchot, premier conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 21 décembre 2023.

Le rapporteur,
N. Huchot

La présidente,
F. Corneloup

La greffière,
M. Chouart

La République mande et ordonne au préfet de l'Hérault 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,
Montpellier le 21 décembre 2023,

La greffière,
M. Chouart

[RETOUR n°2301555](#)

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE TOULOUSE

N° 2104652

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mme GAUTHIER

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Emma Lucas
Rapporteure

Tribunal administratif de Toulouse
3ème chambre

Mme Léa Matteaccioli
Rapporteure publique

Audience du 22 septembre 2023
Décision du 28 septembre 2023

71-02-04-01
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 29 juillet 2021 et 27 septembre 2022, Mme Jacqueline Gauthier demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision implicite par laquelle le maire de la commune de Lagardelle sur-Lèze lui a refusé l'autorisation d'entreprendre des travaux pour établir un nouvel accès à la voie publique depuis sa propriété ;

2°) d'enjoindre au maire de la commune de Lagardelle-sur-Lèze de réexaminer sa situation.

Elle soutient que :

- la décision attaquée n'est pas motivée ;
- elle est entachée d'une erreur de droit dès lors que les riverains d'une voie publique ont le droit d'accéder librement à leur propriété et qu'ainsi, le maire de la commune de Lagardelle sur-Lèze aurait dû rechercher si un aménagement léger sur le domaine public aurait été de nature à permettre de faire droit à sa demande dans de bonnes conditions de sécurité ;
- elle est entachée d'une erreur d'appréciation dès lors que le maire de la commune de Lagardelle-sur-Lèze a estimé à tort que le nouvel accès à sa propriété était de nature à porter atteinte à la sécurité de la circulation publique ;
- elle est entachée d'un détournement de pouvoir.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 10 novembre 2021 et 13 octobre 2022, la commune de Lagardelle-sur-Lèze, représentée par Me Courrech, conclut au rejet de la requête de Mme Gauthier et à ce que la somme de 1 500 euros soit mise à sa charge sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- à titre principal, la requête est irrecevable dès lors que la décision implicite de rejet confirme l'avis défavorable opposé à la requérante par arrêté du 6 avril 2020 lui accordant un permis de construire pour la construction implantée sur le terrain objet de la demande d'accès ;
- à titre subsidiaire, les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 18 octobre 2022, la clôture d'instruction a été fixée en dernier lieu au 30 novembre 2022.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

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

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Lucas, rapporteure,
- les conclusions de Mme Matteaccioli, rapporteure publique,
- et les observations de Me Niang, substituant Me Courrech, représentant la commune de Lagardelle-sur-Lèze.

Considérant ce qui suit :

1. Le 4 février 2021, Mme Jacqueline Gauthier, propriétaire d'une maison d'habitation située 20 rue du Moulin à Lagardelle-sur-Lèze (Haute-Garonne), a demandé au maire de cette commune l'autorisation d'entreprendre des travaux d'aménagement pour établir un nouvel accès à la voie publique depuis sa propriété. Par une décision implicite née le 4 avril 2021, le maire de la commune de Lagardelle-sur-Lèze a refusé de lui délivrer l'autorisation sollicitée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. En premier lieu, aux termes de l'article L. 232-4 du code des relations entre le public et l'administration : « Une décision implicite intervenue dans les cas où la décision explicite aurait dû être motivée n'est pas illégale du seul fait qu'elle n'est pas assortie de cette motivation. Toutefois, à la demande de l'intéressé, formulée dans les délais du recours contentieux, les motifs de toute décision implicite de rejet devront lui être communiqués dans le mois suivant cette demande (...) ».

3. Il ressort des pièces du dossier que Mme Gauthier a demandé la communication des motifs de la décision implicite née le 4 avril 2021 dans le délai de recours contentieux et que le maire de la commune de Lagardelle-sur-Lèze lui a communiqué les motifs de cette décision le 18 juin 2021, soit dans le délai d'un mois qui lui était imparti. Le courrier du 18 juin 2021 comportant l'ensemble des considérations de droit et de fait sur lesquelles le maire s'est fondé, le moyen tiré de l'insuffisance de motivation de la décision attaquée doit ainsi être écarté.

4. En deuxième lieu, sauf dispositions législatives contraires, les riverains d'une voie publique ont le droit d'accéder librement à leur propriété, et notamment, d'entrer et de sortir des immeubles à pied ou avec un véhicule. Dans le cas d'une voie communale, le maire ne peut refuser d'accorder un tel accès, qui constitue un accessoire du droit de propriété, que pour des motifs tirés de la conservation et de la protection du domaine public ou de la sécurité de la circulation sur la voie publique. Lorsque l'accès à la voie publique avec un véhicule est de nature à mettre en cause la sécurité de la circulation, le maire n'est pas tenu de permettre l'accès en modifiant l'emprise de la voie publique. Toutefois, il ne peut refuser un tel accès sans rechercher si

un aménagement léger sur le domaine public, qui serait légalement possible, ne serait pas de nature à permettre de faire droit à la demande dans de bonnes conditions de sécurité. La réalisation et l'entretien de cet aménagement destiné à assurer la sécurité de la circulation sur la voie publique incombent à la commune, mais l'autorisation peut être subordonnée à la condition que le pétitionnaire accepte de prendre à sa charge tout ou partie du coût de la réalisation et de l'entretien de l'aménagement en cause, compte tenu de son utilité éventuelle pour des besoins généraux de la circulation sur la voie publique.

5. Le principe du libre accès des riverains à leur propriété n'emporte néanmoins aucun droit à l'amélioration d'un accès existant. Il en résulte que la règle selon laquelle le maire ne peut refuser un accès à la voie publique sans rechercher si un aménagement léger sur le domaine public lui permettrait de faire droit à la demande dans de bonnes conditions de sécurité n'a pas vocation à s'appliquer à la création d'un nouvel accès à la voie publique depuis une parcelle disposant déjà d'un premier accès.

6. Il ressort des pièces du dossier que Mme Gauthier dispose déjà d'un accès à sa propriété depuis la rue du Moulin et qu'elle sollicite l'autorisation de créer un second accès. Dans ces conditions, il résulte de ce qui précède que la requérante ne saurait utilement soutenir que le maire de la commune de Lagardelle-sur-Lèze aurait dû rechercher si un aménagement léger sur le domaine public aurait été de nature à permettre de faire droit à sa demande dans de bonnes conditions de sécurité. Le moyen tiré de l'erreur de droit doit donc être écarté.

7. En troisième lieu, pour refuser à Mme Gauthier l'autorisation d'entreprendre des travaux d'aménagement pour établir un nouvel accès à la voie publique depuis sa propriété, le maire de la commune de Lagardelle-sur-Lèze a estimé que ce nouvel accès n'offrait pas de bonnes conditions de visibilité et comportait ainsi un risque pour la sécurité de la circulation sur la voie publique.

8. Il ressort des pièces du dossier que le nouvel accès à la voie publique sollicité par la requérante donne sur la rue du Moulin, rue à double sens dans laquelle la vitesse de circulation est limitée à 30 km/h et qui est pourvue de deux ralentisseurs de type écluse situés à quelques mètres en amont et en aval de la propriété de la requérante. Toutefois, même si la vitesse de circulation est ainsi réduite sur cette portion de voie, il ressort également des pièces du dossier que l'accès envisagé sur cette rue par Mme Gauthier est bordé des deux côtés par des bâtiments et que dès lors, la visibilité à la sortie de l'accès est particulièrement restreinte. En outre, la configuration des lieux, et notamment du trottoir, très étroit à cet endroit, ne permet pas au véhicule de s'avancer pour bénéficier d'une meilleure visibilité sans gêner la circulation, alors qu'il n'est pas contesté que plus de mille automobilistes empruntent la rue quotidiennement. Dans ces conditions, en refusant la création du nouvel accès au motif que celui-ci est de nature à mettre en cause la sécurité de la circulation sur la voie publique, le maire de la commune de Lagardelle-sur-Lèze n'a pas entaché sa décision d'une erreur d'appréciation.

9. En dernier lieu, le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi par les pièces du dossier. La circonstance que le maire de la commune de Lagardelle-sur-Lèze ait mentionné que l'autorisation d'un nouvel accès à la voie publique serait susceptible de créer « des problèmes avec certains riverains » n'est pas de nature à elle seule à établir l'existence d'un tel détournement de pouvoir. Le moyen doit par suite être écarté comme non fondé.

10. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner la fin de non recevoir opposée par la commune de Lagardelle-sur-Lèze, que Mme Gauthier n'est pas fondée à demander l'annulation de la décision implicite du 4 avril 2021. Sa requête doit donc être rejetée, y compris ses conclusions à fin d'injonction.

Sur les frais liés au litige :

11. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de Mme Gauthier la somme de 1 500 euros à verser à la commune de Lagardelle-sur-Lèze sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1er : La requête de Mme Gauthier est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par la commune de Lagardelle-sur-Lèze sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à Mme Jacqueline Gauthier et à la commune de Lagardelle-sur-Lèze.

Délibéré après l'audience du 22 septembre 2023, à laquelle siégeaient :

M. Grimaud, président,
Mme Lequeux, conseillère,
Mme Lucas, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 28 septembre 2023.

La rapporteure,
E. LUCAS

Le président,
P. GRIMAUD

La greffière,
M. ALRIC

La République mande et ordonne au préfet de la Haute-Garonne, 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 :
La greffière en chef

[RETOUR n°2104652](#)