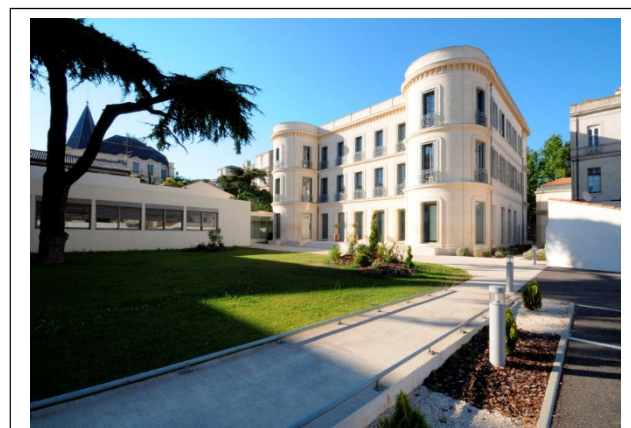


N°4
Janvier à Juillet 2024



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 quatrième 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 janvier à juillet 2024, dans les contentieux variés qu'ont à juger les juridictions administratives. Chaque décision est présentée à partir d'un résumé succinct, qui définit son apport. Certaines bénéficient des commentaires éclairés et stimulants d'universitaires des facultés de droit du ressort de la cour (Avignon, Montpellier, Nîmes, Perpignan et Toulouse-Capitole) permettant de mieux en apprécier la portée. Le projet de publier la lettre sur une plate-forme accueillant des revues, qui offrira de nouvelles possibilités et une meilleure ergonomie, devrait se concrétiser au mois de septembre 2025 à l'occasion de la sortie du prochain numéro.

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, Alfredo NELY, Sarah TABANI,

Montpellier : Ludivine CLOUZOT, Nelly SUDRES, Marion URBAUD-BERGERON, Guylain CLAMOUR, Patrice N'DIAYE, Martin MORALES, Cassandra GAVEN-JOLIMAY, David GONCALVES,

Nîmes : Sylvie SALLES, Jérémy BOUSQUET, Laure CANALI,

Perpignan : Laure RAGIMBEAU, Tiphaine ROMBAUTS-CHABROL,

Toulouse : Laura BOURREL, Emmanuelle BORNET, Sébastien SAUNIER

Secrétaire de rédaction : Sandrine OUBRADOUS

Crédits photos : juridictions du ressort - Cécile BOILEAU – Stocklib



SOMMAIRE

AGRICULTURE.....	3
COMMERCE, INDUSTRIE, INTERVENTION ECONOMIQUE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE	4
COMPTABILITE PUBLIQUE ET BUDGET.....	6
CONTRIBUTIONS ET TAXES.....	7
DOMAINE.....	12
DROITS CIVILS INDIVIDUELS	16
EAUX.....	18
ELECTIONS ET REFERENDUM.....	19
ETRANGERS.....	20
EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITE PUBLIQUE.....	24
FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS.....	29
LOGEMENT.....	32
MARCHES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS.....	36
MER.....	39
NATURE ET ENVIRONNEMENT.....	40
RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE.....	44
URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.....	49
ANNEXES DECISIONS.....	65

AGRICULTURE et FORÊTS



CAA de TOULOUSE Chambre 1, 4 juillet 2024, [N°22TL21591](#) Association « Pour que vive la Piège » c/ Ministre de l'économie et des finances, Ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire

Agriculture et forêts - Bois et forêts

L'absence de classement de vingt communes du secteur de « La Piège » en zone agricole défavorisée est illégale

Par un arrêt du 4 juillet 2024, la cour a annulé l'arrêté ministériel du 27 mars 2019 en tant qu'il ne classe pas en zone agricole défavorisée vingt communes situées dans le secteur de « La Piège », faisant partie dans le département de l'Aude de la petite région agricole « Volvestre et Razès ».

L'appartenance à une zone agricole défavorisée autre que de montagne ouvre droit à l'indemnité compensatoire de handicaps naturels, qui constitue une des aides de la politique agricole commune dédié au développement rural avec un fonds spécialement dédié, le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

La cour a estimé que les requérants, composés de l'association « Pour que vive la Piège » et de quarante-quatre exploitants agricoles de la zone, apportaient des éléments suffisamment précis et étayés pour établir que 60 % au moins des surfaces agricoles utiles de chacune de ces communes sont soumises à des contraintes naturelles, telles qu'une pente supérieure à 15 %, au moins 15 % du volume de couche arable constitués de matériaux grossiers ou une profondeur d'enracinement inférieure ou égale à 30 centimètres. Elle en a déduit que les zones correspondant à ces vingt communes doivent être considérées comme soumises à des contraintes naturelles importantes, au sens du paragraphe 3 de l'article 32 du règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013.

Après avoir constaté que ces contraintes n'ont pas été surmontées, la cour en a conclu que l'absence de classement en zone agricole défavorisée des vingt communes en cause méconnaissait le règlement du 17 décembre 2013 et les dispositions nationales applicables. Elle a en conséquence prononcé dans cette mesure l'annulation partielle de l'arrêté ministériel du 27 mars 2019.

COMMERCE, INDUSTRIE, INTERVENTION ECONOMIQUE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE



CAA de TOULOUSE Chambre 4, 1er février 2024, [N°21TL04249](#), SAS Cardis c/ Maire de Carpentras

Réglementation des activités économiques

La cour confirme la légalité de l'arrêté du maire de Carpentras du 7 septembre 2021 rejetant, après avis défavorable de la Commission nationale de l'aménagement commercial, la demande de la société Cardis de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale pour l'extension du bâtiment existant avec agrandissement de la surface de vente d'un supermarché à l'enseigne « Super U », et avec notamment la création d'un « drive » et le réaménagement et l'agrandissement du parking.

La cour relève que le projet d'agrandissement du supermarché, équivalant à une extension de plus de 72 % de la surface de vente, ne se limite pas à compléter une offre qui ne serait pas présente ou à offrir des services à une clientèle insuffisamment desservie en commerces. La Cour estime en particulier que, par l'importance de la surface commerciale ajoutée, ce projet est de nature à fragiliser les commerces du centre-ville de Carpentras et de Mazan. Ainsi, en raison des effets de l'extension, un tel projet est susceptible de compromettre la réalisation de l'objectif d'aménagement du territoire en portant atteinte à l'animation de la vie urbaine, un des critères d'évaluation à respecter selon l'article L. 752- 6 du code de commerce.

La surface de vente du magasin « Super U », exploité depuis le printemps 2017 à Carpentras par la société Cardis, devait passer de 998 mètres carrés à 1 723 mètres carrés. Si la commission départementale d'aménagement commercial s'est prononcée en faveur de ce projet d'extension, la Commission nationale, saisie par une société exploitant un magasin concurrent, a rendu un avis défavorable. Le maire de Carpentras devait donc rejeter le permis de construire.

Par un arrêt du 1er février 2024, la cour administrative d'appel de Toulouse, statuant en premier et dernier ressort sur le recours formé par la société Cardis contre le refus du maire, a rejeté ce recours, confirmant ainsi la légalité du refus de permis de construire.

Après avoir relevé la situation de fragilité des commerces de centre-ville des communes de Carpentras et de Mazan,

bénéficiant toutes deux de divers dispositifs publics de revitalisation de leur vocation commerciale, la cour a relevé que la cour a également estimé que ce projet commercial majeur ne se limite pas à compléter une offre qui ne serait pas présente ou à offrir des services à une clientèle insuffisamment desservie en commerces et que, par l'importance de la surface commerciale ajoutée, ce projet est susceptible d'entraîner la fermeture ou le déplacement de commerces, au détriment notamment du centre-ville de Carpentras et de nuire ainsi à l'animation de la vie urbaine.

CAA de TOULOUSE Chambre 4, 7 mars 2024, [N°22TL20026](#), Société civile immobilière VPFC c/ Maire de Tarascon-sur-Ariège, CNAC

Réglementation des activités économiques

La cour confirme la légalité de l'arrêté du maire de Tarascon-sur-Ariège du 4 novembre 2021 rejetant la demande de la société VPFC de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale pour l'extension d'un magasin de bricolage existant « Mon Brico », passant sous l'enseigne « Weldom ».

Le projet d'extension du magasin de bricolage déjà exploité par la société VPFC sur la commune de Tarascon-sur-Ariège, outre un changement d'enseigne, consistait à porter la surface de vente actuelle d'environ 800 m² à près de 1 500 m². Si la commission départementale d'aménagement commercial s'était prononcée en faveur de ce projet, la commission nationale, saisie par une société exploitant un magasin concurrent situé sur la commune de Foix, a rendu un avis défavorable faisant obstacle à ce que le maire puisse délivrer le permis de construire sollicité.

La cour relève que le projet d'agrandissement du magasin, dont le terrain d'assiette est situé sur une parcelle agricole totalement perméable et qui ne supporte actuellement aucune construction, conduirait à imperméabiliser une superficie de 1 342 m² sur ce terrain, soit 51,99 % de la superficie totale de l'unité foncière. Ainsi, la Cour juge que la mise en œuvre de cette opération impliquerait une imperméabilisation importante du sol et ne répondrait pas à une consommation économe de l'espace. Un tel projet est ainsi susceptible de compromettre la réalisation des objectifs d'aménagement du territoire et de développement durable à respecter selon l'article L. 752- 6 du code de commerce.

COMPTABILITE PUBLIQUE ET BUDGET



TRIBUNAL ADMINISTRATIF de NÎMES, Chambre 4, 19 mars 2024, [N°2104124](#), M.D c/ Ministre des armées, C+

Comptabilité publique et budget

Règles de procédure contentieuse spéciales à la comptabilité publique

Recouvrement de créances

Application de la prescription biennale prévue par l'article 37-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 – transmission d'une information relative à un changement.

Dans le cas où un agent public a transmis avec retard à l'administration une information relative à une modification de sa situation personnelle ou familiale ayant une incidence sur le montant de sa rémunération, cet agent n'est pas fondé, au titre des rémunérations versées antérieurement à la transmission d'information en cause, à se prévaloir de la prescription biennale prévue par le premier alinéa l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000. Les créances d'indus de rémunération relèvent dans cette hypothèse de la prescription quinquennale de droit commun prévue à l'article 2224 du code civil.

En revanche, s'agissant des créances d'indus portant sur des rémunérations versées postérieurement à cette transmission d'information, cet agent est fondé à opposer à l'administration la prescription biennale.

Comp. CE, Avis, 7/2 CHR, 31 mars 2017, Dittoo c\ Ministère de la défense, n°405797, A - Rec. p. 104

CONTRIBUTIONS et TAXES



CAA de TOULOUSE Chambre 1, 11 janvier 2024, [N°21TL02448](#), Société Info-Distrib c/ Ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, C+

Contributions et taxes

Taxes sur le chiffre d'affaires et assimilées – Taxe sur la valeur ajoutée – Procédure de taxation –

Procédure de rectification (ou redressement)

Union européenne

Règles applicables – Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (CDFUE)

Procédure administrative d'établissement de rappels de taxe sur la valeur ajoutée à la suite d'une fraude - 1) Portée de l'applicabilité de l'article 47 de la CDFUE (1) – Impossibilité, pour l'administration, de réunir postérieurement à l'achèvement de la procédure de rectification de renseignements complémentaires de nature à fonder les rappels de taxe sur la valeur ajoutée corroborant ceux déjà portés à la connaissance du contribuable – Absence (2) – 2) Espèce.

1) Les dispositions de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne relatives au principe de protection juridictionnelle effective Info-Distribfont obligation à l'administration de mettre en mesure le contribuable de se voir communiquer, lors de la procédure administrative d'établissement de rappels de taxe sur la valeur ajoutée à la suite d'une fraude, les éléments qui peuvent être utiles à l'exercice des droits de la défense. Elles ne font pas obstacle à ce que l'administration réunisse, postérieurement à l'achèvement de la procédure de rectification, des renseignements complémentaires de nature à fonder les rappels de taxe sur la valeur ajoutée corroborant ceux qui ont été déjà portés à la connaissance du contribuable.

2) Dans ses écritures devant la cour, le ministre a produit, pour la première fois, les déclarations de taxe sur la valeur ajoutée des trois fournisseurs frauduleux de la société appelante souscrites à néant ou démontrant une insuffisance contributive ainsi que les copies d'écran concernant ces sociétés des applications « MEDOC » et « Compte fiscal professionnel » internes à la direction générale des finances publiques. Toutefois, il ne résulte pas de l'instruction que ces renseignements complémentaires, corroborant ceux qui avaient déjà été portés à la connaissance de la société appelante par la proposition de rectification du 24 mai 2017, n'auraient pas été réunis postérieurement à l'achèvement de la procédure de rectification. Ainsi, la procédure administrative d'établissement des rappels n'est pas irrégulière.

1. Cf. CE 3e - 8e CHR., 21 septembre 2020, n° 429487, SCI Péronne.

2. Rappr., s'agissant de la portée de l'article L. 57 du LPF, qui ne fait pas obstacle à ce que l'administration réunisse, postérieurement à l'achèvement de la procédure de redressement, des renseignements complémentaires corroborant ceux déjà portés à la connaissance du contribuable : CE 9e - 10e SSR., 4 février 2015 n° 364708, Sté Alcatel Lucent France.

CAA de TOULOUSE Chambre 1, 23 mai 2024, [N°22TL21736](#), Société Pharmacie Lafayette Hôtel Dieu c/ Ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, C+

Contributions et taxes – Généralités – Amendes, pénalités, majorations

Majorations pour défaut de déclaration après mise en demeure (article 1728 du CGI) – Assiette des majorations en matière d'impôt sur les sociétés – Déduction du montant du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi au titre de l'exercice au cours duquel sont versées les rémunérations y ouvrant droit.

Il résulte des dispositions combinées des articles 199 ter C et 220 C du code général des impôts que le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi est imputé, au titre de l'exercice au cours duquel sont versées les rémunérations y ouvrant droit et prises en compte pour son calcul, sur l'impôt sur les sociétés dû par les entreprises lorsque celles-ci s'acquittent spontanément de leurs obligations de déclaration et de liquidation de l'impôt. Il intervient donc, au titre d'un tel exercice, dans le calcul de l'impôt et a pour effet de diminuer le montant des droits dû par le contribuable. Il doit, dès lors, être déduit de l'assiette de la majoration pour défaut de déclaration après mise en demeure prévue par l'article 1728 du code général des impôts.

Rappr. CE, B, 20 septembre 2019, Ministre de l'action et des comptes publics c. SNC de Val, 428750

Rappr. CE, B, avis, 4 janvier 2024, Dufresnes et Rice, 488915

CAA de TOULOUSE Chambre 1, 28 mars 2024, [N°22TL21891](#), Société Alliance SC c/ Ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, C+

Contributions et taxes – Généralités – Règles générales d'établissement de l'impôt – Rectification – Généralités – Rectification fondée sur des renseignements ou documents obtenus de tiers – Communication au contribuable des documents – Proposition de rectification

Intervention d'une proposition de rectification – 1) Effet sur la demande de communication des renseignements et documents obtenus auprès de tiers – Nécessité de la réitérer – 2) Espèce – Contestation postérieure à la proposition de rectification du refus de communication qui lui était antérieur – Absence de régularisation ou de réitération.

1) L'administration n'est pas tenue de répondre à une demande de communication formée avant l'intervention d'une proposition de rectification. Il appartient au contribuable, s'il l'estime utile, de présenter à nouveau, postérieurement à cette proposition, sa demande de communication des renseignements et documents obtenus auprès de tiers sur lesquels est fondée la rectification.

2) La contestation postérieure à la proposition de rectification du refus de communication qui lui était antérieur ne constitue pas une régularisation ou une réitération de la demande.

Cf. CE, 8 juin 2011, Morel, n° 311580, B.

Contributions et taxes

Impôts sur les revenus et bénéfices – Règles générales – Impôt sur le revenu – Détermination du revenu imposable

Droits civils et individuels

Convention européenne des droits de l'homme – Droits garantis par la convention

Coefficient multiplicateur de 1,25 prévu par les dispositions du 2° du 7 de l'article 158 du code général des impôts, pour majorer l'imposition des revenus distribués irrégulièrement – méconnaissance de l'article 1er du premier protocole de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales – absence.

La majoration prévue par les dispositions du 2° du 7 de l'article 158 du code général des impôts, qui s'appliquent à l'imposition des revenus de capitaux mobiliers distribués irrégulièrement et notamment à ceux qui procèdent de la mise en évidence de l'exercice par une entreprise d'une activité de manière occulte en France, repose sur une base raisonnable et n'aboutit pas à imposer une surcharge financière disproportionnée méconnaissant l'article 1er du premier protocole de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Comp. : Conseil constitutionnel n° 2019-793, 28 juin 2019 QPC

Cour européenne des droits de l'homme : 7 décembre 2023, Waldner c/France 26.604/12

COMMENTAIRES :

CAA Toulouse, 18 juin 2024, n° 23TL02912

« Société située dans les Îles vierges britanniques exerçant une activité de mise à disposition de personnel : exploitation d'un établissement autonome en France et appréhension par le gérant des bénéfices distribués », Sarah Tabani, Enseignant-chercheur contractuel, Université d'Avignon, JPEG (UPR 3788)

Pour déterminer si un bénéfice est réalisé en France où à l'étranger, il convient de se référer aux règles applicables en droit fiscal : le critère de l'établissement autonome, par l'intermédiaire de représentants sans personnalité professionnelle indépendante ou le critère du cycle commercial complet. L'arrêt sous commentaire soulève notamment la question de savoir si une société française doit être qualifiée « d'établissement autonome » d'une société de droit anglais, dans la mesure où il s'agit d'une installation professionnelle qui présente une certaine permanence au moyen de laquelle s'exerce une activité génératrice de profits. Elle dispose en outre d'une certaine autonomie au sein de l'entité juridique constituée par l'entreprise.

Une société de droit anglais dont le siège social est situé dans les Îles Vierges britanniques a fait l'objet d'une vérification de comptabilité portant sur la période du 1er janvier 2011 au 31 décembre 2014. L'administration fiscale a estimé à la suite de ce contrôle que cette société exploitait de façon occulte en France une entreprise imposable à l'impôt sur les sociétés au travers de son établissement autonome situé dans les locaux d'une autre société en Haute-Garonne. L'administration a donc prononcé des rehaussements des résultats imposables à l'impôt sur les sociétés, notamment au titre des années 2013 et 2014, selon la procédure de taxation d'office. Ont également été rehaussés les revenus imposables des requérants propriétaires de la société de Haute-Garonne au titre des années 2013 et 2014 à raison des revenus distribués correspondant aux rehaussements des bénéfices sociaux de cette société. Postérieurement à un renvoi du Conseil d'État devant le tribunal administratif de Toulouse, les requérants interjettent appel de son jugement, qui avait rejeté leur demande tendant à la décharge des cotisations supplémentaires d'impôt sur le revenu et de contributions sociales auxquelles ils ont été assujettis au titre des années 2013 et 2014 ainsi que des pénalités correspondantes qui trouvent leur origine dans le contrôle précité.

Si de nombreux éléments sont traités dans cet arrêt, qu'il s'agisse de la question de la régularité de la procédure d'imposition, de l'existence, du montant et de l'appréhension des revenus distribués par la société de droit anglais, des pénalités pour manœuvres frauduleuses ainsi que d'une majoration imposée, il permet surtout de rappeler un principe classique du droit fiscal fondé sur l'article 209 du code général des impôts : ne sont passibles de l'impôt sur les sociétés que les seuls bénéfices réalisés dans des entreprises exploitées en France ou dont l'imposition est attribuée à la France par une convention

internationale relative aux doubles impositions.

L'administration fiscale s'est fondée sur un faisceau d'indices afin de taxer de l'impôt sur les sociétés les bénéfices réalisés en France par la société de droit anglais. Elle a remarqué que suite au contrôle réalisé dans les locaux de la société située en Haute-Garonne, la société de droit anglais exerçait au titre des exercices clos en 2013 et 2014 une activité continue et qu'elle y avait son siège de direction effectif dès lors qu'elle disposait en France d'une installation matérielle présentant une certaine permanence et une autonomie propre à partir de laquelle son dirigeant effectif exerçait ses pouvoirs habituels lui permettant de conclure des contrats au nom de l'entreprise. Elle se fonde également sur le choix et la gestion du personnel ainsi que sur le fait que la société française assurait elle-même la facturation de la société de droit anglais à destination de sa propre société et sur l'adresse de ses factures.

De ce constat découle l'existence par la société de droit anglais, durant la période contrôlée par l'administration fiscale, de l'exploitation occulte en France d'une entreprise imposable à l'impôt sur les sociétés par l'intermédiaire d'un établissement autonome situé en France.

La seconde partie de l'arrêt s'intéresse à la détermination des revenus de la société de droit anglais. Un certain nombre de charges déductives sont invoquées par les requérants (frais de gestions, prestations réalisées, déductions fiscales de charges recouvrées), toutes rejetées par le juge. Dans cette même optique, la cour écarte tous les moyens relatifs à l'appréhension des revenus distribués par l'administration fiscale. Elle rappelle que les cotisations supplémentaires d'impôt sur le revenu et de contributions sociales en litige procèdent de l'inclusion dans les revenus imposables des appelants des revenus distribués en tant que les bénéfices ou produits qui ne sont pas mis en réserve ou incorporés au capital de la société, ainsi que des sommes correspondant aux bénéfices rehaussés procédant de la mise en évidence de l'exercice par la société de droit anglais d'une activité occulte en France au titre des exercices clos en 2013 et 2014. La cour précise en ce sens que les bénéfices reconstitués de l'établissement autonome de la société de droit anglais ont été regardés comme distribués entre les mains du gérant de l'établissement autonome.

La question des manœuvres frauduleuses effectuées par les appelants est également soulevée, en ce qu'elles entraînent une majoration de 80% sur l'impôt dû. La cour explique que l'administration justifie l'application de la pénalité de 80 % aux rehaussements correspondant aux revenus distribués par la société de droit anglais en se fondant sur le fait que le gestionnaire de l'établissement autonome a utilisé et contrôlé une société créée aux Îles Vierges britanniques afin de permettre à son activité déployée sur le territoire national de se soustraire aux impositions en France. L'administration en déduit à juste titre la mise en œuvre de procédés destinés à égarer le pouvoir de contrôle de l'administration fiscale ou à rendre plus difficile son pouvoir de contrôle, ce qui justifie les pénalités pour manœuvres frauduleuses.

En conclusion, la société de droit anglais devra s'acquitter des résultats imposables en France à l'impôt sur les sociétés bien qu'elle détienne son siège social hors de France dans la mesure où celle-ci exploitait d'un établissement autonome situé en Haute-Garonne. Cette solution s'inscrit dans la jurisprudence désormais bien établie du Conseil d'État (v. par ex : CE, 12 déc. 2014, no 356871, Sté Euro-Car SPR).

TRIBUNAL ADMINISTRATIF de NÎMES Chambre 3, 16 février 2024, [N°2103944](#), SAS Oaan Consulting c/ Direction du contrôle fiscal Sud-Est Outre-Mer, C+

Contributions et taxes

Taxes sur le chiffre d'affaires et assimilées – Taxes sur la valeur ajoutée – Éléments du prix de vente taxables

Subventions publiques pour conseil en économies d'énergie

Une subvention publique pour conseil en économies d'énergie, versée à une entreprise et venant en diminution du prix à payer par l'occupant du logement, fait partie de la contrepartie d'une prestation de services, incluse dans la base d'imposition à la taxe sur la valeur ajoutée.

En l'espèce, la relation est avérée entre, d'une part, le montant des travaux facturés au client final et, d'autre part, le volume des économies d'énergie, dès lors que la société en charge des actions est rémunérée par la société Oaan Consulting, et qu'elle répercute directement la remise liée à l'attribution des certificats d'économie d'énergie et leur revente.

La société requérante est donc fondée à soutenir que les sommes versées à ses co-contractants doivent être regardés comme des dépenses engagées pour les besoins de ses opérations taxables au sens du 1 du I de l'article 271 du code général des impôts.

Contributions et taxes

Généralités – amendes, pénalités, majorations.

Portée du 3° bis du I) de l'article 286 du code général des impôts relatif à la preuve que le contribuable satisfait les conditions d'inaltérabilité, de sécurisation, de conservation et d'archivage des données issues de l'enregistrement des opérations de livraison de biens et des prestations de services.

Si, en principe, l'obligation de présentation d'un certificat attestant des conditions d'inaltérabilité, de sécurisation, de conservation et d'archivage des données prévue au 3° bis du I) de l'article 286 du code général des impôts s'impose à tous les assujettis détenant un appareil équipé d'une fonctionnalité de caisse, il en va autrement lorsque cette fonctionnalité n'est pas exploitée et qu'il est établi que l'appareil n'est pas relié à une caisse enregistreuse.

DOMAINE



CAA de TOULOUSE Chambre 3, 30 janvier 2024, [N°22TL21164](#), Commune de Perpignan c/ Département des Pyrénées-Orientales

Domaine

La cour administrative d'appel de Toulouse confirme l'annulation de la décision du maire de Perpignan d'affecter l'immeuble « La Cigale » à l'usage de la police municipale et de la police nationale

Le département des Pyrénées-Orientales a décidé l'acquisition de l'ancien hôtel-restaurant à l'enseigne « La Cigale », boulevard Jean Bourrat à Perpignan, en vue de la création d'un centre d'accueil de mineurs isolés. Cependant, la commune de Perpignan a entendu exercer, par un arrêté de son maire du 23 août 2019, son droit de préemption sur cet immeuble. Cet arrêté a été annulé par un jugement du 31 décembre 2019 du tribunal administratif de Montpellier, devenu définitif, qui a enjoint à la commune de proposer, dans le délai de deux mois à compter de la notification du jugement, le bien préempté en priorité à la société Marci, ancienne propriétaire, et en cas de renonciation de cette dernière, de proposer l'acquisition du bien au département des Pyrénées-Orientales.

Pourtant, par une décision du 23 septembre 2020, le maire de Perpignan a affecté l'immeuble « La Cigale » à l'usage de la police municipale et de la police nationale et l'a classé dans le domaine public communal. La cour confirme le jugement du tribunal administratif de Montpellier, qui a annulé, le 17 mars 2022, cette décision du 23 septembre 2020, en relevant que celle-ci a méconnu l'autorité de chose jugée par ce même tribunal le 31 décembre 2019 en ne proposant pas l'acquisition de l'immeuble à l'ancienne propriétaire ou au département des Pyrénées-Orientales et qu'elle est également, par là même, entachée d'un détournement de pouvoir.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF de TOULOUSE Chambre 5, 13 février 2024, [N°2000527 – 2005212 - 2107468](#), SA Orange, C+

Domaine

Consistance et délimitation – Domaine public artificiel

Biens faisant partie du domaine public artificiel

Portée des articles L. 2122-1 et L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques, au regard de la loi du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications.

Requêtes portant sur la question de l'appartenance au domaine public de fourreaux ou gaines souterraines dans lesquelles passent les câbles de communication électronique et de chambres de tirage permettant d'accéder à ces fourreaux, situés dans 54 zones d'aménagement concertées de la région métropolitaine hors Toulouse. Requête de la société Orange revendiquant leur propriété et attaquant les 112 titres exécutoires émis par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à son encontre en vue du paiement de redevances pour occupation du domaine public.

Il résulte des dispositions combinées des articles L. 2122-1 et L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques et de la loi du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications, que la société Orange bénéficie d'une présomption de propriété sur les infrastructures en litige. Toutefois, cette présomption peut être renversée si les pièces produites sont de nature à établir que les infrastructures en litige ont été réalisées sous la maîtrise d'ouvrage ou financement de l'EPCI ou de ses communes membres.

Au regard des pièces produites, l'EPCI établit, par un faisceau d'indices suffisant, que les fourreaux et chambres de tirage ont été installés sous la maîtrise d'ouvrage ou sous financement des communes membres, et que la domanialité publique des infrastructures de télécommunications est établie sur 25 des 54 zones en litige.

Cf. CE, 3 octobre 2012, commune de Port-Vendres, n° 353915, fiché en B
CAA de Bordeaux, 13 novembre 2017, n° 15BX01223
CAA de Nantes, 17 avril 2015, n° 13NT00245
CAA de Nantes, 20 octobre 2015, n° 12NT02207

TRIBUNAL ADMINISTRATIF de TOULOUSE Chambre 5, 30 avril 2024, [N°2100634](#), [2107466](#), SA Orange, C+

Domaine

Consistance et délimitation – Domaine public artificiel – Biens faisant partie du domaine public artificiel

Portée de l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme au regard de l'article L. 1111-1 du code général de la propriété des personnes publiques, sur la propriété des infrastructures de télécommunication.

La société Orange bénéficie d'une présomption de propriété sur les infrastructures de télécommunication construites avant le 1er juillet 1996, charge à la collectivité publique de renverser cette présomption, notamment en établissant qu'elle en a assuré la maîtrise d'ouvrage ou le financement, ou que ces infrastructures lui ont été remises lorsque l'aménagement a été délégué à un concessionnaire.

En revanche, pour les infrastructures établies à compter du 1er juillet 1996, la société Orange ne bénéficie d'aucune présomption de propriété, la propriété sur les infrastructures établies à compter de cette date devant être déterminée au vu de l'ensemble des éléments produits par chacune des parties.

Par ailleurs, les infrastructures de télécommunication ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un transfert d'office dans le domaine public en application de l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme, dès lors qu'elles ne constituent pas des accessoires indissociables de la voie et qu'elles ne sont pas susceptibles d'être l'objet du droit d'accession.

Enfin, si les réseaux situés dans le sous-sol d'une voie peuvent faire l'objet d'une acquisition amiable, en application de l'article L. 1111-1 du code général de la propriété des personnes publiques, cette acquisition doit néanmoins être établie par les pièces produites et ne peut résulter d'une présomption de propriété du dessous en tant que propriétaire du sol.

Cf. CE, 18 mars 2024, société Orange, n°470162, fichée en A

COMMENTAIRES :

Tribunal administratif de Toulouse, 13 février 2024, SA Orange, n° 2000527, 2005212, 2107468

Tribunal administratif de Toulouse, 30 avril 2024, SA Orange, n° 2100634, 2107466

**« À qui appartiennent les infrastructures de télécommunication établies avant le 1er juillet 1996 ? »,
Guylain Clamour, Doyen de la faculté de droit et de science politique, Professeur, Université de Montpellier
(CREAM)**

Qui est propriétaire des infrastructures souterraines de télécommunication qui passent sous la voirie communale ? La propriété du sol emportant « la propriété du dessus et du dessous » (C. civ., art. 552), on pourrait avancer au profit du propriétaire du sol une présomption réfragable de propriété du sous-sol (Civ. 3e, 13 mai 2015, n° 13-27.342 et 14-15.678, Cts Arcanjo c/ Époux Achard : Bull. civ. III, n° 44). Pourtant l'on sait que, pour le Conseil d'État, les lignes télégraphiques et téléphoniques installées sous la voie publique « restent distinctes du domaine public routier » (CE 3 mai 1967, n° 65316, Min. des PTT c/ Entreprise Charlois : Lebon p. 188).

La particularité de la situation provient de la loi qui avait originellement instauré un monopole public pour l'établissement des réseaux de télécommunications ouverts au public au profit de l'administration des PTT puis, à partir de 1990, de l'exploitant public France Télécom. Depuis la loi du 30 juillet 1885 relative à l'établissement, à l'entretien et au fonctionnement des lignes télégraphiques et téléphoniques, l'État a ainsi été désigné comme étant le propriétaire des lignes téléphoniques qu'il était autorisé à construire ou à entretenir sur le sol ou dans le sous-sol des chemins publics ainsi que sur des propriétés privées. Avec la loi du 31 décembre 1996, France Télécom est devenue société de droit privé, allant prendre le nom d'Orange, avec transfert à son profit de l'ensemble des biens déclassés par la loi. C'est ainsi que la société Orange estime aujourd'hui être propriétaire des infrastructures souterraines de télécommunication établies avant 1996, les postérieures relevant d'un tout autre régime issu de la directive 96/19/CE du 13 mars 1996 (cf. W. Gremaud, « Les vestiges du monopole des télécommunications », Dr. Adm. 2024, étude 13).

De nombreux contentieux se sont noués à ce sujet, plusieurs communes ayant émis des titres de perception correspondant aux redevances dues par la société Orange au titre de l'occupation de leur domaine public. À Toulouse, plus de cinquante litiges ont été portés devant le tribunal administratif, qui a été conduit à statuer avant puis après la solution de principe dégagée par le Conseil d'État dans une importante jurisprudence du 18 mars 2024 (CE, 18 mars 2024, n° 470162, Sté Orange, Publié au recueil Lebon ; Dr. voirie 2024. 79, concl. R. Victor ; Contrats-Marchés publ. 2024, comm. 168, obs. C. Chamard-Heim ; AJDA 2024. 591, obs. M.-C. de Montecler, AJCT 2024 p. 438, obs. C. Otero ; JCP A 2024, 2239, note P. Guellier) concordante avec la position de la Cour de cassation (Cass. 1re civ., 9 déc. 2015, n° 14-24.880, CASQY c/ Sté Orange : Bull. civ. I, n° 313).

Dès lors qu'il appartient au juge administratif saisi d'un litige relevant de sa compétence de se prononcer sur la question de la propriété sauf cas de difficulté sérieuse nécessitant qu'une question préjudicielle soit posée au juge judiciaire (CE Sect., 16 nov. 1960, n° 44537, Cne du Bugue, Lebon 627 ; AJDA 1960, p. 184, chron. J.-M. Galabert et M. Gentot ; D. 1961, p. 173, concl. J.-F. Henri ; CE, 14 juin 1972, n° 80486, Epx Chabrol : Lebon, 441), le Conseil d'État a pu retenir que la loi a conféré à l'État, puis à l'exploitant public France Télécom un monopole pour établir les réseaux de télécommunications, ce qui implique « la réalisation des infrastructures nécessaires à ces réseaux, lesquelles incluent, au-delà des câbles, toutes les installations nécessaires à la transmission ou à l'acheminement des signaux de télécommunications, notamment les infrastructures de génie civil nécessaires à leur fonctionnement, comme les gaines et les chambres de tirage ». Il en résulte que ces installations « doivent, en principe, être regardées comme la propriété, successivement, de l'État, puis de l'exploitant public France Télécom, puis de l'entreprise nationale France Télécom – aujourd'hui la société Orange –, alors même qu'aucun titre de propriété ne pourrait être produit et sauf à ce que soit rapportée la preuve qu'elles appartiendraient à une autre personne », étant précisé que les biens en cause ne sont pas susceptibles d'être l'objet du droit d'accession relativement aux choses immobilières.

C'est cette jurisprudence qu'avait anticipée le tribunal administratif de Toulouse dans son jugement n° 2000527, 2005212, 2107468 du 13 février 2024 pour retenir la propriété publique de certaines infrastructures au regard d'un faisceau d'indices tenant à l'installation sous la maîtrise d'ouvrage ou sous financement communal.

C'est cette même jurisprudence que le tribunal administratif de Toulouse applique dans son jugement n° 2100634, 2107466 du 30 avril 2024 en actant que la société Orange bénéficie d'une présomption de propriété sur les infrastructures de télécommunication construites avant le 1er juillet 1996, à charge pour la collectivité publique de renverser cette présomption, notamment en établissant qu'elle en a assuré la maîtrise d'ouvrage ou le financement, ou que ces infrastructures lui ont été remises lorsque l'aménagement a été délégué à un concessionnaire. Pour les infrastructures établies à compter du 1er juillet 1996, le jugement souligne que la société Orange ne bénéficie d'aucune présomption de propriété, la propriété sur les infrastructures établies à compter de cette date devant être déterminée, comme l'a précisé le Conseil d'État, au vu de l'ensemble des éléments produits par chacune des parties. La juridiction toulousaine ajoute utilement que les infrastructures en présence ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un transfert d'office dans le domaine public en application de l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme, dès lors qu'elles ne constituent pas des accessoires indissociables de la voie et qu'elles ne sont pas susceptibles d'être l'objet du droit d'accession.

DROITS CIVILS INDIVIDUELS



TRIBUNAL ADMINISTRATIF de NÎMES Chambre 3, 30 janvier 2024, [N°2201862](#) M.B c/Ministre de la justice, C+

Droits civils et individuels

Accès aux documents administratifs

Communicabilité d'une décision refusant de délivrer un certificat de nationalité française

La décision, par laquelle le directeur des services de greffe judiciaires d'un tribunal judiciaire refuse de délivrer un certificat de nationalité française, est une décision non juridictionnelle. Comme décision administrative, elle est communicable au sens des articles L. 300-1 et suivants du code des relations entre le public et l'administration.

COMMENTAIRES :

Tribunal administratif de Nîmes, 30 janvier 2024, n° 2201862

« De la distinction entre document juridictionnel et document administratif au sens du code des relations entre le public et l'administration », Thibault Carrère, Maître de conférences, Université d'Avignon, JPEG (UPR 3788)

En 2007, un ressortissant algérien voyait sa demande de certificat de nationalité française rejetée par les services du greffe du tribunal de Nîmes. Cette décision a par la suite été transmise au consulat d'Annaba. En 2021, ce même ressortissant demande une copie de la décision de rejet au tribunal judiciaire gardois mais celui-ci indique être dans l'impossibilité de fournir le document qu'il ne retrouve pas dans ses archives. Le requérant saisit la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) qui lui donne raison et invite le tribunal judiciaire de Nîmes à transmettre la demande de communication et son avis au consulat d'Annaba. La communication n'ayant toujours pas eu lieu au bout de quelques mois, le requérant a saisi le tribunal administratif de Nîmes.

Si le litige était à l'origine un simple problème d'impossibilité matérielle de produire un document administratif, il s'est transformé en une question de principe relative à la nature d'un refus de certificat de nationalité : la décision par laquelle un tribunal judiciaire rejette une demande de certificat de nationalité revêt-elle un caractère juridictionnel ou administratif ?

En effet, l'argument du défendeur, à savoir le ministre de la justice, était le suivant : le certificat de nationalité, ou le refus de sa délivrance, sont des décisions juridictionnelles et à ce titre sont exclues du droit à communication des documents administratifs. L'argument ne manque pas d'intérêt mais n'a pas convaincu, à raison, les juges gardois. La loi a instauré depuis longtemps un droit d'accès aux documents administratifs (Loi n° 78-753 du 17 juill. 1978, portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal), dorénavant constitutionnalisé (CC, n° 2020-834 QPC du 3 avr. 2020, Union nationale des étudiants de France) et dont le régime juridique est régi par le code des relations entre le public et l'administration (CRPA). Elle témoigne d'un mouvement d'ampleur de transparence et de droit à l'information qui s'impose à l'administration et dont la discussion dépasse largement le champ de cette étude. Si l'article L. 300-2 du CRPA donne une définition particulièrement large des documents administratifs, certaines catégories de documents sont exclues de ce droit à communication par les textes ou la jurisprudence. C'est le cas de deux types de documents : les documents juridictionnels (CE, sect., 7 mai 2010, Bertin, no 303168) et les documents administratifs dont la communication porterait atteinte « au déroulement des procédures engagées devant les juridictions » (Art. L. 311-5 CRPA). En principe, ces deux catégories de documents doivent bien être distinguées : les premiers sont par nature des documents juridictionnels, leur exclusion est prétorienne, elle n'a jamais été consacrée par les textes et elle perdure une fois la procédure achevée alors que les seconds sont bien de nature administrative, leur exclusion est prévue par le CRPA et disparaît une fois la procédure terminée. Ici, alors même que le juge semble se placer sur le terrain de la nature juridictionnelle ou administrative de l'acte, il évoque tout de même l'article L. 311-5, laissant planer un doute sur le fondement juridique de la décision. Quoiqu'il en soit, le juge administratif considère dans cette décision que le certificat de nationalité, ou le refus de sa délivrance, sont des documents administratifs au sens du CRPA. Le fait que ce document soit délivré par le directeur des services du greffe du tribunal judiciaire ne change rien à l'affaire. Dès lors, le simple fait qu'un document ait un lien quelconque avec une juridiction ou une procédure juridictionnelle ne suffit pas à le caractériser comme un document juridictionnel. L'argument phare du tribunal administratif est que le document en question « ne procède pas directement de la fonction de juger ». C'est donc bien le critère fonctionnel qui l'emporte sur le critère organique. Au demeurant, le lien avec la « fonction de juger » n'est pas nouveau, il se retrouve dans certains avis de la CADA (ainsi, s'agissant d'une décision d'admission ou de refus de l'aide juridictionnelle, voir : CADA avis n° 20174291 du 22 févr. 2018, A. Lallet, P. Nguyen Duy, « Communication des documents administratifs », Dalloz IP/IT, n° 113). La CADA semble plus encline à opérer ce type de distinction que le Conseil d'État qui reste sur une conception plus étroite de la notion de document administratif. Il existe néanmoins des évolutions timides de la jurisprudence du Conseil d'État depuis les années 2010, notamment en matière de procédures relatives à l'acquisition ou au maintien de la nationalité française (s'agissant des déclarations en vue de la reconnaissance de la nationalité française souscrite par les ressortissants de statut civil de droit local originaires d'Algérie, voir : CE 17 avr. 2013, Min. de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire c/ Ouazene, no 337194). Afin de prouver qu'un tel document ne procède pas directement de la fonction de juger, le juge administratif affirme que le refus de délivrance du certificat est susceptible de recours devant le tribunal judiciaire, témoignant du fait qu'il ne s'agit pas d'une décision juridictionnelle dont le recours serait soumis au droit commun de l'appel et de la cassation, ni une pièce de procédure ou établi à l'occasion d'une procédure juridictionnelle. Alors même qu'une telle décision est qualifiée de « jugement » par le tribunal administratif, tout se passe comme si la délivrance d'un certificat de nationalité était une décision administrative classique, quoique susceptible de recours devant le tribunal judiciaire plutôt qu'administratif.

Une fois établie la nature administrative du document visé, ce dernier est soumis au régime juridique établi par le CRPA. À ce titre, sur le fondement de l'article L. 311-1, le tribunal administratif de Nîmes rappelle que « l'obligation de communication ne s'étend pas aux documents que l'administration est dans l'impossibilité matérielle de produire ». Le problème est de savoir comment l'administration peut prouver une telle impossibilité. En la matière, pèse sur l'administration la charge de prouver qu'elle a entrepris toutes les diligences nécessaires pour retrouver le document. En l'espèce, dans la mesure où le ministre de la justice ne démontre pas avoir sollicité le consulat d'Annaba pour retrouver le document, le tribunal gardois refuse l'argument de l'impossibilité matérielle et l'application de l'article L. 311-1 du CRPA. Afin de garantir l'exécution du jugement, le tribunal enjoint donc le ministre à communiquer le document dans un délai de quatre mois, après avoir procédé aux recherches nécessaires auprès du consulat.

La décision ici présentée témoigne de la tendance à l'extension du champ d'application du CRPA. Voulue par le législateur, elle n'est pas encore totalement suivie par le Conseil d'État malgré quelques frémissements perceptibles en la matière. À ce titre, le tribunal administratif de Nîmes semble donc s'inscrire dans le développement contemporain de la transparence de l'action administrative et du droit à l'information des administrés.

EAUX



CAA de TOULOUSE Chambre 4, 4 avril 2024, [N°22TL20250](#), [22TL20251](#), Association de défense des eaux et des zones agricoles et naturelles de l'Aiguille et d'Herbemols c/ Ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, C+

Eaux

Ouvrages – Etablissement des ouvrages

Autorisation environnementale « supplétive » prévue au deuxième alinéa du II de l'article L. 122-1-1 du code de l'environnement pour les projets soumis à évaluation environnementale relevant du régime déclaratif (1) - Porteur de projet réalisant de sa propre initiative une évaluation environnementale pour des ouvrages et travaux qui en sont dispensés et relevant du régime déclaratif de l'article L. 214- du code de l'environnement. Conséquence de soumettre ce projet à un régime d'autorisation – Absence.

Ouvrages et travaux relevant du régime déclaratif prévu par les dispositions du II de l'article L. 214-3 du code de l'environnement. Si le porteur de projet décide, de sa propre initiative, de réaliser une évaluation environnementale pour ces ouvrages et travaux qui en sont toutefois dispensés, cette circonstance n'a pas pour conséquence de les soumettre au régime de l'autorisation dite « supplétive » prévu par le deuxième alinéa du II de l'article L. 122-1-1 du même code.

1. Cf. sur le régime de l'autorisation dans le cas d'un projet soumis à évaluation environnementale relevant d'un régime déclaratif : CE, 4 octobre 2023, Association France Nature Environnement et Union syndicale pour l'Habitat et autres, n° 465921, 467653.

ELECTIONS ET REFERENDUM



CAA de TOULOUSE Chambre 3, 19 mars 2024, [N°23TLo1188](#), Confédération nationale du logement, C+

Élections et référendum

Élections diverses – Conseils d’administration de logement à loyer modéré - Rectification des résultats électoraux

Election des représentants des locataires au conseil d’administration de l’office public de l’habitat du Gard – listes ayant obtenu le même nombre de voix – attribution du siège concerné au bénéfice de l’âge – existence, même sans texte.

En l’absence de texte prévoyant les modalités du choix à exercer pour attribuer le siège restant à pourvoir au plus fort reste en cas d’égalité des suffrages obtenus par deux listes concurrentes, l’office public de l’habitat du Gard ne pouvait légalement attribuer le dernier siège restant à pourvoir, à l’occasion des élections des locataires à son conseil d’administration, en se fondant uniquement sur l’ordre alphabétique tel qu’arrêté par la société chargée de lui fournir le système d’information auquel il a eu recours pour assurer un dépouillement électronique du vote. Dès lors que le scrutin en litige ne comporte qu’un seul tour et eu égard à l’intérêt général qui s’attache au fonctionnement du conseil d’administration de l’office public de l’habitat du Gard, ce dernier devait faire application du principe, prévu par le code électoral ou le code général des collectivités territoriales pour certaines élections ou désignations, selon lequel, en cas d’égalité des suffrages, l’attribution du siège restant à pourvoir s’effectue au bénéfice de l’âge au candidat le mieux placé à ce titre parmi ceux qui figuraient en rang utile sur les listes en présence.

ETRANGERS



CAA de TOULOUSE Chambre 3, 13 février 2024, [N°22TL21419](#), M.B c/Office français de l'immigration et de l'intégration, C+

Etrangers

Emploi des étrangers. Mesures individuelles – contribution spéciale et de la contribution forfaitaire dues à raison de l'emploi irrégulier d'un travailleur étranger

Coursier à bicyclette employant un étranger en situation irrégulière – situation de dépendance économique et juridique de l'étranger – lien de subordination : existence – conséquence : activité de l'étranger exercée dans le cadre d'une relation de travail salariée – faits passibles des contributions visant à sanctionner les faits d'emploi d'un travailleur étranger séjournant irrégulièrement sur le territoire français ou démunie de titre l'autorisant à exercer une activité salariée.

Il appartient au juge administratif, saisi d'un recours contre une décision mettant à la charge d'un employeur la contribution spéciale prévue par les dispositions de l'article L. 8253-1 du code du travail et la contribution forfaitaire alors prévue par l'article L. 626-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, pour avoir méconnu les dispositions de l'article L. 8251-1 du code du travail, de vérifier la matérialité des faits reprochés à l'employeur et leur qualification juridique au regard de ces dispositions

La qualification de contrat de travail ne dépend ni de la volonté exprimée par les parties, ni de la dénomination qu'elles ont entendu donner à la convention qui les lie mais des seules conditions de fait dans lesquelles le travailleur exerce son activité. La qualité de salarié suppose nécessairement l'existence d'un lien juridique, fût-il indirect, de subordination du travailleur à la personne qui l'emploie, le contrat de travail ayant pour objet et pour effet de placer le travailleur sous la direction, la surveillance et l'autorité de son cocontractant, lequel dispose de la faculté de donner des ordres et des directives, de contrôler l'exécution dudit contrat et de sanctionner les manquements de son subordonné. Dès lors, pour l'application des dispositions de l'article L. 8251-1 du code du travail, il appartient à l'autorité administrative de relever, sous le contrôle du juge, les indices objectifs de subordination permettant d'établir la nature salariale des liens contractuels existant entre un employeur et le travailleur qu'il emploie.

Un étranger en situation irrégulière qui remplace un coursier à bicyclette, libre d'organiser son travail et de déterminer lui-même ses horaires et son temps de travail, ne disposant, cependant, pour réaliser les livraisons d'aucun moyen matériel propre et, de ce fait, est économiquement et juridiquement dépendant du coursier qu'il remplace, qui lui a fourni, d'une part,

son code d'accès pour se connecter à l'application et recevoir les commandes et, d'autre part, sa bicyclette. De plus, les commandes livrées par l'étranger sont payées par virement sur le compte bancaire du coursier qu'il remplace, qui lui reverse, en espèces, 70 % des courses effectuées. Compte tenu de ces éléments, l'étranger ainsi employé doit être regardé comme ayant exercé une activité de coursier à bicyclette dans le cadre d'une relation de travail salarié.

Comp. : Conseil d'Etat, 10 juillet 1994, ministre de l'intérieur c/Gomes de Oliveira n° 127516 A : étranger demandant la délivrance d'un titre de séjour en qualité d'artisan mais devant être regardé comme un travailleur salarié, en raison de ce qu'il travaille de façon quasi exclusive pour le compte d'une entreprise, qui lui fournit le matériel et les matériaux nécessaires à l'exécution de son travail et détermine les conditions d'exercice de son activité, dont la rémunération est calculée mensuellement et se trouvant dès lors, malgré son inscription au répertoire des métiers, dans un rapport de subordination caractéristique du travail salarié

Cour de cassation, chambre sociale, 18 avril 2008 n° 06-46.226 : Soc. 4 juin 2008, no 06-46.226, agent immobilier considéré comme étant placé dans un état de subordination juridique, dès lors qu'il bénéficiait du matériel et de la logistique mis à sa disposition par l'agence qui avait recours à ses services, sans qu'importe que ses contrats d'engagement aient prévu qu'il était rémunéré à la commission et qu'il était libre d'organiser son travail et de déterminer lui-même ses horaires et son temps de travail.

COMMENTAIRES :

CAA Toulouse, 13 février 2024 n° 22TL21419

« L'emploi d'un étranger en situation irrégulière : une sanction onéreuse en défaveur d'un employeur occasionnel », Alfredo NELY, Attaché temporaire d'enseignement et de recherche, Université d'Avignon, JPEG (UPR 3788)

En matière d'immigration, l'employeur surpris d'embaucher un travailleur étranger non-muni d'une autorisation de travail peut être condamné au paiement d'une contribution forfaitaire représentant les frais de réacheminement de l'étranger dans son pays d'origine. Il est aussi condamné au paiement d'une contribution spéciale dont le montant est défini par référence au taux horaire minimum garanti. Il s'agit d'un montant de 5 000 fois le taux horaire, à la date de constatation de l'infraction.

Cette contribution forfaitaire de réacheminement est due pour chacun des travailleurs concernés. Son montant est déterminé par décret du conseil d'État en fonction du coût moyen des opérations d'éloignement vers la zone géographique de réacheminement du salarié (art. L. 8253-1 du code du travail). Par ailleurs, l'emploi de travailleur étrangers, sans titre de séjour contenant une autorisation légale à travailler, est interdit par la loi (art. L. 626-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et L. 8251-1 du code du travail).

Le 13 février 2024, la cour administrative d'appel de Toulouse a rappelé la sanction de l'employeur d'un étranger dépourvu d'une autorisation de travail au titre d'amende forfaitaire après l'établissement d'un lien de subordination. Elle a précisé qu'un livreur employé par une plateforme numérique, qui a prêté son compte et ses matériels de livraison à un étranger en situation irrégulière sur le territoire français, est l'employeur de ce dernier. Il est donc passible d'une sanction administrative en payant les amendes pécuniaires précitées.

En l'espèce, le 22 avril 2022, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté la demande d'un livreur, employé par UBER Eats, tendant à annuler la décision du directeur de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) à son encontre. En effet, le directeur a mis à sa charge une contribution spéciale pour l'emploi irrégulier d'un travailleur étranger et la contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement de l'étranger dans son pays d'origine pour un montant de 15 000 euros.

Dans un arrêt confirmatif du 13 février 2024, la cour administrative d'appel de Toulouse a affirmé « qu'un coursier à bicyclette qui fait appel à un étranger en situation irrégulière pour le remplacer est redevable des sanctions administratives dues pour l'emploi d'un étranger sans titre s'il est établi que l'étranger est économiquement et juridiquement dépendant de lui ».

Elle a particulièrement précisé « qu'il appartient au juge administratif, saisi d'un recours contre une décision mettant à la charge d'un employeur la contribution spéciale prévue par les dispositions de l'article L. 8253-1 du code du travail et la contribution forfaitaire alors prévue par l'article L. 626-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, pour avoir méconnu les dispositions de l'article L. 8251-1 du code du travail, de vérifier la matérialité des faits reprochés à l'employeur et leur qualification juridique au regard de ces dispositions ». Cette observation de la cour d'appel administrative pose une impérativité de vérifier l'existence d'un contrat de travail tacite par la preuve d'un lien de subordination avant la prononciation de la sanction administrative.

En l'espèce, pour établir un lien de subordination entre le livreur et l'étranger en situation irrégulière, la cour a affirmé que : « la qualification de contrat de travail ne dépend ni de la volonté exprimée par les parties, ni de la dénomination qu'elles ont entendu donner à la convention qui les lie mais des seules conditions de fait dans lesquelles le travailleur exerce son activité. La qualité de salarié suppose nécessairement l'existence d'un lien juridique, eût-il indirect, de subordination du travailleur à la personne qui l'emploie, le contrat de travail ayant pour objet et pour effet de placer le travailleur sous la direction, la surveillance et l'autorité de son cocontractant, lequel dispose de la faculté de donner des ordres et des directives, de contrôler l'exécution dudit contrat et de sanctionner les manquements de son subordonné ».

Elle ajoute que : « l'existence d'une relation de travail salarié entre le livreur et l'étrangers en situation irrégulière, contrôlé en position de travail à l'occasion d'une réquisition de contrôle d'identité effectuée par les services de police, l'Office s'est appuyé sur les déclarations des deux protagonistes contenues dans les procès-verbaux de leurs auditions. Pour contester la qualification de travail salarié réalisé par le premier, le second, qui explique qu'il a fait appel à ce dernier pour exercer à sa place son activité de coursier à bicyclette pendant sa convalescence consécutive à un accident de circulation, soutient que l'intéressé n'était pas placé dans une situation de subordination juridique à son égard ».

Cette déduction suppose un alignement avec les conclusions de la Haute juridiction judiciaire, dans la détermination ou non de l'existence d'une relation individuelle de travail. La Cour de cassation est sans équivoque dans le domaine musical en soutenant que : « Dès lors que peut être relevée l'existence d'un lien de subordination, un musicien, membre d'un orchestre, est lié par un contrat de travail aux chefs de cet orchestre. » (Cour de cassation, chambre sociale, 4 décembre 2013 pourvoi n° 12-26.553). Elle est également assez tranchante dans le cadre d'un litige concernant la qualification du contrat liant un livreur à une plateforme numérique. « Le lien de subordination est caractérisé par l'exécution d'un travail sous l'autorité d'un employeur qui a le pouvoir de donner des ordres et des directives, d'en contrôler l'exécution et de sanctionner les manquements de son subordonné » (Cour de cassation, chambre sociale, 28 novembre 2018 pourvoi n° 17-20.079). Par conséquent, il est à observer que même en l'absence d'un contrat de travail exprès, la cour d'appel administrative a fait un rapprochement en qualifiant de lien de subordination l'acceptation, par l'étranger en situation irrégulière, des courses du livreur moyennant une rémunération de 70% pour chaque commission accomplie.

L'établissement de ce lien de subordination a donc permis au juge administratif de qualifier le livreur d'employeur occasionnel. Au regard de la loi il peut donc être sanctionné de manière administrative. Cette sanction à l'encontre d'un employeur d'un salarié étranger en situation irrégulière est usuelle. Elle répond à un objectif à valeur constitutionnelle de lutte contre l'immigration illégale répondant à la sauvegarde de l'ordre public (Conseil constitutionnel, décision n° 2018-717/718 QPC du 6 juill. 2018). Le Conseil constitutionnel a jugé qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre le principe de fraternité et la sauvegarde de l'ordre public. Précisément, aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'assure aux étrangers des droits de caractère général et absolu d'accès et de séjour sur le territoire français.

Cependant, elle doit être accompagnée d'un procès-verbal d'infraction, dans le cadre d'une logique purement procédurale et plus ou moins flexible. Le refus par l'autorité administrative de sanction de communication du procès-verbal constatant l'infraction d'emploi irrégulier d'un étranger démunie de titre de travail ne saurait entacher la sanction d'irrégularité que dans le cas où la demande de communication a été faite avant l'intervention de la décision qui, mettant la contribution spéciale à la charge de l'intéressé, prononce la sanction (CE, 6 mai 2019, n° 417756). Par ailleurs, si la communication du procès-verbal est demandée alors que la sanction a déjà été

prononcée, elle doit survenir non au titre du respect des droits de la défense mais en raison de l'exercice d'une voie de recours. Un refus casuel ne saurait alors être regardé comme entachant d'irrégularité la sanction antérieurement prononcée, non plus que les décisions consécutives, même ultérieures, procédant au recouvrement de cette sanction (CE, 6 mai 2019, n° 417756).

L'emploi irrégulier de salariés étrangers implique donc la contribution spéciale et la contribution forfaitaire à la charge de l'employeur. En dépit de sa qualification d'infraction, elle n'est pas attachée à une sanction pénale au sens stricte du terme. Le Conseil d'État soutient de manière expresse que : Ni les dispositions de l'article L. 8253-1 du code du travail ni celles de l'article L. 626-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ne subordonnent la mise à la charge de l'employeur de la contribution spéciale et de la contribution forfaitaire à la condition que les faits qui les fondent constituent une infraction pénale (CE, 12 oct. 2018, n° 408567).

Enfin, la détermination de cette contribution doit également obéir à des conditions strictes et précises. Ainsi, la cour administrative d'appel, en s'appuyant sur l'article R. 8253-2 du code du travail a fixé le taux horaire du minimum garanti multiplié par 5 000 pour le taux forfaitaire spéciale. Ce montant est au surplus susceptible d'être aggravé lorsque l'employeur a déjà été condamné à verser cette contribution au cours des cinq années précédant la nouvelle infraction. La contribution peut ainsi être portée à 25.000 fois le taux horaire du minimum garanti, soit 86 000 € (décret n° 2012-812 du 16 juin 2012 rel. à la contribution spéciale et à la contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement d'un étranger dans son pays d'origine). Ces taux précisés par la loi ne doivent pas méconnaître le principe de nécessité des peines et de proportionnalité (Conseil constitutionnel, 30 mars 2017, déc. n° 2016-621 QPC). Subséquemment, en cas de cumul de sanctions, le principe de proportionnalité implique que le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues. (Conseil constitutionnel, 30 mars 2017, déc. n° 2016-621 QPC).

D'un point de vue comparatif, cette sanction à l'égard de l'employeur est sévèrement répréhensible aux États-Unis. Elle peut être assimilée à l'utilisation des faux documents selon une loi du Congrès américain du 14 octobre 1986 (Immigration Reform and Control Act of 1986). Néanmoins, elle reflète l'impossibilité du salarié de circonstance de bénéficier des prestations sociales qui en découlent à l'instar de la législation française (Cour suprême américaine, Hoffman Plastic Compounds, Inc. v. National Labor Relations Board du 27 mars 2002) Par l'intermédiaire d'une approche factuelle, force est de déduire que les juges de certains pays rencontrent les mêmes dilemmes, dans la régulation de l'immigration. Ils appliquent quasiment les mêmes solutions sans s'en rendre compte.

EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE



CAA de TOULOUSE Chambre 2, 6 février 2024, [N°21TL02947](#), Société Capital Croissance, Société financière la Pléiade, Mme C, M.G, Mme L, M. C, M. C, M. C, Mme B, Mme N, M. B, Mme B, M. B c/ EPF Occitanie

Expropriation pour cause d'utilité publique - Règles générales de la procédure normale – Arrêté de cessibilité.

La cour administrative d'appel de Toulouse confirme la légalité de l'arrêté de cessibilité du 22 août 2019 pris par le préfet de l'Hérault en exécution de l'arrêté du 19 septembre 2017, déclarant d'utilité publique la constitution d'une réserve foncière dans le secteur « Gimel » situé sur la commune de Grabels (Hérault) au profit de l'établissement public foncier d'Occitanie.

L'arrêté du préfet était contesté par des propriétaires d'immeubles déclarés cessibles pour constituer la réserve foncière. La cour a confirmé le jugement du tribunal administratif de Montpellier, en écartant le moyen tiré de l'illégalité de la déclaration d'utilité publique soulevé par voie d'exception, tant en ce qui concerne la régularité de la procédure suivie, que le caractère d'utilité publique de l'opération projetée, dans le prolongement des arrêts rendus par la cour administrative d'appel de Marseille le 8 juin 2021, saisie d'un recours direct sur la légalité de la déclaration d'utilité publique, à l'encontre desquels les pourvois en cassation n'ont pas été admis.

Elle admet ainsi l'intérêt public du projet d'aménagement du secteur « Gimel » qui a pour objectif la réalisation, notamment, d'un programme de construction de logements rendu nécessaire tant par la pression démographique de la commune que par son déficit de logements sociaux, associés à la réalisation d'équipements publics et au développement d'activités nécessitées par ce nouveau foyer de population, tout en préservant l'environnement paysager de cet espace.

CAA de TOULOUSE Chambre 2, 23 mai 2024, [N°22TL21103](#), Mme P, M. P, M. P / Ministre de l'intérieur et des outre-mer, Commune de Nîmes

Expropriation pour cause d'utilité publique - Règles générales de la procédure normale – Acte déclaratif d'utilité publique – Arrêté de cessibilité.

La cour administrative d'appel de Toulouse confirme la légalité de l'arrêté du préfet du Gard du 10 janvier 2020 portant déclaration d'utilité publique d'un projet de parc urbain à Nîmes.

Par un arrêt du 23 mai 2024, la cour confirme la légalité de l'arrêté du préfet du Gard du 10 janvier 2020 déclarant d'utilité publique le projet d'aménagement d'un parc urbain à Nîmes sur le site des anciennes pépinières Pichon, la cessibilité des biens nécessaires à la réalisation du projet et approuvant la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la commune de Nîmes.

L'arrêté du préfet était contesté par des propriétaires d'un immeuble déclaré cessible pour permettre la réalisation du projet de parc urbain et notamment du futur parvis dans le prolongement d'un bel alignement de marronniers et platanes.

La cour confirme le jugement du 8 mars 2022 du tribunal administratif de Nîmes et écarte les moyens soulevés, tant en ce qui concerne la régularité de la procédure suivie, notamment de la concertation et du dossier soumis à l'enquête publique, que le caractère d'utilité publique de l'opération projetée.

Elle admet ainsi l'intérêt public du projet d'aménagement d'un parc urbain paysager d'une superficie d'environ 14,5 hectares, sur le site des anciennes pépinières Pichon dont l'activité a cessé depuis l'année 2000, au sud du triangle de la gare SNCF de Nîmes, dans l'axe directeur « diagonale verte », qui constitue, ainsi que l'a relevé le commissaire enquêteur, un équipement public structurant permettant de pallier l'état d'abandon du site, de répondre au problème d'insécurité pour les riverains généré par cet état et de remédier au déséquilibre de l'offre en espaces verts urbains de proximité, ceux-ci étant essentiellement concentrés dans la partie Nord et Ouest de la ville de Nîmes.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF de NÎMES Chambre 4, 21 mai 2024, [N°2100754](#), M. et Mme B c/ Préfet du Gard, C+

Expropriation pour cause d'utilité publique

Règles de procédure contentieuse spéciales - Pouvoirs du juge

Appréciation sommaire des dépenses à la date de l'enquête publique - Méconnaissance de l'art. R. 112-5 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique – Conséquences – Absence d'illégalité si cette irrégularité n'a pas été susceptible d'influencer le sens de la décision de l'autorité administrative, ni n'a privé l'intéressé d'une garantie.

CE, 3/8 SSR, 16 mai 2008, Cne de Cambon d'Albi, n°289316, B - Rec. T. pp. 776-777 ; CE, 14 octobre 2011, société Ocréal, n°323257 ; CE, 30 janvier 2013, Association force 5, n°354115 ; CE, 12 avril 2013 Association coordination interrégionale Stop THT et autres, n°s 342409, 342569, 342689, 342740, 342748, 342821 ; CE, du 3 juin 2013, Cne de Noisy-le-Grand, n°345174, B ; Rappr. sur l'incidence des irrégularités de procédure en général, CE, Assemblée, 23 décembre 2011, Danthony et autres, n° 335033, p. 649

« Les limites du contrôle de la légalité d'une déclaration d'utilité publique dans le cadre d'une expropriation pour cause d'utilité publique », Nelly Sudres, Maître de conférences, Université de Montpellier (CREAM)

Appliquant la jurisprudence du Conseil d'État posant le cadre du contrôle de la légalité d'un arrêté portant déclaration d'utilité publique, cette décision de la cour permet d'illustrer combien sont restreints les moyens permettant d'en obtenir l'annulation. Dans le cadre d'un projet, porté par la ville de Nîmes, visant la réalisation d'un parc urbain paysager sur le site d'anciennes pépinières, le préfet du Gard a pris un arrêté, le 10 janvier 2020, déclarant d'utilité publique (DUP) ce projet, portant cessibilité des biens nécessaires à sa réalisation et approuvant la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la commune. Les consorts B..., propriétaires d'une maison d'habitation sise sur une parcelle comprise dans l'emprise du projet ont formé un recours en annulation devant le tribunal administratif de Nîmes contre cet arrêté. À la suite du rejet de leur demande, ils ont relevé appel du jugement du 8 mars 2022 devant la cour administrative d'appel de Toulouse, qui a écarté, par son arrêt du 23 mai 2024, tant les moyens de légalité externe qu'interne soulevés.

Si la phase administrative de l'expropriation pour cause d'utilité publique doit suivre une procédure très formalisée, augmentant les risques de vices pouvant affecter son déroulement, le contrôle de la régularité de la procédure suivie trouve comme limite, dans la lignée de la jurisprudence Danthony (CE, ass., 23 déc. 2011, n° 335033), la neutralisation des vices qui n'ont pas pour effet de nuire à l'information complète de la population ou qui n'ont pas été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative. Ainsi, en l'espèce, la cour écarte le moyen tiré du caractère incomplet du dossier d'enquête publique en raison d'une estimation prétendument sommaire des dépenses, car lacunaire et manifestement sous-évaluée, tout comme elle juge que l'étude d'impact ne peut être regardée comme comportant une information insuffisante dans ses aspects hydrauliques ou s'agissant du risque d'inondation.

Aussi les annulations sur le fondement d'irrégularités procédurales sont-elles rares (par ex. CAA Marseille 28 fév. 2013, n°09MA00717, Société d'équipement du Biterrois et de son littoral (SEBLI) : l'insuffisance de l'information et de la consultation du public tenant notamment à l'absence d'affichage de l'avis d'enquête sur les lieux de l'opération ; CE, 15 avril 2016, n°387475, Féd. nat. d'usagers des transports : absence d'information précise relative au mode de financement et à la répartition envisagés, eu égard au coût de construction, dans l'évaluation économique et sociale).

Cela permet, peut-être, d'expliquer l'échec de l'expérimentation du « rescrit juridictionnel » institué par la loi « Essoc » (Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance) instaurant, pour une durée de trois ans, une procédure permettant au bénéficiaire ou à l'auteur de certaines décisions administratives non réglementaires de saisir le tribunal administratif d'une demande tendant à apprécier la légalité externe de ces décisions. Le décret d'application n° 2018-1082 du 4 décembre 2018 prévoyait que cette expérimentation, menée dans le ressort des tribunaux administratifs de Bordeaux, Montpellier, Montreuil et Nancy, avait pour champ d'application, notamment, les arrêtés d'ouverture d'enquête publique préalable à une DUP, les arrêtés déclarant l'utilité publique et leur prorogation ou encore les arrêtés d'ouverture d'une enquête parcellaire. Le rescrit n'a fait l'objet d'aucune utilisation (A. Lunven, « Rescrit juridictionnel : l'échec total d'une expérimentation oubliée », La Gazette des communes, 4 oct. 2022) malgré l'intérêt affiché par le législateur de « limiter l'incertitude juridique pesant sur certains projets de grande ampleur » en « privant un requérant de la possibilité d'invoquer ultérieurement des vices de légalité externe » (Cons. Const., 28 juin 2019, n°2019-794, points 7 et 9) si le tribunal a constaté la légalité externe de ces décisions administratives non réglementaires. Un tel intérêt s'avère nécessairement réduit par l'effet de la « Danthonisation ». Pour le président de l'USMA, cette expérimentation blanche « prouve que la réforme n'a pas été pensée et ne répondait à aucun besoin » (E. Laforêt cité par A. Lunven, « Rescrit juridictionnel : l'échec total d'une expérimentation oubliée », préc.).

Quant à l'examen de l'utilité publique, on le sait, le Conseil d'État a explicité la séquence de contrôle, le « triptyque définitoire » (J.-F. Giacuzzo, Droit administratif des biens, Lefebvre-Dalloz, 2023, n° 226), dans sa décision Commune de Levallois-Perret (CE, 19 oct. 2012, n° 343070), fruit du travail des commissaires du gouvernement D. Labetoulle (Concl. sur CE, 20 nov. 1974, n° 91558, Époux Thony) et P. Dondoux (Concl. sur CE, sect., 29 juin 1979, n° 05536, Ministre de l'intérieur c. Malardel).

Ainsi, le juge s'assure, en premier lieu, que l'opération nécessitant l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers « répond à une finalité d'intérêt général ». Le législateur peut venir identifier des buts présumés d'utilité publique (tels que la construction de routes express en vertu de l'art. 151-5 du code de la voirie routière) tout comme poser des conditions (par ex., pour les projets de création ou d'extension d'une piste d'aérodrome ou d'une aérogare qui ne peuvent être déclarés d'utilité publique s'ils ont pour effet d'entraîner une augmentation nette des gaz à effet de serre, après compensation, par rapport à l'année 2019 : art. L. 122-2-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, dans sa rédaction issue de l'article 146 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, « Climat et résilience »). Mais les buts de l'expropriation ne se réduisent pas à ceux énumérés dans les textes, l'expropriant est habilité à agir s'il invoque la poursuite d'un intérêt général (CE, 4 nov. 1970, SCI Les héritiers A. Caubrière, Leb. p. 646), qui ici, comme ailleurs, est apprécié généreusement par le juge. Ce dernier a ainsi pu le reconnaître pour l'extension d'une colonie de vacances (CE, 10 juin 1923, Giros, Leb. p. 684), l'installation d'un parc de loisirs

(CE, 21 mars 1994, n° 112650, Mainguy) ou encore, dans le cadre d'un projet de renouvellement urbain et d'amélioration du cadre de vie, pour la construction d'un nouvel immeuble de proportions plus réduites que la tour existante, afin notamment de réaménager un jardin public (CE, 16 oct. 2013, n° 360897, Époux A. c. Préfet de la région Ile-de-France). À l'inverse, a été jugée comme ne concourant pas à l'intérêt général, parce qu'inutile, la création d'un lotissement qui ne répond pas à un besoin exprimé de logement dans une commune de 370 habitants comptant une quinzaine de logements vides (CE, 24 juill. 1987, Ministre de l'intérieur c. Époux Denis, Leb. p. 281). En l'espèce, si la cour administrative d'appel de Toulouse reconnaît, concernant le projet ayant pour objet l'aménagement d'un parc urbain paysager, que « la commune dispose déjà d'un ensemble de 21 parcs, jardins et squares et présente (...), un taux d'espaces verts supérieur à la moyenne nationale », elle retient toutefois ensuite qu'« il manque un parc urbain structurant, facilement accessible et proche des lieux de vie » pour compenser « un déséquilibre de l'offre en espaces verts urbains de proximité, ceux-ci étant essentiellement concentrés dans la partie nord et ouest de la ville » et « permettant de pallier l'état d'abandon du site et de répondre au problème d'insécurité pour les riverains généré par cet état » (point 16). Rien de surprenant alors qu'elle confirme que l'opération projetée poursuit une telle finalité d'intérêt général.

Le juge doit, en second lieu, vérifier que l'expropriation est nécessaire en s'assurant, comme en l'espèce, qu'« aucun autre espace public présentant les mêmes qualités et pour lequel la collectivité disposerait de la maîtrise foncière (...) n'existe en ville » et de « l'absence de solution alternative permettant de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes » (pnt n°17). Pour l'apprécier, le juge ne se cantonne pas au contrôle de la seule disponibilité de biens mais doit également apprécier, in concreto, s'ils « permett[raient], eu égard à leurs caractéristiques et à la nature de l'opération projetée, de réaliser celle-ci sans expropriation » (CE, 11 mai 2016, n° 375161, Cne de Levallois-Perret). Ainsi, concernant une opération tendant à la construction d'un logement de six étages comportant trente-six logements sociaux dans un secteur déterminé d'une commune pour répondre aux orientations de la politique municipale en matière d'habitat, le juge a eu à contrôler que « les diverses parcelles mentionnées par les requérants, eu égard à leur situation, leur superficie, leur configuration, ou à leur disponibilité, [ne] seraient [pas] de nature à permettre de réaliser l'opération projetée dans des conditions équivalentes, soit parce qu'elles sont trop éloignées du quartier dans lequel la commune souhaite réaliser son projet, soit parce qu'elles sont d'une emprise insuffisante pour accueillir l'ensemble du projet, (...) soit parce qu'elles sont déjà affectées à un autre usage ou à un projet précisément envisagé » (CE, 11 mai 2016, n° 375161, préc.). En l'espèce, les requérants invoquent en vain le fait que la commune de Nîmes détient un terrain pouvant accueillir le futur parvis à l'entrée Nord car « il ne ressort cependant pas des pièces du dossier que la séquence du projet correspondant à l'entrée du parc depuis le cœur de ville, prise dans le périmètre que lui a donné la collectivité, pourrait être réalisée en utilisant seulement ce terrain alors que (...) l'aménagement retenu consiste à ouvrir ce futur parvis sur un bel alignement de marronniers et platanes et à l'étendre à l'ouest de l'allée, donnant ainsi directement sur le patrimoine architectural emblématique des anciennes pépinières et qu'il privilégie ainsi pour la réalisation du parvis d'entrée le côté ouest » (pnt n°17). En effet, si le juge doit vérifier « la rationalité et la cohérence des choix de l'expropriant » (N. Foulquier, Droit administratif des biens, LexisNexis, 6e éd., n° 1400), il se refuse à « se prononcer sur l'opportunité du choix effectué » (CE, 7 févr. 1992, n° 92781, Decuers) et, dans le prolongement, à « contrôler la pertinence du choix d'une solution technique plutôt qu'une autre pour la réalisation » de l'opération projetée (CE, 28 mars 2011, n° 330256, Collectif contre les nuisances du TGV de Chasseneuil-du-Poitou). Enfin, dans le cadre du contrôle de la nécessité, le juge doit, s'il est saisi d'un moyen en ce sens, s'assurer « que l'inclusion d'une parcelle déterminée dans le périmètre d'expropriation n'est pas sans rapport avec l'opération déclarée d'utilité publique » (V. en ce sens, CE, 6 juill. 2016, n° 371034, Cne d'Achères). Ainsi, loin de vérifier si l'acquisition de telle ou telle parcelle convoitée est « nécessaire » à la réalisation du projet en cause, le contrôle limité à l'absence de rapport entre l'inclusion de la parcelle et l'opération projetée « postule », comme le critique R. Hostiou, « une relation infiniment plus distendue avec l'idée même de « nécessité » et qui, disons-le clairement, rompt avec l'idée même que, pour être légale, l'expropriation doit être « nécessaire » » (« Au sujet de la notion d'utilité publique. Quid du contrôle de la « nécessité » de recourir à l'expropriation ? », RDI 2016, p. 534 ; V. dans le même sens, S. Gilbert, « L'expropriation pour cause d'utilité publique-Chronique de jurisprudence-Phase administrative », AJDI 2017, p. 26). Cela peut expliquer que certaines juridictions du fond se montrent plus exigeantes (V. par ex., CAA Nantes, 16 déc. 2022, n° 21NT01969, du Rivau). En l'espèce, au regard des éléments invoqués sur le choix de l'emplacement du parvis d'entrée, il était inutile pour la cour de rechercher si l'expropriant avait fait la démonstration de l'intensité de ce rapport.

L'examen de la nécessité ne doit pas se confondre avec l'appréciation de la balance coûts-avantages par l'application de la théorie du bilan (CE, ass., 28 mai 1971, Ville nouvelle Est, Leb. p. 409), troisième étape du contrôle de l'utilité publique. Il s'assure qu'au vu des bénéfices escomptés par l'opération, le coût financier, social, économique, environnemental ou pour tout autre intérêt public n'est pas disproportionné. En l'espèce, « le coût financier de l'opération apparaît en adéquation avec le but recherché, à savoir l'amélioration de la qualité de la vie de la population par une offre d'aménités paysagères, sportives, culturelles, de loisirs, actuellement déficitaire au sud de la ville et que les inconvénients d'ordre social constitués par les atteintes à la propriété privée qu'implique la réalisation de l'opération, ne constituent pas des points de blocages, la création d'espaces verts urbains répondant à une forte demande de la population telle qu'elle ressort de la concertation préalable » (pnt n°18), confirmant l'utilité publique du projet porté par la ville de Nîmes. L'utilisation du verbe « paraître » souligne combien le juge « refuse de réduire à néant » le pouvoir discrétionnaire laissé à l'expropriant et à l'État, mettant en évidence le fait que « le contrôle du bilan semble (...) s'apparenter à la sanction des seules erreurs manifestes d'appréciation entachant les DUP » (N. Foulquier, Droit administratif des biens, préc., n° 1413).

**« Enquête publique et légalité externe : confirmation de la jurisprudence Danthony », David GONCALVES,
Doctorant contractuel en droit public, Université de Montpellier (CREAM)**

Le préfet du Gard, le 3 décembre 2020, déclare d'utilité publique l'expropriation de biens immobiliers faisant face à un risque naturel majeur d'inondation sur le territoire de plusieurs communes. M. et Mme B., en tant que propriétaires des parcelles faisant l'objet de l'arrêté d'expropriation, forment un recours devant le tribunal administratif de Nîmes pour contester la légalité de ce dernier.

Le tribunal administratif considère que l'arrêté en question est bel et bien affecté d'un vice de procédure relatif à l'estimation des dépenses figurant dans le dossier d'enquête publique, mais affirme que ce vice est régularisable.

Après avoir fait preuve de diligence en rappelant l'article L. 561-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique qui prévoit l'expropriation pour risque naturel (considérant 1), les juges administratifs opèrent un bref rappel – pédagogique s'il en est – de l'objectif de la déclaration d'utilité publique. De fait, les travaux ou ouvrages prévus doivent présenter un caractère d'utilité publique « compte tenu de leur coût total réel, tel qu'il peut être raisonnablement apprécié à l'époque de l'enquête » (considérant 2). Poursuivant leur raisonnement, ils écartent l'éventualité d'une annulation de l'acte d'une façon qui leur est désormais propre. En effet, il semble habituel pour ces derniers d'user du mode négatif pour expliciter que tel ou tel vice « n'est de nature à entacher d'illégalité la décision [...] que [si] » ce dernier a été susceptible d'exercer « une influence sur le sens de la décision ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie » (considérant 3).

En ce dernier point d'ailleurs, les juges nîmois s'inscrivent dans la continuité de la jurisprudence Commune de Cambon-d'Albi (CE, 16 mai 2008, n°289316), entérinée par la célèbre jurisprudence Danthony (CE, 23 déc. 2011, n°335477), reprenant le – désormais de principe – considérant qui redéfinit les vices de forme et de procédure en fonction de leur incidence « réelle ou supposée » (Hostiou R., Fasc. 1020 : Enquêtes publiques, JurisClasseur Collectivités territoriales) sur l'acte. En conséquence de quoi, dorénavant, « les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une enquête publique ne sont susceptibles de vicier la procédure et donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise à l'issue de cette enquête publique que si elles ont 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 » (CE, 17 déc. 2020, n°430592, Min. Transition écologique et solidaire c/ SKPRF).

En l'espèce, le tribunal administratif suit ce raisonnement en constatant d'abord que la direction départementale des finances publiques du Gard ne pouvait pas déterminer la valeur des biens en cause à une date antérieure à celle de l'estimation effectuée de la valeur des parcelles visées. Mais en déclarant ensuite, que la valeur des parcelles reste « très sensiblement inférieure au coût de mise en place » des digues prévues, que s'en suit le caractère « nettement plus coûteux des moyens de sauvegarde et de protection par rapport à l'indemnité d'expropriation », ce faisant « la circonstance que l'estimation des biens de M. et Mme B [...] soit fondée sur une valorisation établie en 2014 » n'a donc pas influencé le sens de l'arrêté ou privé les intéressés d'une garantie (considérant 4).

Possibilité est ainsi laissée à la préfète du Gard d'établir un arrêté de régularisation.

FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS



CAA de TOULOUSE Chambre 2, 2 juillet 2024, [N°22TL21490](#), Syndicat Sud Santé Sociaux de Haute-Garonne c/ centre hospitalier universitaire de Toulouse, C+

Fonctionnaires et agents publics

Dispositions propres au personnels hospitaliers

Encadrement de la durée de travail effectif des agents (décret du 4 janvier 2002) - Nombre de jours de repos fixé à 4 jours pour 2 semaines, deux d'entre eux, au moins, devant être consécutifs, dont un dimanche- Détermination de la période de référence - Deux semaines calendaires prédéterminées-

En vertu des dispositions du dernier alinéa de l'article 6 du décret n°2002-9 du 4 janvier 2002 relatif au temps de travail et à l'organisation du travail dans les établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, l'organisation du travail doit comprendre au moins un dimanche de repos par période de deux semaines.

Le terme de « semaines » renvoie à une semaine calendaire prédéterminée.

Par suite, la période de référence de deux semaines ne pouvant être appréciée de manière glissante, ces dispositions n'interdisent pas de travailler deux dimanches consécutifs.

Comp. CE 2018-04-04, n° 398069 398070, Syndicat Sud Santé Sociaux 31, B, avec conclusions de N. Polge.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF de NÎMES Chambre 2, 4 avril 2024, [N°2101733](#), Mme R c/ Commune de Nîmes, C+

Fonctionnaires et agents publics

Positions – Congés -Congés divers

Application du congé de proche aidant au fonctionnaire dont le cycle de travail est organisé annuellement.

Le congé de proche aidant étant assimilé à une période de service effectif par l'article 57 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, il ne peut être sollicité que pour des périodes correspondant à des jours de travail effectifs au sens de l'article 2 du décret n°2000-815 du 25 août 2000 modifié.

Par voie de conséquence le fonctionnaire dont le temps de travail est, en application de l'article 4 du décret n°2000-815 du 25 août 2000 modifié et de l'article 4 du décret n°2001-623 du 12 juillet 2001 modifié, organisé selon un cycle de travail annuel ne peut poser des congés de proche aidant que pour de jours durant lesquels il est soumis à une obligation de service correspondant à un jour de travail effectif.

Rappr. CE, 3 / 8 CHR, 21 juin 2021, Syndicat CGT des ouvriers et employés de la ville de Saint-Martin-d'Hères et du CCAS et autre, n°437768, B

COMMENTAIRES :

TA Nîmes, 2ème chambre., 4 avril 2024, n° 2101733, C+

« Précisions sur l'application du congé de proche aidant dans la fonction publique », Jérémy BOUSQUET, Maître de conférences, HDR, Université de Nîmes (CHROME)

Lié à des enjeux tenant à la nécessaire conciliation entre la vie professionnelle et la vie personnelle dans la fonction publique, le congé de proche aidant est, à l'instar du bénéfice de la protection fonctionnelle de la famille des agents publics, un dispositif en plein essor. Encore récent dans la fonction publique, le congé proche aidant fait encore l'objet de certaines difficultés quant à ses conditions d'octroi ou ses modalités de mise en œuvre. Le jugement rendu le 4 avril 2024 par le tribunal administratif de Nîmes apporte justement quelques éclaircissements sur son régime juridique.

L'affaire soumise au tribunal a eu pour origine une simple demande d'un agent technique spécialisée des écoles maternelles de la commune de Nîmes, Mme R, de bénéficier d'un congé de proche aidant. Plus précisément, elle sollicita un tel congé de manière fractionnée pour un total de 90 jours couvrant la période comprise entre le mois de novembre 2020 et le mois de mai 2021. Or, par deux arrêtés du 22 janvier 2021, le maire de la commune de Nîmes a placé son agent en position de congé de proche aidant non rémunéré de manière fractionnée du 9 novembre 2020 au 30 novembre 2020 puis pour une période continue du 1er décembre 2020 au 8 mai 2021 eu égard à son cycle de travail. Autrement dit, l'ayant placé en congé proche aidant pour une période continue alors qu'elle sollicitait un tel congé pour une période fractionnée, on comprend alors bien ce qui poussa cet agent à saisir le tribunal de l'annulation de ces arrêtés.

Avant toute chose, il faut rappeler que le congé de proche aidant est un dispositif relativement récent dans la fonction publique. Institué par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 ayant modifié l'article 57 10° bis de la loi du 26 janvier 1984, il est aujourd'hui codifié aux articles L. 634-1 et suivants du code général de la fonction publique, il permet à un fonctionnaire de cesser temporairement son activité pour s'occuper d'une personne handicapée ou en perte d'autonomie avec laquelle il entretient un lien étroit et stable. D'une durée de trois mois renouvelable dans la limite d'un an sur l'ensemble de la carrière, ce congé n'est pas rémunéré mais est assimilé à une période de service effectif pour la constitution et la liquidation des droits à pension. Ses modalités de mise en œuvre ont été précisées par le décret n° 2020-1557 du 8 décembre 2020. Aux termes de l'article 2 de ce décret, le congé de proche aidant peut être pris selon trois modalités : pour une période continue ; pour une ou plusieurs périodes fractionnées d'au moins une journée ; sous la forme d'un service à temps partiel.

L'affaire soumise au tribunal soulevait deux questions.

La première concernait l'application du décret du 8 novembre 2020 au litige dès lors que la demande de la requérante de bénéficier du congé proche aidant était antérieure à sa date d'entrée en vigueur. Toutefois, relevant que les arrêtés attaqués sont postérieurs à cette date, le tribunal considère sans surprise qu'« en statuant sur la demande de Mme R postérieurement à l'entrée en vigueur du décret du 8 décembre 2020, le maire de la commune de Nîmes était tenu de faire application de ce décret qui, au surplus, ne comporte aucune disposition transitoire relative au traitement des demandes présentées avant son entrée en vigueur ». La solution, cohérente juridiquement, est sans aucun doute également tout à fait favorable aux agents qui peuvent dès lors bénéficier de nouvelles dispositions plus favorables avant leur demande. Surtout, un tel jugement rappelle que les employeurs publics doivent demeurer prudents face aux demandes présentées avant la publication d'un nouveau texte.

La seconde question se rapportait à la possibilité pour le maire de Nîmes de placer son agent en congé de proche aidant pour une période continue en raison de son planning de travail alors qu'elle sollicitait le bénéfice d'un tel congé de manière fractionnée.

Le tribunal valide la position de la ville de Nîmes. Il relève en premier lieu que le fait que le cycle de travail de la requérante soit organisé annuellement n'y fait pas obstacle dès lors que la législation en vigueur permet qu'un « planning individuel annuel identifie les jours de travail effectifs ainsi que leur quotité horaire ». Il ressort en effet de la jurisprudence du Conseil

d'État que « lorsqu'elle décide de mettre en place un cycle de travail annuel à l'intérieur duquel sont définis les horaires de travail des agents de l'un de ses services, il résulte des art. 1er et 4 du Décr. n° 2001-623 du 12 juill. 2001 et des art. 1er, 3 et 4 du Décr. n° 2000-815 du 25 août 2000 qu'une collectivité territoriale est soumise à l'obligation de respecter les durées maximales et minimales du temps de travail et de repos figurant aux art. 1er et 3 du Décr. du 25 août 2000, mais n'est pas tenue de définir, de manière uniforme, à l'intérieur de ces limites, le temps de travail de l'ensemble des agents du service, ni même de ceux qui exercent les mêmes fonctions. Ces dispositions ne font, par suite, pas obstacle à ce que soient élaborés, dans le cadre des cycles de travail ainsi définis, des plannings individuels mensuels fixant les horaires des agents, ni à ce que soient déterminées des bornes quotidiennes et hebdomadaires entre lesquelles les horaires de chaque agent sont susceptibles de varier » (CE 21 juin 2021, no 437768 ; AJDA 2021. 1304). Ainsi, contrairement à ce que soutenait la requérante, le fait que son temps de travail soit annualisé n'implique pas que les périodes de jours non travaillés en période scolaire ou en dehors de périodes scolaires soient des périodes d'activité ouvrant droit à rémunération.

En second lieu, le tribunal relève que le congé de proche aidant étant assimilé à une période de service effectif par l'article 57 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, il ne peut être sollicité que pour des périodes correspondant à des jours de travail effectifs au sens de l'article 2 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 modifié. Par conséquent, le temps de travail de la requérante étant organisé selon un cycle de travail annuel, elle ne peut poser des congés de proche aidant que pour les jours durant lesquels elle est soumise à une obligation de service correspondant à un jour de travail effectif. Ainsi, les jours non travaillés, de récupération ou de RTT, ne peuvent donc pas être pris au titre du congé de proche aidant.

Appliquant ces principes au cas d'espèce, il apparaît, en comparant le calendrier des jours pour lesquels la requérante sollicitait des congés de proche aidant avec son planning annuel de travail, que les jours demandés correspondaient à une période continue de travail effectif. Les autres jours correspondaient quant à eux à des jours de récupération durant les congés scolaires. La commune pouvait donc placer la requérante en congé de proche aidant pour une période continue du 1er décembre 2020 au 8 mai 2021.

LOGEMENT



TRIBUNAL ADMINISTRATIF de TOULOUSE Chambre 3, 28 février 2024, [N°2303092](#), **Mme X c/ Préfet de la Haute-Garonne, C+**

Logement

Droit au logement – Plan d’accueil, d’hébergement et d’insertion des personnes sans domicile

- 1) Droit à l’accueil et au maintien dans un hébergement d’urgence en vertu de l’article L. 345-2-2 du code de l’action sociale et des familles – caractère inconditionnel – existence, dès lors que l’intéressé remplit les conditions posées par ces dispositions.
- 2) Droit à l’accueil et au maintien dans un hébergement d’urgence en vertu de l’article L. 345-2-2 du code de l’action sociale et des familles – ouverture de ce droit aux ressortissants étrangers en situation irrégulière remplissant les conditions posées par ces dispositions – existence, y compris pour les étrangers faisant l’objet d’une OQTF ou dont la demande d’asile a été définitivement rejetée.
- 3) Recours contre une décision du préfet refusant de prendre en charge une personne sans abri et en situation de détresse médicale, psychique ou sociale au titre de l’hébergement d’urgence prévu par les dispositions de l’article L. 345-2-2 du code de l’action sociale et des familles ou mettant fin à une telle prise en charge – recours pour excès de pouvoir – existence.
- 4) Recours contre une décision du préfet refusant de prendre en charge une personne sans abri et en situation de détresse médicale, psychique ou sociale au titre de l’hébergement d’urgence prévu par les dispositions de l’article L. 345-2-2 du code de l’action sociale et des familles ou mettant fin à une telle prise en charge – office du juge - examen de la légalité de la décision attaquée sans prise en compte des capacités du dispositif d’hébergement d’urgence – existence, en raison de la nature même du recours pour excès de pouvoir et du caractère inconditionnel du droit à bénéficier d’un tel hébergement.
- 5) Recours contre une décision du préfet refusant de prendre en charge une personne sans abri et en situation de détresse médicale, psychique ou sociale au titre de l’hébergement d’urgence prévu par les dispositions de l’article L. 345-2-2 du code de l’action sociale et des familles ou mettant fin à une telle prise en charge – contrôle normal du juge de l’excès de pouvoir – existence.

1) Il résulte des dispositions de l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles que toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a le droit d'accéder à une structure d'hébergement d'urgence et de s'y maintenir. Il résulte également des termes mêmes de ces dispositions qu'elles ouvrent à ces personnes un droit inconditionnel à bénéficier d'un tel hébergement.

Le représentant de l'Etat ne peut dès lors mettre fin à l'hébergement d'urgence d'une personne qui en bénéficie, contre son gré, que pour l'orienter vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation, ou si elle ne remplit plus les conditions précitées pour en bénéficier.

2) Il résulte du caractère inconditionnel de ce droit qu'il est ouvert dans les mêmes conditions aux ressortissants étrangers en situation irrégulière, y compris ceux ayant été l'objet d'une obligation de quitter le territoire français ou dont la demande d'asile a été définitivement rejetée.

3) Eu égard à la nature du dispositif de veille sociale, qui n'a pas pour objet de décider de la prise en charge financière de l'hébergement des intéressés par l'aide sociale, la réponse donnée à une demande d'accueil dans une structure d'hébergement d'urgence ne peut être regardée comme une décision d'admission à l'aide sociale au sens de l'article L. 131-2 du code de l'action sociale et des familles. Par suite, elle ne constitue pas une décision déterminant les droits d'une personne en matière d'aide ou d'action sociale, de logement ou au titre des dispositions en faveur des travailleurs privés d'emploi.

Dans ces conditions, alors même qu'il statue dans le cadre prévu par les articles R. 772-5 et suivants du code de justice administrative, le juge saisi d'un recours contre une décision refusant ou mettant fin à un hébergement d'urgence ne se prononce pas en qualité de juge de plein contentieux sur les droits de l'intéressé au bénéfice de ce dispositif en lui attribuant lui-même une place d'hébergement, prérogative qui appartient au préfet de département compétent après évaluation de la situation du demandeur par le service intégré d'accueil et d'orientation, mais statue, en qualité de juge de l'excès de pouvoir, sur la légalité de la décision qui lui est soumise.

4) Le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle normal sur la légalité de la décision de refus ou de fin de prise en charge qui lui est soumise par le demandeur

5) Dans l'exercice de ce contrôle, il n'y a pas lieu pour le juge de l'excès de pouvoir de tenir compte des capacités du dispositif d'hébergement d'urgence.

1) Cf. CE, Sect., 13 juillet 2016, Ministre des affaires sociales et de la santé c/ M. et Mme Rumija, n° 400074, p. 363 ; CE, 22 décembre 2022, Ministre des solidarités et de la santé c/ Département du Puy-de-Dôme, n° 458724, aux T. sur un autre point.

2) Comp. lorsque le juge du référé-liberté est saisi d'une telle demande, CE, Sect., 13 juillet 2016, Ministre des affaires sociales et de la santé c/ M. et Mme Rumija, n° 400074, p. 363.

3) cf. CE, 27 juillet 2016, M. Ahmed, n° 400144, aux T. sur un autre point. Comp., sur la nature de plein contentieux du recours dirigé contre une décision de l'administration déterminant les droits d'une personne en matière d'aide ou d'action sociale et sur l'office du juge : CE, Sect., 3 juin 2019, Département de l'Oise, n° 419903, p. 174 ; CE, Sect., 3 juin 2019, M. Charbonnel, no 415040, p. 187 ; CE, Sect., 3 juin 2019, Mme Vainqueur, no 423001, p. 194 ; CE, Sect., 3 juin 2019, M. Ziani, n° 422873, p. 190.

5) Comp. sur l'office du juge du référé-liberté saisi d'une telle demande, CE, Section, 13 juillet 2016, Ministre des affaires sociales et de la santé c/ M. et Mme Rumija, n° 400074, p. 363

COMMENTAIRES :

TA Toulouse, 3ème chambre, 28 février 2024, n° 2303092, Mme X, C+

« Les multiples visages du contentieux de l'hébergement d'urgence des personnes vulnérables »

Emmanuelle Bornet, Doctorante en droit public, Ecole de droit de Toulouse, Université Toulouse Capitole, IEJUC

« Le domaine de l'aide sociale n'a jamais ressemblé à un jardin à la française » ; la présente affaire — qui soulève une intéressante question contentieuse relative à l'office du juge du fond appelé à connaître d'un recours contre le refus de

maintien, émanant de l'État, d'une personne dans un centre d'hébergement d'urgence — est sur ce point particulièrement instructive.

Dans les faits, le 15 mai 2020 une femme était prise en charge dans un hôtel social en vertu d'une mise à l'abri temporaire, avant de bénéficier de 1 103 nuitées hôtelières à caractère social dans le cadre du dispositif hôtelier d'hébergement d'urgence. Estimant qu'elle n'avait plus vocation à bénéficier de ce dispositif, le préfet y avait mis un terme par décision du 24 mai 2023. Après que le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse a suspendu, par ordonnance du 19 juin 2023, l'exécution de la décision préfectorale, la personne était immédiatement réintégrée dans une résidence hôtelière à vocation sociale. À la suite de ce primo-examen effectué dans le cadre de l'urgence, il restait à se prononcer au fond. L'un des points saillants du jugement discuté ici, réside alors dans l'analyse de l'office du juge appelé à connaître au fond de la décision mettant fin à l'hébergement d'urgence de l'infortunée requérante.

Le code de l'action sociale et des familles (CASF) consacre un dispositif de veille sociale (reposant concrètement sur les plateformes téléphoniques du 115) et d'hébergement d'urgence destiné aux personnes vulnérables, sans abri ou en détresse qui relève de la compétence de l'État (CE, sect^o, 13 juill. 2016, n° 400074, Rumija), astreint à ce titre à une véritable obligation de résultat découlant des termes de l'article L. 345-2-2 du CASF. Ce dispositif prend la forme d'un droit pour chaque personne vulnérable à accéder à une structure d'hébergement d'urgence et à s'y maintenir lorsque cette personne, sans abri et toujours en situation de détresse, en manifeste le souhait et que son comportement ne rend pas impossible ce maintien ; il poursuit un double objectif de secours aux personnes en situation de détresse et de préservation de l'ordre et de la santé publics. Les dispositions du CASF, telles qu'interprétées par la jurisprudence, interdisent au représentant de l'État de mettre fin à l'hébergement d'urgence d'une personne vulnérable, sauf à l'orienter vers une structure d'hébergement stable ou de soins ou vers un logement, adaptés à sa situation, ou lorsqu'elle ne remplit plus les conditions pour en bénéficier. En définitive, le législateur a donc consacré un véritable « droit de deuxième génération » — dont le jugement ici commenté rappelle le caractère inconditionnel — également ouvert aux étrangers en situation irrégulière.

L'office du juge dans le contentieux de l'hébergement d'urgence est protéiforme, car dicté par la nature même du contentieux — celui de l'urgence porté devant le juge des référés ou celui présenté au fond : l'analyse de la jurisprudence se rapportant à l'examen des requêtes en matière d'hébergement d'urgence nous enseigne en effet que les « grammaires » du juge des référés et du juge du fond divergent quelque peu — ce qui est rappelé par la formule « indépendamment des règles gouvernant l'office du juge des référés et notamment du juge du référé-liberté » qui amorce le point 8 du présent jugement.

En matière de référé relatif au « droit commun » de l'hébergement d'urgence (c'est-à-dire celui concernant les personnes en situation régulière — ce qui était le cas de Mme X en l'espèce), le Conseil d'État a élaboré une grille d'analyse des requêtes dans une ordonnance du 10 février 2012 (H., n° 356456). En vertu de cette jurisprudence, le juge des référés doit mettre en œuvre ses pouvoirs d'injonction lorsque la carence caractérisée de l'État entraîne des conséquences graves pour la personne, compte tenu des diligences de l'administration, des moyens dont elle dispose et de la situation personnelle du demandeur (âge, état de santé et situation familiale). L'obligation de résultat de l'article L. 345-2-2 se transforme alors, devant le juge des référés, en une simple obligation de moyen renforcée en raison de la prise en considération notamment des « moyens dont dispose l'administration ». Cette « adaptation du contrôle » en référé résulte, selon le rapporteur public Jean Lessi (ccl^o sur CE, sect., 13 juill. 2016, n°s 388317, 399829, etc.), d'une volonté de conciliation entre la finalité du référé-liberté — qui est d'aménager la procédure contentieuse aux exigences de l'urgence dans le cas spécifique où une liberté fondamentale est menacée — et les difficultés réelles pour le juge à se faire « administrateur de l'urgence » dans l'éventualité où le fait de prononcer une injonction systématique pourrait entraîner « des effets d'éviction » au stade de l'exécution de son ordonnance de référé — autrement dit, quand donner une place à certaines personnes pourrait impliquer de faire sortir d'autres personnes du dispositif alors que ces dernières seraient potentiellement prioritaires.

En matière d'examen au fond, a contrario, le contrôle du juge se recentre sur la décision elle-même ; l'obligation de moyens renforcée sanctionnée par le juge des référés retrouve alors ici sa pleine nature originelle d'obligation de résultat, issue des textes. La nature du contrôle est fonction de la nature de la décision du préfet, laquelle se déduit d'une savante (et discursive) combinaison des dispositions du CASF. En vertu des dispositions de l'article L. 131-2, une « décision d'admission à l'aide sociale » est prise par le préfet pour les prestations qui sont à la charge de l'État en application de l'article L. 121-7, dont le 8^o vise expressément « les mesures d'aide sociale en matière de logement, d'hébergement et de réinsertion, mentionnées aux articles L. 345-1 à L. 345-3 ». Dans le champ de ce renvoi, figure bien l'accès à l'hébergement d'urgence de l'article L. 345-2-2. À l'analyse cependant, les décisions d'accueil ou de maintien dans une structure d'hébergement d'urgence semblent exclues du champ étroit de la notion de « décision d'admission à l'aide sociale » au sens de l'article L. 131-2 : la nature du dispositif de veille sociale n'a pas pour objet de décider de la prise en charge financière de l'hébergement des intéressés par l'aide sociale. L'admission à l'hébergement d'urgence suit une procédure et obéit à une temporalité différente de celles prévues pour l'admission à l'aide sociale : le dispositif de veille sociale permet, lorsque faire se peut, d'orienter les personnes vers une place en centre d'hébergement d'urgence ou, en cas de saturation, vers une prise en charge de nuitées d'hôtel dans

des chambres dédiées. Le Conseil d'État, en décidant que « la réponse donnée à une demande d'accueil dans une structure d'hébergement d'urgence ne peut être regardée comme une décision d'admission à l'aide sociale et (...) ne constitue pas une décision déterminant les droits d'une personne en matière d'aide ou d'action sociale, de logement ou en faveur des personnes privées d'emploi » (CE, 27 juill. 2016, n° 400144, M. Ahmed), ne s'y est d'ailleurs pas trompé.

Aussi le tribunal administratif de Toulouse en déduit-il que l'office du juge en matière d'hébergement d'urgence diffère de celui de l'admission à l'aide sociale. Par conséquent, le juge saisi d'un recours contre une décision mettant fin à un hébergement d'urgence « ne se prononce pas en qualité de juge de plein contentieux sur les droits de l'intéressé au bénéfice de ce dispositif en lui attribuant lui-même une place d'hébergement » — comme c'est le cas lorsqu'il statue sur un recours dirigé contre une décision par laquelle l'administration détermine les droits d'une personne en matière d'aide ou d'action sociale, de logement ou au titre des dispositions en faveur des travailleurs privés d'emploi (CJA, art. R. 772-5 ; CE, section, 3 juin 2019, n° 423001, V. ; n° 422873, Z. ; n° 419903, Département de l'Oise ; n° 415040, C...) — mais revêtira plutôt ici les habits du juge de l'excès de pouvoir pour statuer sur la légalité de la décision. Pour apprécier la légalité de la décision mettant fin à une prise en charge d'un hébergement d'urgence, il appartient donc au juge du fond d'examiner si la situation de l'impétrant était de nature à lui ouvrir droit au maintien dans le dispositif — sans qu'il y ait lieu pour lui de tenir compte des capacités de ce dispositif, au contraire du juge des référés.

Au cas présent, la décision préfectorale mentionne « le caractère strictement dérogatoire et limité dans le temps du dispositif d'hébergement hôtelier » alors même que les dispositions du CASF ne prévoient pas de limite de durée du dispositif — ce qui est naturellement sanctionné par le tribunal. Au reste, un certificat médical en date du 26 mai 2023, versé aux débats, révèle que la requérante, sans abri, est malvoyante et souffre de diverses pathologies commandant la prise quotidienne de traitements et un suivi médical régulier. Sa situation de détresse médico-sociale permet bien le bénéfice du maintien du dispositif d'hébergement d'urgence, d'autant que la requérante n'aurait jamais manifesté le souhait qu'il soit mis fin à ce dispositif et que le préfet n'apporte aucune preuve quant à un comportement de l'intéressée rendant impossible son maintien dans la structure d'hébergement qui l'accueillait.

MARCHES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS



CAA de TOULOUSE Chambre 3, 5 mars 2024, [N°21TL03702](#), SOCIETE ROXIM MANAGEMENT c/ Commune de Vendargues

Marchés et contrats administratifs

Formation des contrats et marchés – Formalités de publicité et de mise en concurrence

Règles de procédure contentieuse spéciale – Recevabilité du recours de plein contentieux des tiers

La commune de Vendargues a attribué, en 2019, au groupement GGL Aménagement-GGL Groupe-Hectare la concession d'une zone d'aménagement concerté dans le secteur de Meyrargues, d'une valeur estimée à 38 millions d'euros sur une durée de treize ans.

La cour administrative d'appel de Toulouse confirme le jugement du tribunal administratif de Montpellier qui a rejeté la demande d'annulation de cette concession présentée par un candidat évincé, la société Roxim management. La cour relève notamment que la société requérante n'apporte aucun commencement de preuve de nature à établir que l'une des sociétés composant le groupement attributaire de la concession aurait apporté son concours à l'autorité concédante et donc que le principe d'égalité de traitement des candidats aurait été méconnu. La cour estime aussi que le délai de remise des offres ne rendait pas manifestement impossible la présentation d'une offre recevable et, enfin, que les candidats admis à présenter une offre pouvaient être regardés comme ayant disposé de l'ensemble des éléments financiers et des études préalables nécessaires à la rédaction de leur offre dans des conditions conformes aux principes de libre accès à la commande publique, de transparence et d'égalité de traitement.

« Le recours en contestation de validité du contrat des entreprises évincées d'une procédure d'attribution d'un contrat de la commande publique », Marion Ubaud-Bergeron, Professeur, Université de Montpellier (CREAM)

Mots-clefs : Contrats administratifs- concession d'aménagement - recours des tiers – recours en contestation de validité du contrat – concurrents évincés – moyens invocables

La commune de Vendargues a lancé une consultation en vue de l'attribution d'une La commune de Vendargues a lancé une consultation en vue de l'attribution d'une concession d'aménagement pour la réalisation d'une zone d'aménagement concerté conformément à l'article L 300-4 du code de l'urbanisme. Le projet de contrat, qui comporte un programme prévisionnel de constructions sur 69 000 m² de surface avec la création d'environ 700 logements, a une valeur estimée de 38 000 000 euros hors taxes, et est conclu pour une durée de treize ans. L'une des sociétés ayant déposé une candidature et ayant été admise à présenter une offre a informé la commune de l'impossibilité pour elle de déposer une offre dans les délais impartis. Après avoir introduit, en vain, un référé précontractuel, la société a formé devant le tribunal administratif de Montpellier un recours en contestation de validité du contrat de concession conclu entre la commune et l'attributaire, afin d'en obtenir l'annulation ou à défaut la résiliation. Elle interjette appel du jugement ayant rejeté sa demande.

Même si la question n'a pas été débattue devant la juridiction il n'est pas sans intérêt de souligner que cette affaire confirme en premier lieu l'appartenance des concessions d'aménagement au champ de la commande publique. Selon l'économie générale du contrat, ces conventions seront en effet qualifiées de marchés publics ou de concessions, et devront suivre les procédures de publicité et de mise en concurrence prévues par le code de la commande publique comme en dispose le code de l'urbanisme (c. urb., art. R. 300-4 et s. et R. 300-11 et s.). C'est principalement le critère de la rémunération qui déterminera la qualification pertinente, dès lors qu'une concession d'aménagement prévoyant l'acquisition progressive par le pouvoir adjudicateur des constructions réalisées par l'aménageur sans que celui ne supporte un risque financier doit conduire à retenir la qualification de marché de travaux (CJCE, 18 janv. 2007, aff. C-220/05, Jean Auroux ; CE, 18 mai 2021, nos 443153 et 443158, Communauté d'agglomération de Lens-Liévin). En l'espèce, le transfert d'un risque d'exploitation à l'aménageur a conduit logiquement les parties à se situer dans le champ des concessions soumises à l'ordonnance du 29 janvier 2016 et son décret d'application, alors applicables au litige avant que le code de la commande publique ne vienne les codifier (voir pour une solution équivalente : CAA Nantes, 2 févr. 2015, n° 13NT02139, SARL les Farfadets).

En second lieu, cette décision présente un intérêt certain quant au contentieux de la validité des contrats administratifs initié par les tiers (CE, ass., 4 avr. 2014, Dpt de Tarn-et-Garonne : Rec. CE 2014, p. 70, concl. B. Dacosta ; GAJA, Dalloz, 24^e éd., 2023, n° 108). En effet, dès lors que depuis cette décision, les tiers « ordinaires » (c'est-à-dire les tiers autres que le représentant de l'État ou les membres de l'assemblée délibérante) ne peuvent invoquer « que des vices en rapport direct avec l'intérêt lésé dont ils se prévalent ou ceux d'une gravité telle que le juge devrait les relever d'office », cette restriction des moyens invocables tend à limiter considérablement l'action des tiers en matière contractuelle : c'est le cas notamment des concurrents évincés qui pouvaient auparavant soulever toute irrégularité (CE, ass., 16 juillet 2007, Sté Tropic travaux signalisation) et qui, désormais, ne peuvent « utilement invoquer, outre les vices d'ordre public, que les manquements aux règles applicables à la passation de ce contrat qui sont en rapport direct avec son éviction » comme le précise ici la cour administrative d'appel, faisant ici un rappel d'une solution déjà dégagée par le Conseil d'État (CE, 9 nov. 2018, n° 420654, Sté Cerba : Rec. CE 2018, p. 407, concl. G. Pelissier). Or la particularité de la présente affaire tient à ce que la société requérante n'avait pas déposé d'offre dans la procédure litigieuse, alors qu'elle avait été admise à le faire : si cette situation particulière ne l'empêche pas d'agir, ni par la voie du référé précontractuel ni par la voie du recours en contestation de validité dès lors que ces recours sont ouverts tant aux concurrents évincés qu'aux soumissionnaires potentiels, cette situation a toutefois nécessairement une incidence sur les moyens invocables dès lors que la société ne pourra soulever que des moyens de nature à démontrer qu'elle a été irrégulièrement dissuadée ou empêchée de déposer une offre, ce qui ne saurait être le cas, comme le juge ici la cour, d'une modification du groupement attributaire. Inversement, pouvaient être soulevés les moyens tenant au caractère suffisant du délai de remise des offres, à la complétude du dossier de consultation, et à l'exacte définition préalable des besoins par la commune, moyens que la cour rejette toutefois compte tenu du fait que l'autorité concédante n'a pas manqué à ses obligations en l'espèce.

Marchés et contrats administratifs.

Formation des contrats et marchés.

Mode de passation des contrats.

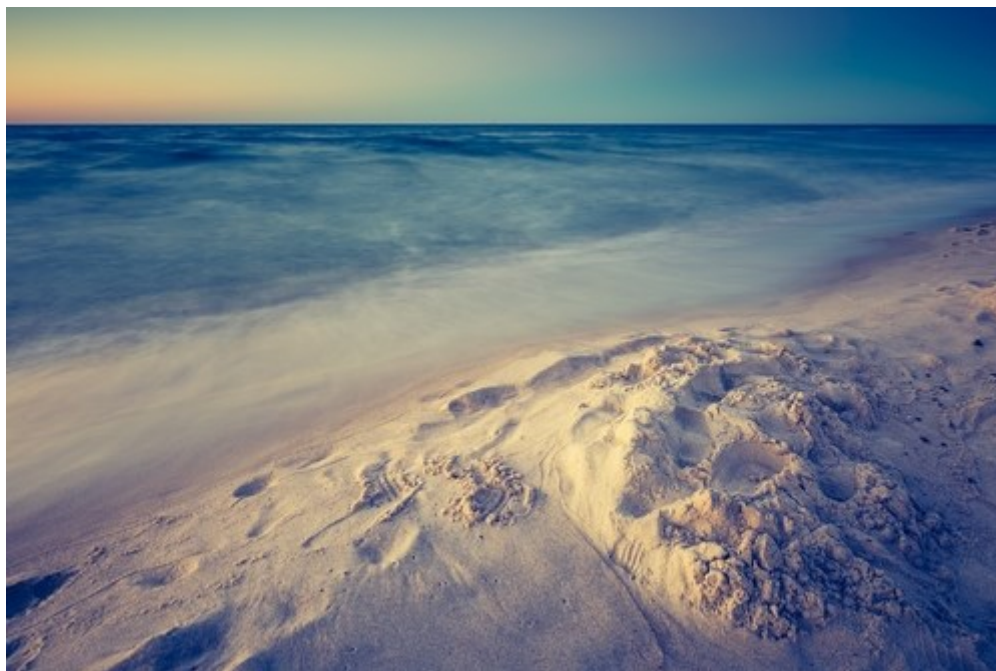
Appels d'offres.

Certification de l'ensemble des vétérinaires sanitaires pour la certification aux échanges intracommunautaires d'animaux vivants en application des articles L. 236-2 et L. 236-2-1 du code rural et de la pêche maritime – Existence – Caractère discriminatoire de l'exigence d'une certification d'un vétérinaire suppléant dans le cadre d'une procédure d'appel d'offre, en vue du mandatement de vétérinaires sanitaires – Absence.

L'exigence de mandatement des vétérinaires sanitaires pour la certification aux échanges intracommunautaires d'animaux vivants résulte de l'application des articles L. 236-2 et L. 236-2-1 du code rural et de la pêche maritime prévoyant que tous les vétérinaires sanitaires pour la certification aux échanges intracommunautaires d'animaux vivants sur le département doivent être certifiés.

Un vétérinaire, candidatant dans le cadre d'une procédure d'appel d'offre, en vue du mandatement de vétérinaires sanitaires n'est pas fondé à soutenir qu'un préfet, compétent en la matière, ne pouvait pas exiger que le suppléant du vétérinaire se portant candidat doive également être certifié ou candidat à la certification. Une telle mention dans l'appel à candidature ne revêt par un caractère discriminatoire.

MER



CAA de TOULOUSE Chambre 1, 28 mars 2024, [N°21TL03940](#), Ministre de l'agriculture et de l'alimentation c/ Syndicat professionnel des pêcheurs petits métiers d'Occitanie

Mer **Pêche maritime**

Thon rouge – Arrêté établissant les modalités de répartition du quota – Méthode de répartition – Application du règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 qui prévoit, en son article 16, que chaque Etat membre arrête la méthode d'attribution des sous-quotas et qu'il bénéficie à ce titre d'une marge d'appréciation et, en son article 17, que, dans le cadre de l'exercice de cette marge d'appréciation, les Etats membres sont tenus d'utiliser des critères « transparents et objectifs » – Intégration d'un critère environnemental – Existence et modalités.

Il résulte des articles 16 et 17 du règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 que chaque Etat membre arrête la méthode d'attribution des possibilités de pêche qui lui ont été allouées et qu'il bénéficie d'une marge d'appréciation dans la mise en œuvre de ce règlement, que dans le cadre de l'exercice de cette marge d'appréciation, les Etats membres sont tenus d'utiliser des critères « transparents et objectifs » et que ces derniers doivent intégrer en particulier un critère à caractère environnemental.

Ni les dispositions de l'article R. 921-35 du code rural et de la pêche maritime, qui retiennent les composantes tenant à l'antériorité des producteurs, à l'orientation du marché et aux équilibres socio-économiques pour la répartition des quotas nationaux de pêche attribués à la France, ni celles auxquelles renvoie l'article R. 921-35, n'intègrent, même par l'intermédiaire de ces composantes, un critère à caractère environnemental.

La méconnaissance, par cet article, des dispositions de l'article 17 du règlement du 11 décembre 2013, entraîne l'annulation de l'arrêté ministériel du 10 février 2017 établissant les modalités de répartition du quota de thon rouge accordé à la France pour la zone « océan Atlantique à l'est de la longitude 45° Ouest et Méditerranée » pour l'année 2017, qui a été pris sur son fondement.

Rappr. CJUE, 12 juillet 2018, « Spika » UAB e.a. contre Žuvinių kystės tarnyba prie Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos, C-540/16.

NATURE ET ENVIRONNEMENT



CAA de TOULOUSE Chambre 4, 1^{er} février 2024 [N°21TL04342](#), SAS SEPE Les Martys c/ Préfecture de l'Aude

Nature et environnement

Installations classées pour la protection de l'environnement

La cour confirme la légalité de l'arrêté du 15 septembre 2021 par lequel le préfet de l'Aude a refusé à la société SEPE Les Martys l'autorisation environnementale d'installer et d'exploiter quatre éoliennes sur le territoire de la commune de Les Martys.

La cour relève d'abord que le projet de parc éolien de quatre éoliennes de 125 mètres de hauteur doit être implanté sur un site au nord du village de Les Martys, en limite de la commune de Mazamet, au sein de l'unité paysagère de la Montagne Noire, à proximité du pic de Nore, et des deux sites UNESCO du Canal du Midi au sud et de la Rigole de la Montagne Noire à l'ouest. La zone d'implantation du projet éolien présente par ailleurs des enjeux patrimoniaux importants compte tenu de sa situation à proximité de très nombreux sites ou monuments historiques classés ou inscrits, dont l'ancienne église de Cubserviès, le hameau de Cubserviès et sa cascade, les châteaux de Lastours, le lac de Laprade Basse. La Cour en conclut que le site retenu par la société pour l'implantation de son projet présente ainsi une qualité certaine du point de vue paysager et patrimonial.

La cour relève ensuite que le projet de parc produira un effet de mitage de nature à dévaloriser le paysage naturel et que la perception du paysage sera significativement modifiée tant depuis de nombreux hameaux de Mazamet, tous orientés vers le sud, c'est-à-dire vers le parc projeté, que depuis des sites touristiques ou emblématiques de Mazamet, tels que notamment le village médiéval de Hautpoul ou encore le Lac de Montagnès. De même, les trouées induites par le projet et le terrassement modifieront l'ambiance paysagère en artificialisant les lieux.

La Cour a dès lors estimé que, compte tenu des atteintes que portera le projet litigieux sur le paysage environnant et le patrimoine bâti qu' aucune mesure n'est de nature à atténuer, le préfet de l'Aude a pu légalement refuser d'autoriser ce parc éolien.

CAA de TOULOUSE Chambre 4, 1^{er} février 2024 [N°21TL04552](#), Association Collectif de sauvegarde de l'Uzège, Association Sorève, c/ Ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, Communauté de communes du Pays d'Uzès

Nature et environnement

Installations classées pour la protection de l'environnement

La cour confirme la légalité de l'arrêté du préfet du Gard du 20 mars 2019 accordant à la communauté de communes du Pays d'Uzès une autorisation environnementale pour la création de la zone d'aménagement concerté (ZAC) des Sablas tranche 1, sur la commune de Montaren-et-Saint-Médiers.

Par un arrêt du 1^{er} février 2024, la cour administrative d'appel de Toulouse a statué sur l'appel formé par les associations Collectif de sauvegarde de l'Uzège et Soreve contre le jugement du tribunal administratif de Nîmes rejetant leur demande d'annulation de l'arrêté du préfet du Gard du 20 mars 2019 autorisant la communauté de communes du Pays d'Uzès, au titre de l'article L. 181-1 du code de l'environnement, à créer la zone d'aménagement concerté des Sablas tranche 1, sur le territoire de la commune de Montaren-et-Saint-Médiers.

Soumise à autorisation environnementale en raison notamment de l'incidence possible du projet sur le libre écoulement des eaux ou le risque d'inondation, la 1^{ère} tranche de la ZAC des Sablas prévoit une imperméabilisation des sols sur une superficie de 2,5 hectares devant être compensée en particulier par un bassin de rétention d'une capacité de près de 3 000 mètres cubes. La cour, comme le tribunal administratif de Nîmes, a confirmé la légalité de l'autorisation environnementale de ce projet d'aménagement situé au sein d'une zone destinée à l'urbanisation. Elle a estimé que l'étude d'impact soumise à l'enquête publique était proportionnée aux enjeux environnementaux et suffisamment développée pour permettre au préfet d'apprécier la qualité du projet au regard de l'environnement du site d'implantation et de garantir l'information complète de la population lors de l'enquête publique. Elle a relevé, en particulier, alors que l'emprise de la ZAC des Sablas ne se situe pas en zone inondable et que la zone de débordement du ruisseau « Le Rieu » ne concerne pas le périmètre de la tranche 1 de la ZAC des Sablas, que le risque d'inondation a été bien pris en compte par l'étude actualisée dans ses différentes composantes, y compris les risques de remontée de nappes.

Après avoir également considéré que les études d'incidences sur la sensibilité du contexte hydrologique et hydraulique et sur la biodiversité étaient suffisantes, et que le projet était compatible avec les orientations du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Rhône-Méditerranée adopté le 18 mars 2022, portant sur la période 2022-2027, la cour a rejeté l'appel formé par les deux associations de protection de l'environnement.

CAA de TOULOUSE Chambre 4, 4 avril 2024 [N°22TL21068](#), Association Les Robins des Bois de la Margeride et autre

Nature et environnement

Installations classées pour la protection de l'environnement

Par un arrêt du 4 avril 2024, la cour administrative d'appel de Toulouse s'est prononcée en premier ressort sur la légalité de l'arrêté du 5 novembre 2021 par lequel la préfète de la Lozère a autorisé

La cour a d'abord examiné les enjeux paysagers de ce parc éolien devant être installé sur le plateau de la Margeride dans un secteur ne bénéficiant d'aucune protection particulière et faisant partie des onze sites éoliens potentiels à l'échelle du département de la Lozère. Elle a retenu en particulier que le parc éolien projeté présente le plus souvent une implantation régulière en cohérence avec les lignes de force du paysage, depuis les sites patrimoniaux et touristiques du village de Châteauneuf de Randon, le lac de Charpal, le col du cheval mort sur la route départementale n° 3 touristique, depuis le point de vue remarquable du Truc de Fortunio et depuis les zones d'habitat. La cour a également relevé que le projet assure une bonne lisibilité et insertion paysagère notamment depuis le point culminant de la Margeride, le Truc de Fortunio, qui en constitue un belvédère emblématique, et n'impacte pas les ouvertures visuelles sur les espaces boisés du plateau du Palais du Roi et le grand paysage du Massif central.

La cour s'est ensuite prononcée sur la légalité de la dérogation à l'interdiction de porter atteinte à des espèces protégées au regard notamment des raisons impératives d'intérêt public majeur pouvant justifier une telle dérogation. Alors qu'un parc

éolien est présumé présenter un intérêt public majeur depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 octobre 2023 relative à l'énergie verte, la cour a également relevé que l'installation en cause, d'une capacité de 21 mégawatts, contribuait à alimenter en électricité 26 000 personnes en évitant un rejet annuel de CO₂ de près de 4 000 tonnes.

Statuant en premier et dernier ressort, la Cour a donc rejeté la requête de l'association Les Robins des Bois de la Margeride dirigée contre cette autorisation préfectorale.

CAA de TOULOUSE Chambre 4, 30 mai 2024 [N°22TL21269](#), la société Etablissements Jouvert c /Communauté d'agglomération Alès Agglomération

Nature et environnement – Déchets

Police – Etendue des pouvoirs de police – Réquisitions

Procédure – Recours de plein contentieux

Par un arrêt du 30 mai 2024, la cour administrative d'appel de Toulouse confirme le rejet de la demande de paiement de la somme de 4 301 280 euros réclamée par la société Etablissements Jouvert à la communauté d'agglomération Alès Agglomération, au titre des prestations d'enfouissement de 35 800 tonnes de déchets réalisées en exécution de l'arrêté de réquisition du 19 juillet 2016 pris par le président de la communauté de communes du Pays Grand'Combien.

Après la liquidation judiciaire des sociétés PLF Industries Sud puis Soreplast qui exerçaient une activité de traitement et d'élimination de déchets non dangereux sur le territoire de la commune des Salles du Gardon dans le département du Gard, des milliers de tonnes de déchets combustibles ont été abandonnés sur un terrain appartenant alors à la communauté de communes du Pays Grand'Combien. Sur réquisition du préfet du Gard, la société Soreplast a procédé à l'enlèvement de ces déchets pour les entreposer temporairement sur un site de stockage et d'enfouissement qu'elle exploite.

En raison de l'expiration du délai de stockage temporaire et des risques induits par la nature de ces matériaux combustibles, le président de la communauté de communes du Pays Grand'Combien a réquisitionné, par arrêté du 19 juillet 2016, la société Etablissements Jouvert aux fins d'enfouir les 35 800 tonnes de déchets ultimes de classe 2 dans son centre de stockage de déchets sis à Mercoirol à Laval-Pradel. Cet arrêté prévoyait un échancier de paiement en fonction de l'accomplissement des prestations.

Si la première échéance a été réglée par la communauté de communes du Pays Grand'Combien, un refus de paiement a été opposé pour les échéances suivantes par la communauté d'agglomération Alès Agglomération qui s'est substituée à la communauté de communes. La société Etablissements Jouvert, se prévalant à l'égard de la communauté d'agglomération Alès Agglomération d'une créance totale de 4 301 280 euros sur le fondement de l'arrêté de réquisition du 19 juillet 2016, a alors saisi le tribunal administratif de Nîmes qui par jugement du 5 avril 2022 a rejeté sa demande de condamnation pécuniaire sur ce fondement.

Saisie en appel par cette société, la cour relève que l'existence et le volume des prestations d'enfouissement des 35 800 tonnes de déchets réalisées par la société Etablissements Jouvert en exécution de l'arrêté de réquisition du 19 juillet 2016 ne sont pas démontrés. Elle confirme donc par le présent arrêt le rejet de l'action en paiement de cette société.

Tribunal administratif de TOULOUSE Chambre 6, 28 juin 2024 [N°2202161](#), M. X c /Préfète du Tarn et Garonne, C+

Nature et environnement

Faune et Flore - Textes ou mesures de protection

1) Demande de détention d'un animal d'une espèce non domestique – a) Conditions devant être examinées par l'autorité administrative saisie de la demande – Arrêté du 8 octobre 2018 – b) Faculté pour l'autorité administrative d'opposer l'absence d'autorisation de prélèvement dans le milieu naturel de l'animal faisant l'objet de la demande de détention (art. L. 424-11 du code de l'environnement) – Existence – 2) Espèce – Prélèvement dans le milieu naturel sans obtention préalable de l'autorisation prévue à l'article L. 424-11 du code de l'environnement – Existence.

1) a) L'autorité administrative en charge de l'examen d'une demande de détention d'un animal d'une espèce non-domestique doit, conformément à l'article L. 412-1 du code de l'environnement, examiner cette demande au regard des conditions fixées par l'arrêté du 8 octobre 2018 fixant les règles générales de détention d'animaux d'espèces non domestiques. b) Il est toutefois

possible pour l'autorité administrative de rejeter la demande de détention au motif que l'animal qui fait l'objet de cette demande, et qui appartient à une espèce dont la chasse est autorisée, à l'instar du sus scrofa (sanglier), a été prélevé dans le milieu naturel sans l'obtention préalable de l'autorisation prévue à l'article L. 424-11 du code de l'environnement.

2) En l'espèce, l'animal, appartenant à l'espèce sus scrofa, que le requérant déclare avoir découvert dans son jardin, a été prélevé dans son milieu naturel sans obtention préalable de l'autorisation prévue à l'article L. 424-11 du code de l'environnement.

RESPONSABILITE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE



CAA de TOULOUSE Chambre 3, 2 avril 2024, [N°22TL21470](#), Société Gaillac Distribution, C+

Responsabilité de la puissance publique

Faits susceptibles ou non d'ouvrir une action en responsabilité

Responsabilité régie par des textes spéciaux - Attroupements et rassemblements

Régime de responsabilité sans faute de l'État régi par les dispositions de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure - Dommages résultant de manière directe et certaine de délits déterminés commis par des rassemblements ou attroupements précisément identifiés – Existence – Fermeture d'un hypermarché pour parer la tentative d'intrusion d'un groupe de manifestants, lycéens et « gilets jaunes », tentative relevant de l'infraction pénale dont les éléments constitutifs sont définis par les dispositions de l'article 222-14-2 du code pénal.

À l'occasion d'une manifestation qui s'est tenue contre la réforme du baccalauréat et de l'enseignement supérieur, un groupe composé de 300 lycéens a rejoint, le 4 décembre 2018 au matin, des « gilets jaunes » qui participaient au blocage du carrefour giratoire menant à la zone où se situe le centre commercial exploité par la société Gaillac distribution. Puis, un groupe de 70 lycéens, accompagnés de quelques « gilets jaunes » a quitté ce rond-point pour prendre la direction de ce centre commercial. Ce groupe doit être regardé comme ayant constitué un rassemblement au sens de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure.

Ce groupe s'est ensuite introduit dans des magasins exploités sous d'autres enseignes pour y opérer des dégradations, avant de se diriger dans le même but, vers l'entrée principale de l'hypermarché précité. Après que les premiers éléments de ce groupe ont été refoulés par les agents de sécurité de ce dernier, ils n'ont été empêchés d'y pénétrer que par la fermeture des grilles décidée par la direction de l'établissement. Une seconde tentative a eu lieu, vers une autre sortie, par laquelle les clients avaient été autorisés par la direction à passer mais a échoué en raison de ce que les grilles ont été fermées juste avant. Eu égard à ces circonstances, qui révèlent une intention manifeste et persistante de pénétrer par la force dans l'hypermarché pour y commettre des dégradations, et alors même que les auteurs de ces faits n'ont pas fait l'objet de poursuites pénales, ils

relevaient de l'infraction pénale dont les éléments constitutifs sont définis par les dispositions de l'article 222-14-2 du code pénal.

COMMENTAIRES :

CAA Toulouse, 3ème ch., 2 avril 2024, N° 22TL21470, C+

Sébastien SAUNIER, Professeur de droit public, École de droit de Toulouse, Université Toulouse Capitole, IDETCOM

Les événements dits des « gilets jaunes » offrent une nouvelle occasion à la cour administrative d'appel de Toulouse de préciser le régime de responsabilité applicable aux dommages causés au cours de ce mouvement social (v. déjà CAA Toulouse, 7 mars 2023, n° 21TL04565, Société Lib industries c. ministre de l'intérieur et des outre-mer, lettre de jurisprudence de la CAA de Toulouse et des TA de Montpellier, Nîmes et Toulouse, n° 2, obs. S. Saunier). « L'État est-il responsable ? » s'était pertinemment interrogée la doctrine ? (F. Jourdan, JCP A 2019, 2051). La réponse dépend des circonstances dès lors que s'agissant du régime de réparation prévue par l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure, applicable aux attroupements et rassemblements, l'une des conditions provient de l'existence d'un « attroupement », notion plastique non définie par la loi, aux contours incertains mais qui peut se définir comme « un groupe agissant de manière collective et relativement spontanée » (T. Olson, Régimes législatifs spéciaux d'indemnisation relevant de la juridiction administrative, Rep. Dalloz Responsabilité de la puissance publique, 2019, §23).

En l'occurrence, la cour administrative d'appel de Toulouse retient une solution duale : les dommages causés à l'hypermarché Leclerc de Gaillac du fait des blocages et filtrages effectués pendant un mois durant l'automne 2018 ne constituent pas un attroupement spontané ; en revanche, l'attroupement de 70 lycéens intervenu le 4 décembre 2018 à l'occasion d'une manifestation qui en réunissait 300 contre la réforme du baccalauréat et de l'enseignement supérieur, auxquels se sont agrégés des « gilets jaunes » constitue un « rassemblement » au sens de ce texte.

Sur le premier événement, la solution retenue par la cour s'inscrit dans la droite ligne de celle déjà admise en 2023 (v. CAA Toulouse, 7 mars 2023, N° 21TL04565, Société Lib industries c. Ministre de l'intérieur et des Outre-mer, préc.). L'on observe du reste que la jurisprudence du Conseil d'État exclut les actions préméditées du champ d'application de ce régime de réparation (CE 26 mars 2004, Sté BV Exportslachterij Apeldoorn ESA, n°248623, Lebon 142 ; CE 30 déc. 2016, Sté Generali IARD et autres, N° 389835, Lebon ; AJDA 2017. 524, chron. L. Dutheil de Lamothe et G. Odinet ; CE, 28 oct. 2022, n°451659, ministre de l'intérieur c. Sté Sanef, Resp. civ. et assur. 2023, comm. 5, M. Bartolucci ; CE 11 oct. 2023, min. de l'Intérieur, n° 465591, Lebon ; AJDA 2023. 1864, obs. Pastor). Son application au mouvement des « gilets jaunes » conduit toutefois à des solutions disparates selon les juridictions (v. nos observations précitées). L'on observera que la décision rendue quelques jours plus tard par le Conseil d'État sur une affaire dans laquelle était invoquée la responsabilité de l'Etat en raison des blessures causées à un photographe par un tir de grenade lacrymogène dans le cadre de ce mouvement ne contient aucune solution générale sur ce point alors même qu'il s'agit de la première affaire « gilet jaune » tranchée par la haute juridiction administrative. Peu prolixe sur les circonstances, le Conseil d'État retient une imprudence de la victime de nature à exonérer l'État de sa responsabilité (CE, 31 mai 2024, n° 468316, AJDA 2024, p. 1666, note C. Rouillier). La cour administrative d'appel de Toulouse réitère la qualification selon laquelle ces barrages et actions « s'inscrivaient dans le cadre du mouvement national (...) qui a conduit à la mise en place de nombreux barrages routiers, visant à paralyser l'économie française » ; ils ont commis de « manière concertée et préméditée ». Elle en déduit le rejet de l'application de l'article L. 211-10 du CSI. La société n'obtient pas davantage gain de cause sur le fondement du régime général de responsabilité sans faute provenant de la jurisprudence Couitéas (CE 30 nov. 1923, Couitéas, RD publ. 1924. 75, concl. Rivet ; RD publ. 1924. 208, note Jèze ; S. 1923. 3. 57, note Hauriou) en raison de l'exigence de spécialité du préjudice, financier en l'espèce, qui n'est pas satisfaite puisque les enseignes exploitant des surfaces commerciales similaires ont subis les mêmes préjudices, « sur l'ensemble du territoire national » précise du reste la cour administrative d'appel de Toulouse pour clore toute discussion. L'arrêt confirme qu'il y a là le principe verrou d'application de ce régime de responsabilité en matière de blocages liés à des mouvements sociaux (v. nos obs. préc.). Sur le second événement, en revanche, la cour administrative d'appel de Toulouse considère que la responsabilité de l'État est engagée sur le fondement de l'article L. 211-10 du CSI, contrairement au tribunal administratif de Toulouse, un supplément d'instruction permettant aux sociétés appelantes de produire les éléments permettant de chiffrer le préjudice.

Responsabilité de la puissance publique.

Faits susceptibles ou non d'ouvrir une action en responsabilité.

Fondement de la responsabilité.

Responsabilité sans faute

Responsabilité fondée sur l'égalité devant les charges publiques

Responsabilité du fait de la loi.

Engagement de la responsabilité de la responsabilité de l'État en raison de l'article 20 de la loi n°2021-1104 du 22 août 2021 dite loi « Climat et résilience », désormais codifié au deuxième alinéa de l'article L. 581-15 du code de l'environnement, prohibant la publicité diffusée au moyen d'une banderole tractée par un aéronef - Absence

L'article 20 de la loi n°2021-1104 du 22 août 2021 dite loi « Climat et résilience », désormais codifié au deuxième alinéa de l'article L. 581-15 du code de l'environnement, a prohibé la publicité diffusée au moyen d'une banderole tractée par un aéronef, en tant que mesure destinée à la lutte contre le dérèglement climatique et au renforcement de la résilience face à ses effets. En l'absence de disposition législative en disposant expressément autrement et eu égard à l'intérêt général prééminent de l'objectif de lutte contre dérèglement climatique pour lequel elle a été adoptée, cette disposition législative ne saurait engager la responsabilité de l'Etat.

CE, 14 janvier 1938, Société anonyme des produits laitiers La Fleurette, p. 51704 ; Société Claude Publicité, 24 octobre 1984, n° 40204.

COMMENTAIRES :

TA Montpellier, 4ème chambre, 7 mars 2024, SARL Ulm Aéro Multiservices et a., n° 2306231.

« Engagement de la responsabilité de l'État du fait des lois », Cassandra Gaven-Jolimay, Doctorante contractuelle en droit public, Université de Montpellier (CREAM).

La loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dite loi « Climat et résilience ») a apporté des changements significatifs en matière de publicité extérieure. À ce titre, son article 20 codifié désormais à l'article L. 581-15 du code de l'environnement prohibe la publicité tractée par voie d'aéronef à compter du 1er octobre 2022. Deux sociétés spécialisées en publicité aérienne ont alors saisi la juridiction administrative afin de rechercher la responsabilité de l'État, et ce, sur deux fondements : pour rupture d'égalité devant les charges publiques (CE, Ass., 14 janv. 1938, Sté anonyme des produits laitiers La Fleurette, n° 51704) et pour méconnaissance des engagements internationaux de la France (CE, Ass., 8 févr. 2007, Gardedieu, n° 279522). Ces régimes de responsabilité seront successivement écartés par la quatrième chambre du tribunal administratif de Montpellier qui rejettera in fine la requête desdites sociétés, mettant ainsi en évidence la primauté de l'impératif écologique sur les considérations économiques. Les saisissantes conclusions du rapporteur public portent éminemment l'empreinte de cette priorité octroyée à la préservation de l'environnement, enjeu majeur du XXI^e siècle.

De jurisprudence constante, il est possible d'engager la responsabilité de l'État du fait des lois pour rupture d'égalité devant les charges publiques « pour assurer la réparation de préjudices nés de l'adoption d'une loi [condition 1] à la condition que cette loi n'ait pas exclu toute indemnisation [condition 2] et que le préjudice dont il est demandé réparation revête un caractère grave et spécial [condition 3] ne pouvant, dès lors, être regardé comme une charge incombant normalement aux intéressés ». Alors que la première condition ne présentait aucune difficulté en l'espèce, la deuxième relative à l'exclusion par le législateur de toute possibilité d'indemnisation a suscité davantage d'interrogations (v. CE, 24 oct. 1984, Sté Claude

Publicité, n° 40204). Dans le silence du législateur, le juge administratif s'est alors livré à une interprétation de la volonté environnementaliste de celui-ci en concluant qu'eu égard à l'intérêt général lié à la préservation de l'environnement, le législateur a entendu implicitement exclure toute indemnisation. Bien que ce soit un exercice délicat pour le juge administratif qui doit alors mobiliser les travaux préparatoires du texte législatif ou encore son étude d'impact, il faut reconnaître qu'il est désormais coutumier de l'exercice comme il le démontre une fois de plus, aisément. Les conditions étant cumulatives, la troisième condition tendant à la gravité et à la spécialité du préjudice n'est donc logiquement pas examinée même s'il y a fort à parier qu'elle aurait également fait défaut... En effet, l'objet social des sociétés étant suffisamment large, ces dernières auraient pu adapter leurs activités de sorte de se conformer à la nouvelle réglementation environnementale.

Sur le deuxième fondement invoqué, le tribunal administratif révèle que l'interdiction de la publicité par voie d'aéronef n'a pas pour effet de priver de leur bien les personnes physiques ou morales (article 1er du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme) ni de restreindre la liberté d'établissement des ressortissants d'un État membre dans le territoire d'un autre État membre (article 49 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) ou bien, la libre prestation des services à l'intérieur de l'Union européenne (article 56 du Traité précité). Les sociétés requérantes n'apportant aucun élément de nature à démontrer que l'article 20 de la loi Climat et résilience porte atteinte aux dispositions précitées, le régime de responsabilité de l'État du fait des lois inconstitutionnelles est conséquemment, écarté.

Saisi d'un contentieux jusqu'ici inédit - puisqu'il est le premier à connaître d'une action en responsabilité de l'État en raison de la loi Climat et résilience -, le tribunal administratif de Montpellier confirme, une nouvelle fois, que la responsabilité du fait des lois demeure un véritable « produit de luxe » dont « on ne sert pas tous les jours » (R. CHAPUS, Droit administratif général, t. I, 2001, Montchrestien, p. 1380).

On notera toutefois que le régime de responsabilité de l'État du fait des lois inconstitutionnelles (CE, Ass., 24 déc. 2019, Sté Paris Clichy et a., n° 425981, 425983, 429162) n'a pas été invoqué par les sociétés requérantes. L'article L. 581-15 du code de l'environnement n'ayant pas été déclaré contraire à la Constitution, une telle démarche se serait révélée en tout état de cause, vaine. Mais si le Conseil constitutionnel a pu se prononcer sur la constitutionnalité « globale » de la loi Climat et résilience (Cons. const., 13 août 2021, n° 2021-825 DC), il n'a pas eu à connaître de la constitutionnalité de l'article L. 581-15 du code de l'environnement issu de l'article 20 de cette loi de sorte à laisser une porte ouverte à une éventuelle question prioritaire de constitutionnalité. Ce n'est donc pas un « crash » total pour les sociétés de publicité aérienne qui peuvent encore obtenir réparation de leur préjudice économique causé par la loi Climat et résilience, mais à quel prix ? Assurément au prix d'une longue procédure contentieuse entre le Palais-Royal et son voisin de la rue de Montpensier...

Tribunal administratif de NIMES, Chambre 3, 17 mai 2024, [N°2203470](#), Mme. F c/ Ministre du travail de la santé et des solidarités et Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM), C+

Responsabilité de la puissance publique.

Responsabilité en raison des différentes activités des services publics.

Service public de santé.

Il résulte des dispositions du II de l'article L. 1142-1 du code de la santé publique que l'ONIAM intervient pour réparer les conséquences de l'intervention des professionnels et des établissements du système de santé français.

Les décrets n° 2020-1262 et n° 2020-1310, prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire et rendus applicables sur le territoire de la République, ont prévu une campagne de vaccination. L'arrêté du 1er juin 2021, pris sur ces fondements et sur celui de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique, a organisé cette campagne en précisant ceux des professionnels de santé, visés par le code de la santé publique, qui étaient habilités à administrer le vaccin.

En l'espèce, il est constant que l'intéressée a été vaccinée en Suisse et que ces vaccinations n'ont été ni prescrites ni administrées par l'un des professionnels de santé mentionnés par le code de la santé publique. Par suite, ces vaccinations ne peuvent être regardées comme imputables à une activité de prévention, au sens et pour l'application des dispositions précitées du code de la santé publique.

Responsabilité de la puissance publique

Responsabilité en raison des différentes activités des services publics 60-02-06 Services publics communaux
Service public de lutte contre l'incendie

Portée de l'obligation faite au gestionnaire du service public de défense extérieure contre l'incendie de prévoir les dispositifs mobilisables par les exploitants d'une installation classée pour la protection de l'environnement.

Il résulte des dispositions combinées de l'article R. 2225-4 du code général des collectivités territoriales et des articles L. 512-5, L. 512-7 et L. 512-8 du code de l'environnement que l'autorité compétente en matière de gestion du service public de défense extérieure contre l'incendie n'est tenue d'intégrer les dispositifs de lutte contre l'incendie mobilisables par les exploitants d'une installation classée pour la protection de l'environnement aux besoins en eau qu'il lui revient d'évaluer, que lorsque les règlements portant prescriptions applicables à ces installations incluent des équipements publics parmi ces dispositifs.

URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE



CAA de TOULOUSE Chambre 4, 21 mars 2024, [N°23TL00327](#), Commune de Fréjeville c/ M.V et Société Promotion Groupe VDL, C+

Urbanisme et aménagement du territoire – Règles générale d'utilisation du sol – Règles générale de l'urbanisme, règlement national de l'urbanisme

1) Portée de l'article R. 111-14 du code de l'urbanisme – Applicabilité lorsque le terrain est localisé dans les parties non urbanisées de la commune, alors même que le terrain serait classé en secteur constructible par la carte communale (1) – Notion de partie urbanisée de la commune au sens et pour l'application de ces dispositions (2).

2) Portée des articles R. 111-7 et R. 111-25 du code de l'urbanisme – Motif de refus d'une autorisation d'urbanisme – Absence – Possibilité d'accorder l'autorisation sous réserve du respect de prescriptions spéciales – Existence (3).

1) Les dispositions de l'article R. 111-14 du code de l'urbanisme trouvent à s'appliquer dans les communes dont le territoire est régi par une carte communale dès lors que le terrain d'assiette du projet est localisé en dehors des parties urbanisées de la commune, alors même que le terrain en cause serait classé en secteur constructible par le document graphique de la carte communale. Doivent être regardées comme constituant des parties urbanisées de la commune, au sens et pour l'application de ces dispositions, les parties du territoire de la commune comportant déjà un nombre et une densité significatifs de constructions.

2) Il résulte des termes mêmes des articles R. 111-7 et R. 111-25 du code de l'urbanisme qu'ils permettent seulement à l'autorité administrative d'assortir l'autorisation d'urbanisme de prescriptions spéciales portant respectivement, d'une part, sur les espaces verts ou les aires de jeux et de loisirs et, d'autre part, sur les installations relatives au stationnement, mais qu'ils ne permettent pas à cette autorité de refuser l'autorisation au motif que le pétitionnaire n'aurait pas prévu de tels aménagements ou qu'il aurait prévu des aménagements insuffisants.

1. Rapp., s'agissant des anciens articles L. 111-1-2 et R. 111-14-1 du code de l'urbanisme : CE, 10 novembre 2006, Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer c/ M. Degrenne, n° 283201, B.

2. Cf. sur la notion de partie urbanisée au sens de l'ancien article L. 111-1-2 devenu L. 111-3 du code de l'urbanisme : CE, 29 mars 2017, Commune de Saint-Bauzille-de-Putois, n° 393730, B.

Urbanisme

Règles de procédure contentieuse spéciales - Introduction de l'instance - Intérêt à agir

Association ne justifiant pas d'un intérêt agir à l'encontre d'une autorisation d'urbanisme au regard des statuts qu'elle a produits à l'appui de sa requête. Possibilité de rejeter cette requête par ordonnance comme manifestement irrecevable pour défaut d'intérêt à agir au regard des statuts de l'association (4° de l'art. R. 222-1 du CJA) – Existence - Obligation pour le juge d'inviter l'association à régulariser sa requête - Absence

Un recours pour excès de pouvoir formé par une association ayant produit ses statuts contre une décision relative à l'occupation ou à l'utilisation du sol peut être rejeté comme manifestement irrecevable pour défaut d'intérêt pour agir au regard de l'objet statutaire que s'est donné l'association, par une ordonnance prise sur le fondement du 4° de l'article R. 222-1 du code de justice administrative (CJA) sans avoir au préalable à inviter l'association à régulariser sa requête.

Cf. CE, 10 février 2016, M. et Mme Peyret et M. et Mme Vivier, n° 387507, T. pp. 891-996. Comp. CE 14 octobre 2021, M. Perinet, n° 441415 s'agissant de l'obligation d'inviter à régulariser au regard de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme.

COMMENTAIRES :

CAA Toulouse, 4ème ch., 16 avril 2024, n° 23TL01699, Association Canopée,
Emmanuelle Borne École de droit de Toulouse, Université Toulouse Capitole, IEJUC

Spécificités de l'intérêt pour agir d'une association en contentieux des autorisations d'urbanisme

Les règles du contentieux administratif de droit commun s'accordent parfois fort mal avec la situation triangulaire (pétitionnaire, requérant, administration) spécifique au contentieux d'urbanisme — a fortiori lorsque le requérant principal est une association qui conteste une autorisation d'urbanisme accordée par l'administration à un porteur de projet, comme dans l'arrêt de la cour administrative d'appel de Toulouse rendu le 16 avril 2024. Dans cette affaire, la préfète du Lot avait accordé à une société un permis de construire pour l'installation d'une centrale photovoltaïque au sol (trois parcs et équipements annexes). Une association environnementale, estimant que ce permis portait une atteinte directe au champ matériel et géographique des intérêts statutaires qu'elle entendait défendre, avait saisi le tribunal administratif de Toulouse pour demander son annulation. Sa demande avait cependant été regardée comme irrecevable pour défaut d'intérêt pour agir, et rejetée ex abrupto par une ordonnance de la présidente la 6ème chambre du tribunal prise sur le fondement du 4° de l'article R. 222-1 du code de justice administrative (CJA).

Cette disposition permet aux présidents des cours et tribunaux (ou assimilé) de rejeter une requête jugée « manifestement irrecevable », lorsque la juridiction n'est pas tenue d'inviter leur auteur à les régulariser ou lorsqu'elles n'ont pas été régularisées à l'expiration d'un délai préalablement imparti. L'absence d'intérêt pour agir peut effectivement entraîner le rejet d'une requête par ordonnance pour irrecevabilité manifeste (CE, 23 juill. 2014, n° 362559, Fédération des syndicats de fonctionnaires), y compris en contentieux des autorisations d'urbanisme (CE, 10 févr. 2016, n° 387507, M. et Mme Peyret et a.). Au cas présent, ce n'était pas le modus operandi par ordonnance de tri qui était critiqué par l'association requérante mais l'absence d'invitation préalable à régularisation de la part de la présidente de chambre. La question était précisément celle de savoir si la magistrate pouvait rejeter aussi sèchement la requête. La cour administrative d'appel de Toulouse répond par l'affirmative ; l'ordonnance de tri n'était nullement entachée d'irrégularité nonobstant le défaut de demande préalable de régularisation adressée à l'association requérante. À l'analyse, cette solution — dans une affaire qui présentait une double spécificité contentieuse, celle d'être initiée par une association environnementale et celle d'être relative à une autorisation d'occupation des sols — mérite réflexion et considération.

Le législateur a eu soin de prendre plusieurs dispositions prophylactiques permettant d'éviter que des facilités d'accès au prétoire ne transforment l'action en justice contre une autorisation d'urbanisme en une puissante némésis judiciaire entre les

maines de quelque voisin jaloux, égoïste ou quérulent, mettant à mal la stabilité de situations acquises. Il a donc volontairement limité la faculté pour les personnes physiques et morales d'ester en justice en renforçant les conditions de l'intérêt pour agir contre une autorisation d'urbanisme. Aussi un nouvel article L. 600-1-2 prévoit-il, dans l'esprit des conclusions du rapport Labetoulle du 25 avril 2013, une définition textuelle de l'intérêt pour agir : une personne physique n'est recevable à former un recours en annulation contre une autorisation d'urbanisme que si la construction autorisée par cette autorisation est « de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'elle détient ou occupe régulièrement ». S'il est alors loisible au juge de recourir à l'ordonnance de tri pour défaut d'intérêt pour agir eu égard tant à l'objet qu'à l'objectif de cet article L. 600-1-2 (qui sont d'assurer un traitement plus rapide des requêtes d'urbanisme tout en « déminant » les intérêts à agir « artificiels »), ces ordonnances sont réservées aux irrecevabilités manifestes, id est lorsqu'il n'y a « aucune hésitation possible ».

Mais quid d'une possible obligation de régularisation ? L'article R. 612-1 du code de justice administrative prévoit que le juge est tenu d'inviter à régulariser chaque fois que cela est possible. Or, la doctrine place volontiers l'intérêt pour agir dans les irrecevabilités pouvant se régulariser. Pour Mattias Guyomar et Bertrand Seiller, par exemple, il est une « condition de recevabilité laissant au requérant maladroït ou négligent une possibilité de régularisation ». La jurisprudence, elle, semble légèrement indécise. Une lecture tatillonne de la décision Peyret de 2016 (préc.) laisse à penser que le juge puisse ne pas être tenu d'inviter le requérant à mieux justifier son intérêt pour agir avant de prendre une ordonnance. Mais dans une affaire ultérieure, le Conseil d'État a sanctionné pour erreur de droit l'ordonnance par laquelle un magistrat avait estimé que le demandeur ne justifiait pas d'un intérêt pour agir sans l'avoir au préalable invité à régulariser sa requête (CE, 14 oct. 2021, n° 441415, M. Périnet) ; il a donc explicitement considéré qu'une telle ordonnance ne pouvait être prise qu'après une invitation à régulariser la requête en apportant les précisions permettant d'en mieux apprécier la recevabilité (pt. 3 de l'arrêt). Quant aux juges du fond appelés à connaître de contentieux des autorisations d'urbanisme, ils sont eux-aussi plutôt enclins à inviter à la régularisation. Il faut cependant noter que toutes ces décisions présentent une caractéristique commune : elles sont relatives à l'intérêt pour agir des personnes physiques — autrement dit, elles font référence à l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme. Sauf que dans notre espèce, il semblait délicat de raisonner par analogie avec la jurisprudence relative à l'intérêt pour agir des personnes physiques — ce que la décision de la CAA de Toulouse veille d'ailleurs à ne pas faire — car les dispositions de l'article L. 600-1-2 ne sont pas applicables au recours formé contre une association, personne morale. Le rapporteur public sur la décision Périnet précitée, Arnaud Skrzyerbak, avait même proposé de « limiter l'exigence de l'obligation à régulariser aux recours entrant dans le champ d'application de ces dispositions » en raison du fait que cette solution était, selon lui, « propre à la mise en œuvre de l'article L. 600-1-2 ».

La particularité de la situation des personnes morales en contentieux d'urbanisme provient des formalités supplémentaires qui leur incombent, à peine d'irrecevabilité de leur requête. Les associations ne sont recevables à agir contre un permis que si le dépôt de leurs statuts en préfecture est intervenu au moins un an avant l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire, id est si elles préexistent à cette demande (C. urb., art. L. 600-1-1). Outre cette condition, il faut également que l'association justifie que le permis qu'elle attaque affecte réellement les intérêts qu'elle défend — ce qui se traduit dans les textes par les termes de l'article R. 600-4 qui font obligation à l'association de produire, à l'appui de sa requête, ses statuts ainsi que le récépissé attestant de sa déclaration en préfecture. L'objet statutaire et le ressort géographique de l'association seront finalement l'aune à laquelle le juge administratif mesurera son intérêt à ester en justice (CE, 23 févr. 2004, n° 250482, Communauté de communes du pays Loudunais) : il veillera à l'adéquation entre les champs matériel et géographique de l'objet social de l'association — le premier ne devra pas être trop général, le second sera circonscrit — et la portée des décisions dont elle demande l'annulation.

Si la jurisprudence relative au défaut d'intérêt pour agir des associations a peu à peu gagné en épaisseur au fil du temps, l'examen des conditions du rejet actutum par ordonnance de tri pour ce motif reste un point aveugle. En règle générale, est rejeté comme irrecevable le recours d'une association de défense de l'environnement ayant un ressort géographique ou un objet social trop vaste au regard de l'importance du projet qu'elle conteste (CE, 27 mai 1991, n° 113203). Au cas présent, l'objet statutaire de l'association (« œuvrer à la protection et à la restauration des forêts dans le monde, en soutenant le droit des communautés qui en dépendent »), très large et un peu vague, n'a pas emporté la conviction de la présidente de chambre. Du reste, un objet social trop général n'est pas adapté à la contestation d'une décision de faible portée (CE, 9 déc. 1996, Assoc. de sauvegarde du patrimoine martiniquais) — c'était le cas en l'espèce. Une invitation à régularisation n'y aurait donc rien changé, l'intérêt pour agir de l'association étant cristallisé à la date d'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire et les statuts ayant été régulièrement produits à l'instance. Aussi, la présidente pouvait-elle rejeter par ordonnance la demande de la requérante, d'autant qu'« on ne voit pas bien à quoi sert d'inviter le requérant à mieux justifier d'un intérêt qu'il lui est impossible d'avoir » (A. Skrzyerbak, concl. ss CE, 14 oct. 2021 préc.).

Cette décision pourrait alors nous livrer un autre enseignement, celui de la confirmation d'une subjectivisation du recours a priori objectif qu'est le recours pour excès de pouvoir, et qui conduit à ne retenir comme recevables que les seuls recours en annulation exercés par les requérants se prévalant d'un intérêt pour agir — ce qui exclut les actions populaires (CE, 3 août

2011, Mme Buguet), y compris sur le fondement de l'article 2 de la Charte de l'environnement — afin d'éviter et l'engorgement des juridictions administratives et la paralysie des projets d'urbanisme.

CAA de TOULOUSE Chambre 4, 1^{er} février 2024, [N°21TL04394-21TL04396](#), Société civile immobilière foncière SIGEAN C/ Commune de Sigean

Urbanisme et aménagement du territoire

Autorisation d'utilisation des sols diverses -Autorisation d'exploitation commerciale

La cour confirme la légalité des arrêtés du maire de Sigean du 13 septembre 2021 rejetant, après avis défavorable de la Commission nationale de l'aménagement commercial, la demande de la société civile immobilière Foncière Sigean de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale pour le déplacement et l'extension d'un supermarché à l'enseigne « Carrefour Market » ainsi que la création d'une galerie marchande de quatre boutiques et services et d'un point de retrait d'achat de marchandises organisé pour l'accès en automobile dit « drive » et la demande de la société civile immobilière de la Tramontane de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale de création d'un magasin bio et d'une boulangerie-restauration sur la même zone artisanale et commerciale.

Les sociétés Foncière Sigean et Tramontane ont déposé deux demandes de permis de construire dans le but de créer un ensemble commercial dans la zone artisanale et commerciale des Aspres à Sigean. La surface de vente du « Carrefour Market » devait être déplacée et étendue à 3 860 m² comprenant une galerie marchande de quatre boutiques et un drive. De plus, un magasin bio et une boulangerie-restauration devaient être créés pour une surface de vente de 507 m². Si la commission départementale d'aménagement commercial s'est prononcée en faveur de ce projet d'extension, la Commission nationale d'aménagement commercial, saisie par deux sociétés exploitant des magasins concurrents, a rendu un avis défavorable. Le maire de Sigean devait donc rejeter les permis de construire.

Par un arrêt du 1er février 2024, la cour administrative d'appel de Toulouse, statuant en premier et dernier ressort sur le recours formé par les sociétés Foncière Sigean et de la Tramontane contre les refus du maire, a rejeté ces recours, confirmant ainsi la légalité des refus de permis de construire.

Après avoir relevé que ces projets formaient un ensemble commercial unique notamment avec le magasin « Weldom » situé sur la même zone artisanale et commerciale conçue dans le cadre d'une même opération d'aménagement foncier au sens des dispositions de l'article L. 752-3 du code de commerce, la cour a donc estimé que le maire a légalement, pour ce motif notamment, refusé les permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale sollicités.

CAA de TOULOUSE Chambre 4, 25 avril 2024, [N°22TL00519-22TL00587-22TL00588-22TL00602-22TL00603-22TL00636](#), Société Franck Font France

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

La cour administrative d'appel de Toulouse annule partiellement le plan local d'urbanisme intercommunal valant schéma de cohérence territoriale de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne (Pyrénées-Orientales)

Par une délibération du 19 septembre 2019, le conseil communautaire de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne a approuvé le plan local d'urbanisme intercommunal valant schéma de cohérence territoriale, applicable sur le territoire de ses dix-neuf communes membres en remplacement des anciens documents d'urbanisme communaux.

Le tribunal administratif de Montpellier, saisi de plusieurs requêtes dirigées contre ce plan local d'urbanisme intercommunal émanant de personnes physiques ou morales, a rejeté l'ensemble de ces requêtes par des jugements rendus au mois de décembre 2021.

Par cinq arrêts rendus le 25 avril 2024, la cour administrative d'appel de Toulouse s'est prononcée sur les appels présentés par certaines personnes physiques ou morales contre les jugements rendus en leur défaveur.

La cour a tout d'abord considéré que la procédure suivie par la communauté de communes n'était affectée d'aucune irrégularité, que l'enquête publique s'était notamment déroulée dans le respect de la réglementation, que le rapport de

présentation du plan local d'urbanisme intercommunal était complet et que les perspectives démographiques et économiques sur lesquelles il reposait étaient suffisamment justifiées au vu de la situation du territoire.

La cour a également écarté les critiques présentées par les personnes physiques et les sociétés requérantes à l'encontre des classements retenus par la communauté de communes pour leurs parcelles ou à l'encontre de prescriptions particulières associées à ces classements.

La cour a en revanche estimé que, comme le soutenaient plusieurs associations requérantes, la création de deux unités touristiques nouvelles prévues respectivement sur le territoire de la commune de Porta, pour la réalisation d'hébergements hôteliers et touristiques à proximité immédiate du Pas-de-la-Case, et sur celui de la commune d'Err, pour la réhabilitation de l'ancienne station de ski du Puigmal, n'avait pas fait l'objet d'évaluations suffisantes sur le plan environnemental, alors que les secteurs concernés se situent dans des zones naturelles bénéficiant d'une protection spécifique en raison de leur sensibilité écologique.

Elle a également relevé que neuf des communes membres de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne étaient raccordées à la station d'épuration de Puigcerda (Espagne) pour le traitement de leurs eaux usées et que cet équipement présentait un taux de saturation élevé ne permettant pas d'y raccorder de nouvelles populations dans des conditions satisfaisantes de salubrité, de sorte que le plan local d'urbanisme intercommunal ne pouvait pas légalement instituer de nouvelles zones immédiatement urbanisables dans ces neuf communes.

Eu égard à l'ensemble de ces éléments, la cour a prononcé une annulation partielle du plan local d'urbanisme intercommunal, limitée aux deux unités touristiques nouvelles de Porta et Err et aux zones à urbaniser immédiatement ouvertes à l'urbanisation envisagées au sein des neuf communes actuellement raccordées à la station d'épuration de Puigcerda.

CAA de TOULOUSE Chambre 4, 16 mai 2024, [N°22TL21904-23TL00118](#), SOCIETE CIVILE IMMOBILIERE METRO, SARL Optique Austerlitz

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

Par deux arrêts du 16 mai 2024, la cour administrative d'appel de Toulouse a rejeté pour défaut d'intérêt à agir les recours en annulation formés par deux sociétés à l'encontre de l'arrêté du 11 juillet 2022 par lequel le maire de Toulouse a délivré à la société Caso Patrimoine un permis de construire valant permis de démolir et autorisation d'exploitation commerciale en vue de la réhabilitation de l'ancien bâtiment du Théâtre des Variétés ayant abrité le cinéma UGC bordant la place Wilson et les allées Président Roosevelt pour l'installation de l'enseigne Fnac.

Le projet de relocalisation de l'enseigne Fnac à Toulouse a donné lieu à la délivrance d'un permis de construire valant également permis de démolir et autorisation d'exploitation commerciale pour la création d'une surface de vente de près de 3 000 mètres carrés. L'arrêté du 11 juillet 2022 du maire de Toulouse autorisant ce projet a été contesté devant la cour, compétente en premier ressort, par une société propriétaire du local commercial en face du projet, actuellement loué par l'enseigne Fnac qui a vocation à s'installer dans la nouvelle surface de vente autorisée, et par une société exerçant une activité commerciale riveraine d'optique et lunetterie.

Par ses arrêts du 16 mai 2024, la cour administrative d'appel de Toulouse rejette les requêtes de ces deux sociétés pour absence d'intérêt à agir.

Dans la première affaire, la cour relève que ni la qualité de propriétaire bailleur de locaux civils ou commerciaux, ni sa qualité d'ancien bailleur de l'exploitant sous l'enseigne Fnac dont l'immeuble est situé en face du projet contesté ne suffisent, à elles seules, à conférer un intérêt personnel, direct et certain à contester une autorisation d'exploitation commerciale. La cour juge ainsi que la SCI Métro ne démontre pas que le projet autorisé est susceptible d'affecter son activité de façon suffisamment directe et certaine en sa qualité de propriétaire d'un immeuble situé dans les limites de la zone de chalandise d'un projet d'équipement commercial.

Dans la seconde affaire, la cour relève que les difficultés transitoires de circulation et les nuisances liées au chantier de démolition et de construction d'un bâtiment, que fait valoir la société Optique Austerlitz, ne sont pas au nombre des atteintes susceptibles d'affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien, critères de l'intérêt pour agir fixés par l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme. En outre, en se limitant à critiquer les choix architecturaux de construction de l'immeuble, en lieu et place d'immeubles menaçant ruine, situé dans la continuité de bâtiments voisins ne présentant pas une homogénéité et un intérêt architectural particulier, la société requérante ne démontre pas que la construction projetée est susceptible d'affecter directement les conditions d'utilisation et de jouissance du bien immobilier dans lequel elle exerce son activité commerciale d'optique lunetterie.

En conséquence, la cour juge que les deux sociétés requérantes ne sont pas recevables à contester l'arrêté du maire de Toulouse.

COMMENTAIRES :

CAA Toulouse, 4^e chambre, 16 mai 2024, n° 22TL21904, SCI Métro et n° 23TL00118, Sté Optique Austerlitz « Le théâtre des variétés de l'intérêt à agir », Tiphaine Rombauts-Chabrol, Maître de conférences, Université de Perpignan (CDED, UR 4216), Chercheur associé au CREAM (UR 2038)

Du théâtre des Variétés construit en 1836 et largement détruit par un incendie au début du XX^e siècle, le 9 allées Président Franklin Roosevelt bordant la place Wilson à Toulouse a conservé la façade, désormais classée, et abrité un cinéma depuis 1930, sous l'enseigne UGC à partir de la fin des années 1970. Vacant depuis l'été 2019, le bâtiment fait l'objet d'un ambitieux projet de réhabilitation porté par la société Caso Patrimoine, qui a sollicité pour ce faire un permis de construire valant permis de démolir et, surtout, autorisation d'exploitation commerciale. Le projet prévoit, en effet, d'accueillir sur plusieurs niveaux l'enseigne FNAC actuellement installée dans un local situé en face des « Variétés ». L'arrêté du maire de Toulouse portant autorisation de construire, de démolir et d'exploitation commerciale a été contesté en premier et dernier ressort devant la cour par deux sociétés riveraines. Les deux requêtes ont été jugées irrecevables pour défaut d'intérêt à agir, quoiqu'au terme de deux raisonnements différents répondant à des questions parallèles, l'acte ayant été contesté en tant qu'il porte autorisation d'exploitation commerciale dans la première affaire et en tant qu'il porte autorisation d'urbanisme dans la seconde (art. L. 600-1-4 c. urba.).

Dans la première affaire (22TL21904), une société civile immobilière voisine conteste l'arrêté en tant qu'il porte autorisation d'exploitation commerciale. En pareille situation, le permis de construire vaut autorisation d'exploitation commerciale en raison d'un avis positif de la commission départementale de l'aménagement commercial (CDAC, art. L. 425-4 c. urba.) ; l'annulation de ce volet par la voie du recours pour excès de pouvoir n'est ouverte qu'après réalisation d'un recours préalable obligatoire enfermé dans un délai d'un mois devant la commission nationale (CNAC, art. L. 752-17 c. comm.). Charge ensuite au requérant professionnel exerçant « dans les limites de la zone de chalandise » du projet de démontrer que ce dernier « est susceptible d'affecter son activité de manière suffisamment certaine » pour voir reconnaître son intérêt à agir (CE, avis, 15 avr. 2019, Sté Difradis, n°425854). Toutefois, cette seule proximité est insuffisante et l'effet sur l'activité du professionnel requérant doit être précisément démontré, de manière casuistique. La cour s'inscrit ici dans la rigueur de la jurisprudence sur ce point, en rejetant les éléments avancés par la SCI Métro, propriétaire de locaux commerciaux qui font face au projet sur les allées Roosevelt. Si celle-ci invoque des difficultés à venir sur son activité de location de locaux professionnels et commerciaux dans l'hyper-centre, de bailleur en général ou encore sur les activités exercées dans ses immeubles face au projet autorisé, ces allégations ne sont ni démontrées ni étayées aux yeux de la cour. Surtout, elle précise que la qualité de bailleur actuel de la FNAC, qui s'apprête à quitter ses locaux pour ceux du projet à venir, n'est pas de nature à lui conférer un intérêt à agir.

Dans la seconde affaire, la société requérante exploite un commerce d'optique rue d'Austerlitz, à l'arrière du futur immeuble « Les Variétés ». Elle conteste l'arrêté du maire en tant qu'il vaut permis de construire et de démolir, arguant au titre de son intérêt à agir des nuisances qui seront générées tant par les travaux que par les choix architecturaux retenus. Depuis un peu plus de dix ans, le législateur a redessiné l'intérêt à agir à l'encontre des autorisations d'urbanisme, imposant au requérant de démontrer précisément, de manière concrète et subjective, que le projet contesté est « de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance » de son propre bien (art. L. 600-1-2 c. urba.). Pour la jurisprudence, cet intérêt à agir se démontre dans un dialogue entre le requérant qui apporte la preuve, par des éléments précis et étayés, de la réalité de l'affectation qu'il invoque et le défendeur invité à lui opposer une contradiction symétrique. Seule la situation du voisin immédiat du projet est traditionnellement quelque peu facilitée : son intérêt à agir est reconnu s'il fait état d'éléments relatifs à la nature, à l'importance ou à la localisation du projet (CE, 13 avr. 2016, Bartolomei, n°389798). Afin de proposer une grille de lecture la plus complète et pédagogique possible de l'intérêt à agir des professionnels face aux autorisations d'urbanisme, la cour rappelle que le cadre d'analyse construit par l'arrêt Bartoloméi de 2016 doit se lire avec davantage de rigueur encore en situation de concurrence : leur intérêt à agir face au permis de construire délivré à une entreprise concurrente sera par principe dénié, sauf à démontrer que « les caractéristiques particulières de la construction envisagée sont de nature à affecter par elles-mêmes les conditions d'exploitation » de l'établissement du requérant (CE, 22 février 2002, Sté France Quick SA, n° 216088). Rien en l'espèce ne permet d'établir que l'activité de la société requérante pourrait être affectée à terme, une fois les travaux passés et leur lot de nuisances communes et inévitables oublié.

CAA de TOULOUSE Chambre 4, 15 février 2024, [N°22TL22629](#), Association « NON AU GRATTE-CIEL DE TOULOUSE – COLLECTIF POUR UN URBANISME CITOYEN » et autres

Urbanisme et aménagement du territoire – Permis de construire

Par un arrêt du 15 février 2024, la cour administrative d'appel de Toulouse a statué sur l'appel formé par les associations « Non au gratte-ciel de Toulouse – collectif pour un urbanisme citoyen », « Les amis de la terre Midi-Pyrénées », « Droit au logement 31 » et « France nature environnement Midi-Pyrénées » ainsi que des riverains, contre le jugement du tribunal administratif de Toulouse rejetant leur demande d'annulation de l'arrêt du 23 juillet 2019 par lequel le maire de Toulouse a délivré à la société Compagnie de Phalsbourg un permis de construire un ensemble immobilier à usage mixte de logements, bureaux, hôtel, commerces, restaurants et autres activités tertiaires avec démolition totale des constructions existantes.

Situé à proximité de la gare de Toulouse Matabiau sur le site de l'ancien centre de tri postal, cet important projet immobilier s'inscrit dans la première phase de l'opération « Toulouse EuroSudOuest » (TESO) devenue « Grand Matabiau quais d'Oc » et prévoit en particulier la réalisation d'une tour d'une hauteur de 150 mètres comportant 40 niveaux dénommée « tour Occitanie ». La légalité de ce permis de construire était à nouveau contestée devant la cour en raison notamment du caractère insuffisant de l'étude d'impact du projet, de l'absence de création de places de stationnement pour les véhicules et de l'atteinte portée par cette construction au caractère et à l'intérêt des lieux environnants comprenant le canal du Midi et la gare de Toulouse Matabiau.

La cour a écarté l'ensemble des moyens des requérants en soulignant que le périmètre de l'étude d'impact retenu par le maître d'ouvrage, qui a porté sur le réaménagement du secteur de Matabiau dans ses deux composantes que sont le projet urbain « Toulouse EuroSudOuest » (TESO) comprenant la tour Occitanie ainsi que le pôle d'échange multimodal (PEM), a permis au public d'appréhender les effets sur l'environnement à l'échelle globale du projet dont l'opération de construction fait partie. La cour a également retenu le caractère proportionné de l'étude d'impact aux différents enjeux environnementaux. Elle a relevé en particulier que l'évaluation environnementale contient un diagnostic du trafic automobile sur l'évolution de la circulation à l'horizon 2030 à l'échelle du secteur d'étude et non propre à la tour Occitanie, et que cette échelle d'analyse est en cohérence avec l'évaluation environnementale globale du projet d'aménagement et le choix d'adosser le projet urbain à l'offre multimodale de transports en commun en vue de limiter l'usage de la voiture particulière.

Sur ce point la cour a estimé que l'absence de places de stationnement pour les automobiles en dehors des voies publiques ne révèle pas d'erreur manifeste d'appréciation au regard de l'article R. 111-25 du code de l'urbanisme en raison de la volonté de limiter l'usage des véhicules motorisés, et compte tenu de l'implantation du projet qui bénéficie d'une desserte importante par différents modes de transports en commun.

En ce qui concerne l'insertion du projet dans son environnement, la Cour a souligné l'intérêt architectural et paysager urbain certain qui caractérise le site d'implantation de la tour Occitanie à proximité immédiate de la gare de Toulouse Matabiau et en face du Canal du Midi.

Elle s'est livrée à une analyse très précise de l'esthétique du projet, a estimé qu'il ne porte pas atteinte aux caractères paysagers du canal du Midi et que les covisibilités restent limitées dans le grand paysage, du fait des écrans constitués par les fronts bâtis du centre-ville dense et par le jeu de la végétation. La Cour a également considéré que cette tour marque une volonté de constituer dans le paysage urbain un signal architectural fort pour caractériser tant un nouveau centre urbain qu'une structure reconnaissable dans toute l'agglomération toulousaine, pouvant ainsi déroger aux registres dominants de l'architecture de la commune.

Elle a donc jugé que, compte tenu de ses caractéristiques architecturales, comme de ses aménagements de façades, le projet d'immeuble participe à la qualité architecturale et urbaine du nouveau projet urbain du secteur de Matabiau et ne méconnaît donc pas l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme.

Par conséquent, la Cour a rejeté l'appel formé par les opposants à ce projet d'immeuble de grande hauteur, dénommé « tour Occitanie ».

**CAA de TOULOUSE Chambre 4, 11 avril 2024, [N°24TL00011-24TL00013-24TL00015](#),
Commune de la Grande Motte et Société PERO**

Urbanisme et aménagement du territoire – Permis de construire

La cour administrative d'appel de Toulouse rejette les demandes de sursis à exécution des jugements du tribunal administratif de Montpellier annulant les permis de construire précaires délivrés par le maire de La Grande Motte à trois restaurants de plage

Le tribunal administratif de Montpellier, saisi par deux associations, a annulé par jugements du 21 décembre 2023 les permis de construire précaires délivrés en février et mars 2023 par le maire de La Grande Motte à trois sociétés commerciales exploitant des restaurants sur la plage du Grand Travers de cette station balnéaire.

La cour administrative d'appel de Toulouse a été saisie début janvier 2024 de requêtes formées par la commune et les sociétés concernées afin d'obtenir non seulement l'annulation de ces jugements mais aussi, dans l'attente de l'arrêt à rendre sur le fond, leur sursis à exécution pour permettre l'ouverture des restaurants pour la saison estivale 2024.

Par trois décisions rendues le 11 avril 2024, la cour a examiné les demandes de sursis à exécution qui invitaient la juridiction à se prononcer sur la possibilité d'autoriser à titre précaire des constructions dans un secteur de la commune reconnu comme « espace remarquable » en vertu de la loi littoral.

L'une des particularités du régime des autorisations d'urbanisme précaires, prévu aux articles L. 433-1 et suivants du code de l'urbanisme, est de permettre, à titre exceptionnel, la réalisation de constructions ne respectant pas l'ensemble des règles d'urbanisme applicables sous réserve de répondre à une nécessité caractérisée, tenant notamment à des motifs d'ordre économique, social, culturel ou d'aménagement. Par ailleurs, la dérogation aux règles doit être proportionnée eu égard aux caractéristiques du terrain d'assiette de la construction et aux motifs rendant nécessaire le projet.

La cour rappelle dans ses décisions l'argumentation développée par chacune des parties en présence. Elle estime que les moyens soulevés par la commune de La Grande Motte et les sociétés concernées, tenant notamment à la nécessité économique de permettre l'ouverture des restaurants de plage pour la saison 2024 et leur participation au service public des bains de mer dans cette partie du territoire communal, n'apparaissent pas, en l'état de l'instruction, de nature à infirmer le sens des jugements rendus par le tribunal administratif de Montpellier.

La solution adoptée à ce stade ne permet pas aux sociétés de se prévaloir des permis de construire annulés par le tribunal administratif mais ne préjuge pas de la réponse qui sera apportée sur chacun des appels formés contre les jugements en cause.

**Tribunal administratif de MONTPELLIER, chambre 1, 25 avril 2024, [N°2105577](#), M. C c/
Commune de Saint-Mathieu de Tréviers, C+**

Urbanisme - Sursis à statuer - Contrôle des travaux

Possibilité de de mettre en œuvre les pouvoirs de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme pour des constructions dont la demande d'autorisation d'urbanisme a fait l'objet d'un sursis à statuer - Absence

Les pouvoirs de police spéciale tirés de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme ne peuvent être régulièrement mis en œuvre lorsque la construction, l'aménagement, l'installation ou les travaux entrepris ou exécutés irrégulièrement ont seulement fait l'objet d'une décision de sursis à statuer en application de l'article L. 153-11 du même code eu égard aux effets qui s'attachent à une telle décision.

Il résulte de ces dispositions combinées des articles L. 481-1 et L. 153-11 du code de l'urbanisme que les pouvoirs tirés de

l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme ne peuvent être régulièrement mis en œuvre lorsque la construction, l'aménagement, l'installation ou les travaux entrepris ou exécutés irrégulièrement ont seulement fait l'objet d'une décision de sursis à statuer en application de l'article L. 153-11 du même code eu égard aux effets qui s'attachent à une telle décision.

Tribunal administratif de MONTPELLIER, chambre 1, 29 février 2024, N°2302575, Association Non au béton c/ Commune d'ASSAS, C+

Urbanisme et aménagement du territoire

Permis de construire - Régime d'utilisation du permis - Péremption.

Recours formé par un tiers à l'encontre d'un arrêté de prorogation d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir - Effet suspensif sur le délai de validité du permis d'aménager initial (art. R. 424-19 du code de l'urbanisme) - Existence

Il résulte de la combinaison des dispositions des articles R. 424-19 et R. 424-21 du code de l'urbanisme que la délivrance d'une décision portant prorogation d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir a nécessairement pour effet de faire courir un nouveau délai de validité du permis de construire, d'aménager ou de démolir initialement accordé. Il en résulte que le recours contentieux formé par un tiers à l'encontre d'une décision portant prorogation du permis de construire, d'aménager ou de démolir suspend le délai de validité de l'autorisation de construire initialement accordée jusqu'à l'obtention d'une décision juridictionnelle irrecevable.

CE, 19 juin 2020, n° 434671, Cne de Saint-Didier-au-Mont-D'or, n° 434671 concernant le recours contre un permis de construire modificatif dont l'effet est de suspendre le délai de validité du permis de construire initial jusqu'à l'intervention d'une décision juridictionnelle irrévocable

COMMENTAIRES :

TA Montpellier, 1ère chambre, 25 avril 2024, n° 2105577

« L'impossible prononcé d'une injonction de démolition pour des travaux réalisés en dépit d'un sursis à statuer », Martin Morales, Maître de conférences, Université Paris-Est Créteil (membre associé au CREAM)

En rappelant le champ d'application circonscrit de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme, le tribunal administratif de Montpellier pose une limite ferme à l'utilisation par l'autorité d'urbanisme compétente de son nouveau pouvoir de mise en demeure issu 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. Cette mise en demeure est susceptible de porter, ainsi que l'a récemment affirmé le Conseil d'État (CE, 22. déc. 2022, Commune de Villeneuve-lès-Maguelone, n° 463331) sur la remise en l'état d'un site. L'autorité administrative est ainsi compétente pour ordonner la démolition d'une construction, lorsque les travaux ont été réalisés en infraction aux règles d'urbanisme et ne peuvent être régularisés.

Dans cette affaire, étaient en cause la réalisation au printemps 2021 de deux dalles en béton de 25 m² ainsi que la construction d'un ouvrage en bois sans autorisation de travaux sur une parcelle située dans la commune de Saint-Mathieu-de-Trévières. Une tentative de régularisation a été réalisée par le dépôt d'une déclaration préalable le 2 août 2021. L'édile local a prononcé un sursis à statuer pour une durée de deux ans et, après, procès-verbal constatant la réalisation desdits travaux, mis en demeure le contrevenant de procéder à la remise en état de la parcelle et ordonné l'interruption des travaux en application de l'article L. 481-1 CU.

Deux décisions étaient ainsi querellées, à savoir la mise en demeure de remise en état de la parcelle et l'arrêté interruptif de travaux. La partie du jugement portant sur la seconde ne mérite pas de développements particuliers. Le tribunal l'a estimé légale, dès lors que les travaux réalisés nécessitaient en raison de leur ampleur, ainsi que l'avait estimé le maire de la commune, une décision de non-opposition à déclaration préalable.

En revanche, l'appréciation du tribunal sur la mise en œuvre du pouvoir de mise en demeure de remise en l'état d'un site est d'un grand intérêt. La question se posait en effet de savoir s'il peut être mis en œuvre lorsque les travaux ont été réalisés en dépit du prononcé d'un sursis à statuer.

Le tribunal a jugé par la négative, soulevant d'office conformément à ce que lui a proposé le rapporteur public, un « moyen d'ordre public tiré de la méconnaissance du champ d'application des dispositions de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme lesquelles ne peuvent être régulièrement mises en œuvre lorsque la construction, l'aménagement, l'installation ou les travaux entrepris ou exécutés irrégulièrement ont fait l'objet d'une décision de sursis à statuer en application de l'article L. 153-11 du même code ».

Pour le dire autrement, la réalisation de travaux en dépit du prononcé d'un sursis à statuer ne caractérise pas une des irrégularités visées par l'article L. 481-1 CU et justifiant la mise en œuvre du pouvoir de mise en demeure.

Pour comprendre cette solution et l'importance de ce jugement, il convient de revenir sur la consécration du pouvoir de mise en demeure confié à l'autorité administrative et aux nombreuses difficultés qu'il suppose.

Pour pallier la relative inefficacité du système de répression pénale des infractions d'urbanisme, maintes fois soulignée (H. Périnet-Marquet, « L'inefficacité des sanctions du droit de l'urbanisme, » D. 1991. Chron. 37 ; rapport sénatorial sur le projet de loi n° 2019-1461 : Rapp. Sénat n° 12, 2 oct. 2019, p. 122), le législateur a introduit à l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme un nouveau mécanisme de traitement des irrégularités permettant aux autorités administratives d'intervenir directement. Jusqu'alors, elles n'intervenaient, au nom de l'État, que pour dresser et transmettre au procureur de la République le procès-verbal de constat de travaux entrepris ou réalisés de manière irrégulière (L. 480-1 C. Urb.) ainsi que pour ordonner à titre conservatoire l'interruption des travaux (L. 480-2 al. 3 C. Urb.) voire la saisine du matériel de chantier (L. 480-2 al. 7 CU). L'aspect répressif, pouvant conduire à la démolition, était de la seule compétence du juge pénal. Ce mécanisme s'est révélé peu satisfaisant, au point que l'on se demanda si « le droit de l'urbanisme fait encore partie de l'État de droit » (H. Périnet-Marquet, préc.). Au centre des critiques, le désintéressement du juge pénal vis-à-vis de délits jugés mineurs ainsi que la durée de la procédure, l'utilisation des voies de recours, suspensives en droit pénal, repoussant à l'issue de la condamnation définitive le prononcé d'astreintes. L'effet dissuasif du bâton devait inévitablement en pâtir et la sanction des répressions ne pouvait demeurer du seul fait de l'autorité pénale.

L'article L. 481-1 nouveau autorise ainsi l'autorité compétente, après avoir constaté l'irrégularité des travaux ou de toute opération (CE 23 mars 2023, Ville de Paris, n°468360 : pour un changement irrégulier de destination) et invité l'intéressé à présenter ses observations, à le mettre en demeure soit de procéder à la mise en conformité, soit de procéder à une régularisation. La loi ne précise pas si le pouvoir de mise en demeure peut inclure un ordre de remise en état, c'est-à-dire de démolition. L'on pouvait légitimement soutenir qu'un tel pouvoir est exclu, les textes ne l'évoquant nullement et le nouveau mécanisme étant présenté comme un instrument de régularisation. Cette solution avait toutefois l'inconvénient majeur de maintenir le monopole du juge pénal en cas d'impossibilité de régulariser, privant ainsi le dispositif de son intérêt principal. Ce dernier argument pourrait avoir emporté la conviction du Conseil d'État dans l'arrêt Commune de Villeneuve-lès-Maguelone, contredisant de nombreuses juridictions de fond (par ex. : TA Caen, 31 mars 2022, n° 2001529 ; TA Poitiers, 16 déc. 2021, n° 2001547) : la mise en demeure inclut le pouvoir de remise en état et celui-ci peut être mis en œuvre lorsque la régularisation est impossible. La mise en demeure peut ainsi conduire à ordonner la démolition d'une construction ou encore à obliger le contrevenant à replanter des arbres abattus pour procéder sans autorisation à la création d'une piste forestière (CE 13 déc. 2023, no 471717).

La reconnaissance de ce nouveau pouvoir pose de nombreuses interrogations tandis que les garanties dont l'a entouré le législateur apparaissent en l'état insuffisantes compte tenu des effets radicaux qu'il peut emporter (v. en ce sens : P. Soler-Couteaux, « Le maire peut exiger la démolition de l'immeuble non conforme », RDI 2023, p. 194).

En premier lieu, sa nature est controversée. Il ne s'agit pas d'un pouvoir de sanction, mais d'une mesure de police spéciale, ce qui conduit à écarter l'application des principes d'impartialité et d'indépendance. L'administration est seulement tenue de permettre au contrevenant de présenter ses observations. Du reste, sur le plan de la séparation des pouvoirs, la nature restitutive du pouvoir de démolition permet d'écarter toute privation du droit de propriété et d'écarter la compétence du juge judiciaire (Cons. const. 31 juill. 2020, n° 2020-853 ; CE 21 sept. 2023, Ville de Paris, n°470176). La mise en œuvre du pouvoir de police du maire doit en revanche être proportionnée (CE, Ville de Paris, préc.).

En second lieu, le dispositif offre une large liberté à l'autorité administrative. Celle-ci dispose du choix entre la saisine de l'autorité judiciaire ou le prononcé de la mise en demeure, auquel cas elle détermine seule le délai de la mise en demeure durant laquelle le contrevenant doit procéder à la régularisation (C. urb., art. L. 481-1, I), selon la nature de l'infraction et les moyens d'y remédier (C. urb., art. L. 481-1, II). L'autorité peut en outre assortir la mise en demeure d'une astreinte, dont le montant est susceptible d'atteindre un montant maximal de 500 euros par jour de retard. Bien que limité à un total de 25 000 euros, ce mécanisme d'astreinte pourrait dissuader le contrevenant de contester la mesure compte tenu du risque que le recours soit rejeté.

En dernier lieu, la procédure contentieuse n'a pas bénéficié des aménagements que l'on aurait pu attendre, qu'il s'agisse du caractère suspensif du recours ou de délais de jugements contraints (Rép min n°3224 JOAN Q 28 mars 2023, p. 2876).

Dans ces circonstances, l'on comprend mieux la volonté du tribunal administratif de Montpellier de contenir l'utilisation de ce pouvoir. L'affaire dont il a eu à juger illustre d'ailleurs le risque d'une utilisation décomplexée de ce pouvoir par les maires. En l'espèce le maire de la commune de Saint-Mathieu-de-Trévières a ordonné la remise en état au motif qu'il avait opposé un sursis à statuer au pétitionnaire. Certes, un tel sursis ne permet en rien de voir les travaux litigieux régularisés, mais il n'équivaut pas non plus à un refus rendant ceux-ci illégaux. Il s'agit d'une mesure conservatoire visant, quels que soient les cas dans lesquels elle peut être prononcée, ici celui de l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme, à différer la prise de décision sur la conformité d'un projet aux règles d'urbanisme. Le tribunal en fait le juste rappel, insistant en particulier sur la possibilité que les travaux soient jugés conformes à l'issue de la durée du sursis. La démolition se révèle alors parfaitement inappropriée à une telle situation, en atteste d'ailleurs le fait que le sursis à statuer était illégal en l'espèce, la condition tenant à la compromission du PLU exigée par l'article L. 424-1 du code de l'urbanisme, invoquée par la commune, faisant défaut (aff. n°2105757 jugée le même jour). À l'exigence de proportionnalité des mesures s'ajoute ainsi le refus d'étendre le champ d'application de l'article. Par-delà cette espèce, l'on pressent déjà que d'autres restrictions devront être apportées à l'utilisation d'un pouvoir aussi radical par ses effets.

TA Montpellier, 1^{ère} chambre, 29 févr. 2024, n° 2302575

« Suspension du délai de validité du permis en cas de recours déposé contre un arrêté de prorogation », Martin Morales, Maître de conférences, Université Paris-Est Créteil (membre associé au CREAM)

Dans ce jugement du 29 février 2024, le Tribunal administratif de Montpellier pourrait avoir définitivement clôt un contentieux débuté en 2012 relatif à la réalisation d'un vaste lotissement de quarante-sept lots pour une surface constructible de 20 600 m² sur un terrain situé lieu-dit « Les Crouzets » sur le territoire de la commune d'Assas.

Pour ce dernier épisode, est contestée la décision implicite de rejet née le 28 avril 2023 du silence gardé par le maire de la commune d'Assas sur la demande formulée par l'association Non au béton de prononcer un arrêté de caducité du permis d'aménager du 9 juillet 2012, à laquelle s'est substituée la décision du 5 mai 2023 par laquelle le maire a expressément rejeté cette demande.

Le 12 juillet 2012, date de la notification de l'autorisation, le délai de validité dudit permis d'aménager de deux ans laissé à son titulaire pour entamer les travaux a commencé à courir en application de l'article R. 424-17 CU applicable à la date de délivrance du permis contesté.

Un premier recours a été déposé le 22 novembre 2012 contre ce permis, ce qui eut pour effet de suspendre sa durée de validité en application de l'article R. 424-19 CU. Il est à ce titre essentiel de rappeler pour la compréhension du jugement que la suspension de ce délai de validité vise à éviter que des recours contentieux ne précipitent la caducité d'une autorisation.

Le tribunal administratif de Montpellier s'est prononcé le 19 juillet 2016 et la cour administrative d'appel de Marseille a rendu le 20 avril 2018 un arrêt rejetant l'appel interjeté l'association. Celui-ci n'ayant pas fait l'objet d'un pourvoi en cassation, il devient définitif le 21 juin 2018, date à laquelle le délai de validité du permis d'aménager a recommencé à courir.

Dans l'intervalle, l'article 1er du décret du 29 décembre 2014 prolongeant le délai de validité des permis de construire, des permis d'aménager, des permis de démolir et des décisions de non-opposition à une déclaration préalable a, pour les permis intervenus au plus tard le 31 décembre 2015, porté à trois ans le délai mentionné au premier alinéa de l'article R. 424-17 du code de l'urbanisme. En vertu de l'article 2 de ce même décret, cette modification s'applique aux autorisations en cours de validité à la date de sa publication, soit le 30 décembre 2014.

Un arrêté de prorogation a en outre été délivré le 19 novembre 2020.

À la faveur du décret du 29 décembre 2014 et de cet arrêté de prorogation, le délai de validité total du permis est passé de deux à quatre ans. Du reste, rappelons que la prorogation pour une durée d'un an d'une autorisation d'occupation des sols prend effet à l'issue de la durée de validité de l'autorisation initiale, soit, ici, au terme des trois ans.

C'était sans compter sur l'opiniâtreté de l'association Non au béton qui a également contesté cet arrêté de prorogation par un recours déposé le 18 mai 2021. Celui-ci sera rejeté par un jugement en date du 3 février 2022 par le tribunal administratif de Montpellier. Le point final de ce premier épisode contentieux interviendra le 11 août 2022, date à laquelle le Conseil d'État a rejeté un ultime pourvoi. Cette date constitue au sens de l'article R. 424-19 CU une décision juridictionnelle définitive.

Avant de déterminer si les travaux avaient été entamés durant le délai de validité du permis d'aménager, il était impératif de déterminer au préalable si celui-ci n'était pas devenu caduc par l'écoulement du temps. Ainsi, l'enjeu principal de ce litige tenait à la détermination de la date de la caducité du permis d'aménager. Plus précisément, la question se posait de savoir si le recours déposé contre un arrêté de prorogation d'un permis d'aménager suspend le délai de validité du permis d'aménager.

L'article R. 424-19 CU n'indique en effet une suspension de ce délai qu'en cas de contestation de l'autorisation ou de la non-opposition à déclaration préalable.

En d'autres termes, peut-on considérer que le recours formé par un tiers contre l'arrêté de prorogation est également, par une interprétation extensive de l'article R. 424-19 CU, une clause suspensive de délai ?

L'enjeu est important, car, dans la négative, au d'espèce, à s'en tenir au permis d'aménager initial, celui-ci devait être frappé de caducité. Au-delà du cas d'espèce, cette question n'a, sauf erreur, pas été tranchée par le Conseil d'État. Celui-ci a en revanche jugé qu'un recours formé contre un permis modificatif suspend le cours du délai de validité du permis initial (CE, 19 juin 2020, Cne de Saint Didier-au-Mont-d'Or, n° 434671), estimant que le premier se fond avec le second pour former un tout. Ce qui vaut pour la contestation du permis modificatif devait ainsi valoir en toute logique pour la contestation de l'arrêté portant prorogation du permis initial, qui se borne à prolonger la validité du permis sans le modifier et se ramène à la même opération. La solution retenue par le tribunal administratif apparaît satisfaisante.

La contestation d'un arrêté de prorogation est en effet susceptible d'avoir les mêmes conséquences que les recours dirigés contre permis initial ou un permis modificatif, à savoir retarder le début des travaux à une date ultérieure à la décision de la juridiction. La raison d'être de l'article R. 424-19 est d'empêcher les requérants de provoquer la caducité du permis. C'est également en considération de l'insécurité planant sur la construction que le Conseil d'État a jugé que la reprise du délai, corrélée au prononcé d'une décision juridictionnelle définitive, doit être fixée la date à partir de laquelle le délai d'appel ou de cassation à son encontre est expiré et non cette décision, jugement ou arrêt d'appel, a été rendue (CE, Cne de Saint Didier-au-Mont-d'Or, préc.)

Au total, il y a lieu de soutenir que l'insécurité juridique dans laquelle se trouve le pétitionnaire en cas de recours justifie une suspension de la durée de validité des autorisations pour l'ensemble des recours exercés contre les autorisations de construire, initiale et modificative, et ceux dirigés contre les arrêtés prorogeant leur durée de validité, à l'exception du recours contre un refus de permis modificatif (CE, 21 févr. 2018, Cne Crest-Voland, n° 402109).

Cela ne devrait pas conduire à étendre de manière inconsidérée la durée de validité des autorisations d'urbanisme, la jurisprudence demeurant strict sur l'écoulement du délai, lequel ne peut être interrompu lorsqu'une seule préparation aux travaux (le dépôt d'une déclaration d'ouverture de chantier : CE 7 mai 2003, n° 251196 Assoc. Sauvegarde patrimoine martiniquais) ou des travaux mineurs ont été réalisés (travaux de terrassement : CE 21 juin 2002 Cne Cannet-des-Maures). De même, la circulaire du 16 mars 1973 la circulaire du 16 mars 1973 précise que « le transfert [de permis de construire] n'apporte aucun changement à la période de validité du permis ».

En l'espèce, il ressort de l'ensemble de ces considérations et du méticuleux calcul réalisé par la partie en défense que la durée de validité du permis expirait au plus tôt le 3 mai 2023.

Pour examiner le bien-fondé du refus opposé par le maire d'Assas de prononcer la caducité du permis d'aménager, il revenait au tribunal de vérifier si des travaux significatifs ont été entrepris avant cette date (v. contrat : CE, 6 juin 1986, Syndic de copropriété SNC Val d'Isère, n° 51000). Dans l'affirmative, ceux-ci auraient eu pour effet de suspendre le délai de prescription de manière définitive, sauf à ce qu'ils s'interrompent pendant un délai supérieur à une année.

Sur ce point, le tribunal constate que des travaux d'« une importance suffisante avant la péremption du permis d'aménager autorisant le lotissement le 3 mai » ont été réalisés, à savoir un terrassement, un début de défrichement, un piquetage des voix, d'importantes excavations marquant le début des travaux de réseaux ainsi qu'un ordre de service indiquant le démarrage des travaux du lot n°1.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF de NÎMES, chambre 1, 16 avril 2024, [N°2200425](#), Association COLLECTIF DU LOZET et autres c/ Commune de Villeneuve-lez-Avignon, C+

Urbanisme et aménagement du territoire

Plans d'aménagement et d'urbanisme - Plan d'occupation des sols (POS) et plans locaux d'urbanisme (PLU) – Légalité des plans – Modification et révision des plans - Procédures de modification

Décision d'engager une procédure de modification simplifiée d'un plan local d'urbanisme – Mesure préparatoire – Existence – Conséquence – Décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir – Exclusion (1).

La décision d'engager une procédure de modification simplifiée d'un plan local d'urbanisme constitue un acte préparatoire qui ne comporte pas, en tant que tel, d'effet juridique sur les personnes soumises à la police de l'urbanisme.

1. Rapp., s'agissant de la décision d'élaborer une carte communale, CE, 19 juillet 2017, Ministre du logement et de l'habitat durable c/ M. Kosmas, n° 403805, B.

COMMENTAIRES :

TA de Nîmes, 1^{ère} chambre, 16 avril 2024, n° 2200425, *Collectif du Lozet et autres*

« Mesure préparatoire : le lancement de la procédure de modification simplifiée d'un plan local d'urbanisme n'est pas discutable devant le juge », Laura Canali, Maître de conférences, Université de Nîmes (CHROME)

D'origine purement prétorienne, la catégorie des mesures préparatoires est une qualification redoutée par les requérants qui verront se fermer les portes du juge de l'annulation. Renvoyant à des mesures qui préparent l'édiction d'une décision administrative, la mesure préparatoire ne produit aucun effet juridique à l'égard des administrés et ne peut pas, en l'absence de tout grief, faire l'objet d'un recours en excès de pouvoir (L. Desfonds, « La notion de mesure préparatoire en droit administratif français », AJDA, 2003, p. 12). Elles ont été définies par la doctrine comme « toutes les mesures, prévues ou imposées par le droit en vigueur, qui, dans le cadre d'une opération administrative d'ensemble, œuvrent à l'édiction de l'acte qui en est l'aboutissement, toutes les mesures qui convergent, contribuent, concourent à l'élaboration de l'acte final de l'administration, celui qui précisément met fin au processus décisionnel » (B. Plessix, Droit administratif général, LexisNexis, Paris, 2024, p. 934).

De nombreux pans du droit administratif sont concernés par l'adoption de mesures préparatoires, le domaine du droit de l'urbanisme ne faisant pas exception à ce constat. Plus précisément, dans le cadre de l'élaboration des plans d'urbanisme, de nombreuses décisions juridictionnelles ont permis d'identifier les mesures qualifiées de préparatoires. À cet endroit, ont pu être qualifiées de mesures préparatoires, la décision par laquelle le conseil municipal s'est prononcé en faveur de la mise en œuvre d'une procédure de modification du plan d'occupation des sols (CE, 15 févr. 1995, Asso. pour la protection des sites de Saint-Clément-des-Baleines, n° 160610) ou encore la délibération par laquelle un conseil municipal a prescrit l'élaboration d'une carte communale (CE, 19 juill. 2017, Min. du logement et de l'habitat durable c/ M. Kosmas, n° 403805).

Dans l'affaire ici commentée, le tribunal administratif de Nîmes a dû, à son tour, s'interroger sur la nature juridique de la délibération de principe adoptée le 30 septembre 2021 par le conseil municipal de la commune de Villeneuve-lez-Avignon visant à engager une procédure de modification simplifiée du plan local d'urbanisme de la commune. Plus précisément, les juges ont dû apprécier si la délibération litigieuse était une mesure préparatoire insusceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, car ne faisant pas grief pour les administrés ?

Pour rappel, à côté de la procédure de révision et de modification de droit commun des plans locaux d'urbanisme, la procédure de modification simplifiée a été adoptée par le législateur dans la loi n°2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissements publics et privés. La simplification de la procédure tient à ce que le projet de modification n'est pas soumis à enquête publique, mais fait l'objet d'une mise à disposition du public pendant trois mois. En vertu des articles L. 153-45 à L. 153-48 du code de l'urbanisme, la modification simplifiée peut être mise en œuvre pour rectifier une erreur matérielle, pour augmenter, dans la limite de 20 %, le coefficient d'emprise au sol, le coefficient d'occupation des sols ou la hauteur maximale des constructions ou encore pour supprimer les règles qui auraient pour objet ou effet d'interdire l'installation de systèmes domestiques d'énergie renouvelable ou la rénovation de bâtiments bas-carbone. Il appartient alors au maire de prendre l'initiative de la procédure de modification simplifiée, bien qu'il puisse consulter le conseil municipal pour que ce dernier délibère sur l'engagement de la procédure. En l'espèce, ce choix a été retenu par le maire de Villeneuve-lez-Avignon, lequel a sollicité une délibération du conseil municipal visant à engager la procédure de modification simplifiée. Les requérants cherchaient alors à faire annuler ladite délibération du 30 septembre 2021 par laquelle le conseil municipal de Villeneuve-lez-Avignon a prescrit l'engagement de la procédure de modification simplifiée n° 2 du plan local d'urbanisme communal, ainsi que la décision du 21 janvier 2022 rejetant le recours gracieux dirigé contre cette délibération. À cet effet, les demandeurs, un collectif d'habitants, soutenaient que les conditions d'application de l'article L. 153-45 du code de l'urbanisme relatif à la procédure de modification simplifiée n'étaient pas remplies et que la commune aurait dû opter pour une procédure de révision et non celle de la modification simplifiée.

Sans surprise, la juridiction relevant d'office un moyen unique, a décidé que la requête était irrecevable au motif que les requérants n'étant pas fondée à contester la légalité en excès de pouvoir d'un acte ne faisant pas grief. En effet, à la différence de la procédure de révision ou de modification de droit commun des plans locaux d'urbanisme, l'engagement de la procédure

de modification simplifiée n'est pas subordonné à l'intervention d'une délibération du conseil municipal (CE, 4 juin 2014, Cne de Magland, n°360950). Cette dernière lorsqu'elle survient a pour seul objet de permettre d'entamer le processus d'élaboration du document final. Elle n'a, en tant que telle, aucun effet juridique sur les administrés et fait ainsi partie des mesures de l'administration dites préparatoires. Faisant application, en l'espèce, d'une jurisprudence du Conseil d'État de juillet 2017 (CE, 19 juill. 2017, Min. du logement et de l'habitat durable c/ M. Kosmas, n°403805), le tribunal administratif de Nîmes juge la requête irrecevable au motif que la délibération du conseil municipal est une délibération de principe qui n'a pour seul effet juridique que de permettre l'édiction d'un acte administratif futur, en l'espèce l'approbation de la modification simplifiée du plan local d'urbanisme. Si la légalité de la mesure préparatoire ne peut être discutée par voie d'action, elle pourra toutefois l'être par voie d'exception à l'occasion d'un recours ultérieur formé contre la délibération finale du conseil municipal prise au terme de la procédure de modification simplifiée du plan local d'urbanisme (CE 9 janv. 1952, Vidal, Lebon p. 22 ; CE, 31 mars 2014, n° 361332). Néanmoins, il faut souligner que depuis l'introduction de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme, la voie de l'exception a été réduite, car « l'illégalité pour vice de forme ou de procédure d'un plan local d'urbanisme ne peut être invoquée par voie d'exception, après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet du document en cause. Les dispositions de l'alinéa précédent sont également applicables à l'acte prescrivant l'élaboration ou la révision d'un document d'urbanisme ». Teintée d'un fort pragmatisme contentieux visant à limiter le nombre des requêtes présentées au juge, la contestation d'une mesure préparatoire impossible par voie d'action, s'avère périlleuse par voie d'exception.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF de NÎMES, chambre 1, 19 mars 2024, [N°2200569](#), SCI Les Pastourettes Immobilier c/ Commune de Nîmes, C+

Urbanisme et aménagement du territoire

Procédures d'intervention foncière – Lotissements - Autorisation de lotir - Réalisation du lotissement - Permis de construire - Demande de permis

Cristallisation des règles d'urbanisme applicables (art. L. 442-14 du code de l'urbanisme) – Application à l'ensemble du périmètre du lotissement autorisé – Bénéfice aux demandes de permis de construire sur les parties déjà bâties incluses dans ce périmètre (art. L. 442-1-2 du code de l'urbanisme) – Existence

Durant le délai de cinq ans prévu à l'article L. 442-14 du code de l'urbanisme, les dispositions des documents d'urbanisme intervenues postérieurement à l'autorisation de lotir ne sont pas opposables aux demandes de permis de construire sur les terrains, y compris ceux déjà bâtis, inclus dans le périmètre du lotissement autorisé.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF de TOULOUSE Chambre 3, 3 juillet 2024, [N°2304502](#), M. A et Mme B C/ Commune de le Vernet, C+

Urbanisme et aménagement du territoire

Permis de construire - Contrôle des travaux - Interruption des travaux

1) Refus de dresser procès-verbal de l'illégalité d'une construction - décision du maire prise au nom de l'État - intérêt à agir des conseillers municipaux de la commune - absence – décision ne portant pas atteinte aux prérogatives de l'assemblée délibérante.

2) Refus de dresser procès-verbal de l'illégalité d'une construction - Intérêt à agir en qualité de contribuable de la commune – absence - décision sans incidence sur les finances communales

1) La décision par laquelle le maire refuse de dresser un procès-verbal d'infraction sur le fondement de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme est une décision du maire prise au nom de l'État.

Dès lors, un conseiller municipal qui souhaiterait contester une telle décision n'est pas dispensé de la démonstration de l'atteinte portée aux prérogatives de l'assemblée délibérante pour justifier de son intérêt à agir.

Or, une telle décision, prise au nom de l'État est sans incidence sur les prérogatives de l'assemblée délibérante. Par suite un conseiller municipal n'a pas intérêt à agir contre un refus de dresser un procès-verbal d'infraction.

2) La décision par laquelle le maire refuse de dresser un procès-verbal d'infraction sur le fondement de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme n'emporte par elle-même aucune incidence sur les finances communales.

Aucune dépense ne résultant pour la commune d'une construction illégale, et les taxes liées à l'urbanisme étant susceptibles d'être recouvrées indépendamment de la délivrance d'une autorisation de construire, le refus de dresser procès-verbal n'entraîne aucune perte de recette pour la commune.

Par suite, la qualité de contribuable ne confère pas un intérêt pour agir contre un refus de dresser un procès-verbal d'infraction.

1) rappr CE, 24 mai 1995, n° 150360

2) rappr CE, 1er juin 2016, Commune de Rivedoux-Plage, n° 391570

COMMENTAIRES :

TA Toulouse, 3^{ème} chambre, 3 juill. 2024, n° 2304502, *M. C. D. et Mme B. E.*

« L'absence d'intérêt à agir des élus municipaux contre la décision par laquelle le maire de la commune, en qualité d'officier de police judiciaire, agent de l'État, a refusé de dresser des procès-verbaux sur le fondement des dispositions de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme », Patrice N'Diaye, Maître de conférences, Université de Montpellier (CREAM)

Dans un jugement rendu le 3 juillet 2024, le tribunal administratif de Toulouse apporte sa contribution à la définition de l'intérêt à agir de conseillers municipaux à l'encontre de décisions prises par le maire en qualité d'officier de police judiciaire en matière d'infractions au code de l'urbanisme... et n'a pas saisi l'occasion qui lui était donnée de faire des élus locaux non seulement des défenseurs de leurs droits mais aussi du droit (Bertrand Faure, AJDA 2018, p. 1400).

En effet, au-delà de l'aspect apparemment technique de la question, se joue, avec l'accès des habitants et des élus locaux au prétoire une dimension importante de la démocratie locale. Même si cette dernière n'existe pas... dans le texte constitutionnel tout au moins, (Michel Verpeaux, « La décentralisation et la démocratie locale », Titre VII, n° 9, oct. 2022), en dehors des élections locales et des timides recours à la participation des électeurs, c'est largement par l'exercice de voies de recours que s'exprime un contrôle citoyen de l'action des collectivités territoriales et, par-là, est garantie la démocratie locale.

Par son jugement, le tribunal vient rappeler que si les élus locaux tiennent de cette qualité une large capacité d'agir en justice contre des actes dont la liste a progressivement été élargie par la jurisprudence administrative, celle-ci n'était pas pour autant sans limites et notamment à l'encontre des actes de l'exécutif pris en sa qualité d'organe d'une collectivité et, a fortiori, au nom de l'État.

Pour en venir aux faits à l'origine de la décision, au cours de l'année 2023, la présence à Vernet, commune située à 25 km au sud de Toulouse sur la rive gauche de l'Ariège, de constructions illégales a conduit à la création d'un collectif d'habitants. Prolongeant cette « mobilisation » citoyenne, deux élus au conseil municipal de la commune adressent en avril de cette même année une demande au maire d'établir des procès-verbaux d'infraction au code de l'urbanisme. La réponse apportée par le maire mettant en avant avoir porté plainte en gendarmerie, ne correspondant pas à leur demande initiale, ces élus décident donc de saisir le tribunal d'une demande d'annulation du refus du maire et d'injonction à celui-ci de dresser, dans un délai de quinze jours à compter de la notification du jugement, un procès-verbal constatant les infractions sur plusieurs parcelles cadastrées.

Le tribunal va écarter cette demande en jugeant de l'absence d'intérêt à agir des requérants tant en leur qualité d'élus municipal que de contribuable local.

Les requérants pouvaient en effet se prévaloir d'une double « casquette ». Tout d'abord de celle de membre d'une assemblée délibérante, en l'espèce le conseil municipal d'une commune de 3 000 habitants comptant par détermination de la loi 23 conseillers. Mais aussi celle de contribuable local qui reste une condition d'éligibilité qui posait moins problème dans cette affaire.

Au titre de leur qualité d'élus d'une assemblée délibérante, les requérants disposent d'un large accès au prétoire. Sur le fondement d'une jurisprudence vénérable, ils sont recevables pour attaquer un acte du maire qu'ils estimeraient relever de la compétence du conseil municipal (CE, 1^{er} mai 1903, Sieurs Bergeon, Dalle et autres, n°09132) en ne pouvant invoquer dans un premier état de la jurisprudence que des moyens tirés de la méconnaissance des prérogatives de cet organisme (CE, 4 déc. 1935, Sieur Canat et autres, n° 29260 2943 ; CE Sect., 26 oct. 1956, Demoiselle Cavalier et autres, n° 17904 et autres)

Il y a maintenant une trentaine d'années, le Conseil d'État est venu assouplir sa position en ouvrant aux membres d'une assemblée délibérante la faculté d'invoquer tout moyen à l'appui d'un recours contre les délibérations de leur assemblée, sans nécessairement « se prévaloir d'une atteinte portée à leurs prérogatives » (CE 24 mai 1995, Ville de Meudon, n° 15036). Recours pouvant être introduit par un conseiller même absent à la séance ayant conduit à l'adoption de la délibération querellée. Soucieux de faciliter les recours des élus locaux, le Conseil d'État a fait évoluer dans le même sens sa jurisprudence sur l'intérêt à agir de ceux-ci à l'encontre de contrats de recrutement des agents publics. Après avoir admis que ces contrats qui parfois dissimulent des recrutements de complaisance pouvaient faire d'un recours pour excès de pouvoir porté par les membres de l'assemblée délibérante de la collectivité (CE, Sect., 30 octobre 1998, Ville de Lisieux, n° 149662 et 149663) tout en conditionnant la recevabilité à la méconnaissance des prérogatives de l'assemblée, il a dans un second temps ouvert plus largement ce recours en acceptant que les membres de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale « eu égard aux intérêts dont ils ont la charge », pouvaient invoquer tout moyen à l'appui d'un recours contre de tels contrats de recrutement (CE, 2 mai 2015, Cne d'Aix-en-Provence, n° 373520).

Sur le terrain du contentieux contractuel (de pleine juridiction), le juge administratif fait état de la même indulgence quant à l'intérêt à agir des élus puisque ceux-ci peuvent intenter devant le juge du contrat un recours de pleine juridiction sans avoir à démontrer, à la différence des contribuables locaux, usagers, concurrent évincés, associations... qu'ils sont « susceptibles d'être lésés dans leurs intérêts de façon suffisamment directe et certaine » par ledit contrat (CE Ass., 4 avr. 2014, Dép. de Tarn-et-Garonne), les plaçant sur ce point au même niveau que le représentant de l'État chargé, aux termes de la constitution, du « contrôle administratif et du respect des lois ».

Cette évolution de la jurisprudence administrative vers une admission facilitée de l'intérêt pour agir des membres d'une assemblée délibérante contre les actes de la collectivité territoriale connaît néanmoins des limites lorsqu'il s'agit d'actes adoptés par l'exécutif (CE, 14 oct. 1977, Sieur Boyer, n° 00594) qui néanmoins laissaient une relative marge de manœuvre au tribunal que celui-ci n'a pas désiré utiliser. En exigeant qu'un conseiller municipal qui souhaite contester une décision de l'exécutif local prise au nom de l'État démontre d'une atteinte portée aux prérogatives de l'assemblée délibérante pour justifier de son intérêt à agir, le tribunal ferme en pratique la porte à toute action contentieuse contre cette décision à rebours de l'évolution de la jurisprudence plus haut retracée et « sauve » ainsi le maire d'une annulation de son refus d'exercer une compétence liée qui semblait s'imposer (CE 25 oct. 2006, Min. des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer c/ Mme Duckstein, n° 289515).

Il n'aurait pas été juridiquement aberrant de juger qu'eu égard aux intérêts dont ils ont la charge, les conseillers municipaux avaient intérêt à agir pour demander à ce que des infractions à la loi soient, a minima, constatées sur le territoire de leur commune par l'autorité qui a en charge son exécution (art. L. 2122-27 1° CGCT). L'absence d'incidences de ce refus du maire sur les prérogatives de l'assemblée municipale peut être légitimement discutée au vu de la compétence du conseil municipal pour arrêter le plan local d'urbanisme et les règles de construction sur le territoire municipal. De même que l'absence d'incidences du refus du maire sur les affaires de la commune semble faire peu de cas des risques de perception de cette décision par certains habitants comme un (mauvais) signal émis quant aux risques d'enfreindre les règles d'urbanisme dans une commune où l'interconnaissance va de soi.

Certes, le tribunal dit à bon droit que la qualité d'élus local ne confère pas celle de « mandataire judiciaire » des habitants ou de « procureur » de la collectivité mais l'insuffisante qualité du contrôle de la légalité des actes administratifs soulevée avec une certaine récurrence par le Conseil d'État (Rapport public 1992) et la Cour des comptes (Contrôle de légalité et contrôle des actes budgétaires en préfecture, nov. 2022) plaident largement en faveur d'une admission plus souple de l'intérêt à agir des élus locaux qui notamment dans des communes peu peuplées sont souvent les seuls en capacité à pouvoir utiliser la voie contentieuse à l'encontre de l'exécutif en assumant de s'exposer, hélas parfois, à des « représailles » plus ou moins directes de celui-ci.

L'organisation actuelle des collectivités territoriales et tout particulièrement des communes reposant encore largement, malgré quelques tentatives de rééquilibrage au profit des assemblées délibérantes, sur le « présidentielisme municipal » (Claude Sorbets, Pouvoirs n° 24, janvier 1983) a pour effet de ne laisser aux élus locaux comme voie de contrôle de l'action de la collectivité que la saisine du juge administratif. En l'absence de mécanismes de contrôle politique internes à la collectivité ou de contrôle citoyen, la « tutelle contentieuse » à l'initiative des élus reste encore une protection majeure de la démocratie locale qu'il importe de renforcer.

ANNEXES DECISIONS et JUGEMENTS

Cour Administrative d'Appel de TOULOUSE
1^{ère} chambre

N° 22TL21591

Lecture du jeudi 04 juillet 2024

Président
M. Barthez
Rapporteur
M. Nicolas Lafon
Rapporteur public
M. Clen

RÉPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Avocat(s)
MAGARINOS REY

Vu la procédure suivante : Procédure contentieuse antérieure :

L'association " Pour que vive la Piège ", Mme BJ... U..., épouse AH..., M. A... R..., M. Henri Commissaire, M. S... BB..., M. P... AZ..., M. AE... Q..., Mme BK... Q..., M. AB... Q..., M. AN... Q..., Mme AT... AY..., Mme D... BM..., M. AU... I..., M. AD... I..., M. K... I..., M. AJ... I..., M. BI... I..., Mme BA... I..., M. T... G..., M. AW... G..., Mme AS... BH..., M. E... AF..., M. AI... AM..., M. BL... AM..., M. Y... BG..., M. AL... BG..., M. AQ... N..., Mme AA... N..., M. C... N..., M. X... O..., M. BC... H..., M. BN... AV..., M. AR... AV..., M. B... AK..., Mme BQ..., M. AP... AO..., M. L... AC..., M. BE... J..., M. AB... AX..., M. V... AX..., M. AG... AZ..., M. Z... BD..., M. AU... M..., M. F... BO... et Mme W... BF..., épouse BP..., ont demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler l'arrêté du 27 mars 2019 du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'agriculture et de l'alimentation portant délimitation des zones agricoles défavorisées, ainsi que la décision implicite de rejet du recours gracieux dirigé contre cet acte.

Par un jugement n° 1905181 du 31 mars 2022, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté leur demande.
Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée le 15 juillet 2022, et un mémoire complémentaire enregistré le 30 janvier 2024, l'association " Pour que vive la Piège ", Mme BJ... U..., épouse AH..., M. A... R..., M. Henri Commissaire, M. S... BB..., M. P... AZ..., M. AE... Q..., Mme BK... Q..., M. AB... Q..., M. AN... Q..., Mme AT... AY..., Mme D... BM..., M. AU... I..., M. AD... I..., M. K... I..., M. AJ... I..., M. BI... I..., Mme BA... I..., M. T... G..., M. AW... G..., Mme AS... BH..., M. E... AF..., M. AI... AM..., M. BL... AM..., M. Y... BG..., M. AL... BG..., M. AQ... N..., Mme AA... N..., M. C... N..., M. X... O..., M. BC... H..., M. BN... AV..., M. AR... AV..., M. B... AK..., Mme BQ..., M. AP... AO..., M. L... AC..., M. BE... J..., M. AB... AX..., M. V... AX..., M. AG... AZ..., M. Z... BD..., M. AU... M..., M. F... BO... et Mme W... BF..., épouse BP..., représentés par Me Magarinos-Rey, demandent à la cour :

1°) avant-dire droit, d'enjoindre à l'Etat de produire plusieurs pièces relatives aux données utilisées pour calculer le taux de contrainte applicable à chacune des communes de la Piège :

- les données à l'échelle communale permettant de vérifier le classement au titre de l'homogénéité territoriale ;

- les analyses détaillées par commune, faisant apparaître la superposition des différentes couches de sols (Unités Typologiques de Sols et Unités Cartographiques de Sols) et le résultat de l'union de chaque couche, avec le découpage précis des polygones de sols et leur description précise ;
- la base de données sol utilisée pour attribuer à chaque Unité Typologique de Sols identifiée le taux de contrainte pour les différents critères biophysiques ;
- les tableaux par commune décrivant la composition des Unités Typologiques de Sols présentes ;
- les couches cartographiques de délimitation des Unités Cartographiques de Sols et de la surface agricole utile ;
- les méthodes de calcul et de pondération utilisées pour déterminer le taux de contrainte pour chacun des critères biophysiques ;

2°) d'annuler le jugement du 31 mars 2022 ;

3°) d'annuler l'arrêté du 27 mars 2019, en tant qu'il ne classe pas au titre des zones agricoles défavorisées autres que les zones de montagne les communes de Saint-Julien-de-Briola, Plaigne, Fanjeaux, Belpech, Cazalrenoux, Hounoux, Saint-Gaudéric, Fonters-du-Razès, Saint-Sernin, Gaja-la-Selve, Pécharic-et-le-Py, Mayreville, Saint-Amans, Lignairolles, Cahuzac, La Cassaigne, La Courtète, Orsans, Pech-Luna et Peyrefittesur-l'Hers, ainsi que la décision implicite de rejet du recours gracieux dirigé contre cet acte ;

4°) à titre subsidiaire, de surseoir à statuer et de saisir la Cour de justice de l'Union européenne de la question préjudicielle suivante : " La décision d'exécution de la Commission du 27 février 2019 portant approbation de la modification du cadre national de la France en vue d'un soutien du Fonds européen agricole pour le développement rural est-elle conforme au règlement n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural " , subdivisée en onze questions ;

5°) 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.

Ils soutiennent que :

- le refus de communiquer les données ayant permis de calculer les taux de contraintes biophysiques a créé une rupture d'égalité des armes méconnaissant l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- les données utilisées pour déterminer les critères biophysiques annexés au cadre national et mobilisées pour le classement en zones agricoles défavorisées, qui sont imprécises et non-objectives, ne reposent pas sur des preuves scientifiques solides, exigées par le considérant 26 du règlement (UE) n° 1305/2013 du 17 décembre 2013 ;
- les vingt communes en cause remplissent les critères biophysiques exigés et doivent être regardées comme n'ayant pas surmonté les contraintes naturelles qu'elles subissent ;
- l'absence de classement des communes énoncées précédemment en zone soumise à des contraintes spécifiques au titre de l'homogénéité territoriale, alors qu'elles appartiennent à un petit ensemble géographique enclavé au sein de zones défavorisées et satisfont au critère " parcellaire morcelé " et à l'exercice d'affinement, est entachée d'erreur manifeste d'appréciation.

Par un mémoire en défense, enregistré le 30 octobre 2023, le ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire conclut au rejet de la requête.

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

Une ordonnance du 16 mai 2024 a prononcé la clôture de l'instruction à la date de son émission en application des articles R. 611-11-1 et R. 613-1 du code de justice administrative.

Un mémoire et des pièces complémentaires ont été produits par l'association " Pour que vive la Piège " et autres, le 7 juin 2024, et communiqués au titre des dispositions de l'article R. 613-1-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- le décret n° 2019-243 du 27 mars 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. Lafon,
- les conclusions de M. Clen, rapporteur public,
- et les observations de Me Magarinos-Rey pour l'association " Pour que vive la Piège " et autres.

Une note en délibéré présentée pour l'association " Pour que vive la Piège " et autres, par Me Magarinos-Rey, a été enregistrée le 21 juin 2024.

Considérant ce qui suit :

1. Par un décret du 27 mars 2019 relatif à la révision des critères de délimitation des zones agricoles défavorisées autres que les zones de montagne, le Premier ministre a donné effet aux éléments de définition des zones soumises à des contraintes naturelles et des zones soumises à des contraintes spécifiques. Sur le fondement de ce décret, le ministre de l'économie et des finances et le ministre de l'agriculture et de l'alimentation ont pris, le même jour, un arrêté par lequel ils ont fixé la liste des communes et parties de communes classées au titre de ces deux types de zones. L'association " Pour que vive la Piège " et quarante-quatre exploitants agricoles ont demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler cet arrêté portant délimitation des zones agricoles défavorisées, ainsi que la décision implicite de rejet du recours gracieux qu'ils avaient présenté contre cet acte. Par un jugement du 31 mars 2022, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté leur demande. Les requérants doivent être regardés comme faisant appel de ce jugement, en ce qu'il rejette leur demande dirigée contre l'arrêté du 27 mars 2019 en tant qu'il ne classe pas au titre des zones agricoles défavorisées autres que les zones de montagne les communes de Saint-Julien-de-Briola, Plaigne, Fanjeaux, Belpech, Cazalrenoux, Hounoux, Saint-Gaudéric, Fonters-du-Razès, Saint-Sernin, Gaja-la-Selve, Pécharic-et-le-Py, Mayreville, Saint-Amans, Lignairolles, Cahuzac, La Cassaigne, La Courtète, Orsans, PechLuna et Peyrefitte-sur-l'Hers (Aude).

Sur le bien-fondé du jugement :

2. Aux termes de l'article 31 du règlement (UE) n° 1305/2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural : " 1. Les paiements destinés aux agriculteurs situés dans des zones de montagne et d'autres zones soumises à des contraintes naturelles ou autres contraintes spécifiques sont accordés annuellement par hectare de surface agricole, afin d'indemniser les agriculteurs pour tout ou partie des coûts supplémentaires et de la perte de revenu résultant de ces contraintes pour la production agricole dans la zone concernée (...) ". Le paragraphe 3 de l'article 32 du même règlement dispose que : " Afin de pouvoir bénéficier des paiements prévus à l'article 31, les zones autres que les zones de montagne sont considérées comme soumises à des contraintes naturelles importantes lorsqu'au moins 60 % de la surface agricole remplit au moins l'un des critères énumérés à l'annexe III, à la valeur seuil indiquée. / Le respect de ces conditions est assuré au niveau des unités administratives locales (niveau "UAL 2") ou au niveau d'une unité locale nettement délimitée qui couvre une zone géographique clairement d'un seul tenant et dotée d'une identité économique et administrative définissable. / Lorsqu'ils délimitent les zones concernées par le présent paragraphe, les États membres procèdent à un exercice d'affinement basé sur des critères objectifs, afin d'exclure les zones dans lesquelles des contraintes naturelles importantes, visées au premier alinéa, ont été démontrées, mais ont été surmontées par des investissements ou par l'activité économique, ou par une productivité normale des terres dûment attestée, ou dans lesquelles les méthodes de production ou les systèmes agricoles ont compensé la perte de revenus ou les coûts supplémentaires visés à l'article 31, paragraphe 1 ". L'annexe III à ce règlement, intitulé " Critères biophysiques pour la délimitation des zones soumises à des contraintes naturelles ", identifie notamment,

s'agissant de la texture et de la pierrosité défavorables des sols, un minimum de 15 % du volume de la couche arable constitué de matériaux grossiers, notamment d'affleurements rocheux et de grosses pierres, s'agissant de la faible profondeur d'enracinement, un seuil égal à 30 centimètres et, s'agissant du relief, une dénivellation supérieure ou égale à 15 % par rapport à la distance planimétrique.

3. Aux termes de l'article D. 113-13 du code rural et de la pêche maritime : " Les zones agricoles défavorisées comprennent des zones de montagne ainsi que d'autres zones dans lesquelles l'activité agricole est nécessaire afin d'assurer le maintien d'un minimum de peuplement et la sauvegarde de l'espace naturel ". L'article D. 113-15 du même code, issu du décret du 27 mars 2019 évoqué au point 1, prévoit que : " Les autres zones agricoles défavorisées sont constituées : / - des zones autres que les zones de montagne qui sont soumises à des contraintes naturelles importantes, dites ZSCN, telles que définies au 3 de l'article 32 du règlement (UE) n° 1305/2013 du 13 décembre 2013 ; / - des autres zones soumises à des contraintes spécifiques, dites ZSCS, telles que définies au 4 de l'article 32 du règlement (UE) n° 1305/2013 du 13 décembre 2013. / Leurs éléments de définition sont ceux précisés dans le cadre national, pris en application du 3 de l'article 6 du règlement (UE) n° 1305/2013 du 13 décembre 2013, approuvé par la décision d'exécution C (2019) 1769 de la Commission du 27 février 2019 ". Les conditions relatives aux contraintes naturelles importantes fixées par l'article 32 du règlement du 17 décembre 2013 doivent être respectées au niveau de la commune, unité administrative locale retenue pour sa mise en œuvre.

4. D'une part, il ressort des pièces du dossier, notamment d'un rapport d'expertise établi par un expert pédologue, que 60 % à 88 % des surfaces agricoles utiles de chacune des vingt communes évoquées au point 1 présentent une pente supérieure à 15 %, au moins 15 % du volume de couche arable constitués de matériaux grossiers, notamment de particules minérales d'un diamètre supérieur à 2 millimètres, seuil communément admis pour caractériser l'existence de tels matériaux, ou une profondeur d'enracinement inférieure ou égale à 30 centimètres. Cette expertise repose sur le registre parcellaire graphique de 2022, sur une cartographie à l'échelle 1/25 000^{ème} de la Piège, réalisée en 2024 par un ancien ingénieur de l'Institut national de la recherche agronomique, répertoriant vingt-huit unités cartographiques de sol, subdivisées par types de sol, et confirmée par la réalisation en fin d'année 2023 de vingt-six descriptions de profils sur fosses pédologiques et de sondages à partir de six-cent-dix-neuf points d'observation, ainsi que sur un modèle numérique d'altimétrie de l'Institut national de l'information géographique et forestière. Elle rapporte à chacune des surfaces agricoles utiles correspondantes les coefficients de surface soumise à contraintes de sol constatés pour chaque unité cartographiée. Elle a par ailleurs intégré la contrainte de la pente supérieure à 15 %, tout en veillant à ne pas prendre en compte d'éventuels cumuls de contraintes sur une même parcelle. Ces constatations étayées et l'évaluation précise qui en découle sont corroborées par une note de la chambre d'agriculture de l'Aude du 9 octobre 2018 et par un document, sollicité par la cour, détaillant les surfaces agricoles utiles soumises à contraintes de sol retenues par l'expert pour deux des vingt communes, lesquelles ont été évaluées à partir de l'application de coefficients de type de sol pour chaque unité cartographique constatée. Ces conclusions ne sont pas contestées par le ministre, qui a eu recours à des données biophysiques moins précises pour délimiter les zones soumises à contraintes naturelles ou spécifiques et qui n'apporte aucun élément de démonstration s'agissant de l'absence de contraintes suffisantes au niveau de chacune des communes en cause. Il ne conteste pas davantage que les conclusions de l'expert étaient valables à la date de l'arrêté attaqué. Il résulte de ce qui précède que les zones correspondant aux vingt communes mentionnées dans les conclusions des requérants doivent être considérées comme soumises à des contraintes naturelles importantes, au sens du paragraphe 3 de l'article 32 du règlement du 17 décembre 2013.

5. D'autre part, aux termes de l'annexe au cadre national approuvé par la décision d'exécution C (2019) 1769 de la Commission du 27 février 2019, intitulée " Définitions et méthodologie dans l'Hexagone pour les ZSCN (sous mesure 13.2) et pour les ZSCS (sous-mesure 13.3) " : " I. Introduction / 1. Zones soumises à des contraintes naturelles (ZSCN) / (...) III. Réglage fin technico-économique / Dans un deuxième temps, il est appliqué à l'ensemble des communes classées par les critères biophysiques tels que présentés ci-dessus, un " réglage fin " qui s'attache à vérifier que les communes n'ont pas surmonté leurs contraintes au niveau " technico-économique ". / Celui-ci est basé sur leur Production Brute Standard par hectare (PBS/ha), leur

chargement, en Unité Gros Bétail Alimentation Grossière par hectare de Surface Fourragère Principale (UGB AG/ha de SFP) et le rendement blé tendre moyen (par département). Les deux premières données sont utilisées à l'échelle de la Petite Région Agricole. / (...) / III. Critères technico-économiques / Le dernier traitement dit de " réglage fin " correspond à l'application d'un filtre basé sur les données techniques et économiques des communes afin de vérifier qu'elles n'ont pas surmonté leurs contraintes au niveau " technico-économique ". Ces données, issues du RA 2010, combinées aux résultats issus des traitements sur les critères biophysiques, vont permettre d'établir la liste des communes classées en ZSCN (...) / Le réglage fin appliqué pour établir le zonage définitif se base sur la Production Brute Standard par hectare (PBS/ha), le chargement, en Unité Gros Bétail Alimentation Grossière par hectare de Surface Fourragère Principale (UGB AG/ha de SFP) et le rendement moyen. / (...) / Les communes classées par les critères biophysiques qui ont une PBS/ha inférieure ou égale à 80% PBS/ha nationale (PBS 2010) soit 1858 euros /ha, et une UGB AG/ha de SFP inférieure ou égale à 1,4 sont classées ZSCN (ou ZSCS), les autres sont exclues du zonage. La PBS/ha et l'UGB AG/ha de SFP sont utilisées à l'échelle de la petite région agricole (PRA). (...) Dans ce " réglage fin ", le rendement céréalier est également utilisé afin d'exclure les zones à fort rendement (rendement blé tendre inférieur ou égal à moyenne nationale 72,6 qx/ha) (...)." .

6. Il ressort des pièces du dossier, en particulier des extraits produits par les requérants du tableau des valeurs retenues pour les communes de l'Hexagone, disponible sur le site internet du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, que la production brute standard par hectare et le chargement, en unité gros bétail alimentation grossière par hectare de surface fourragère principale, de la petite région agricole " Volvestre et Razès ", unité locale de référence à laquelle appartiennent les vingt communes en cause, s'élèvent respectivement à 1 432 euros et à 0,5, soit des valeurs inférieures aux plafonds mentionnés à l'annexe au cadre national citée au point 5. Par ailleurs, le rendement blé tendre moyen retenu pour les mêmes communes, situées dans le département de l'Aude, à hauteur de 49,2 quintaux à l'hectare, est inférieur à la moyenne nationale de 72,6. Il en résulte que ces communes remplissent les critères utilisés pour l'exercice d'affinement et doivent être regardées comme n'ayant pas surmonté les contraintes naturelles importantes qu'elles subissent, retenues au point 4. Par voie de conséquence, leur absence de classement en zone agricole défavorisée méconnaît les dispositions précitées.

7. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens, que les requérants sont fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté leur demande, en ce qu'elle tendait à l'annulation, d'une part, de l'arrêté du 27 mars 2019 en tant qu'il ne classe pas au titre des zones agricoles défavorisées autres que les zones de montagne les communes de Saint-Julien-de-Briola, Plaigne, Fanjeaux, Belpech, Cazalrenoux, Hounoux, Saint-Gaudéric, Fonters-du-Razès, Saint-Sernin, Gaja-la-Selve, Pécharic-et-le-Py, Mayreville, Saint-Amans, Lignairolles, Cahuzac, La Cassaigne, La Courtète, Orsans, Pech-Luna et Peyrefitte-sur-l'Hers, d'autre part et dans la même mesure, de la décision implicite de rejet du recours gracieux dirigé contre cet acte.

Sur les frais liés au litige :

8. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme globale de 2 000 euros à verser aux requérants sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1er : L'arrêté du 27 mars 2019 est annulé en tant qu'il ne classe pas au titre des zones agricoles défavorisées autres que les zones de montagne les communes de Saint-Julien-de-Briola, Plaigne, Fanjeaux, Belpech, Cazalrenoux, Hounoux, Saint-Gaudéric, Fonters-du-Razès, Saint-Sernin, Gaja-la-Selve, Pécharic-et-le Py, Mayreville, Saint-Amans, Lignairolles, Cahuzac, La Cassaigne, La Courtète, Orsans, Pech-Luna et Peyrefitte-sur-l'Hers et la décision implicite de rejet du recours gracieux dirigé contre cet acte est annulée dans la même mesure.

Article 2 : Le jugement n° 1905181 du tribunal administratif de Montpellier du 31 mars 2022 est réformé en ce qu'il a de contraire au présent arrêt.

Article 3 : L'Etat versera à l'association " Pour que vive la Piège " et autres la somme globale de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à l'association " Pour que vive la Piège ", première dénommée, pour l'ensemble des requérants, et au ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire.

Copie en sera adressée au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique. Délibéré après l'audience du 20 juin 2024, où siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 4 juillet 2024. Le rapporteur,

N. Lafon

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 et au ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire en ce qui les 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.

Cour Administrative d'Appel de TOULOUSE

4ème chambre

N° 21TLo4249

Lecture du jeudi 01 février 2024

Président

M. CHABERT

Rapporteur

M. Xavier HAÏLI

Rapporteur public

Mme MEUNIER-GARNER

RÉPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Avocat(s)

CABINET CAROLINE JAUFFRET

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 26 octobre 2021 sous le n° 21MAo4249 au greffe de la cour administrative d'appel de Marseille et ensuite sous le n° 21TLo4249 au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse, puis deux mémoires enregistrés les 17 février 2022 et 21 février 2023, la société par actions simplifiée (SAS) Cardis, représentée par Me Gras, demande à la cour, dans le dernier état de ses écritures :

- 1°) d'annuler l'arrêté du 7 septembre 2021 par lequel le maire de Carpentras a rejeté sa demande de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale pour l'extension du bâtiment existant avec agrandissement de la surface de vente d'un supermarché à l'enseigne " Super U " et de la réserve, avec création d'un " drive " et de locaux sociaux ainsi que le réaménagement et l'agrandissement du parking par de nouvelles places perméables ;
- 2°) d'enjoindre à la Commission nationale d'aménagement commercial de statuer à nouveau sur sa demande dans un délai de quatre mois à compter de la notification de l'arrêt à intervenir et au maire de Carpentras de réexaminer également sa demande ;
- 3°) de mettre à la charge de la société Carpendis une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ainsi que la même somme à la charge de l'Etat sur le même fondement.

Elle soutient que :

- sa requête, enregistrée dans le délai de deux mois francs après la notification de la décision de refus, est recevable ;
- l'intervention volontaire tardive de la Commission nationale d'aménagement commercial, qui a eu pour effet de retarder le jugement de l'affaire, est irrecevable ;
- la fin de non-recevoir opposée par la Commission nationale d'aménagement commercial, intervenante, est irrecevable comme constituant des conclusions propres ;
- l'avis défavorable de la Commission nationale d'aménagement commercial est entaché de motifs erronés et étrangers à son appréciation ;
- l'avis de cette commission est entaché d'une insuffisante motivation et d'une incompétence négative en se bornant à recopier l'avis du ministre en charge du commerce, en méconnaissance de l'article R. 752-38 du code de commerce ;
- cet avis défavorable a été pris à l'issue d'une procédure irrégulière au regard de l'article R. 752-36 du code de commerce car il n'est pas démontré que le maire de Mazan et que le représentant du comité écologique Comtat Ventoux ont respecté le délai de cinq jours avant la réunion pour demander leur audition et qu'ils étaient habilités à présenter leurs observations ;
- l'avis défavorable de la Commission nationale d'aménagement commercial a été pris à l'issue d'une

procédure irrégulière au regard de l'article R. 752-36 du code de commerce car il est impossible que l'avis du ministre en charge de l'urbanisme ait pu être transmis cinq jours avant la réunion, cette irrégularité ayant eu une influence sur la décision ;

- enfin, alors que la Commission nationale d'aménagement commercial était tenue d'entendre l'ensemble des personnes qui ont assisté à l'audition et qui avaient demandé à être entendues, elle n'a pas entendu le président de la société Cardis, un conseil et le maître d'œuvre en méconnaissance de l'article R. 752-36 du code de commerce, et qu'il n'est pas possible de s'assurer de l'audition par audioconférence du président du comité écologique ;

- les motifs opposés par la Commission nationale d'aménagement commercial à son projet sont entachés d'erreurs d'appréciation, au regard d'un prétendu séquençage du projet, au regard de la présence d'un " drive " piéton, et au regard des objectifs et critères mentionnés aux articles L. 750-1 et L. 752-6 du code de commerce en ce qui concerne l'aménagement du territoire, le développement durable, la prétendue incomplétude de l'étude d'impact et la protection du consommateur.

Par un mémoire en défense enregistré le 16 décembre 2021, la société par actions simplifiée (SAS) Carpendis, représentée par Me Jauffret, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de la société Cardis la somme de 4 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Par un mémoire en intervention volontaire enregistré le 22 novembre 2022, la Commission nationale d'aménagement commercial, représentée par son président, conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que :

- la requête dirigée contre son avis défavorable revêtant un caractère d'acte préparatoire est irrecevable
- à titre subsidiaire, les moyens invoqués ne sont pas fondés.

La clôture de l'instruction a été fixée en dernier lieu au 24 mars 2023 par une ordonnance en date du 9 mars 2023 Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de commerce ;
- 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,
- les observations de Me Senanedsh représentant la société Cardis ;
- et les observations de Me Jauffret représentant la société Carpendis.

Une note en délibéré présentée la société Cardis, représentée par Me Senanedsh, a été enregistrée le 23 janvier 2024.

Considérant ce qui suit :

1. La société Cardis a déposé une demande de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale, le 16 décembre 2020, pour l'extension du bâtiment existant avec agrandissement de la surface de vente d'un supermarché et de la réserve à l'enseigne " Super U ", avec création d'un " drive " et de locaux sociaux ainsi que le réaménagement et l'agrandissement du parking par de nouvelles places perméables, sur le territoire de la commune de Carpentras (Vaucluse). Le 24 février 2021, la commission départementale d'aménagement commercial de Vaucluse a rendu un avis favorable sur ce projet. Sur recours formé notamment par la société Carpendis, exploitant un magasin à l'enseigne " Intermarché " sur le territoire de la même commune, après avis défavorable du 31 mai 2021 du ministre en charge du

commerce et après avis défavorable du 9 juin 2021 du ministre en charge de l'urbanisme, la Commission nationale d'aménagement commercial a émis le 10 juin 2021 un avis défavorable sur le projet. Par un arrêté du 7 septembre 2021, le maire de Carpentras a rejeté la demande de permis de construire présentée le 28 décembre 202. Par la présente requête, la société Cardis demande l'annulation de cet arrêté.

Sur l'intervention et la recevabilité des conclusions de la Commission nationale d'aménagement commercial :

2. Aux termes de l'article L. 425-4 du code de l'urbanisme : " Lorsque le projet est soumis à autorisation d'exploitation commerciale au sens de l'article L. 752-1 du code de commerce, le permis de construire tient lieu d'autorisation dès lors que la demande de permis a fait l'objet d'un avis favorable de la commission départementale d'aménagement commercial ou, le cas échéant, de la commission nationale d'aménagement commercial (...). ". Aux termes de l'article L. 752-17 du code de commerce : " I.- Conformément à l'article L. 425-4 du code de l'urbanisme, le demandeur, le représentant de l'Etat dans le département, tout membre de la commission départementale d'aménagement commercial, tout professionnel dont l'activité, exercée dans les limites de la zone de chalandise définie pour chaque projet, est susceptible d'être affectée par le projet ou toute association les représentant peuvent, dans le délai d'un mois, introduire un recours devant la Commission nationale d'aménagement commercial contre l'avis de la commission départementale d'aménagement commercial. / La Commission nationale d'aménagement commercial émet un avis sur la conformité du projet aux critères énoncés à l'article L. 752-6 du présent code, qui se substitue à celui de la commission départementale. En l'absence d'avis exprès de la commission nationale dans le délai de quatre mois à compter de sa saisine, l'avis de la commission départementale d'aménagement commercial est réputé confirmé. / A peine d'irrecevabilité, la saisine de la commission nationale par les personnes mentionnées au premier alinéa du présent I est un préalable obligatoire au recours contentieux dirigé contre la décision de l'autorité administrative compétente pour délivrer le permis de construire (...). ". 3. Il résulte des dispositions de l'article L. 425-4 du code de l'urbanisme et des articles L. 752-17 et R. 751-8 du code de commerce, que l'avis de la Commission nationale d'aménagement commercial a le caractère d'un acte préparatoire à la décision prise par l'autorité administrative sur la demande de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale, seule décision susceptible de recours contentieux, et qu'il en va ainsi quel que soit le sens de l'avis de la Commission nationale d'aménagement commercial. Il résulte également de ces mêmes dispositions que, lorsque l'avis de la Commission nationale d'aménagement commercial est défavorable, le permis de construire ne peut être délivré. En conséquence, l'Etat a la qualité de partie au litige devant une cour administrative d'appel, saisie en premier et dernier ressort d'un recours pour excès de pouvoir, formé par l'une des personnes mentionnées à l'article L. 752-17 du code de commerce, tendant à l'annulation de la décision prise par l'autorité administrative sur la demande de permis de construire en tant qu'elle concerne l'autorisation d'exploitation commerciale. Enfin, en vertu des articles L. 752-17 et R. 751-8 du code de commerce, le président de la Commission nationale d'aménagement commercial a qualité pour représenter l'Etat devant les juridictions administratives dans ces litiges et peut signer, par dérogation au second alinéa de l'article R. 432-4 du code de justice administrative, les recours et mémoires présentés devant une cour administrative d'appel au nom de l'Etat. Par suite, les écritures présentées par cette commission devant la cour ne sauraient être qualifiées d'intervention volontaire au sens de l'article R. 632-1 du code de justice administrative. Par voie de conséquence, et en tout état de cause, les fins de non-recevoir opposées par la société requérante, en tant que l'intervention volontaire de la Commission nationale d'aménagement commercial serait irrecevable car venant " retarder le traitement de l'affaire " et en tant qu'elle formule des conclusions propres irrecevables, ne peuvent qu'être écartées.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

4. Aux termes de l'article L. 752-1 du code de commerce : " Sont soumis à une autorisation d'exploitation commerciale les projets ayant pour objet : / 1° La création d'un magasin de commerce de détail d'une surface de vente supérieure à 1 000 mètres carrés, résultant soit d'une construction nouvelle, soit de la transformation d'un immeuble existant ; / (...) ". L'article L. 425-4 du code de l'urbanisme dispose que : " Lorsque le projet est soumis à autorisation d'exploitation commerciale au sens de l'article L. 752-1 du code de commerce, le permis de construire tient lieu d'autorisation dès lors que la demande de permis a fait l'objet d'un avis favorable de la commission départementale d'aménagement commercial ou, le cas échéant, de la Commission nationale d'aménagement commercial. (...) ".

5. Il ressort des pièces du dossier et notamment de la demande d'autorisation présentée par la société

Cardis que le projet de magasin en litige porte sur l'extension de 725 m² de la surface de vente d'un supermarché à l'enseigne " Super U " passant de 998 m² à 1 723 m² et la création d'un point permanent de retrait des marchandises par la clientèle d'achats au détail, commandés par voie télématique, organisé pour l'accès en automobile comprenant six pistes de ravitaillement et 441 m² d'emprise au sol affectés au retrait des marchandises, à Carpentras. En application des dispositions précitées, le maire de Carpentras était donc lié par l'avis défavorable rendu par la Commission nationale d'aménagement commercial dans sa séance du 10 juin 2021 et ne pouvait, par conséquent, que rejeter la demande de permis de construire déposée le 28 décembre 2020. Par les moyens qu'elle soulève à l'appui de son recours dirigé contre le refus de permis de construire, la société requérante invoque l'illégalité de cet avis défavorable. Il s'ensuit que la fin de non-recevoir opposée par la Commission nationale d'aménagement commercial à la requête de la société requérante tirée de ce que son avis ne constitue qu'un acte préparatoire insusceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ne peut être qu'écartée.

En ce qui concerne la régularité de l'avis défavorable de la Commission nationale d'aménagement commercial :

6. Aux termes de l'article R. 752-35 du code de commerce : " La commission nationale se réunit sur convocation de son président. / Cinq jours au moins avant la réunion, chacun des membres reçoit, par tout moyen, l'ordre du jour ainsi que, pour chaque dossier : / 1° L'avis ou la décision de la commission départementale ; / 2° Le procès-verbal de la réunion de la commission départementale ; / 3° Le rapport des services instructeurs départementaux ; / 4° Le ou les recours à l'encontre de l'avis ou de la décision ; / 5° Le rapport du service instructeur de la commission nationale ". Aux termes de l'article R. 752-36 du même code : " La commission nationale entend toute personne qui en fait la demande écrite au secrétariat, en justifiant les motifs de son audition, au moins cinq jours avant la réunion. / Sont dispensés de justifier les motifs de leur audition : l'auteur du recours devant la commission nationale, le demandeur (...). / (...) Le commissaire du Gouvernement présente et communique à la commission nationale les avis des ministres chargés de l'urbanisme et du commerce. Après audition des parties, il donne son avis sur les demandes. ".

7. En premier lieu, si la société requérante fait valoir que l'avis de la Commission nationale d'aménagement commercial est irrégulier faute pour ses membres d'avoir reçu l'avis rendu le 9 juin 2021 par le ministre chargé de l'urbanisme au moins cinq jours avant la réunion du 3 décembre 2019, aucune disposition du code du commerce ne prévoit une telle transmission aux membres de la commission nationale concomitamment à leur convocation ou préalablement à la réunion. Par suite, ce moyen tiré du vice de procédure doit être écarté.

8. En deuxième lieu, s'il ressort des pièces du dossier que le maire de Mazan et le représentant du comité écologique Comtat Ventoux n'ont été auditionnés par audioconférence, sur leur demande écrite du 8 juin 2021 en vue de l'examen du projet, que lors de la séance de la Commission nationale d'aménagement commercial du 10 juin 2021, soit moins de cinq jours avant la réunion, il est constant que ces personnes se sont prononcées défavorablement sur le projet porté par la société pétitionnaire. Par suite, alors que la société Cardis n'établit pas en quoi ce délai irrégulier d'audition de personnes extérieures l'aurait privée effectivement d'une garantie et aurait pu avoir une incidence sur le sens de l'avis rendu par la commission nationale, cette circonstance n'a pas été de nature à vicier la procédure. Par ailleurs, si la société requérante fait valoir qu'il n'est pas possible de s'assurer de l'identité du représentant du comité écologique Comtat Ventoux en l'absence d'indication des coordonnées téléphoniques du comité, cette seule allégation ne suffit pas à remettre en cause la régularité du déroulement de la séance. En outre, aucune disposition n'impose à la commission d'apprécier la validité de l'habilitation du représentant de la personne morale qui a sollicité son audition par demande écrite. Enfin, il ne ressort pas des pièces du dossier que ces conditions d'audition ont été de nature à fausser l'accès et l'appréciation de la commission à l'ensemble des informations contenues dans le dossier s'agissant d'observations déjà formulées dans le rapport d'instruction défavorable établi par les services de l'Etat pour la Commission nationale d'aménagement commercial.

9. En troisième lieu, il ressort des pièces du dossier, en particulier du compte rendu d'audition de la séance de la commission nationale du 10 juin 2021 que M. Renet, président de la société Cardis, M. B..., conseil de la société Aqueduc, M. A..., architecte, et Me Demaret, avocat, personnes auditionnées à leur demande et favorables au projet ont été mis à même de présenter des observations circonstanciées à l'appui de la demande d'autorisation en litige. La société requérante n'apporte aucun élément précis de nature à étayer

ses allégations selon lesquelles l'audition se serait déroulée dans des conditions techniques insatisfaisantes. Par suite, alors au surplus que la société requérante avait déjà pu faire valoir ses observations avant la séance en répondant aux questions qui lui avaient été adressées par le service instructeur, le moyen tiré de ce que l'avis de la commission du 10 juin 2021 aurait été rendu à l'issue d'une procédure irrégulière doit être écarté.

10. Aux termes de l'article L. 752-20 du code de commerce : " Les décisions de la commission nationale (...) doivent être motivées conformément aux articles L. 211-2 à L. 211-7 du code des relations entre le public et l'administration ". Aux termes de l'article R. 752-38 du même code, relatif au recours contre les décisions ou avis des commissions départementales d'aménagement commercial présenté devant la Commission nationale d'aménagement commercial : " (...) L'avis ou la décision est motivé (...) ". Cette obligation de motivation n'implique pas que la commission nationale soit tenue de prendre explicitement parti sur le respect, par le projet qui lui est soumis, de chacun des objectifs et critères d'appréciation fixés par les dispositions législatives applicables.

11. L'avis défavorable émis par la Commission nationale d'aménagement commercial le 10 juin 2021 énonce en termes suffisamment précis les considérations de droit et de fait qui en constituent le fondement, notamment les raisons pour lesquelles le projet de la société pétitionnaire lui paraît ne pas répondre aux critères visés à l'article L. 752-6 du code de commerce. Il satisfait ainsi à l'obligation de motivation par l'article R. 752-38 du même code. Par ailleurs, il ne ressort pas des termes de l'avis de la commission que celle-ci se serait crue liée par l'avis du ministre en charge de l'économie en date du 31 mai 2021. Enfin, la circonstance que la motivation de l'avis défavorable de la commission nationale serait fondée sur des motifs étrangers à ceux fixés à l'article L. 752-6 du code du commerce est sans influence sur la régularité en la forme de l'avis de la commission.

En ce qui concerne les motifs de l'avis défavorable de la Commission nationale d'aménagement commercial :

12. Aux termes de l'article L. 750-1 du code de commerce : " Les implantations, extensions, transferts d'activités existantes et changements de secteur d'activité d'entreprises commerciales et artisanales doivent répondre aux exigences d'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de la qualité de l'urbanisme. Ils doivent en particulier contribuer au maintien des activités dans les zones rurales et de montagne ainsi qu'au rééquilibrage des agglomérations par le développement des activités en centre-ville et dans les zones de dynamisation urbaine. / Dans le cadre d'une concurrence loyale, ils doivent également contribuer à la modernisation des équipements commerciaux, à leur adaptation à l'évolution des modes de consommation et des techniques de commercialisation, au confort d'achat du consommateur et à l'amélioration des conditions de travail des salariés. ". L'article L. 752-6 du même code dispose : " I.- L'autorisation d'exploitation commerciale mentionnée à l'article L. 752-1 est compatible avec le document d'orientation et d'objectifs des schémas de cohérence territoriale ou, le cas échéant, avec les orientations d'aménagement et de programmation des plans locaux d'urbanisme intercommunaux comportant les dispositions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 151-6 du code de l'urbanisme. / La commission départementale d'aménagement commercial prend en considération : / 1° En matière d'aménagement du territoire ; / a) La localisation du projet et son intégration urbaine ; / b) La consommation économe de l'espace, notamment en termes de stationnement ; / c) L'effet sur l'animation de la vie urbaine, rurale et dans les zones de montagne et du littoral ; / d) L'effet du projet sur les flux de transports et son accessibilité par les transports collectifs et les modes de déplacement les plus économes en émission de dioxyde de carbone ; / e) La contribution du projet à la préservation ou à la revitalisation du tissu commercial du centre-ville de la commune d'implantation, des communes limitrophes et de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la commune d'implantation est membre ; / (...) ".

13. Il résulte de la combinaison de ces dispositions que l'autorisation d'aménagement commercial ne peut être refusée que si, eu égard à ses effets, le projet contesté compromet la réalisation des objectifs énoncés par la loi. Il appartient aux commissions d'aménagement commercial, lorsqu'elles statuent sur les dossiers de demande d'autorisation, d'apprécier la compatibilité du projet à ces objectifs, au vu des critères d'évaluation mentionnés à l'article L. 752-6 du code de commerce.

14. Il est constant que le projet en litige porte sur l'extension de 725 m² de la surface de vente d'un supermarché à l'enseigne " Super U", ouvert en avril 2017, dont la surface de vente déclarée est restée

inférieure au seuil des 1 000 m² imposé par l'article L. 752-1 du code du commerce, passant ainsi de 998 m² à 1 723 m² et la création d'un " drive " dans les conditions énoncées au point 5 du présent arrêt. Le terrain d'assiette du projet, d'une superficie de 1,93 hectare, situé au n° 1050 chemin du Castellas à Carpentras, est classé en zone 1AUm à vocation d'activités commerciales par le document graphique du plan local d'urbanisme de la commune et se trouve en bordure du tissu urbain nord-est de la ville, qui compte 28 699 habitants. Ce projet est distant de 3 kilomètres, soit à 10 minutes du centre-ville de la commune de Carpentras et à 5 kilomètres, soit 7 minutes du centre-ville de la commune de Mazan.

15. Il ressort des pièces du dossier, notamment de l'étude d'impact, que le projet permet de développer et de renforcer de nouvelles gammes tournées vers les métiers traditionnels, les fruits et légumes bios, le " bio/bien-être ", et ainsi de participer au rééquilibrage de l'offre commerciale en évitant l'évasion commerciale sur d'autres pôles commerciaux limitrophes de la zone de chalandise, notamment ceux de l'agglomération avignonnaise. Toutefois, il ressort également des pièces du dossier que les communes de Carpentras et Mazan ont mis en place divers dispositifs en vue de renforcer l'attractivité de leur centre-ville et conforter la vocation commerciale de celui-ci. Ainsi, la commune de Carpentras bénéficie de " l'opération de revitalisation des territoires " et fait partie du programme " Action Cœur de ville ", et la commune de Mazan relève du programme " Petites Villes de Demain ", de telles circonstances étant de nature à démontrer qu'il existe une situation de fragilité des commerces de centre-ville pour ces deux communes. Il ressort des pièces du dossier que le taux de vacance commerciale de la commune de Carpentras est de l'ordre de 14 %, soit un taux plus élevé que celui observé en France sur des villes de taille identique et traduisant une vacance très élevée et un déclin avéré de commercialité sur ce périmètre. A cet égard, il ressort également des pièces du dossier et n'est pas sérieusement contesté par la société Cardis que le développement des gammes des produits de détail est susceptible d'entrer directement en concurrence avec les commerces de bouche du centre-ville de Carpentras qui comprend cinq supérettes, seize épiceries, dix-sept boucheries, trente boulangeries, une poissonnerie, ainsi qu'un marché de plein-air les vendredi matins, la commune regroupant 78 % des commerces alimentaires du périmètre, les boulangeries représentant 45 % des commerces alimentaires de la zone commerciale étudiée. En outre, il ressort des pièces du dossier, en particulier du rapport d'instruction de la direction départementale des territoires de Vaucluse devant la commission départementale d'aménagement commercial, que ce projet, éloigné des zones d'habitat, " impacte directement des emplois de commerces de centre-ville (- 1,32 emplois estimés) et leur chiffre d'affaires à hauteur de 200 000 € " dans une commune enregistrant une baisse de sa population sur la période entre 2007 et 2017 et présentant un périmètre de commerce en déclin.

16. Par ailleurs, il est vrai que l'analyse de l'étude d'impact relève qu'aucune moyenne ou grande surface n'existe en centre-ville et indique que ce projet assure ainsi un rôle de complémentarité de l'offre existante. Toutefois, alors au demeurant que l'appréciation globale des impacts de ce projet n'a pas tenu compte de la véritable portée du projet en ce compris la surface de vente déjà exploitée par la société requérante depuis avril 2017, au titre d'une autorisation de construire une surface commerciale inférieure à 1 000 m², l'étude d'impact produite par la société Cardis ne se prononce pas de façon claire et précise sur les incidences du projet d'agrandissement du supermarché, équivalant à une extension de plus de 72 % de la surface de vente, notamment sur l'impact concurrentiel du développement de nouvelles gammes avec celles proposées dans les commerces de proximité, avec la préservation et la revitalisation du centre-ville en difficulté et ne se prononce pas davantage sur l'impact du service " drive " projeté sur les commerces du périmètre concerné. Dans ces conditions, il ressort de l'ensemble des pièces du dossier que ce projet commercial majeur ne se limite pas à compléter une offre qui ne serait pas présente ou à offrir des services à une clientèle insuffisamment desservie en commerces et que, par l'importance de la surface commerciale ajoutée, ce projet est susceptible d'entraîner la fermeture ou le déplacement de commerces, au détriment du centre-ville de Carpentras et de celui de Mazan, et de nuire ainsi à l'animation de la vie urbaine. Par conséquent, eu égard aux effets ainsi énoncés du projet en litige tel que résultant de l'extension, la Commission nationale d'aménagement commercial n'a pas fait une inexacte application des dispositions de l'article L. 752-6 du code de commerce en se fondant, pour refuser l'autorisation sollicitée, sur le motif que le projet litigieux est de nature à fragiliser les commerces du centre-ville et à compromettre ainsi l'animation de la vie urbaine.

17. Si la société requérante soutient que la commission nationale a commis une erreur quant à l'appréciation des effets négatifs du projet sur l'imperméabilisation des sols, en tout état de cause, il

résulte de l'instruction que la Commission nationale d'aménagement commercial aurait rendu le même avis défavorable si elle s'était uniquement fondée sur le motif tiré de ce que le projet en cause risquait de compromettre la réalisation de l'objectif d'aménagement du territoire en portant atteinte à l'animation de la vie urbaine.

18. Il résulte de tout ce qui précède que la société Cardis n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêté du 7 septembre 2021 par lequel le maire de Carpentras a rejeté sa demande de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale pour l'extension d'une surface de vente d'un supermarché à l'enseigne " Super U ".

Sur les conclusions à fin d'injonction :

19. Le présent arrêt rejette les conclusions à fin d'annulation présentées par la société Cardis et n'appelle pas de mesure d'exécution particulière au sens des articles L. 911-1 et suivants du code de justice administrative. En conséquence, les conclusions à fin d'injonction présentées par ladite société doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

20. 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 et de la société Carpendis, qui ne sont pas, dans la présente instance, les parties perdantes, la somme que demande la société Cardis au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la société Cardis une somme de 2 000 euros à verser à la société Carpendis, sur le même fondement.

DECIDE :

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

Article 2 : La société Cardis versera la somme de 2 000 euros à la société Carpendis en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la société par actions simplifiée Cardis, au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, à la commune de Carpentras et à la société par actions simplifiée Carpendis.

Copie en sera adressée à la préfète de Vaucluse et à la Commission nationale d'aménagement commercial.

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

M. Chabert, président,

M. Haïli, président assesseur,

Mme Lasserre, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 1er février 2024. Le président-assesseur,

X. Haïli Le président,

D. Chabert

La greffière,

N. Baali

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.

Cour Administrative d'Appel de TOULOUSE

4ème chambre

N° 22TL2026

Lecture du jeudi 07 mars 2024

Président

M. CHABERT

Rapporteur

M. Xavier HAÏLI

Rapporteur public

Mme MEUNIER-GARNER

RÉPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Avocat(s)

CABINET WILHELM & ASSOCIES

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 4 janvier 2022 sous le n° 22BX00026 au greffe de la cour administrative d'appel de Bordeaux et ensuite sous le n° 22TL20026 au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse, puis un mémoire enregistré le 3 avril 2023, la société civile immobilière VPFC, représentée par la SAS Wilhelm et associés, demande à la cour :

- 1°) d'annuler l'arrêté n° PC 009 306 21 00001 du 4 novembre 2021 par lequel le maire de Tarascon-sur-Ariège a refusé de lui délivrer le permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale sollicité en vue de l'extension d'un magasin de bricolage existant sur un terrain situé 1074 Route de Quié ;
- 2°) d'enjoindre au maire de Tarascon-sur-Ariège de lui délivrer le permis de construire dans un délai de deux mois à compter de la notification de l'arrêt à intervenir ;
- 3°) à titre subsidiaire, d'enjoindre à la Commission nationale d'aménagement commercial d'émettre un avis favorable sur ce projet 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 ;
- 4°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 8 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa requête enregistrée dans le délai de deux mois francs après la notification de la décision de refus est recevable ;

- elle justifie d'un intérêt à agir en sa qualité de pétitionnaire ;

En ce qui concerne, à titre principal, la légalité externe :

- l'arrêté de refus est insuffisamment motivé au regard de l'article L. 424-3 du code de l'urbanisme ;
- la Commission nationale d'aménagement commercial a été irrégulièrement saisie dès lors que le recours préalable formé par la société Briar à l'encontre de l'avis favorable émis par la commission départementale d'aménagement commercial était irrecevable, faute de justifier d'un intérêt à agir ;
- la commission nationale a totalement ignoré les différentes caractéristiques du projet et de son site d'implantation et a commis une erreur de droit certaine en redéfinissant de sa propre initiative la zone de chalandise, pour y inclure la commune de Foix, sans la moindre explication ;

En ce qui concerne, à titre subsidiaire, la légalité interne :

- les motifs opposés par la Commission nationale d'aménagement commercial à son projet sont entachés d'erreur d'appréciation, au regard d'un prétendu fractionnement du projet ;
- les motifs opposés à son projet sont entachés d'erreurs d'appréciation au regard des objectifs et critères

mentionnés aux articles L. 750-1 et L. 752-6 du code de commerce en ce qui concerne l'animation de la vie urbaine, l'appréciation inexacte portée sur le risque d'impact du projet, au regard de la compatibilité du projet aux orientations du document d'orientations et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale de la vallée de l'Ariège ;

- les motifs opposés à son projet sont entachés d'erreurs d'appréciation en ce qui concerne la desserte du projet par les transports en commun et par les modes de déplacements doux et en ce qui concerne la consommation économe des sols,
- les motifs opposés à son projet sont entachés d'erreurs d'appréciation au regard de l'objectif de développement durable et de la protection du consommateur ;
- compte tenu de la saisine irrégulière de la Commission nationale d'aménagement commercial et de la conformité du projet aux règles d'urbanisme, la cour de céans devra constater que rien ne s'oppose à ce que le permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale sollicité par la société VPFC lui soit accordé ;
- dès lors que les trois objectifs, fixés à l'article L. 752-6 du code de commerce ont été visés et l'ensemble des motifs retenus par la Commission nationale d'aménagement commercial sont illégaux, la décision juridictionnelle à intervenir implique qu'il soit enjoint à la commission nationale de délivrer l'autorisation d'exploitation commerciale sollicitée dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'arrêt à intervenir, assortie d'une astreinte significative.

Par un mémoire en défense enregistré le 8 décembre 2022, la Commission nationale d'aménagement commercial, représentée par son président, conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que les moyens invoqués ne sont pas fondés.

La procédure a été communiquée à la commune de Tarascon-sur-Ariège qui n'a pas produit de mémoire en défense.

Par une ordonnance en date du 24 mars 2023, la clôture de l'instruction a été fixée au 7 avril 2023.

Vu les autres pièces du dossier. Vu :

- le code de commerce ;
- le code de l'urbanisme ;
- l'ordonnance n° 2014-1329 du 6 novembre 2014 ;
- l'ordonnance n° 2020-1507 du 2 décembre 2020 ;
- la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience. Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Haïli, président-assesseur,
- les conclusions de Mme Meunier-Garner, rapporteure publique,
- et les observations de Me Renaux, représentant la société VPFC.

Une note en délibéré, présentée par la société VPFC, représentée par la SAS Wilhelm et associés, a été enregistrée le 15 février 2024.

Considérant ce qui suit :

1. La société VPFC a déposé, le 12 février 2021, une demande de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale pour l'extension de 632,85 m² du bâtiment existant à l'enseigne " Mon Brico ", et son passage sous l'enseigne " Weldom " portant la surface de vente du magasin existant à 1 439,16 m², sur le territoire de la commune de Tarascon-sur-Ariège (Ariège). Le 15 avril 2021, la commission départementale d'aménagement commercial de l'Ariège a rendu un avis favorable sur ce projet. Sur recours formé par la société Briar, exploitant un magasin à l'enseigne " Bricomarché " sur le territoire de la commune de Foix, après avis réservé du 31 août 2021 du ministre en charge du commerce et après avis

défavorable du 15 septembre 2021 du ministre en charge de l'urbanisme, la Commission nationale d'aménagement commercial a émis, le 16 septembre 2021, un avis défavorable sur le projet. Par un arrêté du 4 novembre 2021, le maire de Tarascon-sur Ariège a rejeté la demande de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale présentée par la société VPFC. Par la présente requête, ladite société demande l'annulation de cet arrêté. Sur les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté attaqué :

En ce qui concerne la recevabilité de la saisine de la Commission nationale d'aménagement commercial :
2. Aux termes des premier et deuxième alinéas de l'article L. 752-17 du code de commerce :

Conformément à l'article L. 425-4 du code de l'urbanisme, le demandeur, le représentant de l'État dans le département, tout membre de la commission départementale d'aménagement commercial, tout professionnel dont l'activité, exercée dans les limites de la zone de chalandise définie pour chaque projet, est susceptible d'être affectée par le projet ou toute association les représentant peuvent, dans le délai d'un mois, introduire un recours devant la Commission nationale d'aménagement commercial contre l'avis de la commission départementale d'aménagement commercial / (...) / A peine d'irrecevabilité, la saisine de la commission nationale par les personnes mentionnées au premier alinéa du présent I est un préalable obligatoire au recours contentieux dirigé contre la décision de l'autorité administrative compétente pour délivrer le permis de construire. ". Aux termes de l'article R. 752-3 du même code : " Pour l'application du présent titre, constitue la zone de chalandise d'un équipement faisant l'objet d'une demande d'autorisation d'exploitation commerciale l'aire géographique au sein de laquelle cet équipement exerce une attraction sur la clientèle. Elle est délimitée en tenant compte notamment de la nature et de la taille de l'équipement envisagé, des temps de déplacement nécessaires pour y accéder, de la présence d'éventuelles barrières géographiques ou psychologiques et de la localisation et du pouvoir d'attraction des équipements commerciaux existants. ". Selon l'article R. 752-31 du même code : " (...) A peine d'irrecevabilité, le recours est motivé et accompagné de la justification de la qualité et de l'intérêt donnant pour agir de chaque requérant. (...) ". Pour l'application de l'article L. 752-17 du code de commerce, tout professionnel dont l'activité, exercée dans les limites de la zone de chalandise d'un projet, est susceptible d'être affectée par celui-ci, a intérêt à former un recours devant la Commission nationale d'aménagement commercial contre l'autorisation donnée à ce projet par la commission départementale. S'il en va ainsi lorsque le professionnel requérant est implanté dans la zone de chalandise du projet, un tel intérêt peut également résulter soit de ce que le territoire sur lequel il exploite un commerce aurait dû, au regard des critères fixés à l'article R. 752-3 du code de commerce, être inclus dans cette zone de chalandise, son activité étant ainsi susceptible d'être affectée par ce projet, soit de ce que, alors même que le professionnel requérant n'est pas implanté dans la zone de chalandise du projet, ce dernier est susceptible, en raison du chevauchement de sa zone de chalandise et de celle de l'activité commerciale du requérant, d'avoir sur cette activité une incidence significative.

3. La société VPFC soutient que le recours administratif de la société Briar devant la Commission nationale d'aménagement commercial n'aurait pas dû être admis dès lors que le magasin exploité par cette société est situé en dehors de la zone de chalandise du projet en litige. Il ressort des pièces du dossier que l'étude d'impact accompagnant la demande d'autorisation d'exploitation commerciale déposée par la société VPFC a défini, pour l'extension du magasin existant, une zone de chalandise unique " comprenant un temps de déplacement situé dans un rayon maximum de 25 minutes en temps trajet-voiture ". La commune de Foix dont il n'est pas contesté qu'elle est comprise dans ce rayon, a cependant été exclue de la zone de chalandise, selon les indications de l'étude d'impact fournie par la société VPFC " compte tenu de l'équipement commercial plus dense à Foix et à Pamiers et des flux pendulaires ". Il ressort toutefois des pièces du dossier que l'établissement " Bricomarché " de 2 700 m² exploité par la société Briar, qui a la même activité de vente de produits de bricolage, est situé sur le territoire de la commune de Foix, à une distance de 15,9 kilomètres du projet litigieux et à 15 minutes de temps de trajet en voiture. En outre, il ressort des pièces du dossier et n'est pas contesté que la propre zone de chalandise du magasin exploité par la société Briar chevauche la commune de Tarascon-sur-Ariège et les autres communes limitrophes, qui forment la partie nord de la zone de chalandise du projet en litige et que 21 % du chiffre d'affaires réalisé par ce magasin proviennent d'une clientèle de la zone de chalandise du projet porté par la société VPFC. Par ailleurs, il n'est pas démontré que la différence d'altitude et le relief entre les deux communes constitueraient des barrières naturelles ou psychologiques, compte tenu de la nature de l'activité commerciale prévue, alors que le postulat retenu par l'étude d'impact, qui ne repose pas sur une analyse

précise des choix de consommation, ne tient pas compte de l'évolution des comportements d'achat susceptible d'être induite par l'extension de sa surface et de l'attraction de ce magasin. Par suite, le territoire de la commune de Foix sur lequel la société Briar exploite un commerce de bricolage aurait dû, au regard des critères fixés à l'article R. 752-3 du code de commerce, être inclus dans la zone de chalandise définie par le projet, et son activité doit être regardée comme étant susceptible d'être affectée par le projet en litige. Il s'ensuit que le projet querellé étant de nature à exercer une attraction sur la clientèle du commerce exploité sous l'enseigne " Bricomarché " par la société Briar, le moyen tiré de ce que la Commission nationale d'aménagement commercial n'aurait pas été régulièrement saisie, faute de justification de l'intérêt pour agir de la société Bria Brico Dépôt, doit être écarté.

En ce qui concerne le bien-fondé des motifs de l'avis de la Commission nationale d'aménagement commercial :

4. Aux termes de l'article L. 425-4 du code de l'urbanisme : " Lorsque le projet est soumis à autorisation d'exploitation commerciale au sens de l'article L. 752-1 du code de commerce, le permis de construire tient lieu d'autorisation dès lors que la demande de permis a fait l'objet d'un avis favorable de la commission départementale d'aménagement commercial ou, le cas échéant, de la Commission nationale d'aménagement commercial ". Aux termes de l'article L. 750-1 du code de commerce : " Les implantations, extensions, transferts d'activités existantes et changements de secteur d'activité d'entreprises commerciales et artisanales doivent répondre aux exigences d'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de la qualité de l'urbanisme. Ils doivent en particulier contribuer au maintien des activités dans les zones rurales et de montagne ainsi qu'au rééquilibrage des agglomérations par le développement des activités en centre-ville et dans les zones de dynamisation urbaine. (...) " L'article L. 752-6 du même code que : " I. - La commission départementale d'aménagement commercial prend en considération : / 1° En matière d'aménagement du territoire : / a) La localisation du projet et son intégration urbaine ; / b) La consommation économe de l'espace, notamment en termes de stationnement / c) L'effet sur l'animation de la vie urbaine, rurale et dans les zones de montagne et du littoral ; / d) L'effet du projet sur les flux de transports et son accessibilité par les transports collectifs et les modes de déplacement les plus économes en émission de dioxyde de carbone ; / e) La contribution du projet à la préservation ou à la revitalisation du tissu commercial du centre-ville de la commune d'implantation, des communes limitrophes et de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la commune d'implantation est membre ; (...) / 2° En matière de développement durable : / a) La qualité environnementale du projet, notamment du point de vue de la performance énergétique et des émissions de gaz à effet de serre (...), du recours le plus large qui soit aux énergies renouvelables et à l'emploi de matériaux ou procédés éco-responsables, de la gestion des eaux pluviales, de l'imperméabilisation des sols et de la préservation de l'environnement ; / b) L'insertion paysagère et architecturale du projet, notamment par l'utilisation de matériaux caractéristiques des filières de production locales ; / c) Les nuisances de toute nature que le projet est susceptible de générer au détriment de son environnement proche. (...) / 3° En matière de protection des consommateurs : / a) L'accessibilité, en termes, notamment, de proximité de l'offre par rapport aux lieux de vie ; / (...) / c) La variété de l'offre proposée par le projet, notamment par le développement de concepts novateurs et la valorisation de filières de production locales ; (...) / III. - La commission se prononce au vu d'une analyse d'impact du projet, produite par le demandeur à l'appui de sa demande d'autorisation. (...) ".

5. Il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 750-1 et L. 752-6 du code de commerce que l'autorisation d'exploitation commerciale ne peut être refusée que si, eu égard à ses effets, le projet contesté compromet la réalisation des objectifs énoncés par la loi. Il appartient aux commissions d'aménagement commercial, lorsqu'elles statuent sur les dossiers de demande d'autorisation, d'apprécier la conformité du projet à ces objectifs, au vu des critères d'évaluation visés à l'article L. 752-6 du code de commerce.

S'agissant de l'objectif d'aménagement du territoire et de l'objectif de développement durable :

6. Il ressort des pièces du dossier que le projet en litige, qui se situe dans la zone d'aménagement commercial dite " ZACom des Arrigoles " en tissu urbain périphérique, consiste en l'extension du magasin existant " Mon Brico " de 712 m², dont 633 m² de surface de vente, par une construction nouvelle, faisant passer l'emprise au sol du bâtiment de 1 088 m² à 1 800 m², représentant une augmentation de 65%

environ. Il ressort également des pièces du dossier que le terrain d'assiette du projet, d'une superficie de 2 581 m² sur une parcelle agricole totalement perméable, ne supporte actuellement aucune construction ni aucun aménagement et que la réalisation de cette extension du bâtiment commercial projeté par la société requérante conduirait à imperméabiliser une superficie de 1 342 m² sur ce terrain, soit 51,99 % de la superficie totale de l'unité foncière dans un paysage environnant fortement marqué par la présence du massif montagneux et de forêts, cependant qu'au niveau de la zone commerciale dans lequel s'implante le projet, les surfaces perméables du tènement foncier représentent environ 24 % de la superficie du terrain. Si la société pétitionnaire soutient que le site d'implantation s'inscrit dans une zone d'aménagement à vocation commerciale identifiée dans le schéma de cohérence territoriale de la vallée de l'Ariège et est sans intérêt écologique, le respect des objectifs au regard des critères d'évaluation sus-énoncés s'apprécie à l'aune des spécifications propre du projet commercial dont l'autorisation est sollicitée et, comme il a été dit, ce projet prend place sur un terrain agricole intégralement perméable. Enfin, la société VPFC ne justifie pas de mesures particulières qu'elle aurait mises en œuvre pour assurer la compacité de son projet et n'apporte pas d'explication particulière sur l'ampleur de l'augmentation de la surface de vente envisagée au regard des objectifs de consommation économe de l'espace et de perméabilisation des sols. Dans ces conditions, et alors même, d'une part, que le projet d'aménagement de la zone commerciale a prévu de la réalisation mutualisée de 57 places de stationnement perméables dont 16 réservées au projet de magasin " Weldom " et, d'autre part, que la société requérante a prévu de mettre en place des bassins de rétention pour la gestion des eaux pluviales, la Commission nationale d'aménagement commercial a pu relever à juste titre, après avoir recueilli les avis réservés et défavorables des ministres respectivement chargés du commerce et de l'urbanisme dans le cadre de son examen de la qualité environnementale du projet, que la réalisation d'une telle opération impliquerait une imperméabilisation importante du sol et ne répondrait pas à une consommation économe de l'espace.

7. Il résulte de ce qui précède que la Commission nationale d'aménagement commercial n'a pas commis d'erreur d'appréciation en estimant que le projet contesté compromettrait la réalisation de l'objectif d'aménagement du territoire et celui de l'objectif de développement durable.

8. Il résulte de l'instruction que la commission nationale aurait émis le même avis défavorable sur la demande d'autorisation en litige si elle s'était uniquement fondée sur ces motifs, lesquels permettaient de justifier légalement le sens de cet avis ainsi qu'il a été dit au point précédent. Il s'ensuit que la société requérante n'est pas fondée à soutenir que l'avis rendu par cette commission le 16 septembre 2021 serait illégal.

9. Aux termes de l'article L. 752-4 du code de commerce : " En cas d'avis défavorable de la commission départementale d'aménagement commercial ou, le cas échéant, de la Commission nationale d'aménagement commercial, le permis de construire ne peut être délivré. ". Il résulte de ces dispositions que l'autorité compétente est tenue de refuser la délivrance du permis de construire lorsque le projet fait l'objet d'un avis défavorable de la commission départementale d'aménagement commercial ou, le cas échéant, de la commission nationale d'aménagement commercial.

10. Le maire de Tarascon-sur-Ariège étant tenu de refuser le permis de construire sollicité dès lors que la Commission nationale d'aménagement commercial avait émis un avis défavorable, le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué serait insuffisamment motivé au regard de l'article L. 424-3 du code de l'urbanisme doit être écarté comme inopérant.

11. Il résulte de tout ce qui précède que la société requérante n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêté du 4 novembre 2021 par lequel le maire de Tarascon-sur-Ariège a refusé de lui délivrer le permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale sollicité.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

12. Le présent arrêt rejette les conclusions à fin d'annulation présentées par la société requérante et n'appelle pas de mesure d'exécution particulière au sens des articles L. 911-1 et suivants du code de justice administrative. En conséquence, les conclusions à fin d'injonction présentées par la société requérante doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

13. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative s'opposent à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas partie perdante dans la présente instance, la somme réclamée par la société requérante au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

DECIDE :

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

Article 2 : Le présent arrêt sera notifié à la société civile immobilière VPFC, au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et à la commune de Tarascon-sur-Ariège.

Copie en sera adressée au préfet de l'Ariège et à la Commission nationale d'aménagement commercial.

Délibéré après l'audience du 15 février 2024, à laquelle siégeaient :

M. Chabert, président,

M. Haïli, président assesseur,

Mme Lasserre, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 7 mars 2024.

Le président-assesseur,

X. Haïli

Le président,

D. Chabert

La greffière,

N. Baali

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

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NÎMES

N° 2104124

M. D

M. Florian Aymard
Rapporteur

Mme Karine Bala
Rapporteuse publique

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nîmes
(4ème chambre)

Audience du 27 février 2024
Décision du 19 mars 2024

18
18-07
18-07-01
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 6 décembre 2021 et 2 novembre 2023, M. D, représenté par la SELARL MDMH, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler le titre exécutoire d'un montant de 24 668,43 euros émis le 7 février 2021 à son encontre, ainsi que la décision portant rejet de la réclamation préalable formée le 25 mars 2021 à l'encontre de ce titre exécutoire, et de le décharger de l'obligation de payer cette somme de 24 668,43 euros ;

2°) de lui donner acte de ce que la créance en cause est ramenée à 11 344 euros et de le décharger de l'obligation de payer la somme de 11 344 euros ;

3°) à défaut, de le décharger à hauteur de la somme de 23 063,43 euros ou de 11 344 euros au titre de la réparation du préjudice financier qu'il estime avoir subi du fait des agissements fautifs de l'Etat ;

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

Il soutient, outre que sa requête est recevable, que :

- le titre exécutoire contesté est entaché d'un défaut de motivation ;
- les créances en cause sont prescrites en application de l'article 37-1 de la loi n° 2020-321 du 12 avril 2020 ;
- le bien-fondé et le montant des créances en cause sont entachés d'erreur de droit et d'erreur de fait ;
- dès lors que l'administration militaire et l'administration fiscale ont commis des fautes dans la gestion de sa situation, le titre exécutoire en litige est entaché d'erreur d'appréciation des faits et la réalité du préjudice

financier résultant de telles fautes justifie la décharge des sommes mises en recouvrement par l'Etat. Par un mémoire en défense, enregistré le 21 septembre 2023, le ministre des armées conclut à ce que le montant de la créance de l'Etat sur M. D soit ramené à 11 344 euros nets et au rejet des conclusions indemnitaires présentées par le requérant.

Il fait valoir que :

- le moyen tiré du défaut de motivation du titre exécutoire attaqué est infondé ;
- la reprise des indus de rémunération versés à M. D relève de la prescription quinquennale de droit commun prévue par les dispositions de l'article 2224 du code civil ;
- alors que le montant du trop-versé a été ramené à 11 344 euros, le requérant ne conteste pas utilement le bien-fondé de cet indu ;
- la demande indemnitaire présentée par M. D doit être rejetée, dès lors que le titre exécutoire contesté n'est pas entaché d'illégalité et que le requérant n'a pas préalablement lié le contentieux.

La procédure a été communiquée à la direction départementale des finances publiques de la Moselle, qui n'a pas produit d'observations.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code civil ;
- le code de la défense ;
- le code général des impôts ;
- le code de la sécurité sociale ;
- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 ;
- la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ;
- le décret n° 59-1193 du 13 octobre 1959 ;
- le décret n° 97-900 du 1er octobre 1997 ;
- le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus, au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Aymard,
- les conclusions de Mme Bala, rapporteure publique,
- les observations de M. D.

Considérant ce qui suit :

1. M. D, officier de l'armée de terre et nommé au grade de colonel à compter du 1er octobre 2009, a été affecté le 15 août 2014 à la direction du renseignement militaire à Paris puis, le 23 février 2017, à la direction de la coopération de sécurité et de défense au Nigéria et, enfin, le 15 juin 2020, au sein du groupement de soutien de la base de défense de Nîmes Laudun. Le 16 juin 2020, l'intéressé a été radié des cadres. Par un courrier du 21 octobre 2020 de l'établissement national de la solde, relevant du service du commissariat des armées, M. D a été informé de l'existence d'un trop-versé d'un montant de 24 668,43 euros et de ce que ce trop-versé ferait l'objet de l'émission d'un titre de perception. A la suite d'une demande d'explications et de précisions présentée par l'intéressé par un courriel du 19 novembre 2020 et du courriel du 26 novembre 2020 par lequel il lui a été indiqué que son dossier serait transféré au service du contentieux de l'établissement national de la solde afin d'arrêter définitivement les sommes dues et qu'une lettre de réponse lui serait adressée, le directeur de l'établissement national de la solde a, par un courrier du 11 janvier 2021, confirmé à M. D, au terme du réexamen de son dossier, l'existence d'un trop-versé d'un montant de 24 668,43 euros et

de l'émission à venir du titre exécutoire correspondant. Le titre de perception annoncé d'un montant de 24 668,43 ayant été émis le 9 février 2021 à l'encontre de M. D, ce dernier a formé un recours préalable devant le comptable public. Le silence gardé par l'administration sur ce recours reçu le 6 avril 2021 a fait naître le 6 octobre 2021 une décision implicite portant rejet de ce recours. Par la présente requête, M. D demande au tribunal d'annuler le titre exécutoire précité d'un montant de 24 668,43 euros et la décision implicite de rejet de son recours préalable, et de le décharger de l'obligation de payer cette somme de 24 668,43 euros. Il sollicite également la condamnation de l'Etat à réparer le préjudice financier qu'il estime avoir subi du fait des agissements fautifs de l'Etat à son encontre.

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

En ce qui concerne la motivation des décisions attaquées :

2. 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 ; / 2° Infligent une sanction ; / 3° Subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions ; / 4° Retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ; / 5° Opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance ; / 6° Refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ; / 7° Refusent une autorisation, sauf lorsque la communication des motifs pourrait être de nature à porter atteinte à l'un des secrets ou intérêts protégés par les dispositions du a au f du 2° de l'article L. 311-5 ; / 8° Rejettent un recours administratif dont la présentation est obligatoire préalablement à tout recours contentieux en application d'une disposition législative ou réglementaire. ».*

3. Aux termes de l'article 24 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, applicables aux titres de perception : *« (...) Toute créance liquidée faisant l'objet d'une déclaration ou d'un ordre de recouvrer indique les bases de la liquidation. (...) ».* Ces dispositions imposent à la personne publique qui émet un état exécutoire d'indiquer, soit dans le titre lui-même, soit par référence à un document joint à l'état exécutoire ou précédemment adressé au débiteur, les bases de la liquidation.

4. D'une part, en ce qui concerne le titre exécutoire contesté par M. D, il résulte de l'instruction que ce titre mentionne les indemnités au titre desquelles il est procédé à la répétition de l'indu, ainsi que les périodes concernées. Le titre exécutoire en litige se réfère, en outre, à la lettre du 11 janvier 2021 à laquelle étaient annexés les états de décompte détaillé établis par l'établissement national de la solde, ces états, que le requérant ne conteste pas avoir reçus, précisant les montants en cause pour chaque composante de la rémunération et retraçant mois par mois les droits à rémunération, les versements et retenues et les montants de trop-versé en résultant. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 24 du décret du 7 novembre 2012 doit être écarté, étant précisé que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration est inopérant eu égard au caractère spécifique des dispositions l'article 24 du décret du 7 novembre 2012 qui exclut l'application de cet article L. 211-2.

5. D'autre part, à supposer que le requérant ait entendu soutenir que la décision implicite née le 6 octobre 2021 portant rejet de son recours préalable méconnaît les dispositions de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration, un tel moyen ne peut, en tout état de cause, qu'être écarté en l'absence de demande de communication des motifs de cette décision implicite, formulée préalablement par le requérant auprès de l'administration.

6. Il résulte de ce qui précède que le requérant n'est pas fondé à soutenir que les décisions attaquées seraient entachées d'un défaut de motivation.

En ce qui concerne le bien-fondé des créances mises en recouvrement :

7. Selon le mémoire produit par le ministre des armées, les éléments échangés entre M. D et l'administration postérieurement à la notification du titre exécutoire contesté ont conduit à ramener le montant du trop-versé à 11 344 euros. Ce montant se compose d'un trop-versé de 1 039,90 euros au titre de l'indemnité pour charge militaire, d'un trop-versé de 1 294,91 euros au titre de la majoration familiale à l'étranger, d'un trop-versé de 8 599,03 euros au titre du supplément familial de solde à l'étranger et d'un moins-versé de 1 195 euros au titre des cotisations sociales.

S'agissant du trop-versé relatif à l'indemnité pour charge militaire :

8. D'une part, aux termes de l'article 3 du décret du 13 octobre 1959 fixant le régime de l'indemnité pour charges militaires, dans sa version applicable au litige : *« Les militaires visés à l'article 1er bénéficient, quelle que soit leur situation de famille, d'un taux de base. / Sous réserve du quatrième alinéa du présent article, les militaires mariés ou liés par un pacte civil de solidarité, conclu depuis au moins deux ans ou ayant un ou deux enfants à charge ou vivant avec leur mère veuve, sous condition qu'elle réside habituellement sous leur toit et ne soit pas assujettie à l'impôt sur le revenu, peuvent bénéficier en plus du taux de base d'un taux particulier correspondant à cette situation de famille. / Sous réserve du quatrième alinéa du présent article, les militaires ayant trois enfants à charge ou plus, ou deux enfants à charge et leur mère veuve à charge au sens de l'alinéa ci-dessus peuvent bénéficier en plus du taux de base et du taux défini à l'alinéa ci-dessus d'un second taux particulier correspondant à cette situation de famille. / Lorsque les deux conjoints ou les deux partenaires d'un pacte civil de solidarité sont militaires, celui auquel est alloué le ou les taux particuliers prenant en compte la situation de famille est désigné d'un commun accord entre les intéressés, l'autre militaire bénéficiant uniquement du taux de base. L'option ne peut être remise en cause qu'au terme d'un an. / La législation fiscale sert de référence pour la définition de l'enfant à charge. »*. Aux termes de l'article 6 du code général des impôts : *« 1. Chaque contribuable est imposable à l'impôt sur le revenu, tant en raison de ses bénéfices et revenus personnels que de ceux de ses enfants et des personnes considérés comme étant à sa charge au sens des articles 196 et 196 A bis. / 3. Toute personne majeure âgée de moins de vingt et un ans, ou de moins de vingt-cinq ans lorsqu'elle poursuit ses études, ou, quel que soit son âge, lorsqu'elle effectue son service militaire ou est atteinte d'une infirmité, peut opter, dans le délai de déclaration et sous réserve des dispositions du quatrième alinéa du 2° du II de l'article 156, entre : / 1° L'imposition de ses revenus dans les conditions de droit commun ; / 2° Le rattachement au foyer fiscal dont elle faisait partie avant sa majorité, si le contribuable auquel elle se rattache accepte ce rattachement et inclut dans son revenu imposable les revenus perçus pendant l'année entière par cette personne ; (...) »*.

9. D'autre part, aux termes de l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, applicable au litige : *« Les créances résultant de paiements indus effectués par les personnes publiques en matière de rémunération de leurs agents peuvent être répétées dans un délai de deux années à compter du premier jour du mois suivant celui de la date de mise en paiement du versement erroné, y compris lorsque ces créances ont pour origine une décision créatrice de droits irrégulière devenue définitive. / Toutefois, la répétition des sommes versées n'est pas soumise à ce délai dans le cas de paiements indus résultant soit de l'absence d'information de l'administration par un agent de modifications de sa situation personnelle ou familiale susceptibles d'avoir une incidence sur le montant de sa rémunération, soit de la transmission par un agent d'informations inexactes sur sa situation personnelle ou familiale. / Les deux premiers alinéas ne s'appliquent pas aux paiements ayant pour fondement une décision créatrice de droits prise en application d'une disposition réglementaire ayant fait l'objet d'une annulation contentieuse ou une décision créatrice de droits irrégulière relative à une nomination dans un grade lorsque ces paiements font pour cette raison l'objet d'une procédure de recouvrement. »*.

10. Il résulte des dispositions précitées de l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000 que, dans le cas où un agent public a transmis avec retard à l'administration une information relative à une modification de sa situation personnelle ou familiale ayant une incidence sur le montant de sa rémunération, cet agent n'est pas fondé, au titre des rémunérations versées antérieurement à la transmission d'information en cause, à se prévaloir de la prescription biennale prévue par le premier alinéa de cet article, les créances d'indus de rémunération relevant alors de la prescription quinquennale de droit commun prévue à l'article 2224 du code civil. En revanche, s'agissant des créances d'indus portant sur des rémunérations versées postérieurement à cette transmission d'information, cet agent est fondé à opposer à l'administration la prescription biennale.

11. Tout d'abord, comme indiqué précédemment, le ministre des armées admet dans son mémoire en défense que le trop-versé relatif à l'indemnité pour charge militaire est seulement de 1 039,90 euros, et non pas de 1 103,58 euros, ainsi que le titre exécutoire contesté le mentionne.

12. Ensuite, alors que le trop-versé en cause porte sur la période du 1er janvier 2017 au 28 février 2017, le ministre des armées fait valoir que cet indu résulte de la prise en compte erronée de 3 enfants à charge fiscale. Le requérant, qui était divorcé lors de la période en litige, expose, sans être contesté, qu'à la suite du jugement du tribunal de grande instance de Carpentras du 16 mai 2011, il avait, sur la période en cause, la charge de trois enfants nés de son premier mariage, à savoir H D, née le 15 avril 1993, M D, née le 12 octobre 1995, et T D, né le 23 avril 1999. En ce qui concerne la situation en vigueur sur la période en litige, il résulte des pièces versées aux débats qu'au regard des dispositions de l'article 6 du code général des impôts, H D et T D pouvaient valablement être considérés comme des enfants à charge fiscale de M. D, étant précisé que H D suivait au titre de l'année universitaire 2016-2017 des études supérieures au sein de l'institut d'optique théorique et appliquée et que T D était encore mineur. En revanche, s'agissant de la situation de M D, laquelle était alors âgée de plus de 21 ans et qui effectuait un service civique, le requérant n'établit pas qu'elle aurait poursuivi des études au cours de la période en litige, l'intéressée n'ayant repris des études qu'en septembre 2017. Par suite, pour le calcul de l'indemnité pour charge militaire afférente aux mois de janvier et février 2017, M. D devait être regardé comme ayant seulement deux enfants à charge fiscale, de sorte que l'intéressé, qui avait divorcé le 17 juin 2016 de sa seconde épouse, ne pouvait pas bénéficier des taux particuliers prévus par les deuxième et troisième alinéas de l'article 3 du décret du 13 octobre 1959. Par conséquent, M. D relevait, en application du premier alinéa de cet article 3, du taux de base de l'indemnité pour charge militaire, ainsi que le soutient en défense le ministre des armées.

13. Enfin, si la requérant soutient que la créance correspondant à ce trop-versé est prescrite en application de la prescription biennale prévue par le premier alinéa de l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000, il ne résulte toutefois pas de l'instruction que, lors de l'établissement et du versement de la rémunération de M. D au titre des mois de janvier et février 2017, l'intéressé aurait informé son employeur de ce qu'à compter de la rentrée universitaire 2016, il avait seulement deux enfants à charge fiscale, étant précisé que la déclaration individuelle de situation administrative pour l'année 2017 que M. D a complétée le 28 janvier 2018 mentionne trois enfants à charge fiscale. Dans ces conditions, le requérant, qui relevait des dispositions du second alinéa de l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000 et de la prescription quinquennale de droit commun eu égard à ce qu'il a été dit au point 10, n'est pas fondé à opposer la prescription biennale à la créance en litige résultant du trop-versé d'indemnité pour charge militaire.

S'agissant du trop-versé relatif à la majoration familiale à l'étranger :

14. Aux termes de l'article 8 du décret du 1er octobre 1997 fixant les modalités de calcul de la rémunération des militaires affectés à l'étranger : « *Le militaire qui a au moins un enfant à charge peut prétendre aux majorations familiales qui tiennent compte en outre des frais de scolarité des établissements français d'enseignement primaire et secondaire de référence au sein du pays ou de la zone d'affectation des agents. / Le montant des majorations familiales est obtenu par l'application d'un coefficient au montant du traitement brut soumis à retenue pour pension afférent à l'indice brut 585. Les majorations familiales sont fixées selon trois tranches d'âge par pays ou par localité. / Les coefficients applicables pour chaque enfant à charge sont prévus, pour chaque pays, par l'arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre des affaires étrangères pris pour l'application du troisième alinéa de l'article 8 du décret du 28 mars 1967 susvisé. / En cas de changement dans la situation de famille du militaire au cours d'un mois, les majorations familiales sont dues pour le mois entier. / Les majorations familiales sont attribuées, quel que soit le lieu de résidence des enfants, déduction faite des avantages de même nature dont peut bénéficier l'agent ou son conjoint ou son partenaire au titre des mêmes enfants et qui sont dus au titre de la législation ou de la réglementation française ou de tout accord communautaire ou international. Les majorations familiales ne peuvent être cumulées avec le supplément familial de traitement ou de solde versé en France, soit au militaire, soit à son conjoint ou à son partenaire au titre des mêmes enfants.* ». Aux termes de l'article 9 du même décret : « *Pour l'application des articles 7 et 8 ci-dessus, la notion d'enfant à charge s'apprécie selon les critères retenus en France pour l'attribution des prestations familiales par les articles L. 513-1 et L. 521-2 du code de la sécurité sociale. Les majorations familiales peuvent éventuellement être versées à une tierce personne physique ou morale, dans les conditions prévues par l'article L. 552-6 du code de la sécurité sociale. / La limite d'âge des enfants à charge est fixée à seize ans révolus ; elle est reculée à dix-huit ans révolus si l'enfant est placé en apprentissage ou en stage de formation professionnelle et à vingt et un ans révolus si l'enfant poursuit ses études. La limite d'âge est supprimée lorsque l'enfant est atteint d'une infirmité permanente d'au moins 80 %, dûment constatée avant vingt et un ans*

révolus, le mettant dans l'impossibilité d'exercer une activité professionnelle et qu'il ne peut pas bénéficier au titre de la législation de l'Etat de résidence d'une allocation pour ce handicap. ». Aux termes de l'article R. 512-2 du code de la sécurité sociale : « Les enfants ouvrent droit aux prestations familiales jusqu'à l'âge de vingt ans sous réserve que leur rémunération n'excède pas le plafond fixé au deuxième alinéa du présent article. / Le plafond de rémunération mentionné au 2° de l'article L. 512-3 est égal, pour un mois, à 55 % du salaire minimum interprofessionnel de croissance défini aux articles L. 141-1 à L. 141-9 du code du travail, multiplié par 169. / Pour ceux des enfants qui bénéficient d'avantages en nature, l'évaluation de ces avantages devra être faite suivant les barèmes fixés pour l'application de la législation sur les assurances sociales. ».

15. Tout d'abord, comme indiqué précédemment, le ministre des armées admet dans son mémoire en défense que le trop-versé relatif à la majoration familiale à l'étranger est seulement de 1 294,91 euros, et non pas de 7 079,67 euros, ainsi que le titre exécutoire contesté le mentionne.

16. Ensuite, alors que le trop-versé en cause porte sur la période du 1er février 2017 au 30 avril 2018, le ministre des armées fait valoir que cet indu résulte de la prise en compte erronée d'un enfant à charge au sens des prestations familiales, dès lors que T D, né le 23 avril 1999 et qui suivait alors des études de médecine, a perçu, à compter d'octobre 2017, une rémunération supérieure à 55% du salaire minimum interprofessionnel de croissance. Dès lors que le requérant ne conteste pas que son fils, T D, a bénéficié, à compter d'octobre 2017, d'une rémunération supérieure à 55% du salaire minimum interprofessionnel de croissance, c'est à bon droit que le ministère des armées a considéré, en application des dispositions combinées des articles 8 et 9 du décret du 1er octobre 1997 et de l'article R. 512-2 du code de la sécurité sociale, que M. D n'avait aucun enfant à charge au sens des prestations familiales à compter du mois d'octobre 2017 et n'avait pas droit, d'octobre 2017 à avril 2018, à la majoration familiale à l'étranger.

17. Enfin, si la requérant soutient que la créance correspondant à ce trop-versé est prescrite en application de la prescription biennale prévue par le premier alinéa de l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000, il ne résulte pas de l'instruction que, lors de l'établissement et du versement de la rémunération de M. D au titre des mois d'octobre 2017 à janvier 2018 inclus, l'intéressé aurait informé son employeur de ce qu'il n'avait alors plus d'enfant à charge au sens des prestations familiales, étant précisé que la déclaration individuelle de situation administrative pour l'année 2017 que M. D a complétée le 28 janvier 2018 mentionne T D comme enfant à charge au sens des prestations familiales.

18. En revanche, selon les mentions figurant dans les tableaux annexés au courrier du 11 janvier 2021 adressé par le ministère des armées à M. D et dans le mémoire en défense, M. D avait informé au mois de février 2018 son employeur de son changement de situation tenant à ce que son fils, T D, ne pouvait plus être regardé comme à sa charge au sens des prestations familiales. Dans ces conditions, au titre des versements indus de la majoration familiale à l'étranger opérés au titre des paies de février 2018 à avril 2018, d'un montant cumulé de 2 783,43 euros, M. D est fondé, eu égard à ce qui a été dit au point 10, à opposer à l'administration la prescription biennale prévue par l'article de l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000, dès lors que le délai de deux ans, décompté à partir du premier jour du mois suivant celui de la date de mise en paiement de chaque versement erroné, avait expiré lors de la réception des courriers en date des 16 novembre 2020 et 26 novembre 2020 et du titre exécutoire du 9 février 2021.

S'agissant du trop-versé relatif au supplément familial de solde à l'étranger :

19. Aux termes de l'article 7 du décret du 1er octobre 1997 fixant les modalités de calcul de la rémunération des militaires affectés à l'étranger : « *Tout militaire marié ou lié par un pacte civil de solidarité dont le conjoint ou le partenaire n'exerce pas d'activité professionnelle, ainsi que le militaire célibataire, veuf, divorcé ou séparé de corps, qui a au moins un enfant à charge ouvrant droit aux majorations familiales prévues à l'article 8 ci-dessous, peut prétendre au supplément familial. / Le supplément familial peut néanmoins être attribué lorsque le conjoint ou le partenaire exerce une activité professionnelle et qu'il perçoit une rémunération brute totale annuelle inférieure ou égale au montant du traitement brut annuel afférent à l'indice brut 300. / Le supplément familial ne peut être cumulé ni avec le supplément familial de solde auquel le militaire pourrait prétendre s'il était affecté en France, ni avec le supplément familial de traitement ou de solde auquel peut prétendre son conjoint ou son partenaire resté en France, agent de l'Etat lui-même. / Le supplément familial est égal à 10 % de*

l'indemnité de résidence à l'étranger perçue par le militaire. / Le supplément familial continue à être alloué jusqu'à la fin du deuxième mois qui suit celui du décès du conjoint ou du partenaire. Il est supprimé à la fin du mois au cours duquel la séparation de corps ou le divorce ou la dissolution du pacte civil de solidarité est devenu définitif sous réserve des dispositions prévues au premier alinéa du présent article. / Lorsque la situation de famille du militaire subit d'autres modifications, le supplément est dû pour le mois tout entier. ». Aux termes de l'article 9 du même décret : « Pour l'application des articles 7 et 8 ci-dessus, la notion d'enfant à charge s'apprécie selon les critères retenus en France pour l'attribution des prestations familiales par les articles L. 513-1 et L. 521-2 du code de la sécurité sociale. Les majorations familiales peuvent éventuellement être versées à une tierce personne physique ou morale, dans les conditions prévues par l'article L. 552-6 du code de la sécurité sociale. / La limite d'âge des enfants à charge est fixée à seize ans révolus ; elle est reculée à dix-huit ans révolus si l'enfant est placé en apprentissage ou en stage de formation professionnelle et à vingt et un ans révolus si l'enfant poursuit ses études. La limite d'âge est supprimée lorsque l'enfant est atteint d'une infirmité permanente d'au moins 80 %, dûment constatée avant vingt et un ans révolus, le mettant dans l'impossibilité d'exercer une activité professionnelle et qu'il ne peut pas bénéficier au titre de la législation de l'Etat de résidence d'une allocation pour ce handicap. ». Aux termes de l'article R. 512-2 du code de la sécurité sociale : « Les enfants ouvrent droit aux prestations familiales jusqu'à l'âge de vingt ans sous réserve que leur rémunération n'excède pas le plafond fixé au deuxième alinéa du présent article. / Le plafond de rémunération mentionné au 2° de l'article L. 512-3 est égal, pour un mois, à 55 % du salaire minimum interprofessionnel de croissance défini aux articles L. 141-1 à L. 141-9 du code du travail, multiplié par 169. / Pour ceux des enfants qui bénéficient d'avantages en nature, l'évaluation de ces avantages devra être faite suivant les barèmes fixés pour l'application de la législation sur les assurances sociales. ».

20. Tout d'abord, comme indiqué précédemment, le ministre des armées admet dans son mémoire en défense que le trop-versé relatif au supplément familial de solde à l'étranger est seulement de 8 599,03 euros, et non pas de 17 529,87 euros, ainsi que le titre exécutoire contesté le mentionne.

21. Ensuite, alors que le trop-versé en cause porte sur la période du 1^{er} février 2017 au 30 avril 2018, le ministre des armées fait valoir que cet indu résulte de la prise en compte erronée d'un enfant à charge au sens des prestations familiales dès lors que M. T D, né le 23 avril 1999 et qui suivait alors des études, a perçu, à compter d'octobre 2017, une rémunération supérieure à 55% du salaire minimum interprofessionnel de croissance. Dès lors que le requérant ne conteste pas que M. T D a bénéficié, à compter d'octobre 2017, d'une rémunération supérieure à 55% du salaire minimum interprofessionnel de croissance, c'est à bon droit que le ministère des armées a considéré, en application des dispositions combinées des articles 7 et 9 du décret du 1^{er} octobre 1997 et de l'article R. 512-2 du code de la sécurité sociale, que M. D n'avait aucun enfant à charge au sens des prestations familiales à compter du mois d'octobre 2017 et n'avait pas droit, pour la période d'octobre 2017 à avril 2018, au supplément familial de solde à l'étranger.

22. Enfin, si la requérant soutient que la créance correspondant à ce trop-versé est prescrite en application de la prescription biennale prévue par le premier alinéa de l'article 37-1 de la loi du 12 avril, il ne résulte pas de l'instruction que, lors de l'établissement et du versement de la rémunération de M. D au titre des mois d'octobre 2017 à janvier 2018 inclus, l'intéressé aurait informé son employeur de ce qu'à compter d'octobre 2017 il n'avait plus d'enfant à charge au sens des prestations familiales, étant précisé que la déclaration individuelle de situation administrative pour l'année 2017 que M. D a complétée le 28 janvier 2018 mentionne T D comme enfant à charge au sens des prestations familiales.

23. En revanche, selon les mentions figurant dans les tableaux annexés au courrier du 11 janvier 2021 adressé par le ministère des armées à M. D et dans le mémoire en défense, M. D avait informé au mois de février 2018 son employeur de son changement de situation tenant à ce que son fils, T D, ne pouvait plus être regardé comme à sa charge au sens des prestations familiales. Dans ces conditions, au titre des versements indus de la majoration familiale à l'étranger opérés lors du versement des paies de février 2018 à avril 2018, d'un montant cumulé de 4 251,96 euros, M. D est fondé, eu égard à ce qui a été dit au point 10, à opposer à l'administration la prescription biennale prévue par l'article de l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000, dès lors que le délai de deux ans, décompté à partir du premier jour du mois suivant celui de la date de mise en

paiement de chaque versement erroné, avait expiré lors de la réception des courriers en date des 16 novembre 2020 et 26 novembre 2020 et du titre exécutoire du 9 février 2021.

S'agissant de l'indu de l'indemnité de résidence à l'étranger et le moins-versé de cotisations sociales :

24. En ce qui concerne l'indu de l'indemnité de résidence à l'étranger, qui représente la somme de 1 605,16 euros et porte sur la période du 1er janvier 2020 au 30 juin 2020, le requérant admet devoir cette somme.

25. En ce qui concerne le moins-versé de cotisations sociales, qui représente la somme de 1 195 euros et porte sur la période du 1er juillet 2020 au 30 juillet 2020, le requérant ne conteste pas le montant de ce moins-versé.

26. Il résulte de tout ce qui précède qu'il y a lieu d'annuler le titre exécutoire du 7 février 2021 en tant qu'il porte sur un montant excédant 4 308,61 euros et de prononcer la décharge du paiement de la somme mise à la charge de M. D en tant que cette somme excède le montant de 4 308,61 euros. Dans cette mesure, doit être annulée la décision portant rejet de la réclamation préalable formée le 25 mars 2021 par M. D à l'encontre du titre exécutoire contesté.

Sur les conclusions indemnitaires :

27. Aux termes du deuxième alinéa de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : « *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.* ».

28. Le requérant fait valoir que les services de l'Etat ont commis des fautes dans la gestion de son dossier et réclame à ce titre l'indemnisation des préjudices subis à hauteur, selon ses dernières écritures, de la somme de 11 344 euros. Toutefois, M. D ne justifie pas avoir présenté une demande préalable tendant à l'indemnisation des préjudices qu'il estime avoir subis du fait des agissements de l'Etat. Par suite, en l'absence de liaison du contentieux, les conclusions indemnitaires présentées par le requérant sont irrecevables en application des dispositions précitées de l'article R. 421-1 du code de justice administrative, ainsi que le soutient en défense le ministre des armées. Ces conclusions doivent, dès lors, être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

29. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 200 euros à verser à M. D au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1er : Le titre exécutoire du 9 février 2021 est annulé en tant qu'il porte sur une somme excédant 4 308,61 euros.

Article 2 : La décision portant rejet de la réclamation préalable formée le 25 mars 2021 par M. D est annulée en tant qu'elle confirme la mise à la charge de M. D une somme excédant 4 308,61 euros.

Article 3 : M. D est déchargé de l'obligation de paiement mise à sa charge par le titre exécutoire du 9 février 2021 en tant que cette obligation excède la somme de 4 308,61 euros.

Article 4 : L'Etat versera à M. D la somme de 1 200 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à M. D et au ministre des armées.

Copie en sera adressée, pour information, au directeur départemental des finances publiques de la Moselle.

Délibéré après l'audience du 27 février 2024, à laquelle siégeaient :

M. Ciréface, président,

Mme Achour, première conseillère,

M. Aymard, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 19 mars 2024.

[Retour n° 2104124](#)

Cour Administrative d'Appel de TOULOUSE

1ère chambre

N° 21TLo2448

Président
M. BARTHEZ
Rapporteur
Mme Virginie RESTINO
Rapporteur public
M. CLEN

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Avocat(s)
PACINI

Lecture du 11 janvier 2024

19
19-06
19-06-02
19-06-02-07
19-06-02-07-03
C+

Vu la procédure suivante : Procédure contentieuse antérieure :

La société Info-Distrib a demandé au tribunal administratif de Nîmes de prononcer la décharge des rappels de taxe sur la valeur ajoutée qui lui ont été réclamés au titre de la période du 1er septembre 2014 au 30 juin 2016 et des pénalités correspondantes.

Par un jugement n° 1900901 du 16 avril 2021, le tribunal administratif de Nîmes a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête et trois mémoires, enregistrés le 21 juin 2021, le 5 octobre 2021, le 7 novembre 2021 et le 26 novembre 2021, sous le n° 21MA02448 au greffe de la cour administrative d'appel de Marseille et ensuite sous le n° 21TLo2448 au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse, la société Info-Distrib, représentée par Me Pacini, demande à la cour :

- 1°) d'annuler ce jugement ;
- 2°) de prononcer la décharge des rappels de taxe sur la valeur ajoutée qui lui ont été réclamés au titre de la période du 1er septembre 2014 au 30 juin 2016 et des pénalités correspondantes ;
- 3°) 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. Elle soutient que :
 - la procédure d'établissement des rappels de taxe sur la valeur ajoutée a été menée en méconnaissance de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
 - l'administration n'établit pas la réalité de la fraude commise par ses fournisseurs, les éléments de preuve rassemblés par elle devant être écartés des débats ;
 - les éléments regardés par l'administration comme des indices qui auraient dû lui permettre de soupçonner l'existence d'une fraude sont dénués de pertinence ;
 - l'administration s'est bornée à souligner l'absence de diligences de sa part, sans indiquer les précautions dont elle aurait pu s'entourer ;
 - selon les énonciations du paragraphe n° 170 des commentaires administratifs publiés le 12 septembre 2012 au Bulletin officiel des finances publiques - Impôts sous la référence BOI-TVA-CHAMP-30-20-10,

l'administration doit démontrer et non pas présumer, dans le cadre du contrôle fiscal, qu'un opérateur a participé à une fraude ;

- l'application de la majoration de 40 % pour manquement délibéré n'est pas justifiée dès lors que l'administration n'a pas démontré qu'elle savait ou ne pouvait ignorer qu'elle participait à une fraude à la taxe sur la valeur ajoutée.

Par quatre mémoires, enregistrés le 7 septembre 2021, le 20 octobre 2021, le 18 novembre 2021 et le 7 décembre 2021, le ministre de l'économie, des finances et de la relance conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens soulevés par la société Info-Distrib ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 10 février 2023, la clôture d'instruction a été fixée au 2 mars 2023. Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- la directive 77/388/CEE du Conseil du 17 mai 1977 ;
- la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 ;
- le code général des impôts et le livre des procédures fiscales ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience. Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Restino,
- et les conclusions de M. Clen, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. La société Info-Distrib, qui a pour activité le négoce de gros de matériels informatiques, a fait l'objet d'une vérification de comptabilité portant, en matière de taxe sur la valeur ajoutée, sur la période du 1er septembre 2014 au 30 juin 2016. Par une proposition de rectification du 24 mai 2017, l'administration a remis en cause le droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée ayant grevé les achats effectués auprès de la société Electron entre septembre 2014 et janvier 2015, auprès de la société LG Performance entre avril 2015 et avril 2016, et auprès de la société Excess entre mai et juin 2016, pour des montants respectifs de taxe de 116 380,08 euros, 301 625,78 euros et 54 067,61 euros. La société requérante relève appel du jugement du 16 avril 2021 par lequel le tribunal administratif de Nîmes a rejeté sa demande tendant à la décharge des rappels de taxe sur la valeur ajoutée qui lui ont été réclamés au titre de la période du 1er septembre 2014 au 30 juin 2016 et des pénalités correspondantes.

Sur le bien-fondé du jugement :

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

2. Aux termes de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : " Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter. Une aide juridictionnelle est accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice ". Il résulte de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, notamment de son arrêt C-199/11 *Europese Gemeenschap c/ Otis NV et autres* du 6 novembre 2012, que le principe de protection juridictionnelle effective figurant à cet article 47 est constitué de divers éléments, lesquels comprennent, notamment, les droits de la défense, le principe d'égalité des armes, le droit d'accès aux tribunaux ainsi que le droit de se faire conseiller, défendre et représenter. S'agissant du respect des droits de la défense invoqués dans un litige fiscal portant sur une fraude à la taxe sur la valeur ajoutée, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé, dans son arrêt C-189/18 *Glencore Agriculture Hungary* du 16 octobre 2019, que ce principe a pour corollaire le droit d'accès au dossier au cours de la procédure administrative et qu'une violation du droit d'accès au dossier commise lors de la procédure administrative n'est pas, en principe, régularisée du simple fait que l'accès au dossier a été rendu possible au cours de la procédure juridictionnelle concernant un éventuel recours visant à l'annulation de la décision contestée. La Cour de justice a également jugé dans ce même arrêt que, dans un tel litige de fraude à la taxe sur la valeur ajoutée,

le respect des droits de la défense n'impose pas à l'administration fiscale une obligation générale de fournir un accès intégral au dossier dont elle dispose, mais exige que l'assujetti ait la possibilité de se voir communiquer, à sa demande, les informations et les documents se trouvant dans le dossier administratif et pris en considération par cette administration en vue d'adopter sa décision, lesquels incluent en principe non seulement l'ensemble des éléments du dossier sur lesquels l'administration fiscale entend fonder sa décision mais aussi ceux qui, sans fonder directement sa décision, peuvent être utiles à l'exercice des droits de la défense. Au nombre de ces derniers figurent en particulier les éléments que cette administration a pu rassembler et qui seraient susceptibles de faire douter de la participation du contribuable, en connaissance de cause, à des opérations impliquées dans une fraude à la taxe sur la valeur ajoutée mais qu'elle a regardés comme non probants. Les dispositions de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne font pas obstacle à ce que l'administration réunisse, postérieurement à l'achèvement de la procédure de rectification, des renseignements complémentaires de nature à fonder les rappels de taxe sur la valeur ajoutée corroborant ceux qui ont été déjà portés à la connaissance du contribuable.

3. D'une part, il résulte de l'instruction que, pour établir la fraude à la taxe sur la valeur ajoutée commise par les trois fournisseurs susmentionnés de la société requérante, le service s'est fondé notamment sur des éléments recueillis dans le cadre du droit de communication et de l'assistance administrative internationale, qui ont été mentionnés dans la proposition de rectification du 24 mai 2017 et dont la société Info-Distrib n'a pas demandé la communication avant la mise en recouvrement des rappels de taxe sur la valeur ajoutée en litige. D'autre part, le ministre a produit, pour la première fois devant la cour, les déclarations de taxe sur la valeur ajoutée des trois fournisseurs susmentionnés souscrites à néant ou démontrant une insuffisance contributive ainsi que les copies d'écran concernant ces sociétés des applications " MEDOC " et " Compte fiscal professionnel " internes à la direction générale des finances publiques. Toutefois, il ne résulte pas de l'instruction que ces renseignements complémentaires, corroborant ceux qui avaient déjà été portés à la connaissance de la société Info-Distrib par la proposition de rectification du 24 mai 2017 comme exposé ci-avant, n'auraient pas été réunis postérieurement à l'achèvement de la procédure de rectification. Par suite, la société Info-Distrib n'est pas fondée à soutenir que la production de ces éléments complémentaires en cours d'instance contentieuse aurait révélé l'irrégularité de la procédure d'imposition, en méconnaissance de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

En ce qui concerne le bien-fondé de l'imposition :

S'agissant de l'application de la loi fiscale :

4. Aux termes du I de l'article 256 du code général des impôts : " Sont soumises à la taxe sur la valeur ajoutée les livraisons de biens et les prestations de services effectuées à titre onéreux par un assujetti agissant en tant que tel ". Aux termes de l'article 271 du même code : " I.

1. La taxe sur la valeur ajoutée qui a grevé les éléments du prix d'une opération imposable est déductible de la taxe sur la valeur ajoutée applicable à cette opération. / (...) II. 1. Dans la mesure où les biens et les services sont utilisés pour les besoins de leurs opérations imposables, et à la condition que ces opérations ouvrent droit à déduction, la taxe dont les redevables peuvent opérer la déduction est, selon le cas : / a) Celle qui figure sur les factures établies conformément aux dispositions de l'article 289 et si la taxe pouvait légalement figurer sur lesdites factures (...) ". Enfin, le 3 de l'article 272 du même code dispose que : " La taxe sur la valeur ajoutée afférente à une livraison de biens ne peut faire l'objet d'aucune déduction lorsqu'il est démontré que l'acquéreur savait ou ne pouvait ignorer que, par son acquisition, il participait à une fraude consistant à ne pas reverser la taxe due à raison de cette livraison ".

5. Il résulte des dispositions de l'article 17 de la sixième directive 77/388/CEE du 17 mai 1977, reprises en substance à l'article 168 de la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 et dont les dispositions du I et du a) du 1 du II de l'article 271 du code général des impôts citées au point 4 assurent la transposition, que le bénéfice du droit à déduction de taxe sur la valeur ajoutée doit être refusé à un assujetti lorsqu'il est établi, au vu d'éléments objectifs, que celui-ci savait ou aurait dû savoir que, par l'opération invoquée pour fonder ce droit, il participait à une fraude à la taxe sur la valeur ajoutée, ainsi que l'a jugé la Cour de justice de l'Union européenne, notamment par son arrêt du 18 décembre 2014, *Staatssecretaris van Financiën c/ Schoenimport " Italmoda " Mariano Previti vof et Turbu.com BV, Turbu.com Mobile Phone's BV c/ Staatssecretaris van Financiën* (C-131/13, 163/13 et 164/13).

6. Si les opérateurs qui prennent toute mesure pouvant raisonnablement être exigée d'eux pour s'assurer

que leurs opérations ne sont pas impliquées dans une fraude à la taxe sur la valeur ajoutée, ne doivent pas perdre leur droit à déduire la taxe sur la valeur ajoutée acquittée en amont, en revanche, un assujetti qui savait ou aurait dû savoir que, par son acquisition, il participait à une opération impliquée dans une fraude à la taxe sur la valeur ajoutée, doit être considéré comme participant à cette fraude, indépendamment de la question de savoir s'il tire ou non un bénéfice de la revente des biens, dès lors que, dans une telle situation, il devient complice de la fraude, comme l'a jugé la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt du 6 juillet 2006, *Axel Kittel et Recolta Recycling SRPL* (C-439/04 et C-440/04).

7. Si l'administration fiscale ne peut exiger de manière générale de l'assujetti souhaitant exercer le droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée, d'une part, qu'il vérifie que l'émetteur de la facture correspondant aux biens et aux services au titre desquels l'exercice de ce droit est demandé dispose de la qualité d'assujetti, qu'il disposait des biens en cause et était en mesure de les livrer et qu'il a rempli ses obligations de déclaration et de paiement de la taxe, afin de s'assurer qu'il n'existe pas d'irrégularités ou de fraude au niveau des opérateurs en amont, ou, d'autre part, qu'il dispose de documents à cet égard, un opérateur avisé peut, en revanche, lorsqu'il existe des indices permettant de soupçonner l'existence d'irrégularités ou de fraude, se voir contraint de prendre des renseignements sur un autre opérateur auprès duquel il envisage d'acheter des biens afin de s'assurer qu'il s'est acquitté de ses obligations fiscales, comme l'a jugé la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt du 21 juin 2012, *Mahagében kft* (C-80/11). Lorsque les indices permettent de soupçonner une méconnaissance, par un fournisseur de biens, de ses obligations de déclaration ou de paiement de la taxe sur la valeur ajoutée, il appartient ainsi à l'assujetti qui a acquis certains de ces biens de s'assurer qu'en ce qui les concerne, son fournisseur ou son prestataire s'est acquitté de ses obligations.

8. Enfin, il incombe à l'administration fiscale d'établir les éléments objectifs permettant de conclure que l'assujetti savait ou aurait dû savoir que l'opération invoquée pour fonder le droit à déduction était impliquée dans une fraude. Lorsque sont en cause des opérations similaires réalisées par des sociétés différentes pendant une courte période, ces éléments doivent porter sur chacune de ces sociétés, qu'il s'agisse de l'existence de la fraude reprochée, des indices permettant à l'assujetti mis en cause de la soupçonner ou encore des mesures qui peuvent raisonnablement être exigées.

9. En premier lieu, il résulte de l'instruction, notamment de la proposition de rectification du 24 mai 2017 et des éléments complémentaires produits devant la cour, mentionnés au point 3, que les sociétés Electron, LG Performance et Excess, de création récente, étaient partiellement ou totalement défaillantes au regard de leurs obligations déclaratives et n'ont pas reversé la taxe due sur les ventes à la société Info-Distrib (pour des montants respectifs de 116 380,08 euros, 301 625,78 euros et 54 067,61 euros), qu'elles ne possédaient pas les moyens humains et matériels nécessaires à leur activité, que leur activité déclarée n'était pas le commerce de matériels informatiques, que les marchandises qu'elles vendaient ne transitaient pas dans leurs locaux et qu'elles pratiquaient la vente à perte. D'une part, la société requérante ne conteste pas la matérialité de ces éléments, ni même d'ailleurs l'existence d'une fraude commise par ses fournisseurs. D'autre part, elle n'est fondée à soutenir ni que les éléments recueillis par l'administration dans le cadre du droit de communication et de l'assistance administrative internationale devraient être écartés pour l'établissement de la preuve de cette fraude au motif qu'ils n'étaient accessibles qu'à elle, ni que les renseignements internes à l'administration devraient être écartés au motif que leur production devant la cour aurait révélé l'irrégularité de la procédure d'imposition. Ainsi, l'administration doit être regardée comme établissant que les sociétés Electron, LG Performance et Excess se sont livrées à une fraude à la taxe sur la valeur ajoutée.

10. En second lieu, pour justifier que la société Info-Distrib savait ou ne pouvait ignorer qu'elle participait à une fraude à la taxe sur la valeur ajoutée, l'administration a relevé, d'une part, qu'elle a bénéficié de prix anormalement bas de la part des sociétés Electron, LG Performance et Excess, structurellement inférieurs, de près de 10 % à ceux habituellement pratiqués sur le marché, notamment à ceux pratiqués par ses autres fournisseurs. D'autre part, l'administration a constaté que la société Info-Distrib a acquis des volumes importants de marchandises auprès de ces trois sociétés, de création très récente et dépourvues de moyens d'exploitation matériels et humains, correspondant à 30 % de ses achats, sur de courtes périodes, successivement d'abord auprès de la société Electron (de septembre 2014 à janvier 2015), auprès de la société LG Performance (d'avril 2015 à avril 2016), puis auprès de la société Excess (de mai à juin 2016). Enfin, l'administration a relevé que les délais moyens de paiement de la société Info-Distrib à l'égard de ces trois sociétés par rapport à la date de livraison (- 5,17 jours pour la société Electron - 0,57 jour pour la société

LG Performance ; + 1,83 jour pour la société Excess) étaient significativement inférieurs aux délais de paiement de ses autres fournisseurs au cours de la période contrôlée, s'établissant en moyenne à + 7,7 jours.

11. La société Info-Distrib ne remet pas sérieusement en cause les éléments de fait ainsi relevés par l'administration pour démontrer qu'elle savait ou aurait dû savoir que ses trois fournisseurs étaient impliqués dans une fraude à la taxe sur la valeur ajoutée, en faisant valoir le caractère réel des acquisitions effectuées auprès d'eux et en soutenant que la pratique des remises commerciales est habituelle, que le prix des produits qu'elle achète peut varier de 17 %, qu'il est rationnel de profiter des avantages proposés par les fournisseurs en achetant des volumes importants à des prix attractifs, que la rapidité de paiement des trois fournisseurs litigieux s'explique par la nécessité de les convaincre de commercer avec elle, compte tenu de ses difficultés de trésorerie antérieures. Par ailleurs, il importe peu que les éléments relevés par l'administration soient insuffisants, pris isolément, pour démontrer l'existence d'une fraude dès lors que, pris ensemble, ils forment un faisceau d'indices. Enfin, la circonstance que l'administration ait eu recours à des moyens d'investigation qui lui sont propres pour déceler les agissements frauduleux des fournisseurs de la société requérante est sans incidence sur les obligations de cette dernière qui, compte tenu de sa présence sur le marché du négoce de matériels informatiques depuis 2005, de sa connaissance du marché et de l'ensemble des éléments ci-dessus rappelés, aurait dû s'assurer par elle-même de la fiabilité de ces fournisseurs.

12. Il résulte de l'instruction que la société Info-Distrib s'est limitée à demander aux trois sociétés susmentionnées leur extrait Kbis, la copie de la pièce d'identité de leur gérant, leurs références bancaires et, s'agissant de la société Excess, une attestation de régularité fiscale, seulement deux jours après la création de cette dernière et avant toute échéance déclarative la concernant. Alors que les indices, rappelés au point 10, lui permettaient de soupçonner l'existence d'une fraude commise par ses trois fournisseurs, la société Info-Distrib s'est contentée de contrôles formels, sans engager de démarche afin de vérifier leurs conditions effectives d'exploitation. Ainsi, l'administration, qui n'était pas tenue de préciser dans la proposition de rectification les diligences que la société Info-Distrib aurait dû engager, établit que la société Info-Distrib n'a pas mis en œuvre, en dépit du volume significatif d'affaires réalisées, sur une période très brève et de manière successive, avec les sociétés Electron, LG Performance et Excess, les diligences nécessaires afin de s'assurer qu'elles ne participaient pas à une fraude à la taxe sur la valeur ajoutée.

13. Eu égard à l'ensemble de ces éléments, c'est à bon droit que l'administration, qui a établi que la société Info-Distrib ne pouvait ignorer être impliquée dans un circuit de fraude à la taxe sur la valeur ajoutée, a remis en cause son droit à la déduction de la taxe facturée par les sociétés Electron, LG Performance et Excess au cours de la période en litige.

S'agissant de l'interprétation administrative de la loi fiscale :

14. La société Info-Distrib n'est pas fondée à se prévaloir, sur le fondement de l'article L. 80 A du livre des procédures fiscales, des énonciations du paragraphe n° 170 des commentaires administratifs publiés le 12 septembre 2012 au Bulletin officiel des finances publiques-Impôts sous la référence BOI-TVA-CHAMP-30-20-10, qui ne comportent aucune interprétation différente de la loi fiscale dont il lui a été fait application.

En ce qui concerne les pénalités :

15. 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 (...) ".

16. Pour justifier l'application de la majoration de 40 % prévue par les dispositions mentionnées ci-dessus en cas de manquement délibéré, l'administration a relevé que la société Info-Distrib a entendu déduire la taxe sur la valeur ajoutée mentionnée sur les factures émises par des fournisseurs frauduleux et que, comme exposé aux points 10 à 13, elle ne pouvait ignorer qu'elle participait à une fraude. Par suite, c'est à bon droit que l'administration a assorti les rappels de taxe sur la valeur ajoutée en litige de la majoration de 40 % pour manquement délibéré.

17. Il résulte de tout ce qui précède que la société Info-Distrib n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Nîmes a rejeté sa demande.

Sur les frais liés au litige :

18. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de l'Etat, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, le versement de quelque somme que ce soit sur leur fondement.

DECIDE :

Article 1er : La requête de la société Info-Distrib est rejetée.

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

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

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

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 11 janvier 2024.

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.

Analyse

Abstrats

CETAT15-05-001 Communautés européennes et Union européenne. - Règles applicables.

CETAT19-06-02-07-03 Contributions et taxes. - Taxes sur le chiffre d'affaires et assimilées. - Taxe sur la valeur ajoutée. - Procédure de taxation. - Procédure de rectification (ou redressement).

Cour Administrative d'Appel de TOULOUSE

1ère chambre

N° 22TL21736

Président
M. BARTHEZ
Rapporteur
Mme CHALBOS
Rapporteur public
M. CLEN

RÉPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Avocats : JABERSON AVIGNON

Lecture du 23 mai 2024

19
19-01
19-01-04
C+

Vu les procédures suivantes :

Procédure contentieuse antérieure :

L'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée Pharmacie Lafayette Hôtel Dieu a demandé au tribunal administratif de Nîmes de prononcer la décharge des cotisations supplémentaires d'impôt sur les sociétés auxquelles elle a été assujettie au titre des exercices clos les 31 décembre 2015, 2016 et 2017 ainsi que des pénalités correspondantes.

Par un jugement n° 2002241 du 17 juin 2022, le tribunal administratif de Nîmes a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 3 août 2022, le 15 mars 2023 et le 14 avril 2023, la société Pharmacie Lafayette Hôtel Dieu, représentée par Me Froger, demande à la cour :

- 1°) d'annuler ce jugement ;
- 2°) de prononcer la décharge des cotisations supplémentaires d'impôt sur les sociétés auxquelles elle a été assujettie au titre des exercices clos les 31 décembre 2015, 2016 et 2017 ainsi que des pénalités correspondantes ;
- 3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la provision pour dépréciation de son fonds de commerce remplit les conditions de forme et de fond de déductibilité prévues par le 5° du 1 de l'article 39 du code général des impôts ;
- la majoration de 40 % infligée au titre de l'exercice 2017 a été calculée à tort sur le montant total de l'impôt sur les sociétés sans déduction du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi dont elle disposait ;
- il ressort également du paragraphe 30 de la doctrine BOI-CF-10-10-20, applicable aux majorations de l'article 1728 du code général des impôts en vertu du paragraphe 20 de la doctrine BOI-CF-10-20-10, invoqué sur le fondement de l'article L. 80 A du livre des procédures fiscales, que le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi doit être déduit de la base de calcul de cette majoration.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 9 novembre 2022, le 6 avril 2023 et le 11 mai 2023, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens soulevés par la société Pharmacie Lafayette Hôtel Dieu ne sont pas fondés. Par ordonnance du 12 mai 2023, la clôture d'instruction a été fixée au 9 juin 2023.

Des pièces ont été produites par la société Pharmacie Lafayette Hôtel Dieu le 20 mars 2024 en vue de compléter l'instruction et communiquées au titre des dispositions de l'article R. 613-1-1 du code de justice administrative.

Des pièces ont été produites par le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique le 22 mars 2024 en vue de compléter l'instruction et communiquées au titre des dispositions de l'article R. 613-1-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

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

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience. Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Chalbos,
- les conclusions de M. Clen, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. La société Pharmacie Lafayette Hôtel-Dieu, créée en 2001, exploite une officine de pharmacie à Carpentras (Vaucluse). Elle a fait l'objet d'une vérification de comptabilité au titre de la période du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2017. Au cours de ce contrôle, l'administration a remis en cause la comptabilisation au titre de l'exercice 2014 d'une provision pour dépréciation du fonds de commerce et l'a réintégrée au bilan du premier exercice non prescrit. Des rappels d'impôt sur les sociétés ont été notifiés à la société au titre des exercices clos en 2015, 2016 et 2017, par propositions de rectification du 17 décembre 2018 et du 25 mars 2019, ainsi que des pénalités au titre des deux derniers exercices vérifiés, en particulier, pour l'exercice 2017, la majoration de 40 % prévue par le b du 1 de l'article 1728 du code général des impôts. L'administration a partiellement fait droit à la réclamation de la société, dégageant, par une décision du 10 juin 2020, l'amende infligée pour défaut de présentation du fichier d'écritures comptables et les pénalités de retard pour l'exercice clos en 2017. La demande de décharge des impositions laissées à sa charge, introduite par la société devant le tribunal administratif de Nîmes, a été rejetée par un jugement du 17 juin 2022, dont elle fait appel devant la cour.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

En ce qui concerne la provision pour dépréciation du fonds de commerce :

2. Aux termes de l'article 38 quater de l'annexe III au code général des impôts : " Les entreprises doivent respecter les définitions édictées par le plan comptable général, sous réserve que celles-ci ne soient pas incompatibles avec les règles applicables pour l'assiette de l'impôt ". Aux termes de l'article 38 sexies de la même annexe dans sa rédaction applicable au litige : " La dépréciation des immobilisations qui ne se déprécient pas de manière irréversible, notamment (...) les fonds de commerce, (...) donne lieu à la constitution de provisions dans les conditions prévues au 5° du 1 de l'article 39 du code général des impôts ". L'article 39 du code général des impôts auquel il est renvoyé et applicable en matière d'impôt sur les sociétés en vertu de l'article 209 du même code dispose que : " 1. Le bénéfice net est établi sous déduction de toutes charges, celles-ci comprenant (...) notamment : / (...) 5° Les provisions constituées en vue de faire face à des pertes ou charges nettement précisées et que des événements en cours rendent probables, à condition qu'elles aient été effectivement constatées dans les écritures de l'exercice (...) ".

3. D'une part, il résulte de ces dispositions qu'une entreprise peut valablement porter en provision et déduire des bénéfices imposables d'un exercice des sommes correspondant à des pertes ou charges qui ne seront supportées qu'ultérieurement par elle, à la condition que ces pertes ou charges soient nettement précisées quant à leur nature et susceptibles d'être évaluées avec une approximation suffisante, qu'elles apparaissent comme probables eu égard aux circonstances constatées à la date de clôture de l'exercice et

qu'elles se rattachent aux opérations de toute nature déjà effectuées à cette date par l'entreprise. Il appartient toujours au contribuable de justifier tant du montant des provisions qu'il entend déduire de son bénéfice net que de la correction de leur inscription en comptabilité, c'est-à-dire du principe même de leur déductibilité.

4. D'autre part, la déductibilité fiscale d'une provision est subordonnée, en application des dispositions du 5° du 1 de l'article 39 du code général des impôts et de l'article 38 quater de l'annexe III à ce code, outre aux conditions relatives à la dépréciation elle-même, à ce que la provision en cause ait été constatée dans les écritures de l'exercice conformément, en principe, aux prescriptions comptables. S'agissant de la dépréciation d'un élément d'actif, il résulte des dispositions du plan comptable général que la passation de l'écriture comptable correspondante est subordonnée au constat selon lequel la valeur actuelle de cet élément d'actif, valeur la plus élevée de la valeur vénale ou de la valeur d'usage, est devenue notablement inférieure à sa valeur nette comptable. Par suite, la seule circonstance que la valeur vénale d'un élément d'actif soit devenue inférieure à sa valeur nette comptable ne saurait, en principe, justifier la déductibilité fiscale d'une provision s'il apparaît que la valeur d'usage reste supérieure à cette valeur nette comptable, faisant ainsi obstacle à la comptabilisation d'une dépréciation.

5. La société Pharmacie Lafayette Hôtel Dieu a acquis, en 2001, un fonds de commerce de pharmacie pour une valeur de 1 236 362 euros, inscrit à son actif pour une valeur d'apport du même montant. Au titre de l'exercice clos le 31 décembre 2014, elle a constitué une provision pour dépréciation de son fonds de commerce à hauteur de 200 000 euros. Cette provision a été maintenue en comptabilité pour les exercices suivants. L'administration fiscale a remis en cause cette provision pour la réintégrer au résultat imposable de l'exercice clos au 31 décembre 2015, premier exercice non prescrit.

6. Pour justifier du bien-fondé de la provision comptabilisée au titre de l'exercice 2014, la société fait état de la perte importante de valeur vénale de son fonds de commerce, évaluée par référence aux études de l'organisme Interfimo, qui révèlent une baisse globale et sans précédent de la moyenne nationale des prix de cession des officines de pharmacie pour l'année 2014. Toutefois, ces données à caractère général, dont la société s'est de surcroît écartée en y appliquant des pondérations subjectives et non justifiées, ne sont pas suffisantes pour apprécier la dépréciation réellement subie par le fonds de commerce concerné au cours d'un exercice donné.

Par ailleurs, il résulte de ce qui a été dit au point 4 que la seule perte de valeur vénale d'un fonds de commerce, à la supposer avérée, ne suffit pas à justifier une provision pour dépréciation s'il apparaît que la valeur d'usage, appréciée au regard des profits de l'entreprise, est supérieure à la valeur vénale et n'est pas devenue notablement inférieure à la valeur comptable d'origine. Sur ce point, la société se borne à faire état d'éléments de contexte tels que la dégradation de la situation économique des commerces du centre-ville de Carpentras et, plus généralement, des officines de pharmacie, ainsi que l'extension, en 2014, de la pharmacie discount " Becker ", concurrent situé dans une commune voisine et pratiquant une politique de prix agressive, dont le chiffre d'affaires ne cesse de croître depuis 2014. Toutefois, de tels éléments extérieurs à l'entreprise ne sont pas de nature à justifier la comptabilisation d'une provision pour dépréciation s'il ne peut être observé, pour la pharmacie Lafayette Hôtel Dieu, de dégradation de sa propre situation économique. Alors que la société ne donne pas d'indication sur son chiffre d'affaires et son excédent brut d'exploitation au titre de l'exercice 2001, il résulte de l'instruction qu'aucune baisse significative de ces indicateurs ne peut être observée au titre de l'exercice clos le 31 décembre 2014. L'administration a au contraire observé que la tendance baissière du chiffre d'affaires entre 2009 et 2013 était compensée par une augmentation en 2014 et 2016. Elle a également constaté une tendance croissante de l'excédent brut d'exploitation entre 2010 et 2015 ainsi qu'un taux de rentabilité maximal pour l'exercice 2014 et un taux de marge en redressement à partir de 2014. Il apparaît ainsi que, sans l'enregistrement de la provision litigieuse, la société aurait enregistré pour l'exercice 2014 son plus gros bénéfice de la période 2009-2016. Il résulte donc de l'instruction que les éléments conjoncturels invoqués par la société n'ont pas eu d'impact négatif sur sa valeur d'usage. Pour contester ces éléments, la société se borne à soutenir, sans en justifier, que l'excédent brut d'exploitation à partir de 2014 serait artificiellement majoré par un changement de méthode de comptabilisation des produits accessoires et par l'absence de prise en compte, à tort, d'une partie de la rémunération de la dirigeante de la société correspondant au coût de la main d'œuvre.

Enfin, la circonstance que le fonds de commerce ait été cédé le 23 décembre 2022 au prix de 650 000 euros, très inférieur à sa valeur d'acquisition, n'est pas susceptible de justifier la comptabilisation d'une valeur pour

dépréciation du fonds de commerce au titre de l'exercice clos le 31 décembre 2014, au cours duquel aucun projet de cession n'était en cours. Dans ces conditions, l'administration était fondée, sans qu'il soit besoin d'examiner si les conditions de forme de la provision étaient respectées, à remettre en cause, pour le premier exercice non prescrit, la déduction de la provision pour dépréciation du fonds de commerce constituée par la pharmacie Lafayette Hôtel Dieu au titre de l'exercice clos le 31 décembre 2014. Il s'ensuit que la société n'est pas fondée à contester la remise en cause, par voie de conséquence, du déficit reportable au titre de l'exercice clos le 31 décembre 2016.

En ce qui concerne la majoration de 40 % :

7. En premier lieu, aux termes de l'article 1728 du code général des impôts : " 1. Le défaut de production dans les délais prescrits d'une déclaration ou d'un acte comportant l'indication d'éléments à retenir pour l'assiette ou la liquidation de l'impôt entraîne l'application, sur le montant des droits mis à la charge du contribuable ou résultant de la déclaration ou de l'acte déposé tardivement, d'une majoration de : / (...) b. 40 % lorsque la déclaration ou l'acte n'a pas été déposé dans les trente jours suivant la réception d'une mise en demeure, notifiée par pli recommandé, d'avoir à le produire dans ce délai (...) ".

8. Aux termes de l'article 223 du code général des impôts : " 1. Les personnes morales et associations passibles de l'impôt sur les sociétés sont tenues de souscrire les déclarations prévues pour l'assiette de l'impôt sur le revenu en ce qui concerne les bénéfices industriels et commerciaux (...) ". L'article 1668 du même code dispose que : " 1. L'impôt sur les sociétés donne lieu au versement, au comptable public compétent, d'acomptes trimestriels déterminés à partir des résultats du dernier exercice clos. Le montant total de ces acomptes est égal à un montant d'impôt sur les sociétés calculé sur le résultat imposé au taux fixé au deuxième alinéa du I de l'article 219 (...). / 2. 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 (...) ".

9. Enfin, aux termes de l'article 244 quater C du code général des impôts : " I. - Les entreprises imposées d'après leur bénéfice réel (...) peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt ayant pour objet le financement de l'amélioration de leur compétitivité (...) ". L'article 220 C du même code dispose que : " Le crédit d'impôt défini à l'article 244 quater C est imputé sur l'impôt sur les sociétés dû par l'entreprise dans les conditions prévues à l'article 199 ter C ". Selon l'article auquel il est ainsi renvoyé : " I.- Le crédit d'impôt défini à l'article 244 quater C est imputé sur l'impôt sur le revenu dû par le contribuable au titre de l'année au cours de laquelle les rémunérations prises en compte pour le calcul du crédit d'impôt ont été versées. L'excédent de crédit d'impôt constitue, au profit du contribuable, 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 (...) ".

10. En instituant les sanctions mentionnées à l'article 1728 du code général des impôts, le législateur a entendu, pour assurer l'égalité devant les charges publiques, améliorer la prévention et renforcer la répression des défauts ou retards volontaires de déclaration de base d'imposition ou des éléments retenus pour la liquidation de l'impôt. Il suit de là que, pour l'application des dispositions précitées au point 7, le montant des droits mis à la charge du contribuable qui constitue l'assiette des sanctions instituées par ces dispositions, correspond au montant des droits dû sans déduction des éventuels acomptes déjà versés.

11. Il résulte en revanche des dispositions précitées au point 9 que le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi est imputé sur l'impôt sur les sociétés dû par les entreprises lorsque celles-ci s'acquittent spontanément de leurs obligations de déclaration et de liquidation de l'impôt. Il s'ensuit que contrairement à ce que fait valoir l'administration en défense, il ne constitue pas une simple modalité de paiement mais intervient dans le calcul de l'impôt dès lors qu'il a pour effet de diminuer le montant des droits dus par le contribuable. La pharmacie Lafayette Hôtel Dieu est donc fondée à soutenir que, pour l'application des dispositions de l'article 1728 du code général des impôts précitées, l'amende de 40 % devait être appliquée sur le montant des droits mis à sa charge, déduction faite du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi figurant sur son relevé de solde et qu'elle était en droit d'imputer sur le montant d'impôt sur les sociétés dû au titre de l'exercice clos le 31 décembre 2017. Par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen de la société invoqué sur le terrain de la doctrine, elle doit être déchargée de la somme correspondant à la différence entre la majoration de 40 % qui lui a été infligée, et la somme correspondant à la majoration de 40 % calculée à partir du montant d'impôt sur les sociétés dû après imputation d'un crédit d'impôt de 6 837 euros.

12. Il résulte de tout ce qui précède que la société Pharmacie Lafayette Hôtel Dieu est seulement fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Nîmes ne lui a pas accordé une réduction de la majoration de 40 % qui lui a été infligée au titre de l'exercice clos le 31 décembre 2017.

Sur les frais liés au litige :

13. 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 pour l'essentiel, une somme à verser à la société Pharmacie Lafayette Hôtel Dieu au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1er : La base de la majoration de 40 % infligée à la société Pharmacie Lafayette Hôtel Dieu au titre de l'exercice clos au 31 décembre 2017 est réduite de 6 837 euros.

Article 2 : La société Pharmacie Lafayette Hôtel Dieu est déchargée de la différence entre la majoration de 40 % qui lui a été infligée au titre de l'exercice clos au 31 décembre 2017 et celle qui résulte du présent arrêt.

Article 3 : Le jugement du tribunal administratif de Nîmes est réformé en ce qu'il a de contraire au présent arrêt. Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à l'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée Pharmacie Lafayette Hôtel Dieu 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 25 avril 2024, à laquelle siégeaient :

M. Barthez, président,

M. Lafon, président assesseur,

Mme Chalbos, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 23 mai 2024.

La rapporteure, C. Chalbos

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° 22TL21736](#)

Cour Administrative d'Appel de TOULOUSE

1ère chambre

N° 22TL21891

Président
M. BARTHEZ
Rapporteur
M. Nicolas LAFON
Rapporteur public
M. CLEN
Avocat(s)
LEV LAW AVOCATS

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Lecture du jeudi 28 mars 2024

19
19-01
19-01-03
19-01-03-02
19-01-03-02-01
19-01-03-02-01-02
19-01-03-02-01-02-02
C+

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La société Alliance SC a demandé au tribunal administratif de Nîmes de prononcer la décharge, en droits et pénalités, des rappels de taxe sur la valeur ajoutée qui lui ont été assignés au titre de la période du 1er janvier 2011 au 31 décembre 2012.

Par un jugement n° 2001464, 2001465, 2001466 du 1er juillet 2022, le tribunal administratif de Nîmes a rejeté sa demande après l'avoir jointe avec deux autres.
Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée le 30 août 2022, la société Alliance SC, représentée par Me Benhamou, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement, en tant qu'il a rejeté sa demande ;

2°) de prononcer la décharge, en droits et pénalités, des rappels de taxe sur la valeur ajoutée qui lui ont été assignés au titre de la période du 1er janvier 2011 au 31 décembre 2012 ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- en refusant de communiquer les documents obtenus dans le cadre de demandes d'assistance administrative internationale auprès des autorités espagnoles, l'administration a méconnu les dispositions de l'article L. 76 B du livre des procédures fiscales, ainsi que le principe du contradictoire et le droit à la

défense du contribuable ;

- les avis de vérification de comptabilité et de mise en recouvrement sont irréguliers, dès lors que, postérieurs à sa radiation, ils n'ont pas été adressés à un mandataire ad hoc désigné par la juridiction compétente ;
- l'avis de vérification de comptabilité n'a pas été adressé à son siège social ;
- cet avis l'a induite en erreur en lui faisant croire que la faculté de se faire assister par un conseil ne peut intervenir qu'au cours du contrôle ;
- l'administration, qui a la charge de la preuve, ne démontre pas qu'elle exerçait son activité par l'intermédiaire d'un établissement stable en France ;
- elle a méconnu les stipulations des paragraphes 1 et 2 de l'article 7 du modèle de convention fiscale établi par l'Organisation de la coopération et de développement économiques en taxant l'intégralité de ses crédits bancaires, alors que seulement 63 % et 65 % correspondaient à des virements en provenance du territoire français en 2011 et 2012.

Par un mémoire en défense, enregistré le 6 février 2023, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique conclut au rejet de la requête.

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

Par ordonnance du 4 octobre 2023, la clôture d'instruction a été fixée au 31 octobre 2023.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la convention signée le 10 octobre 1995 entre la République française et le Royaume d'Espagne en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune ;
- 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. Lafon,
- et les conclusions de M. Clen, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. La société de droit espagnol Aliance SC, dont l'objet social est le commerce de gros et au détail, fait appel du jugement du 1er juillet 2022 du tribunal administratif de Nîmes en tant qu'il a rejeté sa demande tendant à la décharge, en droits et pénalités, des rappels de taxe sur la valeur ajoutée qui lui ont été assignés au titre de la période du 1er janvier 2011 au 31 décembre 2012. Ces rappels procèdent de la taxation d'office, sur le fondement du 1° du I de l'article 258 B du code général des impôts, de livraisons de biens meubles corporels réalisées en France.

Sur la régularité de la procédure d'imposition :

2. En premier lieu, aux termes du premier alinéa de l'article L. 47 du livre des procédures fiscales, dans sa version applicable au présent litige : " (...) 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 ".

3. Il résulte de l'instruction que l'avis de vérification de comptabilité a été adressé le 15 avril 2014 au représentant légal de la société Aliance SC à l'adresse à laquelle l'administration estimait qu'elle disposait d'un établissement stable en France. Une copie de cet avis a été envoyée le même jour à l'adresse du siège social en Espagne de cette société et reçue le 28 avril 2014. Par suite, le moyen tiré de ce que l'avis de

vérification n'a pas été expédié au siège social de la société Alliance SC manque en tout état de cause en fait et doit être écarté.

4. En deuxième lieu, en se bornant à présenter un formulaire déclaratif faisant état d'une dissolution de la société Alliance SC au 17 décembre 2013, mais qui comporte deux dates différentes et qui est dépourvu de signature, et un acte de dissolution conclu entre les associés le 16 décembre 2013 prenant effet le jour même, sans produire aucun enregistrement de cette décision par les autorités espagnoles, laquelle n'apparaît pas sur cet acte, la société requérante n'établit pas la réalité et le caractère opposable de cette dissolution. Dans ces conditions, l'administration fiscale, qui n'avait pas à demander la désignation d'un mandataire ad hoc, a pu régulièrement notifier au représentant légal de la société Alliance SC, postérieurement au 16 décembre 2013, l'avis de vérification de comptabilité et l'avis de mise en recouvrement des impositions en cause, qui concernent d'ailleurs un établissement stable en France de cette entreprise.

5. En troisième lieu, aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 47 du livre des procédures fiscales : " Cet avis doit (...) mentionner expressément, sous peine de nullité de la procédure, que le contribuable a la faculté de se faire assister par un conseil de son choix ".

6. En adressant au représentant légal de la société Alliance SC un avis de vérification de comptabilité portant la mention selon laquelle " au cours de ce contrôle, vous avez la faculté de vous faire assister par un conseil de votre choix " et reproduisant au surplus, à son verso, les dispositions précitées de l'article L. 47 du livre des procédures fiscales, l'administration ne peut être regardée comme ayant induit en erreur le contribuable quant à la portée de la garantie résultant de ces dispositions, laquelle implique qu'il doit être mis en mesure de se faire assister par un conseil dès le début des opérations de contrôle.

7. En quatrième lieu, aux termes de l'article L. 76 B du livre des procédures fiscales : " L'administration est tenue d'informer le contribuable de la teneur et de l'origine des renseignements et documents obtenus de tiers sur lesquels elle s'est fondée pour établir l'imposition faisant l'objet de la proposition prévue au premier alinéa de l'article L. 57 ou de la notification prévue à l'article L. 76. Elle communique, avant la mise en recouvrement, une copie des documents susmentionnés au contribuable qui en fait la demande ".

8. Il résulte de l'instruction que, dans le cadre de la vérification de comptabilité de la société Alliance SC, le service a mis en œuvre deux demandes d'assistance administrative internationale auprès des autorités espagnoles, le 12 juin 2014 et le 24 février 2015. Par courrier du 26 mai 2015, la société a été informée des réponses apportées par les services fiscaux espagnols. Par lettres des 4 et 15 juin 2015, son conseil a sollicité la communication de ces réponses, ainsi que des documents obtenus des autorités espagnoles. L'administration, qui a proposé sans succès un rendez-vous au représentant de la société afin de lui communiquer ces réponses et d'engager un débat, n'a pas fait droit à ces demandes et a adressé à la société une proposition de rectification le 29 septembre 2015. Après avoir reçu cette proposition, la société, y compris dans les observations qu'elle a présentées le 25 octobre 2015, à l'occasion desquelles elle s'est bornée à contester ces refus, n'a pas réitéré sa demande de communication des renseignements et documents obtenus des autorités espagnoles. Dans un tel cas, l'administration n'était pas tenue de répondre à la demande de communication formée antérieurement à la proposition de rectification du 29 septembre 2015. Par suite, en ne répondant pas à la demande de communication présentée les 4 et 15 juin 2015, l'administration, qui ne s'est pas fondée sur le caractère secret des informations obtenues dans le cadre de l'assistance administrative internationale, n'a méconnu ni les dispositions de l'article L. 76 B du livre des procédures fiscales, ni les droits de la défense et le principe du contradictoire.

Sur le bien-fondé des impositions :

9. En premier lieu, aux termes de l'article 256 du code général des impôts : " I. Sont soumises à la taxe sur la valeur ajoutée les livraisons de biens et les prestations de services effectuées à titre onéreux par un assujetti agissant en tant que tel (...) ". L'article 258 B du même code, applicable au présent litige, dispose que : " I.- Par dérogation aux dispositions du I de l'article 258, est réputé se situer en France : / 1° Le lieu de la livraison des biens meubles corporels, autres que des moyens de transport neufs, des alcools, des boissons alcooliques, des huiles minérales et des tabacs manufacturés, expédiés ou transportés en France à partir d'un autre Etat membre de la Communauté européenne, par le vendeur ou pour son compte, lorsque la livraison est effectuée à destination d'une personne bénéficiant de la dérogation prévue au 2° du I de l'article 256 bis ou à destination de toute autre personne non assujettie (...) ".

10. Il résulte de l'instruction que le redressement opéré par le service en matière de taxe sur la valeur ajoutée est fondé sur les dispositions du 1° du I de l'article 258 B du code général des impôts, qui a pour critère le lieu de livraison des biens meubles corporels vendus. Par suite et comme l'ont relevé les premiers juges, la circonstance que la société Alliance SC ne disposerait pas en France d'un établissement stable est sans influence sur son assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée à raison de la livraison de biens meubles corporels, constitués de spas. Le moyen correspondant est donc inopérant.

11. En second lieu, aux termes de l'article L. 66 du livre des procédures fiscales : " Sont taxés d'office : / (...) / 3° aux taxes sur le chiffre d'affaires, les personnes qui n'ont pas déposé dans le délai légal les déclarations qu'elles sont tenues de souscrire en leur qualité de redevables des taxes (...) ". La société Alliance SC, qui n'a pas déposé dans le délai légal ses déclarations annuelles de taxe sur la valeur ajoutée au titre de la période en litige, a été, en application de l'article L. 66 du livre des procédures fiscales, taxée d'office. En vertu des articles L. 193 et R. 193-1 du même livre, elle supporte la charge de la preuve du caractère exagéré des impositions contestées.

12. Il résulte de l'instruction que, pour déterminer le chiffre d'affaires taxable de la société Alliance SC, le service vérificateur a pris en compte les crédits figurant sur le compte bancaire ouvert au nom de celle-ci, à l'exception de ceux qui ont été déclarés auprès de l'administration fiscale espagnole. En se bornant à faire valoir que seulement 63 % et 65 % de ses crédits correspondaient à des virements en provenance du territoire français en 2011 et 2012, la société requérante n'apporte pas la preuve du caractère exagéré des impositions contestées.

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

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 mis à la charge de l'Etat, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, le versement de quelque somme que ce soit sur leur fondement.

D E C I D E :

Article 1er : La requête présentée par la société Alliance SC est rejetée.

Article 2 : Le présent arrêt sera notifié à la société Alliance SC 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 mars 2024, où siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 28 mars 2024. Le rapporteur,

N. Lafon

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.

- Abstrats

CETAT₁₉₋₀₁₋₀₃₋₀₂₋₀₁₋₀₂₋₀₂ CONTRIBUTIONS ET TAXES. - GÉNÉRALITÉS. - RÈGLES GÉNÉRALES D'ÉTABLISSEMENT DE L'IMPÔT. - RECTIFICATION (OU REDRESSEMENT). - GÉNÉRALITÉS. - INTERVENTION D'UNE PROPOSITION DE RECTIFICATION - 1) EFFET SUR LA DEMANDE DE COMMUNICATION DES RENSEIGNEMENTS ET DOCUMENTS OBTENUS AUPRÈS DE TIERS - NÉCESSITÉ DE LA RÉITÉRER 2) ESPÈCE - CONTESTATION POSTÉRIEURE À LA PROPOSITION DE RECTIFICATION DU REFUS DE COMMUNICATION QUI LUI ÉTAIT ANTÉRIEUR - ABSENCE DE RÉGULARISATION OU DE RÉITÉRATION.

CETAT₁₉₋₀₁₋₀₃₋₀₂₋₀₂ CONTRIBUTIONS ET TAXES. - GÉNÉRALITÉS. - RÈGLES GÉNÉRALES D'ÉTABLISSEMENT DE L'IMPÔT. - RECTIFICATION (OU REDRESSEMENT). - PROPOSITION DE RECTIFICATION (OU NOTIFICATION DE REDRESSEMENT). -

- Résumé

19-01-03-02-01-02-02 1) L'administration n'est pas tenue de répondre à une demande de communication formée avant l'intervention d'une proposition de rectification. Il appartient au contribuable, s'il l'estime utile, de présenter à nouveau, postérieurement à cette proposition, sa demande de communication des renseignements et documents obtenus auprès de tiers sur lesquels est fondée la rectification 2) La contestation postérieure à la proposition de rectification du refus de communication qui lui était antérieur ne constitue pas une régularisation ou une réitération de la demande.

19-01-03-02-02

Cour administrative d'appel de Toulouse

N°23TL02912

Président
M. Rey-Bèthbéder
Rapporteur
M. Rey-Bèthbéder
Rapporteur public
Mme Perrin

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Avocat(s)
SCP BOULLOCHE

Lecture du mardi 18 juin 2024

19
19-04
19-04-01
19-04-01-02
19-04-01-02-03
26
26-055
26-055-01
C+

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. A... D... et Mme B... G..., épouse D... ont demandé au tribunal administratif de Toulouse de prononcer la décharge des cotisations supplémentaires d'impôt sur le revenu et de contributions sociales auxquelles ils ont été assujettis au titre des années 2013 et 2014.

Par un jugement n° 1804899 du 17 juillet 2020, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté cette demande.

Par un arrêt n° 20TL23111 du 26 janvier 2023 la cour a rejeté l'appel formé par M. et Mme D... contre ce jugement.

Par une décision n° 474539 du 7 décembre 2023 le Conseil d'État a annulé cet arrêt et a renvoyé l'affaire à la cour.

Procédure devant la cour avant cassation :

Par une requête et deux mémoires, enregistrés le 15 septembre 2020 et les 19 août et 23 septembre 2021, sous le n° 20BX03111 au greffe de la cour administrative d'appel de Bordeaux et ensuite sous le n° 20TL23111 au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse, et un mémoire complémentaire, enregistré le 26 août 2022, M. D... et Mme G..., épouse D..., représentés par Me Rodriguez, demandent à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du 17 juillet 2020, le tribunal administratif de Toulouse ;
2°) de prononcer la décharge des cotisations supplémentaires d'impôt sur le revenu et de contributions sociales auxquelles ils ont été assujettis au titre des années 2013 et 2014 ;

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

Ils soutiennent que :

- la société Purple Stone Overseas ne disposait pas d'un établissement autonome en France ;
- le refus de l'administration d'indiquer, dans le cadre de la présente instance, le montant des rehaussements maintenus à la charge de la société Purple Stone Overseas, dont procèdent les revenus distribués imposés entre leurs mains, porte atteinte au respect des droits de la défense ;
- les salaires de MM. Brillanti et Scherlen doivent être déduits du chiffre d'affaires de la société Purple Stone Overseas dès lors qu'ils n'étaient pas résidents fiscaux en France ;
- des frais de gestion annuels d'un montant de 42 000 euros doivent être admis en déduction pour la détermination des résultats imposables des exercices clos en 2013 et 2014 ;
- les cotisations supplémentaires mises à la charge de la société Purple Stone Overseas au titre des exercices clos en 2013 et 2014 à l'issue de la vérification de comptabilité doivent être déduites de ses résultats imposables au titre de ces exercices ;
- le c de l'article 111 du code général des impôts ne peut servir de fondement pour imposer en tant que revenus distribués les bénéfices reconstitués d'une société ;
- M. D... n'était pas le maître de l'affaire ;
- la taxe sur la valeur ajoutée collectée sur les prestations facturées par la société Purple Stone Overseas doit être exclue pour la détermination du montant des bénéfices distribués dès lors, d'une part, que l'administration n'a notifié à cette société ni rappel de taxe sur la valeur ajoutée ni rehaussement de ses résultats imposables à l'impôt sur les sociétés au titre du profit sur le Trésor et, d'autre part, que l'administration n'a pas caractérisé l'existence d'un établissement stable en matière de taxe sur la valeur ajoutée ;
- les dispositions du c de l'article 1729 du code général des impôts portent atteinte au principe de proportionnalité des peines protégé par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en ce qu'elles permettent d'appliquer la majoration de 80 % pour manœuvres frauduleuses à un contribuable imposé à raison de revenus distribués qu'il est présumé avoir appréhendé en tant que maître de l'affaire ;
- la Cour européenne des droits de l'homme déduit une exigence de proportionnalité des peines de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et du 1 de son article 6 ;
- l'application de la majoration de 80 % pour manœuvres frauduleuses n'est pas justifiée dès lors que M. D. n'était ni le gérant de fait ni le maître de l'affaire de l'établissement de la société Purple Stone Overseas.

Par des mémoires, enregistrés le 29 mars 2021 et le 14 septembre 2021, le ministre de l'économie, des finances et de la relance conclut au rejet de la requête.

Il soutient qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé. Procédure devant la cour après cassation :

Par deux mémoires en reprise d'instance après cassation, enregistrés les 25 janvier et 19 mars 2024, M. et Mme D., représentés par Me Rodriguez, maintiennent leurs conclusions et leurs moyens.

Ils soutiennent, en outre, que c'est à tort que le service leur a appliqué la majoration de 25 % prévue par les dispositions du 2° du 7 de l'article 158 du code général des impôts, en ce qu'elle entraîne une surcharge financière disproportionnée qui méconnaît l'article 1^{er} du premier protocole de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Par trois mémoires en défense, enregistrés les 24 janvier, 23 février et 9 avril 2024, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique conclut au rejet de la requête en se référant à ses précédentes écritures.

Il soutient, en outre, que les dispositions du 2° du 7 de l'article 158 du code général des impôts ont été déclarées conformes à la Constitution et, de plus, ne méconnaissent pas les stipulations de l'article 1er du premier protocole de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dans la mesure, notamment, où elles ont été appliquées en l'absence de bonne foi du contribuable

Par une ordonnance du 20 mars 2024, la clôture d'instruction a été fixée au 22 avril 2024 à 12 h. Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ainsi que son article 61-1 ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et son premier protocole ;
- la convention du 19 juin 2008 entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôt sur le revenu et sur les gains en capital ;
- 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. Rey-Bèthbéder, président-rapporteur,
- les conclusions de Mme Perrin, rapporteure publique,
- et les observations de Me Rodriguez représentant M. et Mme D.

Considérant ce qui suit :

1. À la suite d'opérations de visite et de saisie qui se sont déroulées le 10 février 2015 à Baziège (Haute-Garonne), au siège social de la société Cabinet A... D..., gérée par M. D..., la société Purple Stone Overseas, de droit anglais et dont le siège social est situé dans les Îles Vierges Britanniques, a fait l'objet d'une vérification de comptabilité portant sur la période du 1er janvier 2011 au 31 décembre 2014. L'administration a estimé que cette société exploitait de façon occulte en France une entreprise imposable à l'impôt sur les sociétés au travers de son établissement autonome situé dans les locaux de la société Cabinet A... D.... Il en est résulté des rehaussements de ses résultats imposables à l'impôt sur les sociétés, notamment au titre des années 2013 et 2014, selon la procédure de taxation d'office. Estimant que M. D... en était le maître de l'affaire, l'administration a ensuite rehaussé les revenus imposables des requérants au titre des années 2013 et 2014 à raison des revenus distribués correspondant aux rehaussements des bénéfices sociaux de cette société, selon la procédure de rectification contradictoire. M. D... et Mme G..., épouse D..., relèvent appel du jugement du 17 juillet 2020 par lequel le tribunal administratif de Toulouse a rejeté leur demande tendant à la décharge des cotisations supplémentaires d'impôt sur le revenu et de contributions sociales auxquelles ils ont été assujettis au titre des années 2013 et 2014 et des pénalités correspondantes et qui trouvent leur origine dans le contrôle précité.

Sur le bien-fondé du jugement :

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

2. Compte tenu du principe d'indépendance des procédures de rectification de la société Purple Stone Overseas et des appelants, la circonstance, à la supposer même établie, la circonstance que l'administration aurait dégrevé tout ou partie des cotisations supplémentaires d'impôt sur les sociétés mises à la charge de cette société est, par elle-même, sans influence sur la régularité ou le bien-fondé des cotisations supplémentaires d'impôt sur le revenu et de contributions sociales mises à la charge des appelants, alors

même qu'elles sont assises sur des distributions révélées par un rehaussement des bases de l'impôt sur les sociétés. Par suite, le moyen tiré de ce que le refus de l'administration d'indiquer, dans le cadre de la présente instance, le montant des rehaussements des résultats imposables de la société Purple Stone Overseas qui auraient été maintenus porte atteinte au respect des droits de la défense doit être écarté.

En ce qui concerne le bien-fondé des impositions :

S'agissant du principe de l'imposition en France de la société Purple Stone Overseas :

3. Aux termes de l'article 209 du code général des impôts : " I. Sous réserve des dispositions de la présente section, les bénéfices passibles de l'impôt sur les sociétés sont déterminés d'après les règles fixées par les articles 34 à 45, 53 A à 57 et 302 septies A bis et en tenant compte uniquement des bénéfices réalisés dans les entreprises exploitées en France ainsi que de ceux dont l'imposition est attribuée à la France par une convention internationale relative aux doubles impositions (...) ". Il résulte de ces dispositions que ne sont passibles de l'impôt sur les sociétés que les seuls bénéfices réalisés dans des entreprises exploitées en France ou dont l'imposition est attribuée à la France par une convention internationale relative aux doubles impositions.

4. Le point 2 du protocole de la convention signée le 19 juin 2008 entre la France et le Royaume-Uni stipule que " l'expression "Royaume-Uni" définie au paragraphe 1 de l'article 3 [de cette convention] ne comprend pas les Îles Anglo-Normandes, l'Île de Man, Gibraltar, les zones du Royaume-Uni à Chypre dénommées "Sovereign Base Areas", ni aucun pays ou territoire d'outre-mer ayant des relations spéciales avec le Royaume-Uni ". Il en résulte que les Îles Vierges britanniques, qui font partie des pays ou territoires d'outre-mer ayant des relations spéciales avec le Royaume-Uni, ne sont pas comprises dans le champ d'application de cette convention.

5. Pour imposer à l'impôt sur les sociétés les bénéfices réalisés en France par la société Purple Stone Overseas, l'administration a estimé que les éléments recueillis lors des opérations de visite et de saisie réalisées le 10 février 2015 dans les locaux de la société Cabinet A... D..., dont M. D... était le gérant, et au domicile de M. et Mme D..., situés à Baziège, ainsi que les éléments recueillis dans le cadre du droit de communication ont révélé que la société Purple Stone Overseas y exerçait, au titre des exercices clos en 2013 et 2014, une activité continue et qu'elle y avait son siège de direction effective dès lors qu'elle disposait en France, dans les locaux de la société Cabinet A... D..., d'une installation matérielle présentant une certaine permanence et une autonomie propre à partir de laquelle son dirigeant effectif exerçait ses pouvoirs habituels lui permettant de conclure des contrats au nom de l'entreprise.

6. Il résulte de l'instruction que la société Purple Stone Overseas exerçait une activité de mise à disposition de personnels spécialisés dans le déminage et la sécurité. Elle avait pour principal client la société Cabinet A... D..., laquelle exerçait une activité de sécurité privée dans des pays dits " à risque " pour le compte de sociétés de prospection pétrolière et n'avait, elle-même, aucun salarié. Les éléments recueillis par l'administration révèlent que l'ensemble des personnels mis à la disposition de la société Cabinet A... D... étaient des militaires ou policiers retraités domiciliés en France et que cette société se comportait à leur égard comme leur employeur réel. Ainsi, elle se chargeait de leur recrutement en recevant elle-même les candidatures. Elle assurait leur gestion administrative, notamment en rédigeant des attestations de travail, en recevant leurs relevés de temps de travail, en rédigeant des attestations de salaire mentionnant le montant payé par la société Purple Stone Overseas au salarié, en demandant aux salariés des curriculum vitae actualisés. L'administration a également découvert des contrats signés par les salariés en cause accompagnés de leurs enveloppes portant l'adresse de la société Cabinet A... D.... Par ailleurs, cette société délivrait les attestations professionnelles aux salariés mis à sa disposition, assurait un suivi des salaires et des frais versés par la société Purple Stone Overseas aux salariés, adressait des instructions pour le paiement des salaires à la banque suisse Julius Baër, dans laquelle la société Purple Stone Overseas disposait d'un compte à partir duquel les personnes mises à la disposition de la société Cabinet A... D... étaient rémunérées. C'est également la société Cabinet A... D... qui décidait de l'octroi de primes aux salariés. Enfin, les employés mis à la disposition de la société Cabinet A... D... par la société Purple Stone

Overseas ont déclaré ne pas connaître cette entité et considérer M. D... comme leur employeur. À cet égard, la circonstance que certaines de ces déclarations aient été recueillies à l'occasion de contrôles fiscaux et émanent de résidents français qui n'avaient pas rempli leurs obligations fiscales n'est pas de nature à remettre en cause leur caractère probant dès lors, d'une part, que l'allégation selon laquelle les auteurs de ces déclarations auraient subi des pressions n'est appuyée d'aucun élément et, d'autre part, que ces déclarations ont été confirmées par plusieurs autres salariés.

7. Par ailleurs, les éléments recueillis par l'administration au cours des opérations de visite et de saisie ont révélé que M. D..., en tant que gérant de la société Cabinet A... D..., assurait lui-même la facturation de la société Purple Stone Overseas à destination de sa propre société, l'ensemble de ces factures adressées mensuellement à la société Cabinet A... D... ayant été retrouvé, au format Word, dans des ordinateurs de la société cliente, de même que des documents vierges à l'entête de la société Purple Stone Overseas, tandis que le modèle des factures de cette société a été retrouvé dans une clé USB dans les locaux de la société Cabinet A... D.... En outre, M. D... doit être regardé comme ayant disposé d'un pouvoir ou d'une procuration sur le compte détenu par la société Purple Stone Overseas dans les écritures de la banque suisse Julius Baër dès lors que l'administration a découvert une instruction adressée par M. D... à cette banque concernant, d'une part, le paiement des salariés mis à la disposition de sa société et, d'autre part, le paiement d'honoraires à Mme E... dissimulant un prêt accordé par la société Purple Stone Overseas à M. C..., ce dernier ayant attesté à l'administration que M. D... avait utilisé le compte suisse de la société Purple Stone Overseas pour lui prêter de l'argent. Si les requérants se prévalent d'une lettre du 26 mars 2015 de la banque Julius Baër indiquant que M. F..., en qualité de signataire autorisé avec un droit de signature sur le compte ouvert par la société Purple Stone Overseas dans leur établissement, était le seul ayant-droit économique des valeurs déposées sur ce compte et que cette société ne disposait dans son établissement d'aucun autre compte, cette circonstance ne faisait pas obstacle à ce que M. D... disposât d'une procuration bancaire sur ce compte. L'affirmation de Me Fivian de Bonneville, avocate suisse, dans un courrier du 21 juin 2016, selon laquelle M. F... n'aurait mandaté en France aucune personne pour y diriger la société Purple Stone Overseas est dépourvue de valeur probante dès lors que l'affirmation de cette avocate, qui précise ne pas représenter la société Purple Stone Overseas, repose sur une interprétation de la lettre susmentionnée du 26 mars 2015 qui va au-delà de ses termes. Enfin, plusieurs des éléments recueillis par l'administration mettent en évidence que M. D... disposait du pouvoir d'engager la société Purple Stone Overseas. Ainsi, dans le cadre de l'acquisition de parts sociales de la SCI Venamiro par cette société, l'acte de cession des 25 et 28 octobre 2013 indique que la société Purple Stone Overseas était représentée par M. D... " déclarant avoir tout pouvoir à l'effet des présentes ". Si les requérants font valoir que cette mention ne signifie pas que M. D... était le représentant légal de la société Purple Stone Overseas, ils ne produisent pas la procuration qui aurait permis à M. D... de représenter cette société dans le cadre de cette transaction et n'expliquent pas les raisons pour lesquelles cette société aurait fait appel au gérant de son client pour la représenter.

8. Il résulte de ce qui précède que la société Purple Stone Overseas devait être regardée, au cours des années en cause, comme exploitant, par l'intermédiaire d'un établissement autonome, une entreprise en France au sens des dispositions précitées du premier alinéa du I de l'article 209 du code général des impôts. Dès lors, c'est par une exacte application de ces dispositions que l'administration a considéré que les résultats de l'activité de la société Purple Stone Overseas devaient être imposés à l'impôt sur les sociétés.

S'agissant de l'existence et du montant des revenus distribués par la société Purple Stone Overseas :

9. Il résulte de l'instruction que l'administration a reconstitué le chiffre d'affaires réalisé en France par la société Purple Stone Overseas à partir des prestations facturées à la société Cabinet A... D... et en tenant compte, au titre des charges, des frais de déplacements remboursés aux salariés.

10. En premier lieu, si les appelants soutiennent qu'une partie du chiffre d'affaires de la société Purple Stone Overseas correspond à des prestations réalisées par MM. Brillanti et Scherlen, deux résidents fiscaux non français, il est constant que les prestations ont été réalisées par l'établissement autonome dont cette société disposait en France. C'est à bon droit que l'administration a compris ces recettes dans le chiffre

d'affaires de la société. Au demeurant, les salaires versés à ces deux personnes ont été compris dans les charges d'exploitation, qui ont été déduites pour la détermination des résultats imposables.

11. En deuxième lieu, si M. et Mme D... soutiennent que des frais de gestion d'un montant annuel de 42 000 euros doivent être admis en charges déductibles, il résulte de l'instruction qu'aucun élément n'atteste l'existence de ces frais. D'ailleurs, ils indiquent eux-mêmes qu'ils ne peuvent pas " se prévaloir de la vraisemblance de cette dépense ". Dans ces conditions, c'est à bon droit que l'administration a refusé de déduire cette somme pour la détermination des résultats imposables de la société Purple Stone Overseas.

12. En troisième lieu, aux termes du 1 de l'article 39 du code général des impôts : " Le bénéfice net est établi sous déduction de toutes charges, celles-ci comprenant, sous réserve des dispositions du 5, notamment : / (...) 4° Sous réserve des dispositions de l'article 153, les impôts à la charge de l'entreprise, mis en recouvrement au cours de l'exercice (...) ". Si les appelants soutiennent que le montant des cotisations supplémentaires de divers impôts mis à la charge de l'établissement de la société Purple Stone Overseas au titre des exercices clos en 2013 et 2014 à l'issue de la vérification de comptabilité devrait être admis en déduction pour la détermination des résultats imposables de ces exercices, il est constant que ces impositions n'ont pas été mises en recouvrement au cours des exercices contrôlés. Par suite, le moyen doit être écarté.

13. Il résulte de ce qui précède que l'administration démontre le bien-fondé des rehaussements des résultats de la société Purple Stone Overseas au titre des exercices clos en 2013 et 2014.

S'agissant de l'appréhension des revenus distribués :

14. Aux termes de l'article 109 du code général des impôts : " 1. Sont considérés comme revenus distribués : / 1° Tous les bénéfices ou produits qui ne sont pas mis en réserve ou incorporés au capital (...) " et aux termes de l'article 110 du même code : " Pour l'application du 1° du 1 de l'article 109, les bénéfices s'entendent de ceux qui ont été retenus pour l'assiette de l'impôt sur les sociétés ". En cas de refus des propositions de rectification par le contribuable qu'elle entend imposer comme bénéficiaire de sommes regardées comme distribuées, il incombe à l'administration d'apporter la preuve que celui-ci en a effectivement disposé. Toutefois, le contribuable qui, disposant seul des pouvoirs les plus étendus au sein de la société, est en mesure d'user sans contrôle de ses biens comme de biens qui lui sont propres et doit ainsi être regardé comme le seul maître de l'affaire est présumé avoir appréhendé les distributions effectuées par la société qu'il contrôle.

15. Les cotisations supplémentaires d'impôt sur le revenu et de contributions sociales en litige procèdent de l'inclusion dans les revenus imposables des appelants, dans la catégorie des revenus de capitaux mobiliers, sur le fondement des dispositions précitées du 1° du 1 de l'article 109 du code général des impôts, de sommes correspondant aux bénéfices rehaussés procédant de la mise en évidence de l'exercice par la société Purple Stone Overseas d'une activité occulte en France au titre des exercices clos en 2013 et 2014, dont il n'a jamais été soutenu qu'elle aurait été retracée dans sa comptabilité, ni que les bénéfices en résultant auraient été déclarés et soumis à l'impôt aux Îles Vierges Britanniques. Ces sommes ont été regardées comme des revenus distribués par cette société à M. D..., que l'administration a considéré comme seul maître de l'affaire.

16. En premier lieu, les appelants soutiennent que faute d'avoir identifié des faits de distributions sous forme de rémunérations ou d'avantages occultes de la part de la société Purple Stone Overseas, l'administration ne pouvait pas imposer des revenus distribués par cette société entre leurs mains sur le fondement du c de l'article 111 du code général des impôts. Toutefois, comme il vient d'être indiqué au point 15 ci-dessus, les bénéfices reconstitués de l'établissement autonome de la société Purple Stone Overseas ont été regardés comme distribués entre les mains de M. D... sur le fondement du 1° du 1 de l'article 109 du code général des impôts. La circonstance que la proposition de rectification mentionne, en sus de ces dispositions, celles du c de l'article 111 de ce code est sans incidence sur le bien-fondé des impositions contestées.

17. En deuxième lieu, il résulte de l'instruction que l'administration a découvert, lors des opérations de visite et de saisie, un " share certificate " de la société Purple Stone Overseas indiquant que ses 150 parts étaient détenues par une société située à Belize permettant de conserver l'anonymat des associés. Par ailleurs, pour les motifs exposés aux points 6 et 7, M. D... assurait l'intégralité de la gestion et la direction de l'activité de cette société en France et devait être regardé, compte tenu des instructions adressés par lui à la banque Julius Baër pour le versement des salaires aux employés mis à disposition de la société Cabinet A... D... par la société Purple Stone Overseas ou le versement d'un prêt à M. C..., comme disposant d'une procuration sur le compte ouvert par cette société dans la banque suisse. En outre, l'acquisition des dix parts de la SCI Venamiro a été financée à hauteur de 95 % par la société Purple Stone Overseas, le restant étant financé par M. D..., alors que cinq parts ont été acquises par lui, quatre par son épouse et une seulement par la société Purple Stone Overseas. En soutenant que les personnels mis à disposition de la société Cabinet A... D... par la société Purple Stone Overseas n'ont pas été considérés comme employés par la société Cabinet A... D..., que M. D... n'est pas à l'origine de la création de la société Purple Stone Overseas, qu'il n'en possède pas les titres, qu'il n'en est pas l'ayant-droit économique, qu'il ne dispose pas de la signature bancaire ou d'une procuration sur le compte bancaire de la société Purple Stone Overseas dans la banque Julius Baër, les requérants ne contestent pas utilement, eu égard à l'ensemble des éléments précédemment mentionnés, la qualité de maître de l'affaire de M.

D.... Ainsi, l'administration démontre que M. D..., qui se comportait comme le gérant de fait de l'activité de la société Purple Stone Overseas exercée au travers de l'établissement situé à Baziège en France, était seul maître de l'affaire. En cette qualité, M. D... est réputé avoir appréhendé les distributions correspondant aux bénéfices reconstitués de la société Purple Stone Overseas, sans qu'il soit besoin de rechercher si l'ayant droit économique de cette société avait renoncé à exercer le contrôle sur ses activités en France.

18. En dernier lieu, d'une part, les appelants soutiennent que l'administration ne pouvait se baser sur le montant toutes taxes comprises des recettes de la société Purple Stone Overseas pour calculer le montant des revenus distribués entre leurs mains, faute d'avoir notifié des rappels de taxe sur la valeur ajoutée à cette société et d'avoir rehaussé ses résultats imposables à l'impôt sur les sociétés à raison du profit sur le trésor correspondant avant application du mécanisme de la cascade prévu à l'article L. 77 du livre des procédures fiscales. Toutefois, les requérants ne contestent pas que les recettes dissimulées par l'établissement de la société Purple Stone Overseas ont été facturées toutes taxes comprises. Par conséquent et compte tenu du principe d'indépendance des procédures, la circonstance que l'administration, qui n'a pas notifié de rappels de taxe sur la valeur ajoutée à cette société, n'a pas retranché la taxe sur la valeur ajoutée du montant de ses recettes pour déterminer son bénéfice imposable à l'impôt sur les sociétés est sans incidence dans la présente instance. D'autre part et dès lors que, comme il a été dit, l'administration n'a pas notifié de rappels de taxe sur la valeur ajoutée à la société Purple Stone Overseas, les appelants ne sont, en tout état de cause, pas fondés à invoquer la circonstance que l'administration n'a pas caractérisé l'existence d'un établissement stable en matière de taxe sur la valeur ajoutée. Par suite, le moyen tiré de ce que la taxe sur la valeur ajoutée collectée aurait dû être déduite des bénéfices de la société Purple Stone Overseas pour la détermination du montant des revenus distribués doit être écarté.

En ce qui concerne les pénalités pour manœuvres frauduleuses :

19. Aux termes de l'article 1729 du code général des impôts : " Les inexactitudes ou les omissions relevées dans une déclaration ou un acte comportant l'indication d'éléments à retenir pour l'assiette ou la liquidation de l'impôt ainsi que la restitution d'une créance de nature fiscale dont le versement a été indûment obtenu de l'État entraînent l'application d'une majoration de : / (...) c. 80 % en cas de manœuvres frauduleuses (...) ".

20. En premier lieu, les appelants reprochent à ces dispositions de méconnaître le principe de proportionnalité des peines, garanti par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, en ce qu'elles permettent d'appliquer la majoration de 80 % pour manœuvres frauduleuses à un contribuable imposé à raison de revenus distribués qu'il est présumé avoir appréhendé en tant que maître de l'affaire. Toutefois les dispositions critiquées de l'article 1729 du code général des impôts ont déjà été

déclarées conformes à la Constitution dans les motifs et le dispositif de la décision du Conseil constitutionnel n° 2016-545 QPC du 24 juin 2016. Au paragraphe 10 de cette décision, le Conseil constitutionnel a considéré que : " L'article 1729 du code général des impôts institue, en cas de manquement délibéré du contribuable, une majoration de 40 % qui est portée à 80 % dans certains cas d'abus de droit ou si le contribuable s'est rendu coupable de manœuvres frauduleuses. Ces sanctions financières préviennent et répriment les insuffisances volontaires de déclaration de la base d'imposition ou des éléments servant à la liquidation de l'impôt. La nature de ces sanctions financières est directement liée à celle des infractions réprimées. Les taux de majoration fixés par le législateur ne sont pas manifestement disproportionnés ". Par suite, les appelants, qui ne font état d'aucun changement des circonstances justifiant un réexamen ni n'ont présenté ce moyen par mémoire distinct, ne sont pas fondés à soutenir que les dispositions du c de l'article 1729 du code général des impôts seraient contraires au principe constitutionnel de proportionnalité des peines. Par ailleurs, à supposer qu'ils aient entendu reprocher à ces dispositions de méconnaître les stipulations de l'article 1er du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que celles du 1 de son article 6, le moyen doit être écarté pour les mêmes motifs, alors même que les dispositions du c de l'article 1729 du code général des impôts ne confèrent pas au juge un pouvoir de modulation du taux des pénalités qu'elles instituent.

21. En second lieu, l'administration justifie l'application de la pénalité de 80 % aux rehaussements correspondant aux revenus distribués par la société Purple Stone Overseas en se fondant sur le fait que M. D... a utilisé et contrôlé une société créée aux Îles Vierges Britanniques permettant à son activité déployée sur le territoire national de se soustraire aux impositions en France et qu'ainsi, M. D... a appréhendé les bénéfices en tant que maître de l'affaire. Ce faisant, l'administration établit la mise en œuvre de procédés destinés à égarer le pouvoir de contrôle de l'administration fiscale ou à rendre plus difficile son pouvoir de contrôle et, partant, le bien-fondé des pénalités pour manœuvres frauduleuses.

En ce qui concerne la majoration de 25 % :

22. Aux termes du 7 de l'article 158 du code général des impôts : " Le montant des revenus et charges énumérés ci-après, retenu pour le calcul de l'impôt selon les modalités prévues à l'article 197, est multiplié par 1,25. Ces dispositions s'appliquent : (...) 2° Aux revenus distribués mentionnés aux c à e de l'article 111, aux bénéfices ou revenus mentionnés à l'article 123 bis et aux revenus distribués mentionnés à l'article 109 résultant d'une rectification des résultats de la société distributrice ".

23. Si, pour la première fois en appel et postérieurement à la décision du Conseil d'État qui a renvoyé cette affaire à la présente cour, les appelants soutiennent que c'est à tort que le service leur a appliqué la majoration de 25 % prévue par les dispositions précitées du 2° du 7 de l'article 158 du code général des impôts, en ce qu'elle entraîne une surcharge financière disproportionnée qui méconnaît l'article 1er du premier protocole de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ces dispositions, qui, par ailleurs, ont été déclarées conformes à la Constitution dans les motifs et le dispositif de la décision du Conseil constitutionnel n° 2019-793 du 28 juin 2019 QPC, s'appliquent à l'imposition des revenus de capitaux mobiliers distribués irrégulièrement et notamment à ceux qui, comme en l'espèce, procèdent de la mise en évidence de l'exercice par une entreprise d'une activité de manière occulte en France. De plus et comme il a été dit au point 21, en l'occurrence il a été constaté la mise en œuvre de procédés destinés à égarer le pouvoir de contrôle de l'administration fiscale ou à rendre plus difficile son pouvoir de contrôle. Par conséquent, la majoration en cause ne saurait être regardée comme ne reposant pas sur une base raisonnable et comme aboutissant à imposer une surcharge financière disproportionnée méconnaissant l'article 1er du premier protocole de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

24. Il résulte de tout ce qui précède que M. D... et Mme G... épouse D... ne sont pas fondés à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté leur demande. Par voie de conséquence, leurs conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent qu'être rejetées.

DÉCIDE:

Article 1 : La requête de M. et Mme D... est rejetée.

Article 2 : Le présent arrêt sera notifié à M. A... D..., à Mme B... G..., épouse D... et au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

Délibéré après l'audience du 28 mai 2024, à laquelle siégeaient :

M. Rey-Bèthbéder, président,
M. Bentolila, président-assesseur,
Mme El Gani-Laclautre, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 18 juin 2024. Le président-assesseur,

P. Bentolila
Le président-rapporteur,
É. Rey-Bèthbéder
La greffière,
C. Lanoux

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.

Analyse

Abstrats

CETAT19-04-02-01-01-02 Contributions et taxes. - Impôts sur les revenus et bénéfices. - Revenus et bénéfices imposables - règles particulières. - Bénéfices industriels et commerciaux. - Personnes et activités imposables. - Notion d'entreprise exploitée en France.

CETAT19-04-02-03-01-01-02 Contributions et taxes. - Impôts sur les revenus et bénéfices. - Revenus et bénéfices imposables - règles particulières. - Revenus des capitaux mobiliers et assimilables. - Revenus distribués. - Notion de revenus distribués. - Imposition personnelle du bénéficiaire.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NIMES

N° 2103944

SAS OAAN CONSULTING

M. Philippe Parisien
Rapporteur

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mme Wendy Lellig
Rapporteuse publique

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Audience du 2 février 2024
Décision du 16 février 2024

Tribunal administratif de Nîmes
3ème chambre

19
19-06
19-06-02
19-06-02-04
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 19 novembre 2021, complétée par un mémoire enregistré le 20 juin 2022, la SAS Oaan Consulting, représentée par la SCP d'avocats BBLM, demande au tribunal :

1° à titre principal, de prononcer la décharge de la somme de 1 729 051 euros mis à sa charge au titre de rappels de taxe sur la valeur ajoutée pour les années 2016, 2017 et 2018,

2°) de prononcer la décharge de la somme de 99 872 euros mise à sa charge au titre de cotisations supplémentaires d'impôt sur les sociétés pour l'année 2016,

3° à titre subsidiaire, de dire et juger que le montant de la taxe sur la valeur ajoutée non déductible afférente aux remises qualifiées de subventions compléments de prix s'élève à 289 256 euros et non pas à 2 035 657 euros,

4°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros hors taxes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

-elle conteste les rappels relatifs à la taxe sur la valeur ajoutée déduite à tort :
- même si une partie des sommes qu'elle a versées aux sociétés CPG et DSC était requalifiée en subvention complément de prix, la taxe sur la valeur ajoutée y afférente demeurerait déductible ; en prenant en charge une dépense dont la contrepartie ne lui bénéficie en rien, une telle dépense n'a néanmoins pu être engagée que pour les besoins de ses propres opérations imposables dès lors qu'elle est intrinsèquement liée à l'édifice contractuel et à l'équilibre économique des opérations imposables ; lesdites sommes constituent des

dépenses nécessaires à l'activité d'attribution-revente des certificats d'économie d'énergie et sont donc déductibles au regard de la théorie des frais généraux ;

- les sommes versées ne peuvent pas être qualifiées de subvention complément de prix ; il ressort de son analyse contractuelle que ses partenaires bénéficient d'une totale autonomie quant à la fixation du prix payé par le client final, ce qui exclut la qualification de subvention complément de prix ;

- les sommes versées ne peuvent en tout état de cause être qualifiées de complément de prix qu'à hauteur du montant de la remise contractuellement prévue ; les sommes qu'elle a versées à ses partenaires peuvent être qualifiées de subvention compléments de prix uniquement si un engagement sur les prix a été souscrit par la société Oaan Consulting dans ses contrats conclus avec les sociétés partenaires CPG et DSC ; il existe une relation entre la décision de la société Oaan Consulting, partie versante, d'octroyer la subvention et la diminution des prix pratiqués par le bénéficiaire (les sociétés partenaires) ; par conséquent, seules les sommes versées au titre des opérations de distribution de matériel (lampes LED) visées dans le contrat du 3 janvier 2017 avec CPG et celles versées au titre des opérations visées dans les contrats des 2 janvier 2017, 16 mai 2017 et 18 juillet 2017, à hauteur de la quote-part afférente à la remise minimale prévue (10 % ou 25%), pourraient être qualifiées de subvention complément de prix ;

- s'agissant de la taxe sur la valeur ajoutée sur les « faux dossiers » de travaux, elle conteste les rappels et l'application de la majoration de 40 % pour manquement délibéré dès lors qu'elle a déduit en toute légitimité la taxe sur la valeur ajoutée facturée par son entreprise partenaire au titre des prestations de services rendues ; elle a effectué les contrôles imposés par le programme national des certificats d'économie d'énergie (PNCEE) sur les dossiers éligibles aux dispositifs certificats d'économie d'énergie, soit 5 % des opérations, ce dont l'administration ne démontre pas l'inverse ; dès lors que le preneur de la prestation qui n'a pas été réalisée, à savoir les travaux, est le client final et non elle-même, qui n'a pas acquis les travaux réalisés mais un volume d'économies réalisées grâce aux travaux, les services facturés par les prestataires à la société ont été réalisés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 19 avril 2022, complété par un mémoire enregistré le 29 juin 2022, le directeur du contrôle fiscal Sud-Est Outre-Mer conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- les impositions supplémentaires en matière d'impôt sur les sociétés n'ont pas été mises en recouvrement à l'encontre de la requérante mais à l'encontre de la SARL Mathieu Gueret, mère du groupe d'intégration fiscale dont elle fait partie ; le litige doit donc être cantonné à la somme de 1 729 051 euros, correspondant aux rappels de taxe sur la valeur ajoutée ;

- la requête est infondée dans les moyens qu'elle soulève.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 ;

- l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, affaire 353/00 affaire Keeping Newcastle Warm Ltd du 13 juin 2002 ;

- 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 ;

- les observations de Me Rannou Sunderland pour la société Oaan Consulting.

Considérant ce qui suit :

1. La société Oaan Consulting a pour activités le conseil, la gestion de projets, les études ingénierie, audits et analyses dans le domaine de l'énergie, l'organisation ou le management. Elle a fait l'objet d'une procédure de vérification de comptabilité portant sur la période 1er juillet 2015 au 30 juin 2018, étendue au 31 octobre 2018 en matière de taxe sur la valeur ajoutée. Par une proposition de rectification du 31 juillet 2019, des rappels de taxe sur la valeur ajoutée au titre de la période du 1er juillet 2016 au 31 octobre 2018 de la société Oaan Consulting ainsi que des rehaussements en matière d'impôt sur les sociétés au titre des exercices clos aux 30 juin 2017 et 30 juin 2018 lui ont été notifiés. Les rappels de taxe sur la valeur ajoutée ont été assortis de l'intérêt de retard ainsi que, pour les rappels de taxe sur la valeur ajoutée déductible relatifs aux « Faux dossiers de travaux », de la majoration de 40 % prévue au a de l'article 1729 du même code. Les impositions supplémentaires en matière de taxe sur la valeur ajoutée ont été mises en recouvrement le 26 février 2021. La société Oaan Consulting a contesté ces impositions supplémentaires par une réclamation contentieuse du 22 mars 2021, qui a fait l'objet d'une décision de rejet le 21 septembre 2021. Par sa requête, la société Oaan Consulting demande au tribunal la décharge en droits et pénalités des rappels contestés.

Sur les conclusions tendant à la décharge :

En ce qui concerne les conclusions relatives à l'impôt sur les sociétés :

2. Il résulte de l'instruction, notamment des précisions non contredites apportées par le service en défense, que les impositions supplémentaires en matière d'impôt sur les sociétés n'ont pas été mises en recouvrement à l'encontre de la société Oaan Consulting mais à l'encontre de la SARL Mathieu Gueret, mère du groupe d'intégration fiscale dont elle fait partie. Au demeurant, l'avis de mise en recouvrement que la requérante joint ne concerne que les impositions supplémentaires en matière de taxe sur la valeur ajoutée, soit un total de 1 729 051 euros. Les conclusions de la société Oaan Consulting relatives à l'impôt sur les sociétés sont donc sans objet et doivent être rejetées.

En ce qui concerne les conclusions relatives à la taxe sur la valeur ajoutée :

3. Aux termes du 1 du I de l'article 271 du code général des impôts : « La taxe sur la valeur ajoutée qui a grevé les éléments du prix d'une opération imposable est déductible de la taxe sur la valeur ajoutée applicable à cette opération. ». Aux termes du 1 de l'article 273 du même code : « Des décrets en Conseil d'Etat déterminent les conditions d'application de l'article 271. / Ils fixent notamment : / (...) / - les modalités suivant lesquelles la déduction de la taxe ayant grevé les biens ou services qui ne sont pas utilisés exclusivement pour la réalisation d'opérations imposables doit être limitée ou réduite. / (...) ».

4. Aux termes de l'article 168 de la directive 2006/112/CE du Conseil, du 28 novembre 2006, relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, en vigueur à compter du 1er janvier 2007 : « Dans la mesure où les biens et les services sont utilisés pour les besoins de ses opérations taxées, l'assujetti a le droit, dans l'Etat membre dans lequel il effectue ces opérations, de déduire du montant de la taxe dont il est redevable les montants suivants: / a) la taxe sur la valeur ajoutée due ou acquittée dans cet Etat membre pour les biens qui lui sont ou lui seront livrés et pour les services qui lui sont ou lui seront fournis par un autre assujetti (...) ». Aux termes de l'article 169 de la même directive : « Outre la déduction visée à l'article 168, l'assujetti a le droit de déduire la taxe sur la valeur ajoutée y visée dans la mesure où les biens et les services sont utilisés pour les besoins des opérations suivantes : / a) ses opérations relevant des activités visées à l'article 9, paragraphe 1, deuxième alinéa, effectuées en dehors de l'Etat membre dans lequel cette taxe est due ou acquittée, qui ouvriraient droit à déduction si ces opérations étaient effectuées dans cet Etat membre (...) ». Aux termes de l'article 173 de cette même directive : « 1. En ce qui concerne les biens et les services utilisés par un assujetti pour effectuer à la fois des opérations ouvrant droit à déduction visées aux articles 168, 169 et 170 et des opérations n'ouvrant pas droit à déduction, la déduction n'est admise que pour la partie de la taxe sur la valeur ajoutée qui est proportionnelle au montant afférent aux premières opérations. / Le prorata de déduction est déterminé, conformément aux articles 174 et 175, pour l'ensemble des opérations effectuées par l'assujetti. (...) ».

5. Il résulte des dispositions citées au point 3, qui ont été adoptées pour la transposition en droit interne des

articles 1er, 168 et 173 de la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, lesquels ont été interprétés notamment par l'arrêt C-153/17 de la Cour de justice de l'Union européenne du 18 octobre 2018, *Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs c/ Volkswagen Financial Services (UK) Ltd*, que lorsque les dépenses effectuées pour acquérir des biens ou des services font partie des frais généraux liés à l'ensemble de l'activité économique de l'assujetti, ce dernier bénéficie d'un droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée dont l'étendue varie selon l'usage auquel les biens et les services en cause sont destinés.

6. Il en résulte également, à la lumière, notamment, de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 29 octobre 2009, *Skatteverket c/ AB SKF*, C 29/08, que l'existence d'un lien direct et immédiat entre une opération particulière en amont et une ou plusieurs opérations en aval ouvrant droit à déduction est, en principe, nécessaire pour qu'un droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée soit reconnu à l'assujetti et pour déterminer l'étendue d'un tel droit. Le droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée grevant l'acquisition de biens ou de services en amont suppose que les dépenses effectuées pour acquérir ceux-ci fassent partie des éléments constitutifs du prix des opérations taxées en aval ouvrant droit à déduction. En l'absence d'un tel lien, un assujetti est toutefois fondé à déduire la taxe sur la valeur ajoutée ayant grevé des biens et services lorsque les dépenses liées à l'acquisition de ces biens et services font partie de ses frais généraux et sont, en tant que telles, des éléments constitutifs du prix des biens produits ou des services fournis par cet assujetti. Enfin, l'article 73 de la directive 2006-112-CE du 28 novembre 2006 doit être interprété en ce sens qu'une subvention publique pour conseil en économies d'énergie versée à une entreprise au titre de chaque contrat de travaux éligible conclu entre cette entreprise et l'occupant d'un logement, et venant en diminution du prix à payer par ce dernier, fait partie de la contrepartie d'une prestation de services et est incluse dans la base d'imposition de cette opération au titre de la taxe sur la valeur ajoutée. CJUE 3e ch., 13-6-2002 aff. 353/00, *Keeping Newcastle Warm Ltd*.

7. Il résulte de l'instruction que la société Oaan Consulting agit en tant que délégataire de plusieurs obligés, fournisseurs d'énergie visés par le dispositif des certificats d'économie d'énergie, lequel vise à obliger une catégorie d'acteurs énergétiques, appelés « les obligés », à réaliser des économies d'énergie, tout en encourageant parallèlement une seconde catégorie d'acteurs (les non-obligés) à l'économie d'énergie en leur garantissant l'obtention d'un certificat. Les certificats d'économie d'énergie sont attribués, sous certaines conditions, par les services du ministère chargé de l'énergie, aux acteurs éligibles réalisant des opérations d'économies d'énergie. Les obligés ont également la possibilité d'acheter des certificats d'économie d'énergie à d'autres acteurs ayant mené des actions d'économies d'énergie, en particulier les éligibles non obligés. Les certificats délivrés sont exclusivement matérialisés par leur inscription sur un compte individuel ouvert dans le registre national des certificats d'économies d'énergie, dont la tenue peut être déléguée à une personne morale.

8. Dans ce cadre, la société Oaan Consulting a pour rôle de collecter et de centraliser les demandes de certificats d'économie d'énergie de ses différents partenaires, qui n'ont pas la capacité juridique de constituer eux-mêmes leurs demandes. Elle fait l'intermédiaire entre le programme national des certificats d'économie d'énergie (PNCEE) et les maîtres d'ouvrage pour valoriser les certificats d'économie d'énergie, du dépôt du dossier jusqu'à la validation, et assure la vente des volumes aux obligés. La société Oaan Consulting a contracté avec des partenaires qui ont effectué une prestation consistant à réaliser ou faire réaliser des travaux éligibles au dispositif certificats d'économie d'énergie ou à vendre des produits spécifiques éligibles au dispositif. Ces dernières réalisent des travaux (isolation, calorifugeage...) et/ou assurent la distribution (ventes ou distributions gratuites) des biens d'équipements, prévus dans les fiches standardisées. Les bénéficiaires des travaux obtiennent ainsi une réduction de prix intitulée « prime certificats d'économie d'énergie », dont le montant est, en définitive, fonction du prix de base pratiqué par le prestataire sur lequel est appliquée la remise. Cette prestation est rémunérée par la société Oaan Consulting, le prix payé étant déterminé en fonction du volume de certificats d'économie d'énergie généré par les prestations délivrées par le prestataire au client final et sur la base d'un prix au KWhCumac/ certificats d'économie d'énergie.

9. Dans le cadre de ce partenariat, la société en charge des actions peut choisir contractuellement d'être rémunérée par la société Oaan Consulting et ainsi répercuter directement sur la facture au bénéficiaire la

remise directement liée à l'attribution des certificats d'économie d'énergie et leur revente ou d'être rémunérée par le client final, charge alors pour la société Oaan Consulting de reverser au client final une prime. Au cas particulier, les actions engagées dans le cadre des partenariats avec les sociétés CPG et DSC ont consisté, pour les travaux effectués par ces dernières relevant des prestations de services (isolation, calorifugeage...), à effectuer directement une remise sur le montant facturé au bénéficiaire et pour les biens d'équipement, en la distribution gratuite aux bénéficiaires ou à un prix en-deçà du prix d'achat. La facturation émise par les sociétés partenaires à l'encontre de la société Oaan Consulting comprenait donc, sans distinction, la remise accordée au client final et la commission due pour l'apport de documents nécessaires à la valorisation des certificats d'économie d'énergie. Les factures adressées à Oaan Consulting en application de cette convention ont été soumises à une taxe sur la valeur ajoutée à 20%. La taxe sur la valeur ajoutée a été intégralement déduite par la société Oaan Consulting.

10. Le service vérificateur, après analyse des opérations facturées par les sociétés partenaires, a conclu que la facturation se composait de deux flux, à savoir une subvention complément de prix, correspondant à la remise appliquée au preneur par les sociétés partenaires directement sur la facture des bénéficiaires, et prise en charge par la SAS Oaan Consulting et une commission relative à la prestation d'apporteur d'affaires réalisée au titre de la valorisation de certificats d'économie d'énergie et déterminée par le service par la différence entre le montant total de la facturation émise par les sociétés partenaires et la partie « subvention complément de prix ». La taxe sur la valeur ajoutée facturée par la société partenaire et relative à l'appel des sommes qualifiées de « subvention complément de prix » a fait l'objet d'un rejet du droit à déduction chez la SAS Oaan Consulting au motif que les sommes qu'elle grevait ne constituaient pas la contrepartie d'une opération imposable pour la société Oaan Consulting, et ce en application du 1 du II de l'article 271 du code général des impôts.

11. Le service fait ainsi valoir que la SAS Oaan Consulting n'a pas acquis les travaux réalisés par les sociétés partenaires mais a acquis un volume d'économies réalisées grâce à ces travaux. Au cas particulier, il n'existerait, selon l'administration fiscale, aucun lien direct et immédiat avec le montant des travaux facturés aux bénéficiaires et pour lesquels, conformément à une obligation légale, la SAS Oaan Consulting doit compléter le prix. Il n'existerait, de même, aucune relation entre le montant des travaux facturés par le partenaire au client final et le volume des économies d'énergie réalisées déterminé forfaitairement par décret, donnant lieu à l'émission d'un certificat d'économie d'énergie. De ce fait, les opérations visant à compléter le prix des prestations réalisées par les sociétés partenaires ne pourraient pas faire partie des éléments constitutifs du prix de vente des certificats d'économie d'énergie obtenus par la SAS Oaan Consulting. Le service ajoute que la taxe sur la valeur ajoutée facturée par les installateurs sur les actions entreprises en vue de récupérer le prix n'est pas déductible chez l'obligé ou le délégataire, dès lors que les sommes versées par l'obligé ne constituent pas la contrepartie d'une opération réalisée à son profit. Il ne s'agirait pas de la cession d'un certificat d'économie d'énergie mais d'actions d'économies d'énergie acquises (sous forme d'attestation de fins de travaux) par le délégataire en vue de remplir son obligation vis-à-vis de l'État. Les sommes reversées pour compléter le prix des travaux seraient ainsi sans relation avec le prix de vente des certificats d'économie d'énergie. Enfin, l'administration considère qu'elles ne sauraient être analysées comme des frais généraux dès lors que lesdites sommes ne peuvent être regardées comme participant des coûts de fonctionnement de la SAS Oaan Consulting, dans le cadre de son activité.

12. La SAS Oaan Consulting soutient de son côté que même si une partie des sommes qu'elle a versées aux sociétés CPG et DSC était à bon droit requalifiées en subventions complément de prix, la taxe sur la valeur ajoutée y afférente demeurerait déductible. Estimant que la circonstance que les sommes acquittées ne constituent pas la contrepartie d'une opération imposable pour la partie versante ne saurait être un motif de rejet de la déduction, elle fait valoir que même si elle a pris en charge une dépense dont la contrepartie ne lui bénéficie pas, une telle dépense n'a néanmoins pu être engagée que pour les besoins de ses propres opérations imposables dès lors qu'elle est intrinsèquement liée à l'édifice contractuel et à l'équilibre économique des opérations imposables et que ces dépenses étaient nécessaires pour effectuer les opérations en aval. Elle en conclut que lesdites sommes constituent des dépenses nécessaires à l'activité d'attribution-revente des certificats d'économie d'énergie et sont donc déductibles.

13. Il résulte de ce qui a été au point 6 qu'une subvention publique pour conseil en économies d'énergie versée à une entreprise au titre de chaque contrat de travaux éligible conclu entre cette entreprise et l'occupant d'un logement, et venant en diminution du prix à payer par ce dernier, fait partie de la contrepartie d'une prestation de services et qu'elle est incluse dans la base d'imposition de cette opération au titre de la taxe sur la valeur ajoutée. Au cas d'espèce, la relation entre le montant des travaux facturés par le partenaire au client final et le volume des économies d'énergie réalisées déterminé forfaitairement par décret, donnant lieu à l'émission d'un certificats d'économie d'énergie, est avérée, dès lors, ainsi qu'il a été dit au point 9, que la société en charge des actions est rémunérée par la société Oaan Consulting et répercute directement sur la facture au bénéficiaire la remise directement liée à l'attribution des certificats d'économie d'énergie et leur revente. Par conséquent, la société requérante est fondée à soutenir que les sommes qu'elle a versées à ses co-contractants, lesquelles constituent des dépenses nécessaires à son activité d'attribution-revente des certificats d'économie d'énergie, doivent être regardés comme des dépenses engagées dans l'intérêt et pour les besoins de ses opérations taxables au sens de l'article 271, II-1 du code général des impôts. Elle est par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, en droit de déduire la taxe sur la valeur ajoutée facturée par les sociétés CPG et DSC au cours des exercices en litige.

S'agissant de la taxe sur la valeur ajoutée sur les « faux dossiers » de travaux :

13. D'une part, aux termes de l'article 271 du code général des impôts : « I. 1. La taxe sur la valeur ajoutée qui a grevé les éléments du prix d'une opération imposable est déductible de la taxe sur la valeur ajoutée applicable à cette opération (...) II. 1. Dans la mesure où les biens et les services sont utilisés pour les besoins de leurs opérations imposables, et à la condition que ces opérations ouvrent droit à déduction, la taxe dont les redevables peuvent opérer la déduction est (...) : a) Celle qui figure sur les factures établies conformément aux dispositions de l'article 289 et si la taxe pouvait légalement figurer sur lesdites factures (...) ». Aux termes de l'article 272 du même code : « (...) 2. La taxe sur la valeur ajoutée facturée dans les conditions définies au 4 de l'article 283 ne peut faire l'objet d'aucune déduction par celui qui a reçu la facture ». Aux termes, enfin, de l'article 283 du même code : « (...) 4. Lorsque la facture ne correspond pas à la livraison d'une marchandise ou à l'exécution d'une prestation de services, ou fait état d'un prix qui ne doit pas être acquitté effectivement par l'acheteur, la taxe est due par la personne qui l'a facturée ».

14. D'autre part, comme l'a jugé la Cour de justice de l'Union européenne par son arrêt n° C-459/17 et C-460/17 du 27 juin 2018, l'article 17 de la sixième directive 77/388/certificats d'économie d'énergie du Conseil du 17 mai 1977, repris en substance à l'article 168 de la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006, doit être interprété en ce sens que, pour refuser à l'assujetti destinataire d'une facture le droit de déduire la taxe sur la valeur ajoutée mentionnée sur cette facture, il suffit que l'administration établisse que les opérations auxquelles cette facture correspond n'ont pas été réalisées effectivement.

15. Il résulte de l'instruction que la société Oaan Consulting a enregistré dans sa comptabilité des charges liées au versement de certificats d'économie d'énergie au profit des sociétés Transimmo et Ets Meyer, en contrepartie de la réduction accordée sur le montant de travaux effectués et facturés par ces dernières à divers bénéficiaires, la taxe sur la valeur ajoutée y afférente étant effectivement déduite sur ses déclarations CA3. Elle a, par ailleurs, enregistré en comptabilité des charges liées au versement de commissions d'apporteur d'affaires acquittées en vertu d'un contrat conclu avec la SARL On-E-Nergy. Toutefois, l'examen des réponses à ces droits de communication et demandes faites par le service vérificateur auprès des syndicats de copropriété et des propriétaires des immeubles mentionnés sur les devis et factures litigieuses a révélé que les travaux n'avaient jamais été effectués. Les recherches effectuées ont également révélé que les biens immobiliers supposés avoir fait l'objet de travaux de rénovation énergétiques n'appartiennent pas aux sociétés qui en sont les bénéficiaires, en l'occurrence les sociétés Transimmo, Ets Meyer ou MS Immobiliers, contrairement aux attestations sur l'honneur fournies à l'appui des dossiers présentés au Pôle national des certificats d'économie d'énergie, lesquelles ont toutes été signées par le dirigeant des trois sociétés en cause. Le service en a conclu que les sommes versées aux sociétés Transimmo et Ets Meyer et à la société On-E-Nergy n'étaient la contrepartie d'aucune prestation. Par conséquent, alors même qu'elle aurait effectué les contrôles imposés par le Pôle national des certificats d'économie d'énergie sur les dossiers éligibles aux dispositifs certificats d'économie d'énergie, ce qu'au demeurant elle n'établit pas, c'est à bon droit que le

service a remis en cause le droit de la société requérante à déduire la taxe sur la valeur ajoutée mentionnée sur les factures litigieuses, au motif qu'elles ne correspondaient à aucune prestation réellement fournie. Si la société Oaan Consulting soutient en outre que la prestation qui n'a pas été réalisée est la prestation relative aux travaux, et que le preneur de cette prestation n'est pas la société elle-même mais le client final, en relevant que les services facturés par les prestataires à la société ont été réalisés, il n'en demeure pas moins que ces prestations, en l'absence de tous travaux les justifiant, demeurent injustifiées. Il s'ensuit que la société Oaan Consulting n'est pas fondée à demander la décharge des rappels de taxe sur la valeur ajoutée correspondants.

En ce qui concerne les majorations pour manquement délibéré

16. Aux termes de l'article 1729 du code général des impôts : « Les inexactitudes ou les omissions relevées dans une déclaration ou un acte comportant l'indication d'éléments à retenir pour l'assiette ou la liquidation de l'impôt ainsi que la restitution d'une créance de nature fiscale dont le versement a été indûment obtenu de l'État entraînent l'application d'une majoration de : a. 40 % en cas de manquement délibéré ; (...) ».

17. En se limitant à rapporter les circonstances relevées au point 15 du présent jugement, le service n'établit pas que la société Oaan Consulting aurait eu connaissance que les sommes versées aux sociétés Transimmo et Ets Meyer et à la société On-E-Nergy n'étaient la contrepartie d'aucune prestation. Par conséquent, la société Oaan Consulting est fondée à obtenir la décharge des majorations qui lui ont été appliquées à ce titre.

Sur les frais liés au litige :

18. 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.

D E C I D E :

Article 1er : La SAS Oaan Consulting est déchargée en droits et pénalités des rappels de taxe sur la valeur ajoutée concernant la taxe sur la valeur ajoutée déductible facturée par les sociétés CPG et DSC pour les années 2016, 2017 et 2018.

Article 2 : La SAS Oaan Consulting est déchargée des majorations pour manquement délibéré appliquées aux facturations de la société On-E-Nergy relatives aux dossiers des sociétés Transimmo et Ets Meyer.

Article 3 : L'Etat versera à la SAS Oaan Consulting une somme de de 1 200 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à la SAS Oaan Consulting et au directeur du contrôle fiscal Sud-Est outre-mer.

Délibéré après l'audience du 2 février 2024, à laquelle siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 16 février 2024.

[Retour N°2103944](#)

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE TOULOUSE

N° 2106022

SARL DISTRISALAM

Mme Stéphanie Douteaud
Rapporteuse

M. Cyril Luc
Rapporteur public

Audience du 7 mai 2024
Décision du 21 mai 2024

19-01-04
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Tribunal administratif de Toulouse
1ère chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 15 octobre 2021 et 9 décembre 2022, la SARL Distrisalam, représentée par Me Valade, doit être regardée comme demandant au tribunal :

1°) de prononcer la décharge de l'amende mise à sa charge pour un montant de 7 500 euros et de prononcer le remboursement de cette même somme dont elle s'est acquittée ;

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

Elle soutient que :

- l'agent ayant statué sur son recours gracieux n'était pas compétent ;
- le comptable public ayant établi l'avis de mise en recouvrement du 30 octobre 2020 n'était pas compétent ;
- l'amende qui lui a été infligée est infondée dès lors, d'une part, que la balance qu'elle utilise au rayon boucherie de son commerce n'est pas reliée à une caisse enregistreuse et, d'autre part, qu'elle n'est pas concernée par l'obligation figurant au 3° bis du I) de l'article 286 du code général des impôts, l'entrée en vigueur de cette disposition étant postérieure à la date d'acquisition de la balance.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 27 janvier 2022 et 5 janvier 2023, 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 Distrisalam ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

le code général des impôts et le livre des procédures fiscales ;
- la loi n° 2015-1785 du 29 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 Mme Douteaud ;

les conclusions de M. Luc, rapporteur public ;

et les observations de Me Louvet, représentant la SARL Distrisalam.

Considérant ce qui suit :

1. Le SARL Distrisalam exerce une activité de commerce en détail de denrées alimentaires. Le 10 mars 2020, deux agents de la direction régionale des finances publiques d'Occitanie et de la Haute-Garonne ont procédé à un contrôle de détention des attestations ou certificats de sécurisation des logiciels ou système de caisse de ce commerce. Le procès-verbal établi à l'issue de cette visite a conclu à la non-présentation des certificats requis pour l'utilisation de logiciels installés sur trois machines, deux caisses tactiles et une balance équipée d'un système de règlements située au rayon boucherie de l'établissement. Trois amendes d'un montant respectif de 7 500 euros ont en conséquence été établies contre la SARL Distrisalam. Deux de ces amendes ont été dégrevées entre les 24 juin et 8 septembre 2020 après que la société a fourni à l'administration fiscale le certificat correspondant au logiciel Kwisatz. Par un avis de mise en recouvrement du 30 octobre 2020, l'administration a mis à la charge de la SARL Distrisalam une amende de 7 500 euros, contestée par une réclamation préalable du 16 février 2021. Par sa requête, la SARL Distrisalam demande au tribunal de prononcer la décharge de l'amende mise à sa charge pour un montant de 7 500 euros ainsi que le remboursement de la somme dont elle s'est acquittée.

Sur les conclusions à fin de décharge :

2. D'une part, aux termes de l'article 286 du code général des impôts dans sa rédaction applicable à la période en litige : « I.- Toute personne assujettie à la taxe sur la valeur ajoutée doit : (...)/3° bis Si elle effectue des livraisons de biens et des prestations de services ne donnant pas lieu à facturation conformément à l'article 289 du présent code et enregistre ces opérations au moyen d'un logiciel ou d'un système de caisse, utiliser un logiciel ou un système satisfaisant à des conditions d'inaltérabilité, de sécurisation, de conservation et d'archivage des données en vue du contrôle de l'administration fiscale, attestées par un certificat délivré par un organisme accrédité dans les conditions prévues à l'article L. 433-4 du code de la consommation ou par une attestation individuelle de l'éditeur, conforme à un modèle fixé par l'administration (...) ». Aux termes de l'article L. 80 O du livre des procédures fiscales : « Les agents de l'administration fiscale ayant au moins le grade de contrôleur peuvent intervenir de manière inopinée dans les locaux professionnels d'une personne assujettie à la taxe sur la valeur ajoutée, à l'exclusion des parties de ces locaux affectées au domicile privé, pour vérifier la détention par cette personne de l'attestation ou du certificat prévu au 3° bis du I de l'article 286 du code général des impôts pour chacun des logiciels ou systèmes de caisse qu'elle détient (...) /A l'issue de leur intervention, ils établissent un procès-verbal consignait les références du ou des logiciels ou systèmes de caisse détenus par l'assujetti ainsi que les éventuels manquements à l'obligation prévue au 3° bis du I de l'article 286 du code général des impôts. Le procès-verbal est signé par les agents de l'administration ainsi que par l'assujetti ou son représentant. En cas de refus de signer, mention en est faite au procès-verbal. Une copie de celui-ci est remise à l'intéressé./Lorsque les agents de l'administration constatent un manquement à l'obligation prévue au 3° bis du I du même article 286 et appliquent l'amende prévue à l'article 1770 duodecimes du même code, le procès-verbal mentionne les dispositions du deuxième alinéa du même article 1770 duodecimes et informe l'assujetti qu'il dispose d'un délai de trente jours pour formuler ses observations et, le cas échéant, fournir l'attestation ou le certificat prévus au 3° bis du I de l'article 286 dudit code. Les observations de l'assujetti sont annexées au procès-verbal. Si l'intéressé apporte les justificatifs demandés dans le délai imparti, l'amende n'est pas appliquée (...) ». Aux termes de l'article 1770 duodecimes du code général des impôts : « Le fait, pour une personne assujettie à la taxe sur la valeur ajoutée, de ne pas justifier, par la production de l'attestation ou du certificat prévus au 3° bis du I de l'article 286, que le ou les logiciels ou systèmes de caisse qu'elle détient satisfont aux conditions d'inaltérabilité, de sécurisation, de conservation et d'archivage des données prévues par ces mêmes dispositions est sanctionné par une amende de 7 500 € par logiciel ou système de caisse concerné (...) ».

3. D'autre part, aux termes de la documentation fiscale référencée BOI-TVA-DECLA-30-10-30 : « *Un logiciel ou système de caisse est un système informatique doté d'une fonctionnalité de caisse, laquelle consiste à mémoriser et à enregistrer extra-comptablement des paiements reçus en contrepartie d'une vente de marchandises ou de prestations de services, c'est-à-dire que le paiement enregistré ne génère pas concomitamment, automatiquement et obligatoirement la passation d'une écriture comptable. (...). Sans que cette liste soit limitative, sont concernés par l'obligation les instruments de mesure réglementés, comme les balances, (...) qui disposent d'une fonctionnalité de caisse. (...). Les instruments de mesure réglementés, munis d'un dispositif de mémorisation des règlements, qui sont utilisés à la fois pour déterminer le prix à payer des articles en fonction de la grandeur mesurée et pour enregistrer le règlement doivent être sécurisés. (...). Exemple 3 : Un commerçant disposant d'une balance dotée de mémorisation, enregistre les encaissements de ses clients dans une caisse enregistreuse non connectée à la balance, seule la caisse doit être sécurisée (...)* ».

4. Il résulte de ces dispositions que si, en principe, l'obligation de présentation d'un certificat attestant des conditions d'inaltérabilité, de sécurisation, de conservation et d'archivage des données prévue au 3° bis du I) de l'article 286 du code général des impôts s'impose à tous les assujettis détenant un appareil équipé d'une fonctionnalité de caisse, il en va autrement lorsque cette fonctionnalité n'est pas exploitée et qu'il est établi que l'appareil n'est pas relié à une caisse enregistreuse.

5. Il résulte de l'instruction que l'amende mise en recouvrement le 30 octobre 2020 a été infligée en application des dispositions précitées de l'article 1770 duodecies du code général des impôts en raison du défaut de présentation d'un certificat attestant que le logiciel installé sur l'appareil situé au rayon boucherie du commerce exploité par la SARL Distrisalam répond aux conditions d'inaltérabilité, de sécurisation, de conservation et d'archivage des données. Cet appareil est un instrument de mesure réglementé de type « balance », muni d'un dispositif de mémorisation des règlements, dénommé « mode fiscal », lequel peut ne pas être utilisé par le commerçant. La SARL Distrisalam établit tout d'abord que dans le cadre de son activité, seul le

« mode Data collect », correspondant à la fonction de pesée des aliments et d'édition d'un ticket mentionnant le prix à payer en caisse est utilisé, ce qu'au demeurant l'administration ne conteste pas. La société requérante produit à cet égard une attestation établie par le fabricant de la machine selon laquelle l'utilisateur de l'appareil ne peut modifier le paramétrage de l'appareil lorsque celui-ci est configuré sur l'un ou l'autre des modes proposés. Ensuite, la SARL Distrisalam soutient sans être contredite par l'administration que cet appareil n'est pas connecté à une caisse enregistreuse. Or, ainsi qu'il a été dit précédemment, ne sont tenus de détenir le certificat exigé par les dispositions précitées de l'article 286 du code général des impôts que les assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée détenant un instrument de mesure réglementé muni d'un dispositif de mémorisation des règlements utilisé à la fois pour déterminer le prix à payer des articles en fonction de la grandeur mesurée et pour enregistrer le règlement. Dès lors, la SARL Distrisalam est fondée à soutenir que l'administration a commis une erreur de droit en mettant à sa charge l'amende de 7 500 euros sur le fondement des dispositions de l'article 1770 duodecies du code général des impôts.

6. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que la SARL Distrisalam est fondée à demander la décharge de l'amende mise en recouvrement le 30 octobre 2020 ainsi que, par voie de conséquence, le remboursement de la somme de 7 500 euros dont elle s'est acquittée.

Sur les frais liés au litige :

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

DE C I D E :

Article 1er : La SARL Distrisalam est déchargée de l'amende fiscale qui lui a été infligée sur le fondement de l'article 1770 duodecies du code général des impôts d'un montant de 7 500 euros.

Article 2 : Il est accordé à la SARL Distrisalam le remboursement d'un montant de 7 500 euros correspondant au montant de l'amende dont elle s'est acquittée.

Article 3 : L'Etat versera à la SARL Distrisalam la somme de 1500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Article 5 : Le présent jugement sera notifié au SARL Distrisalam et au directeur régional des finances publiques d'Occitanie et du département de la Haute-Garonne.

Délibéré après l'audience du 7 mai 2024 où siégeaient :

Mme Héry, présidente,
Mme Sarraute, première conseillère,
Mme Douteaud, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 21 mai 2024.

La rapporteure,
Mme DOUTEAUD

LLa présidente,
fMme. HÉRY

La greffière,
Mme BOULAY

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°2106022](#)

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE TOULOUSE

N° 22TL21164

Audience du 16 janvier 2024
Décision du 30 janvier 2024

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Rapporteur
M. Pierre Bentolila
Rapporteuse public
Mme Françoise Perrin

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Le département des Pyrénées-Orientales a demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler la décision du 23 septembre 2020 par laquelle le maire de Perpignan a décidé d'affecter l'immeuble situé au 78 boulevard Jean Bourrat, sur la parcelle cadastrée section AS n° 557, à l'usage de la police municipale et de la police nationale et de le classer dans le domaine public communal.

Par un jugement n° 2004704 du 17 mars 2022, le tribunal administratif de Montpellier a annulé la décision du 23 septembre 2020 précitée.

Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée le 16 mai 2022, la commune de Perpignan, représentée par Me Joubes, demande à la cour :

- 1°) d'annuler ce jugement du 17 mars 2022 du tribunal administratif de Montpellier ;
- 2°) de rejeter la demande du département des Pyrénées-Orientales ;
- 3°) de mettre à la charge du département des Pyrénées-Orientales la somme de 4 000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

La commune de Perpignan soutient que :

- contrairement à ce qu'ont estimé les premiers juges, le département des Pyrénées-Orientales ne pouvait être regardé comme ayant eu la qualité d'acquéreur évincé et ne pouvait, dans ces conditions, demander l'application de l'article L 213-11-1 du code de l'urbanisme ;
- à supposer que soit admise la qualité d'acquéreur évincé du département, il ne démontre ni en quoi la

décision d'affectation au domaine public communal lui ferait grief, ni qu'elle serait entachée d'illégalité ;

- contrairement à ce qu'ont estimé les premiers juges, elle n'a pas méconnu la chose jugée à la date du 30 octobre 2019 à laquelle elle a passé un marché de travaux ;
- en ce qui concerne la question de l'autorité de la chose jugée, elle ne peut lui être opposée dès lors qu'à la date de la vente de l'ancien mobilier de l'hôtel, soit le 3 octobre 2019, aucune décision de justice n'était intervenue ; par ailleurs, les ordonnances de référé n'ont pas l'autorité de la chose jugée, et, dès lors, en procédant à la passation d'un marché de travaux le 30 octobre 2019, il ne peut lui être reproché d'avoir méconnu l'autorité de la chose jugée ;
- la décision de préemption n'a été annulée que pour des motifs de forme, et non sur le fond, l'acquisition de cet immeuble dans le but d'y installer un commissariat ayant été effectuée dans un but d'intérêt général, tenant à la volonté d'installer un poste de police ;
- l'annulation d'une décision prise en matière de préemption constitue un acte détachable du contrat, sans effet sur le contrat lui-même.

Par un mémoire en défense du 28 juillet 2022, le département des Pyrénées-Orientales, représenté par Me Rouquet, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de la commune de Perpignan la somme de 5 000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- c'est à bon droit que les premiers juges ont écarté la fin de non-recevoir qui lui a été opposée par la commune ; en effet, toute personne qui a l'intention d'acquérir un bien préempté a nécessairement intérêt pour agir contre la décision d'affecter ce bien au service public, en particulier si la décision de préemption a été annulée ; de plus sa qualité d'acquéreur a été confirmée par une décision de justice ayant acquis l'autorité absolue de la chose jugée ;
- en l'espèce, c'est postérieurement à l'annulation de la décision de préemption du bien que la commune a affecté l'immeuble en cause au service public en méconnaissance de l'autorité de la chose jugée et par une décision qui est entachée de détournement de pouvoir.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- 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. Bentolila, président-assesseur,
- les conclusions de Mme Perrin, rapporteure publique,
- et les observations de Me Hilaire substituant Me Joubes pour la commune de Perpignan.

Considérant ce qui suit :

1. Le département des Pyrénées-Orientales a décidé l'acquisition de l'ancien hôtel-restaurant à l'enseigne « La Cigale », situé sur la parcelle cadastrée AS 557, d'une superficie de 556 m², sis 78 boulevard Jean Bourrat à Perpignan, propriété de la société civile immobilière Marci, pour un prix d'acquisition fixé à 420 000 euros, en vue de la création d'un centre d'accueil de mineurs isolés. La déclaration d'intention

d'aliéner a été notifiée le 6 juin 2019 par le notaire de la société civile immobilière Marci à la commune de Perpignan, laquelle, par l'intermédiaire de son maire, a entendu exercer au nom de la commune, par un arrêté du 23 août 2019, son droit de préemption. Le transfert de propriété est intervenu le 13 septembre 2019. Cet arrêté du 23 août 2019 a été annulé par un jugement n° 1905241 du 31 décembre 2019 du tribunal administratif de Montpellier, qui a enjoint à la commune de proposer, dans le délai de deux mois à compter de la notification du jugement, le bien préempté en priorité à la société civile immobilière Marci, et en cas de renonciation de cette dernière, de proposer l'acquisition du bien au département des Pyrénées-Orientales en se conformant aux prescriptions de l'article L. 213-11-1 du code de l'urbanisme. Ce jugement a été confirmé par un arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille n° 20MA00581 du 19 avril 2021 devenu définitif. Par une décision du 23 septembre 2020, le maire de Perpignan a décidé d'affecter l'immeuble « La Cigale » à l'usage de la police municipale et de la police nationale et de le classer dans le domaine public communal.

2. La commune de Perpignan relève appel du jugement n° 2004704 du 17 mars 2022 par lequel le tribunal administratif de Montpellier a annulé la décision du 23 septembre 2020 précitée.

Sur le bien-fondé du jugement :

Sur la fin de non-recevoir opposée en première instance :

3. Le jugement précité du 31 décembre 2019 du tribunal administratif de Montpellier, saisi par le département, est devenu définitif. Par voie de conséquence la décision en litige, par laquelle le maire de la commune de Perpignan classe dans le domaine public l'immeuble en cause, est de nature à faire obstacle à ce que le département des Pyrénées-Orientales, qui justifie d'une lettre d'intention d'achat de bien immobilier cosignée de la SCI Marci et qui possède donc la qualité d'acquéreur irrégulièrement évincé, puisse, sans un déclassement préalable, en faire, s'il le souhaite, l'acquisition pour l'affecter à la mission d'intérêt général de protection et d'accueil des mineurs dans le cadre des missions qu'il poursuit au titre de l'aide sociale à l'enfance. La commune de Perpignan n'est donc pas fondée à soutenir que c'est à tort que les premiers juges ont écarté sa fin de non-recevoir opposée aux conclusions présentées par le département des Pyrénées-Orientales, tendant à l'annulation de la décision du 23 septembre 2020.

En ce qui concerne l'autorité de la chose jugée :

4. Aux termes, d'une part, de l'article L. 213-11-1 du code de l'urbanisme : « Lorsque, après que le transfert de propriété a été effectué, la décision de préemption est annulée ou déclarée illégale par la juridiction administrative, le titulaire du droit de préemption propose aux anciens propriétaires ou à leurs ayants cause universels ou à titre universel l'acquisition du bien en priorité... Dans le cas où les anciens propriétaires ou leurs ayants cause universels ou à titre universel ont renoncé expressément ou tacitement à l'acquisition dans les conditions mentionnées aux trois premiers alinéas du présent article, le titulaire du droit de préemption propose également l'acquisition à la personne qui avait l'intention d'acquérir le bien, lorsque son nom était inscrit dans la déclaration mentionnée à l'article L. 213-2 ».

5. D'autre part, l'article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques définit le domaine public d'une personne publique comme les 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 ». Et l'article L. 2111-3 du même code dispose que : « S'il n'en est disposé autrement par la loi, tout acte de classement ou d'incorporation d'un bien dans le domaine public n'a d'autre effet que de constater l'appartenance de ce bien au domaine public. (...) ».

6. Ainsi qu'il a été indiqué précédemment, par un jugement du 31 décembre 2019, devenu définitif, le tribunal administratif de Montpellier, a annulé l'arrêté du 23 août 2019 par lequel le maire de Perpignan a exercé le droit de préemption urbain de la commune sur l'immeuble « La Cigale » et a enjoint à la commune de Perpignan de proposer, dans le délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement, le bien en priorité à la société civile immobilière Marci, et en cas de renonciation de cette

dernière, de proposer l'acquisition du bien au département des Pyrénées-Orientales en se conformant aux prescriptions de l'article L. 213-11-1 du code de l'urbanisme.

7. Il résulte des dispositions précitées de l'article L. 213-11-1 du code de l'urbanisme, que l'annulation d'une décision prise en matière de préemption ne peut être suivie que d'une proposition d'acquisition du bien préempté à tort, à l'ancien propriétaire ou aux candidats à l'acquisition. Dans ces conditions, alors qu'au demeurant la décision litigieuse est également entachée d'un détournement de pouvoir, la commune de Perpignan n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que les premiers juges ont annulé cette décision, au motif qu'elle contrevient à la chose jugée, sans qu'y fassent obstacle la circonstance, inopérante, selon laquelle il pourrait ultérieurement être revenu sur le classement du bien concerné dans le domaine public communal et son affectation au service de police municipale et, à terme, nationale, et celles, également inopérantes, selon lesquelles lorsque la commune a, respectivement, les 3 et 30 octobre 2019, décidé la vente de l'ancien mobilier de la « Cigale » et décidé la passation d'un marché de travaux, l'autorité de la chose jugée ne pouvait lui être opposée.

En ce qui concerne les autres moyens de la requête d'appel :

8. En premier lieu, contrairement à ce que soutient l'appelante, et alors qu'en tout état de cause cette circonstance est sans incidence sur la légalité de la décision en litige du 23 septembre 2020, l'arrêté de préemption du maire de Perpignan du 23 août 2019 n'a pas été annulé pour des motifs de forme, mais de fond, tenant à ce que la commune n'avait pas justifié, à la date de la décision attaquée, de la réalité d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement répondant aux objets mentionnés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme. Si la commune fait valoir que ce projet serait justifié, l'annulation de l'arrêté de préemption du maire de Perpignan est devenue définitive, ainsi qu'il a été exposé précédemment.

9. En deuxième lieu, compte tenu de la portée de l'autorité de la chose jugée, se trouve sans incidence la circonstance invoquée par la commune selon laquelle le transfert de propriété, le 13 septembre 2019, au profit de la commune, du bien préempté, est intervenu avant l'intervention du jugement du 31 décembre 2019 qui a annulé l'arrêté de préemption.

10. En troisième lieu, au regard, ainsi qu'il est indiqué au point 7 du présent arrêt, de l'autorité de la chose jugée qui s'attache à l'annulation de l'arrêté de préemption du 23 août 2019, les circonstances invoquées par la commune selon lesquelles la création d'un poste de police municipale dans l'immeuble préempté répondrait à l'intérêt général, alors qu'au contraire le département serait à même de trouver un autre lieu d'accueil pour les mineurs isolés, sont également inopérantes. Est de même inopérante la circonstance selon laquelle l'immeuble « La Cigale », aurait fait l'objet d'une utilisation effective par les services de la police municipale deux mois après l'intervention de la décision du 23 septembre 2020.

11. Il résulte de tout ce qui précède que la commune de Perpignan n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier a annulé la décision du 23 septembre 2020 par laquelle le maire de la commune de Perpignan a décidé d'affecter l'immeuble situé au 78, boulevard Jean Bourrat, sur la parcelle cadastrée section AS n° 557, à l'usage de la police municipale et de la police nationale et de le classer dans le domaine public communal.

Sur les frais liés au litige :

12. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge du département des Pyrénées-Orientales, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que la commune de Perpignan demande sur le fondement de ces dispositions. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la commune de Perpignan au bénéfice du département des Pyrénées-Orientales la somme de 1 500 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DÉCIDE :

Article 1er : La requête de la commune de Perpignan est rejetée.

Article 2 : La commune de Perpignan versera la somme de 1 500 euros au département des Pyrénées-Orientales sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la commune de Perpignan et au département des Pyrénées-Orientales.

Délibéré après l'audience du 16 janvier 2024 à laquelle siégeaient :

M. Rey-Bèthbéder, président,
M. Bentolila, président-assesseur,
Mme El Gani-Laclautre, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 30 janvier 2024

Le rapporteur

P. Bentolila

Le président,

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.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE TOULOUSE

N° 2000527, 2005212, 2107468

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SA ORANGE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Natacha Soddu
Rapporteure

Le tribunal administratif de Toulouse

Mme Florence Nègre-Le Guillou
Rapporteure publique

5ème chambre

Audience du 30 janvier 2024
Décision du 13 février 2024

24-01-02-01-04
C+

Vu les procédures suivantes :

I-Par une requête, des mémoires et des pièces, enregistrés les 27 janvier 2020, 26 avril, 26 mai 2021, 18 mars, 31 août 2022 et 6 juin 2023 sous le n° 2000527, la société anonyme (SA) Orange, représentée par Me Gaudemet et Me Mallet, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler les titres exécutoires émis à son encontre par Toulouse Métropole, le 21 novembre 2019 pour les titres exécutoires n° 78 à 132, le 22 novembre 2019 pour les titres exécutoires n° 134 à 153, le 25 novembre 2019 pour les titres exécutoires n° 154 à 161 et le 28 novembre 2019 pour les titres exécutoires n° 174 à 200, au titre des années 2014 à 2019, portant sur une somme de globale de 4 471 432,50 euros hors taxe ;

2°) de prononcer la décharge de l'obligation de payer en résultant ;

3°) de mettre à la charge de Toulouse métropole une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

-sa requête qui porte sur cent-dix titres exécutoires est recevable, et ne présente pas de caractère « collectif », dès lors que les titres concernés présentent un lien fort de connexité ;

-les créances ne sont pas fondées, dès lors qu'elle inclut dans son assiette des linéaires qui sont la propriété de la société Orange ;

-elle bénéficie d'une présomption de propriété, dès lors que les infrastructures de génie civil supportant les réseaux de communication électroniques déployées avant 1997 sont la propriété de la société Orange par l'effet successif des réformes législatives ;

-il appartient à Toulouse métropole d'apporter les éléments de preuve pour renverser cette présomption

de propriété en apportant des éléments, justifiant qu'elle est propriétaire pour les zones concernées, qui sont antérieures à 1997 ;

-aucune distinction ou indication n'est communiquée par Toulouse Métropole, permettant d'isoler « les équipements propres » au sens de l'article L. 332-15 du code de l'urbanisme, c'est-à-dire les adductions particulières de raccordement qui doivent être réalisées par les propriétaires de chaque parcelle et qui, par conséquent, ne peuvent appartenir à la collectivité ;

-il y a un caractère disproportionné du montant des redevances demandées par rapport aux investissements revendiqués ;

-les éléments produits par Toulouse métropole à l'appui de ses écritures ne sont pas de nature à combattre cette présomption ;

-la distinction entre « réseaux de communication » et « infrastructures de communication » est inopérante ;

-Toulouse Métropole est dans l'incapacité de déterminer avec précision le linéaire qu'elle revendique ;

-le courrier du 11 juin 2020 par lequel Toulouse métropole a porté à sa connaissance le tableau récapitulatif des linéaires occupés, n'avait pas pour objet de statuer sur la propriété des linéaires contestés.

Par des mémoires en défense et des pièces, enregistrés les 10 novembre 2020, 20 avril 2021, 23 mars 2022 et 27 octobre 2022, Toulouse métropole, représentée par Me Pachen- Lefevre, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la société Orange une somme de 7 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

-la requête, qui porte sur cent-dix titres exécutoires, est partiellement recevable, dès lors qu'elle constitue une requête collective ;

-la société Orange ne produit pas les titres de propriété sur les biens concernés ;

-les infrastructures (fourreaux et chambres de tirage notamment) qui supportent ou accueillent les réseaux de télécommunications (lignes ou câbles) ne sont pas concernés par le monopole ;

-il y a lieu d'opérer une distinction entre les « réseaux de communication » et les « infrastructures de communication » ;

-la société Orange ne saurait exclure la propriété publique de Toulouse métropole sur les équipements propres venant au droit du terrain, sur le fondement de l'article L. 332-15 du code de l'urbanisme, dès lors que la qualification d'équipements propres n'exclut pas un régime de propriété publique ;

-les autres moyens ne sont pas fondés.

II-Par une requête, des mémoires et des pièces, enregistrés les 16 octobre 2020, 23 juin, 29, 30 septembre, 4 octobre, 6 décembre 2021, 2 mars et 27 octobre 2022 sous le n° 2005212, la société anonyme (SA) Orange, représentée par Me Gaudemet et Me Mallet, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler le titre exécutoire émis à son encontre par Toulouse Métropole, le 7 août 2020, portant sur une somme de 776 981,47 euros hors taxe ;

2°) de prononcer la décharge de l'obligation de payer en résultant ;

3°) de mettre à la charge de Toulouse métropole une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les bases de liquidation de la créance ne sont pas indiquées ;

- les créances ne sont pas fondées, dès lors qu'elle inclut dans son assiette des linéaires qui sont la propriété de la société Orange ;

- elle bénéficie d'une présomption de propriété, dès lors que les infrastructures de génie civil supportant les réseaux de communication électroniques déployées avant 1997 sont la propriété de la société Orange par l'effet successif des réformes législatives ;
 - aucune distinction ou indication n'est communiquée par Toulouse Métropole, permettant d'isoler « les équipements propres » au sens de l'article L. 332-15 du code de l'urbanisme, c'est-à-dire les adductions particulières de raccordement qui doivent être réalisées par les propriétaires de chaque parcelle et qui, par conséquent, ne peuvent appartenir à la collectivité ;
 - il appartient à Toulouse métropole d'apporter les éléments de preuve pour renverser cette présomption de propriété en apportant des éléments, justifiant qu'elle est propriétaire pour les zones concernées, qui sont antérieures à 1997 ;
 - les éléments produits par Toulouse métropole à l'appui de ses écritures ne sont pas de nature à combattre cette présomption ;
 - la distinction entre « réseaux de communication » et « infrastructures de communication » est inopérante ;
 - il y a un caractère disproportionné du montant des redevances demandées par rapport aux investissements revendiqués ;
- la comparaison entre le régime de propriété des infrastructures de génie civil et l'offre GC BLO de la société Orange est inopérante.

Par des mémoires en défense et des pièces, enregistrés les 22 avril, 29 septembre 2021, 14 janvier, 2 mars et 27 octobre 2022 Toulouse métropole, représentée par Me Pachen-Lefevre, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la société Orange une somme de 7 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le titre exécutoire indique les bases et éléments de calcul ;
- la société Orange ne produit pas les titres de propriété sur les biens concernés ;
- les infrastructures (fourreaux et chambres de tirage notamment) qui supportent ou accueillent les réseaux de télécommunications (lignes ou câbles) ne sont pas concernés par le monopole ;
- il y a lieu d'opérer une distinction entre les « réseaux de communication » et les « infrastructures de communication » ;
- la société Orange ne saurait exclure la propriété publique de Toulouse métropole sur les équipements propres venant au droit du terrain, sur le fondement de l'article L. 332-15 du code de l'urbanisme, dès lors que la qualification d'équipements propres n'exclut pas un régime de propriété publique ;
- elle est propriétaire des infrastructures de communications électroniques déployées dans les zones d'aménagement concertées en litige ;
- les autres moyens ne sont pas fondés.

III-Par une requête, des mémoires et des pièces, enregistrés les 24 décembre 2021, 6 janvier, 18 mars, 31 août 2022 et 6 juin 2023, sous le n° 21007468, la société anonyme (SA) Orange, représentée par Me Gaudemet et Me Mallet, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler le titre exécutoire n° 65 émis à son encontre par Toulouse Métropole, le 18 août 2021, portant sur une somme de 822 026,02 euros hors taxe ;

2°) de prononcer la décharge de l'obligation de payer en résultant ;

3°) de mettre à la charge de Toulouse métropole une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le titre exécutoire est entaché d'incompétence, dès lors que celui-ci, n'a pas été signé par le président de Toulouse métropole ;
- les bases de liquidation de la créance ne sont pas indiquées ;
- la créance n'est pas fondée, dès lors qu'elle inclut dans son assiette des linéaires qui sont la propriété de la société Orange ;
- elle bénéficie d'une présomption de propriété, dès lors que les infrastructures de génie civil supportant les réseaux de communication électroniques déployées avant 1997 sont la propriété de la société Orange par l'effet successif des réformes législatives ;
- il appartient à Toulouse métropole d'apporter les éléments de preuve pour renverser cette présomption de propriété en apportant des éléments, justifiant qu'elle est propriétaire pour les zones concernées, qui sont antérieures à 1997 ;
- les éléments produits par Toulouse métropole à l'appui de ses écritures ne sont pas de nature à combattre cette présomption.

Par des mémoires en défense et des pièces, enregistrés les 3 août 2022 et 10 février 2023, Toulouse métropole, représentée par Me Pachen-Lefevre, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la société Orange une somme de 7 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la société Orange ne produit pas les titres de propriété sur les biens concernés ;
- les infrastructures (fourreaux et chambres de tirage notamment) qui supportent ou accueillent les réseaux de télécommunications (lignes ou câbles) ne sont pas concernés par le monopole ;
- les autres moyens ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code des postes et télécommunications ;
- le code des postes et télécommunications électroniques ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code de l'urbanisme ; - la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 ;
- la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 ;
- la loi n° 96-659 du 26 juillet 1996 ;
- la loi n° 99-660 du 26 juillet 1996 ;
- le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2022
- 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 Soddu, rapporteure,
- les conclusions de Mme Nègre- Le Guillou, rapporteure publique ;
- et les observations de Me Gaudemet, représentant la société Orange et celles de Me Pachen-Lefevre, représentant Toulouse métropole.

Une note en délibéré, présentée par la société Orange, a été enregistrée le 2 février 2024 et n'a pas été communiquée.

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes enregistrées sous les numéros 2000527, 2005212 et 2107468 présentées par la société Orange concernent la même société, présentent à juger des questions semblables et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour qu'il y soit statué par un seul jugement.

2. Toulouse Métropole, compétente en matière d'établissement et d'exploitation des réseaux et services locaux de communications électroniques en application du 2^e du I de l'article L. 5217-2 I et de l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), a conclu le 18 juin 2012 avec la société anonyme (SA) Orange une convention cadre portant sur la mise à disposition d'infrastructures de génie civil d'accueil des réseaux de communication électroniques pouvant notamment comprendre des fourreaux et des chambres de tirages. En application de cette convention cadre, les parties ont signé les conventions particulières pour l'occupation des infrastructures de génie civil appartenant à Toulouse métropole situées dans les zones d'aménagement concertées (ZAC) créées après 1997. En revanche, aucun accord n'ayant été trouvé concernant les cinquante-quatre zones créées avant 1997, Toulouse métropole, suite au refus de la société Orange de signer les conventions particulières et après mise en demeure de cette dernière, a émis cent-douze titres exécutoires, correspondant aux redevances dues au titre de l'occupation sans titre des infrastructures de génie civil en cause, pour les années 2014 à 2021, pour un montant global de 6 0704 439,99 euros hors taxes. Par ses requêtes, la société Orange demande l'annulation de l'ensemble des titres exécutoires émis par Toulouse métropole au titre des années 2014 à 2021, ainsi que la décharge de l'obligation de payer les sommes correspondantes.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense dans la requête n° 2000527 :

3. Les conclusions d'une requête émanant d'un seul requérant et dirigée contre plusieurs décisions sont recevables dans leur totalité si elles présentent entre elles un lien suffisant.

4. Il résulte de l'instruction que la requête de la société Orange est dirigée contre cent- dix titres exécutoires, correspondant aux redevances dues au titre de l'occupation sans titre d'infrastructures de génie civil pour les années 2014 à 2020. Les conclusions dirigées contre ces titres exécutoires qui ont le même auteur, le même destinataire et qui concernent les mêmes infrastructures présentent entre elles un lien suffisant. Par suite, la fin de non-recevoir opposée en défense et tirée de ce que la société requérante aurait dû présenter plusieurs requêtes distinctes doit être écartée.

Sur le cadre juridique :

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

Sur le bien-fondé des titres contestés :

En ce qui concerne le bien-fondé des titres de recette contestés dans les requêtes n° 2000527 et 2005212 sur le fondement de l'article L. 332-15 du code de l'urbanisme :

6. Aux termes de l'article L. 332-15 du code de l'urbanisme : « L'autorité qui délivre l'autorisation de construire, d'aménager, ou de lotir exige, en tant que de besoin, du bénéficiaire de celle-ci la réalisation et le financement de tous travaux nécessaires à la viabilité et à l'équipement de la construction, du terrain aménagé ou du lotissement, notamment en ce qui concerne la voirie, l'alimentation en eau, gaz et électricité, les réseaux de télécommunication, l'évacuation et le traitement des eaux et matières usées, l'éclairage, les aires de stationnement, les espaces collectifs, les aires de jeux et les espaces plantés . / Les obligations imposées par l'alinéa ci-dessus s'étendent au branchement des équipements propres à l'opération sur les équipements publics qui existent au droit du terrain sur lequel ils sont implantés et notamment aux opérations réalisées à cet effet en empruntant des voies privées ou en usant de servitudes ». Constituent des équipements propres, au sens de ces dispositions, des équipements qui servent exclusivement ou principalement aux besoins des habitants d'une construction ou d'un lotissement.

7. Il résulte des articles L. 332-6 et L. 332-15 du code de l'urbanisme que seul peut être mis à la charge du bénéficiaire d'une autorisation d'urbanisme le coût des équipements propres à son projet. Dès lors que des équipements excèdent, par leurs caractéristiques et leurs dimensions, les seuls besoins constatés et simultanés d'un ou, le cas échéant, plusieurs projets de construction et ne peuvent, par suite, être regardés comme des équipements propres au sens de l'article L. 332-15, leur coût ne peut être, même pour partie, supporté par le titulaire de l'autorisation. Néanmoins, contrairement à ce que soutient la société Orange, l'article L. 332-15 du code de l'urbanisme n'a ni pour objet ni pour effet de transférer aux bénéficiaires de l'autorisation d'urbanisme ni même à l'association syndicale locale des acquéreurs des lots des lotissements en cause la propriété des équipements, tels que des infrastructures de génie civil pour le passage de réseaux de télécommunications, dont les collectivités territoriales ou établissements publics sont propriétaires dès leur réalisation sous maîtrise d'ouvrage publique. Par suite, ce moyen est inopérant et ne peut qu'être écarté.

En ce qui concerne le bien-fondé des titres de recette, fondé sur la propriété des ouvrages :

8. Aux termes de l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « *Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 donne lieu au paiement d'une redevance sauf lorsque l'occupation ou l'utilisation concerne l'installation par l'Etat des équipements visant à améliorer la sécurité routière ou nécessaires à la liquidation et au constat des irrégularités de paiement de toute taxe perçue au titre de l'usage du domaine public routier (...)* ». L'article L. 1321-1 du code général des collectivités territoriales dispose : « *Le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence (...)* ».

9. Aux termes de l'article L. 33 du code des postes et télécommunications, dans sa rédaction en vigueur jusqu'au 30 décembre 1990, aucune installation de télécommunications ne pouvait être établie ou employée à la transmission de correspondances que par le ministre des postes et télécommunications ou avec son autorisation. Aux termes de l'article L. 33-1 du même code, créé par la loi du 29 décembre 1990 sur la réglementation des télécommunications, applicable jusqu'au 27 juillet 1996 : « *I. - Les réseaux de télécommunications ouverts au public ne peuvent être établis que par l'exploitant public. / Par dérogation, le ministre chargé des télécommunications peut autoriser une personne autre que l'exploitant public à établir et à exploiter un réseau radioélectrique en vue de fournir au public un service de télécommunications, lorsque ce service, d'une part, répond à un besoin d'intérêt général et, d'autre part, est compatible avec le bon accomplissement par l'exploitant public des missions de service public qui lui sont confiées (...)* ». Aux termes de l'article L. 32 de ce code : « *On entend par réseau de télécommunications toute installation ou tout ensemble d'installations assurant soit la transmission, soit la transmission et l'acheminement de signaux de télécommunications ainsi que l'échange des informations de commande et de gestion qui y est associé, entre les points de terminaison de ce réseau* ». L'exploitant public mentionné à l'article L. 33-1 précité était l'établissement public France Télécom, créé par la loi du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications, dont l'article 22 disposait : « *Les droits et obligations de l'Etat attachés aux services relevant (...) de la direction générale des télécommunications*

sont transférés de plein droit (...) à France Télécom./ L'ensemble des biens immobiliers du domaine public ou privé de l'Etat attachés aux services relevant (...) de la direction générale des télécommunications, ainsi que les biens mobiliers de ces services, sont transférés de plein droit et en pleine propriété (...) à France Télécom (...). ».

10. La loi du 2 juillet 1990 a créé l'établissement public France Telecom, auquel elle a notamment confié la mission « d'établir, de développer et d'exploiter les réseaux publics nécessaires à la fourniture » de « tous services publics de télécommunications », et lui a transféré l'ensemble des droits, obligations et biens de l'Etat attachés aux services relevant de la direction générale des télécommunications ». La loi du 26 juillet 1996 relative à l'entreprise nationale France Télécom a transformé l'établissement public France Telecom en société anonyme, et a transféré à cette nouvelle société, au 31 décembre 1996, l'ensemble des biens, droits et obligations de l'établissement public. La loi du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications a, aux termes du II de son article 22, achevé d'ouvrir le secteur des télécommunications à la concurrence à compter du 1er janvier 1998.

11. Si la méconnaissance du monopole reconnu à l'Etat, puis à l'exploitant public France Télécom, par le code des postes et télécommunications, pour l'établissement des installations, puis des réseaux de télécommunications était, en particulier, pénalement réprimée par les dispositions de l'article L. 39 de ce code, devenu depuis le 11 juillet 2004 code des postes et télécommunications électroniques, il ne résulte en revanche d'aucune règle de droit ni d'aucun principe que cette méconnaissance aurait en outre trouvé sa sanction dans l'appropriation, par l'Etat ou par l'exploitant public France Télécom, d'infrastructures de télécommunications qui auraient été établies par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales, en méconnaissance de ce monopole. Il en est de même de la circonstance que de telles infrastructures auraient été créées par des collectivités territoriales ou des groupements de collectivités territoriales avant l'intervention de la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, leur donnant compétence à cet effet, en l'absence de règle en ce sens. Il en résulte que l'existence d'un monopole légal à l'époque où ont été réalisés les équipements en cause et la circonstance que les collectivités territoriales concernées n'étaient pas compétentes pour créer ces équipements ne sont pas, en elles-mêmes, de nature à fonder la propriété de la société Orange sur lesdits équipements.

12. L'article 17 de la loi n° 99-533 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire créé l'article L. 1511- 6 du code général des collectivités territoriales. Aux termes de ces dispositions, dans leur rédaction initialement applicable : « *Les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération locale ayant bénéficié d'un transfert de compétences à cet effet peuvent, dès lors que l'offre de services ou de réseaux de télécommunications à haut débit qu'ils demandent n'est pas fournie par les acteurs du marché à un prix abordable ou ne répond pas aux exigences techniques et de qualité qu'ils attendent, créer des infrastructures destinées à supporter des réseaux de télécommunications au sens de l'article L. 32 du code des postes et télécommunications, pour les mettre à disposition d'exploitants de réseaux de télécommunications titulaires d'une autorisation délivrée en application de l'article L. 33-1 du code des postes et télécommunications qui en feraient la demande (...)* ».

13. En l'espèce, la société Orange soutient qu'elle est propriétaire des infrastructures de génie d'accueil des réseaux de communications électroniques, tels que les chambres de tirage et fourreaux, créées avant le 1er janvier 1997 et situées dans les cinquante-quatre zones d'aménagement concertées de la région métropolitaine de Toulouse, hors Toulouse.

S'agissant des zones « Lacourtenourt », « Cepière », « Nord », « Parc aéronautique », « Euro-Nord », « Tavernier », « Vignalis », « Casselevres », « Champs-Pinsons », « Terlon », « Zone tertiaire », « La Viguerie », « La Caussade », « Virage », « La Mouyssaguesse », « Hexagone », « Villardenne », « Moulins », « Espace-entreprises », « Naucou », « Alberede » :

Il résulte de l'instruction, que s'agissant des zones « Lacourtenourt », « Cepière », « Nord », « Parc aéronautique », « Euro-Nord », « Tavernier », « Vignalis », « Casselevres », « Champs-Pinsons », « Terlon

», « Zone tertiaire », « La Viguerie », « La Caussade », « Virage », « La Mouyssaguesse », « Hexagone », « Villardenne », « Moulins », « Espace-entreprises », « Naucou » et « Alberede », Toulouse métropole n'apporte aucune précision quant à la maîtrise d'ouvrage ou au financement des réseaux de télécommunication de ces zones, tels que des délibérations, contrats, ordres de services ou courriers relatifs aux travaux d'infrastructures qui auraient été conduits par les collectivités ou les concessionnaires de nature à établir, par un faisceau d'indices suffisant, sa propriété sur lesdits ouvrages. Par suite, la société requérante est fondée à contester, au titre de l'année 2019, le bien-fondé des titres exécutoires, n° 78, 81, 82, 89, 90, 91, 96, 104, 107, 108, 110, 111, 115, 116, 118, 122, 124, 127, 129, 130, 131, au titre des années 2014 à 2018, le bien-fondé des titres exécutoires n° 135, 140, 141, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 155, 158, 159, 160, 175, 176, 179, 182, 188, 191, 195, 196 et au titre des années 2020 et 2021, le bien-fondé des titres exécutoires n° 60 et n° 65 en tant qu'ils portent sur ces zones.

S'agissant de la zone d'aménagement concertée « Mazurié – La plaine – Lacourtenourt » :

15. D'une part, il résulte de l'instruction que par une délibération du 2 juillet 1993 la commune d'Aucamville a créé la zone d'aménagement concertée « Mazurié », dont la réalisation a été concédée à la société d'économie mixte de Colomiers. Toulouse métropole apporte à l'appui de ses allégations, un extrait du dossier de création de cette zone d'aménagement concertée et une estimation des dépenses, laquelle mentionne explicitement la fourniture et la pose de chambres de tirage. Il en résulte que, par les éléments qu'elle produit, et en l'absence de tout élément produit par la société Orange de nature à justifier d'une intervention des services de l'Etat lors de la réalisation des ouvrages en cause, Toulouse métropole doit être regardée comme établissant, par un faisceau d'indices suffisant, sa propriété sur lesdits ouvrages. Par suite, le moyen tiré de l'absence de bien-fondé de la créance, pour ce qui concerne la zone « « Mazurié », doit être écarté.

16. D'autre part, il résulte de l'instruction, que la délibération du 2 juillet 1993 ne porte que sur la zone d'aménagement concertée « Mazurié » et ne concerne pas les zones de « La plaine » et de « Lacourtenourt ». Toulouse métropole n'apporte aucune précision quant à la maîtrise d'ouvrage ou au financement des réseaux de télécommunication de ces zones. Par suite, la société requérante est fondée à contester le bien-fondé des titres exécutoires n° 80, 174 60 et 65 en tant qu'ils portent sur ces zones.

S'agissant de la zone d'aménagement concertée « Garossos » :

17. Il résulte de l'instruction que par une convention du 24 juin 1988, la commune de Beauzelle a concédé à la société d'économie mixte de Colomiers l'aménagement de la zone d'aménagement concertée de « Garossos », laquelle mettait à la charge du concessionnaire la réalisation de l'ensemble des réseaux et prévoyait à l'article 2.1.13 que les ouvrages réalisés seraient remis aux collectivités. Les extraits des bilans annuels et les dossiers de plan de recollement des ouvrages exécutés montrent que les travaux de réalisation du réseau téléphonique ont été effectués par le concessionnaire. Il en résulte que, par les éléments qu'elle produit, et en l'absence de tout élément produit par la société Orange de nature à justifier d'une intervention des services de l'Etat lors de la réalisation des ouvrages en cause, Toulouse métropole doit être regardée comme établissant, par un faisceau d'indices suffisant, sa propriété sur lesdits ouvrages. Par suite, le moyen tiré de l'absence de bien-fondé de la créance, pour ce qui concerne la zone d'aménagement concertée « Garossos » doit être écarté.

S'agissant de la zone d'aménagement concertée « Grand Noble » :

18. Il résulte de l'instruction que la commune de Blagnac a créé la zone d'aménagement concertée « Grand Noble » qui a été réalisée, sous sa maîtrise d'ouvrage, dans le cadre de marchés publics, portant notamment sur des travaux de tranchées, le génie civil, le réseau de téléphone et le réseau de vidéocommunication. Les décomptes définitifs joints attestent de ce que les ouvrages accueillant le réseau téléphonique ont été réalisés sous la maîtrise d'ouvrage de la commune. Il en résulte que, par les éléments qu'elle produit, et en l'absence de tout élément produit par la société Orange de nature à

justifier d'une intervention des services de l'Etat lors de la réalisation des ouvrages en cause, Toulouse métropole doit être regardée comme établissant, par un faisceau d'indices suffisant, sa propriété sur lesdits ouvrages. Par suite, le moyen tiré de l'absence de bien-fondé de la créance, pour ce qui concerne la zone d'aménagement concertée « *Grand Noble* » doit être écarté.

S'agissant de la zone d'aménagement concertée « En Jacca » :

19. Il résulte de l'instruction que la commune de Colomiers a créé en 1970 la zone Industrielle d'« En Jacca », avant de créer, en 1972, la zone d'aménagement concertée du même nom. La commune a géré dans un premier temps, la réalisation et le paiement des travaux de construction de chambres de tirage et de visite ainsi que l'installation de canalisation comme mentionné dans le détail estimatif des dépenses de télécommunications. La commune a, par la suite, concédé les extensions de cette zone à la société d'économie mixte de Colomiers, laquelle était chargée, notamment de la construction de chambres de tirage et de visite, comme en atteste le détail estimatif et quantitatif joint. Il en résulte que, par les éléments qu'elle produit, et en l'absence de tout élément produit par la société Orange de nature à justifier d'une intervention des services de l'Etat lors de la réalisation des ouvrages en cause, Toulouse métropole doit être regardée comme établissant, par un faisceau d'indices suffisant, sa propriété sur lesdits ouvrages. Par suite, le moyen tiré de l'absence de bien-fondé de la créance, pour ce qui concerne la zone d'aménagement concertée « En Jacca » doit être écarté.

S'agissant de la zone d'aménagement concertée « Marots » :

20. Il résulte de l'instruction, que la commune de Colomiers a créé la zone d'aménagement concertée des « Marots », qu'elle en a confié la réalisation à la société d'économie mixte de Colomiers et qu'un programme d'aménagement d'ensemble a été initié par la commune sur le même périmètre que la zone d'aménagement concertée des « Marots ». La société d'économie mixte de Colomiers en sa qualité de maître d'ouvrage des travaux, a conclu des marchés en vue de la réalisation des canalisations téléphoniques, et les certificats de paiements joints démontrent la réalité des sommes exposées par la société d'économie mixte de Colomiers en vue de rémunérer les entreprises chargées de la réalisation des canalisations téléphoniques. Il en résulte que, par les éléments qu'elle produit, et en l'absence de tout élément produit par la société Orange de nature à justifier d'une intervention des services de l'Etat lors de la réalisation des ouvrages en cause, Toulouse métropole doit être regardée comme établissant, par un faisceau d'indices suffisant, sa propriété sur lesdits ouvrages. Par suite, le moyen tiré de l'absence de bien-fondé de la créance, pour ce qui concerne la zone d'aménagement concertée « Marots » doit être écarté.

S'agissant de la zone d'aménagement concertée « Monturon » :

21. Il résulte de l'instruction que par une convention de concession conclue le 9 décembre 1991, la commune de Colomiers a confié la réalisation de la zone d'aménagement concertée « Monturon » à la société d'économie mixte de Colomiers. En application des articles 1.2 et 2.1.9 de la convention de concession, la société d'économie mixte était notamment chargée de la réalisation des travaux d'infrastructure et le détail estimatif des marchés passés prévoit la construction de chambres de visite et de tirage ainsi que la fourniture et la pose de tranchées et de canalisations. Il en résulte que, par les éléments qu'elle produit, et en l'absence de tout élément produit par la société Orange de nature à justifier d'une intervention des services de l'Etat lors de la réalisation des ouvrages en cause, Toulouse métropole doit être regardée comme établissant, par un faisceau d'indices, suffisant sa propriété sur lesdits ouvrages. Par suite, le moyen tiré de l'absence de bien-fondé de la créance, pour ce qui concerne la zone d'aménagement concertée « Monturon » doit être écarté.

S'agissant de la zone d'aménagement concertée « Naspe » :

22. Il résulte de l'instruction que la zone d'aménagement concertée de la « Naspe » a été créée à l'initiative de la commune de Colomiers le 30 avril 1974 et la réalisation de cette zone a été concédée à la société d'économie mixte de Colomiers par contrat du 14 mai 1974, renouvelé le 12 novembre 1984. Le rapport établi à l'occasion de la création de cette zone prévoit que l'estimation des dépenses téléphoniques comprend les canalisations souterraines et les travaux de génie civil annexes nécessaires. Il en résulte que, par les éléments qu'elle produit, et en l'absence de tout élément produit par la société Orange de nature à justifier d'une intervention des services de l'Etat lors de la réalisation des ouvrages en cause, Toulouse métropole doit être regardée comme établissant, par un faisceau d'indices suffisant, sa propriété sur lesdits ouvrages. Par suite, le moyen tiré de l'absence de bien-fondé de la créance, pour ce qui concerne la zone d'aménagement concertée « Naspe » doit être écarté.

S'agissant de la zone d'aménagement concertée « Perget » :

23. Il résulte de l'instruction que la commune de Colomiers a créé la zone d'aménagement concertée et en a confié la réalisation à la société d'économie mixte de Colomiers par convention du 6 juin 1984. En application des articles 1.2 de la convention de concession, la société d'économie mixte était notamment chargée de la réalisation des travaux d'infrastructure situés à l'intérieur de la zone ou nécessaires à son raccordement avec les réseaux extérieurs et le détail estimatif des dépenses prévoit la construction de chambres de visite et de tirage ainsi que la fourniture et la pose de tranchées et de canalisations. Il en résulte que, par les éléments qu'elle produit, et en l'absence de tout élément produit par la société Orange de nature à justifier d'une intervention des services de l'Etat lors de la réalisation des ouvrages en cause, Toulouse métropole doit être regardée comme établissant, par un faisceau d'indices suffisant, sa propriété sur lesdits ouvrages. Par suite, le moyen tiré de l'absence de bien-fondé de la créance, pour ce qui concerne la zone d'aménagement concertée « Perget » doit être écarté.

S'agissant de la zone d'aménagement concertée « Agora » :

24. Il résulte de l'instruction que la commune de Cugnaux a créé par délibération du 6 avril 1992 la zone d'aménagement concertée de l'Agora. Dans le cadre de la réalisation de cette zone, la commune a conclu un marché de travaux en vue de réaliser, sous sa maîtrise d'ouvrage, la construction de chambres de tirage et de visite, lesquels travaux ont été financés par la commune, comme en atteste les certificats de paiement joints. Un marché de maîtrise d'œuvre a été conclu en 2002 sous maîtrise d'ouvrage de la commune pour la réalisation de travaux d'« infrastructures VRD tertiaires », notamment par la mise en place des réseaux de téléphone sur certains secteurs de la zone de « Agora ». Il en résulte que, par les éléments qu'elle produit, et en l'absence de tout élément produit par la société Orange de nature à justifier d'une intervention des services de l'Etat lors de la réalisation des ouvrages en cause, Toulouse métropole doit être regardée comme établissant, par un faisceau d'indices suffisant, sa propriété sur lesdits ouvrages. Par suite, le moyen tiré de l'absence de bien-fondé de la créance, pour ce qui concerne la zone d'aménagement concertée « Agora » doit être écarté.

S'agissant de la zone d'aménagement concertée « La Francoy » :

25. Il résulte de l'instruction que la commune de Cugnaux a créé la zone d'aménagement concertée « La Francoy » et a conclu, en sa qualité de maître d'ouvrage, un marché de travaux pour la réalisation des infrastructures téléphoniques, notamment pour la construction d'ouvrages des chambres de visite et de tirage, dont le cahier des clauses techniques particulières prévoit les spécifications. Par ailleurs, le budget annexe du compte administratif de 1988, démontre que la commune s'est bien acquittée du prix des marchés portant sur la réalisation des canalisations téléphoniques. Il en résulte que, par les éléments qu'elle produit, et en l'absence de tout élément produit par la société Orange de nature à justifier d'une intervention des services de l'Etat lors de la réalisation des ouvrages en cause, Toulouse métropole doit être regardée comme établissant, par un faisceau d'indices suffisant, sa propriété sur lesdits ouvrages. Par suite, le moyen tiré de l'absence de bien-fondé de la créance, pour ce qui concerne la zone d'aménagement concertée « La Francoy » doit être écarté.

S'agissant de la zone d'aménagement concertée « Les Landes » :

26. Il résulte de l'instruction que la zone d'aménagement concertée « Les Landes » a été créée par la commune de Mondouzil et a été réalisée sous la maîtrise d'ouvrage de la commune dans le cadre de marchés publics. La commune de Mondouzil a par une délibération du 10 septembre 1991 autorisé la souscription d'un emprunt destiné à financer, notamment, la création de « 3.300 mètres de fourreaux postes et télécommunications avec chambres de tirage ». De plus, un marché de travaux a été conclu par la commune pour la réalisation de ces travaux, des ordres de services ont été émis et des factures confirment le paiement par la commune de sommes correspondantes. Il en résulte que, par les éléments qu'elle produit, et en l'absence de tout élément produit par la société Orange de nature à justifier d'une intervention des services de l'Etat lors de la réalisation des ouvrages en cause, Toulouse métropole doit être regardée comme établissant, par un faisceau d'indices suffisant, sa propriété sur lesdits ouvrages. Par suite, le moyen tiré de l'absence de bien-fondé de la créance, pour ce qui concerne la zone d'aménagement concertée « Les landes » doit être écarté.

S'agissant de la zone d'aménagement concertée « Terroir » :

27. Il résulte de l'instruction que la zone d'aménagement concertée « Terroir » a été créée en 1974 et a été concédée par la commune de Saint-Alban à la société d'équipement de Toulouse Midi-Pyrénées en 1975, pour une durée de dix ans. L'article 1.02.3 du cahier des charges de concession mettait à la charge de la société d'équipements de Toulouse Midi-Pyrénées la réalisation du réseau de télécommunications et notamment, la fourniture ou la construction et la pose des chambres de tirage et le bilan de clôture atteste que la société a procédé au règlement de ces prestations. La commune de Saint Alban a, par ailleurs, géré en qualité de maître d'ouvrage une partie de cette zone dans le cadre de marchés publics et a notamment conclu en 1986 un marché relatif à la distribution d'énergie électrique, éclairage public et téléphone, qui prévoit notamment la confection de chambres de tirage. Il en résulte que, par les éléments qu'elle produit, et en l'absence de tout élément produit par la société Orange de nature à justifier d'une intervention des services de l'Etat lors de la réalisation des ouvrages en cause, Toulouse métropole doit être regardée comme établissant, par un faisceau d'indices suffisant, sa propriété sur lesdits ouvrages. Par suite, le moyen tiré de l'absence de bien-fondé de la créance, pour ce qui concerne la zone d'aménagement concertée « Terroir » doit être écarté.

S'agissant de la zone d'aménagement concertée « Pahin-Concerto » :

28. Il résulte de l'instruction que la zone d'aménagement concertée « Pahin » a été créée par la commune de Tournefeuille dont la réalisation a été concédée en 1982 à la société d'économie mixte pour l'aménagement de Colomiers. Le 28 mai 1990, la commune a concédé à cette même société d'économie mixte la réalisation de la zone d'aménagement concertée de « Pahin-Concerto ». Le décompte définitif des marchés du 30 avril 1991 démontre que la construction de chambres de visite et de tirage a été réalisée sous maîtrise d'ouvrage de la société d'économie mixte. Par ailleurs, certains travaux de réalisation d'infrastructures accueillant le réseau téléphonique ont été financés directement par la commune ainsi qu'en attestent les devis signés par le maire. Il en résulte que, par les éléments qu'elle produit, et en l'absence de tout élément produit par la société Orange de nature à justifier d'une intervention des services de l'Etat lors de la réalisation des ouvrages en cause, Toulouse métropole doit être regardée comme établissant, par un faisceau d'indices suffisant, sa propriété sur lesdits ouvrages. Par suite, le moyen tiré de l'absence de bien-fondé de la créance, pour ce qui concerne la zone d'aménagement concertée « Pahin-Concerto » doit être écarté.

S'agissant de la zone d'aménagement concertée « La Palanque » :

29. Il résulte de l'instruction que la zone d'aménagement concertée « la Palanque » a été créée par une

délibération de la commune de Launaguet le 2 avril 1993, dont la réalisation a été concédée à la société Foncier Conseil. Le programme des travaux figurant dans le dossier de réalisation de la zone prévoit la construction des réseaux de téléphone et de télédistribution et notamment spécifie les prescriptions à respecter pour la construction des chambres de tirage et de raccordement. Il en résulte que, par les éléments qu'elle produit, et en l'absence de tout élément produit par la société Orange de nature à justifier d'une intervention des services de l'Etat lors de la réalisation des ouvrages en cause, Toulouse métropole doit être regardée comme établissant, par un faisceau d'indices suffisant, sa propriété sur lesdits ouvrages. Par suite, le moyen tiré de l'absence de bien-fondé de la créance, pour ce qui concerne la zone d'aménagement concertée « La Palanque » doit être écarté.

S'agissant de la zone d'aménagement concertée « Pesquiès » :

30. Il résulte de l'instruction que la zone d'aménagement concertée « Pesquiès » a été créée par délibération de la commune de Launaguet le 19 décembre 1987, dont la réalisation a été concédée à la société Foncier Conseil. Le programme des travaux figurant dans le dossier de création de cette zone prévoit la construction des réseaux de téléphone et de télédistribution et notamment la construction des ouvrages de génie civil et des chambres de tirage. Par ailleurs, les certificats de conformité des ouvrages de télécommunication délivrés par France Télécom attestent que les infrastructures ont été construites sous la maîtrise d'ouvrage du concessionnaire. Il en résulte que, par les éléments qu'elle produit, et en l'absence de tout élément produit par la société Orange de nature à justifier d'une intervention des services de l'Etat lors de la réalisation des ouvrages en cause, Toulouse métropole doit être regardée comme établissant, par un faisceau d'indices suffisant, sa propriété sur lesdits ouvrages. Par suite, le moyen tiré de l'absence de bien-fondé de la créance, pour ce qui concerne la zone d'aménagement concertée « Pesquiès » doit être écarté.

S'agissant de la zone d'aménagement concertée « Gratian » :

31. Il résulte de l'instruction que les documents fournis par Toulouse métropole, dont certains concernent la zone d'aménagement concertée « Mazurie », ne permettent pas de déterminer avec suffisamment de certitude la maîtrise d'ouvrage de la commune. Par suite, la société requérante est fondée à contester le bien-fondé des titres exécutoires n° 79, 134 et des titres exécutoires n° 60 et n° 65 en tant qu'ils portent sur cette zone.

S'agissant de la zone d'aménagement concertée « La Marqueille » :

32. Il résulte de l'instruction que l'aménagement de la zone d'aménagement concertée « La Marqueille » a été concédée par la commune de Balma à la société en nom collectif Progemo Balma et à la société en nom collectif Malardeau Porte de Balma par convention de concession conclue le 18 décembre 1990. L'article 6 de cette convention mettait à la charge des aménageurs la réalisation et le financement des équipements publics d'infrastructure et de superstructure ainsi que leur remise à la commune de Balma au fur et à mesure de leur achèvement. L'article 1.7 du règlement de réalisation de la zone prévoit notamment des travaux de génie civil et des chambres de tirage à partir de la chambre PTT existante sur le CD50. Il en résulte que, par les éléments qu'elle produit, et en l'absence de tout élément produit par la société Orange de nature à justifier d'une intervention des services de l'Etat lors de la réalisation des ouvrages en cause, Toulouse métropole doit être regardée comme établissant, par un faisceau d'indices suffisant, sa propriété sur lesdits ouvrages. Par suite, le moyen tiré de l'absence de bien-fondé de la créance, pour ce qui concerne la zone d'aménagement concertée « La Marqueille » doit être écarté.

S'agissant de la zone « Vidailhan Prat-Gimont » :

33. D'une part, il résulte de l'instruction que l'aménagement de la zone industrielle de

« Vidailhan » a été confiée par la commune de Balma à une société privée et le programme des travaux de la zone prévoyait la réalisation des infrastructures d'accueil du réseau téléphonique par la société concessionnaire et notamment la réalisation, conformément au schéma fourni par les postes et télécommunications des travaux de construction de chambres de tirage, lesquels travaux ont fait l'objet d'un certificat de conformité émis par le service des postes et télécommunications. Il en résulte que, par les éléments qu'elle produit, et en l'absence de tout élément produit par la société Orange de nature à justifier d'une intervention des services de l'Etat lors de la réalisation des ouvrages en cause, Toulouse métropole doit être regardée comme établissant, par un faisceau d'indices, suffisant sa propriété sur lesdits ouvrages. Par suite, le moyen tiré de l'absence de bien-fondé de la créance, pour ce qui concerne la zone d'aménagement concertée « Vidailhan » doit être écarté.

34. D'autre part, il résulte de l'instruction que s'agissant de la zone industrielle « Prat Gimont » les documents fournis par Toulouse métropole, ne permettent pas de déterminer avec suffisamment de certitude la maîtrise d'ouvrage de la commune. Par suite, la société requérante est fondée à contester le bien-fondé des titres exécutoires n° 84, 177, 60 et 65 en tant qu'ils portent sur cette zone.

S'agissant de la zone d'aménagement concertée « Aéroportuaire » :

35. Il résulte de l'instruction que la zone « Aéroportuaire », comprend la zone « Aéroportuaire sud » et la zone « Aéroportuaire nord », dont la création a été décidée par un arrêté du préfet de la Haute-Garonne du 4 février 1974, à la demande de la chambre de commerce et d'industrie de Toulouse et avec l'avis favorable de la commune de Blagnac. L'article 3 de l'arrêté prévoit que l'aménagement et l'équipement de la zone seront conduits directement par la chambre de commerce et d'industrie de Toulouse. Si Toulouse métropole produit une note de présentation chiffrée, notamment pour le poste télécommunication, ce seul document à supposer qu'il concerne le même périmètre que la zone dénommée « Aéroportuaire », n'apporte aucune précision quant à la maîtrise d'ouvrage ou au financement des réseaux de télécommunication de cette zone. Par suite, la société requérante est fondée à contester le bien-fondé des titres exécutoires n° 86, 87, 138, 178 et des titres exécutoires n° 60 et 65 en tant qu'ils portent sur ces zones.

S'agissant de la zone d'aménagement concertée « Bréguet » :

36. Il résulte de l'instruction que par une convention du 11 septembre 1989, la commune de Cornebarrieu a confié l'aménagement du lotissement communal à la société d'économie mixte de Colomiers et l'article 4.5 de l'arrêté municipal du 16 septembre 1989 prévoit que le « Le lotisseur devra aménager, pour l'ensemble du lotissement, des gaines ou des lignes de desserte de l'opération en accord avec le service des Télécommunications ». L'article

2.1.13 de la convention de concession prévoit une remise des ouvrages à la collectivité publique et le certificat de bonne exécution des ouvrages du réseau de télécommunications délivré par France télécom du 22 novembre 1989 atteste que les travaux ont été réalisés par le lotisseur. Il en résulte que, par les éléments qu'elle produit, et en l'absence de tout élément produit par la société Orange de nature à justifier d'une intervention des services de l'Etat lors de la réalisation des ouvrages en cause, Toulouse métropole doit être regardée comme établissant, par un faisceau d'indices suffisant, sa propriété sur lesdits ouvrages. Par suite, le moyen tiré de l'absence de bien-fondé de la créance, pour ce qui concerne la zone d'aménagement concertée « Bréguet » doit être écarté.

S'agissant de la zone d'aménagement concertée « Franczal Sud » :

37. Il résulte de l'instruction que par un traité de concession en date du 24 décembre 1991, la réalisation de la zone d'aménagement concertée « Franczal Sud » a été confiée par la commune de Cugnaux à la société d'équipements de Toulouse Midi-Pyrénées et par un procès-verbal du 27 février 2001, les ouvrages de la zone d'aménagement concertée de « Franczal- Sud » ont été remis à la commune de Cugnaux. Le cahier des charges des prescriptions techniques prévoit que les travaux de génie civil, dont

la pose de conduite de distribution et de chambres de tirage, sont à la charge de cette société. Il en résulte que, par les éléments qu'elle produit, et en l'absence de tout élément produit par la société Orange de nature à justifier d'une intervention des services de l'Etat lors de la réalisation des ouvrages en cause, Toulouse métropole doit être regardée comme établissant, par un faisceau d'indices suffisant, sa propriété sur lesdits ouvrages. Par suite, le moyen tiré de l'absence de bien-fondé de la créance, pour ce qui concerne la zone d'aménagement concertée « Francazal Sud » doit être écarté.

S'agissant de la zone d'aménagement concertée « Le Casque » :

38. Il résulte de l'instruction que la réalisation de la zone d'aménagement concertée « Le Casque » a été concédée par la commune de Cugnaux à la société d'équipements de Toulouse Midi-Pyrénées. La notice descriptive des travaux établie par la commune en vue de la déclaration d'utilité publique prévoit que : « (...) l'installation téléphonique est prévue en souterrain, elle comporte les conduites PVC enrobées de béton, les chambres de tirage et de raccordement (...) », et le bilan de clôture des travaux attestent du paiement de ces prestations. Il en résulte que, par les éléments qu'elle produit, et en l'absence de tout élément produit par la société Orange de nature à justifier d'une intervention des services de l'Etat lors de la réalisation des ouvrages en cause, Toulouse métropole doit être regardée comme établissant, par un faisceau d'indices suffisant, sa propriété sur lesdits ouvrages. Par suite, le moyen tiré de l'absence de bien-fondé de la créance, pour ce qui concerne la zone d'aménagement concertée « Le Casque » doit être écarté.

S'agissant de la zone d'aménagement concertée « Claire Fontaine » :

39. Il résulte de l'instruction que la zone d'aménagement concertée « Claire Fontaine » a été créée en 1981, qu'une première convention de concession a été conclue entre la commune de Fonbeauzard et la société Promobatr et que par un acte notarié du 2 novembre 1990 les voiries et réseaux divers réalisés ont été cédés à la commune de Fonbeauzard. Par une seconde convention conclue le 29 novembre 1990 avec la même société, le concessionnaire était chargé de la réalisation des structures et superstructures de la zone. Le règlement du plan d'aménagement de la zone prévoyait que « Les constructions et équipements publics seront desservis par le réseau local des Télécommunications en souterrain. » et le programme des équipements publics annexé à la convention de concession du 29 novembre 1990 prévoyait en outre que « Chaque construction sera équipée conformément aux obligations actuellement en vigueur pour recevoir les câbles d'alimentation des télécommunications en provenant du tronçon principal ». Il en résulte que, par les éléments qu'elle produit, et en l'absence de tout élément produit par la société Orange de nature à justifier d'une intervention des services de l'Etat lors de la réalisation des ouvrages en cause, Toulouse métropole doit être regardée comme établissant, par un faisceau d'indices suffisant, sa propriété sur lesdits ouvrages. Par suite, le moyen tiré de l'absence de bien-fondé de la créance, pour ce qui concerne la zone d'aménagement concertée « Claire Fontaine » doit être écarté.

S'agissant de la zone d'aménagement concertée « Les Bastides » :

40. Il résulte de l'instruction que la zone d'aménagement concertée « Les Bastides » a été créée par une délibération de la commune de l'Union du 19 mars 1991, et l'aménagement de cette zone a été concédé à une société privée. Le dossier de réalisation de cette zone prévoit que les réseaux seront installés à partir de la chambre existante et que des chambres de tirage L2T sont prévues tous les 50 à 60 mètres. Il en résulte que, par les éléments qu'elle produit, et en l'absence de tout élément produit par la société Orange de nature à justifier d'une intervention des services de l'Etat lors de la réalisation des ouvrages en cause, Toulouse métropole doit être regardée comme établissant, par un faisceau d'indices suffisant, sa propriété sur lesdits ouvrages. Par suite, le moyen tiré de l'absence de bien-fondé de la créance, pour ce qui concerne la zone d'aménagement concertée « Les bastides » doit être écarté.

S'agissant de la zone d'aménagement concertée de « Montredon » :

41. Il résulte de l'instruction que l'aménagement du « parc industriel Montredon » avait été confié par la commune de l'Union à un lotisseur et l'article 5 du programme des travaux de lotissement prévoyait la confection des infrastructures de génie civil de réseaux dans toutes les voies du parc industriel, charge pour le lotisseur de présenter le réseau définitif pour validation au service des postes et télécommunications. Les certificats de conformité des ouvrages des télécommunications délivrés par le service des postes et télécommunications attestent que ces infrastructures ont été réalisées sous maîtrise d'ouvrage de la commune. Il en résulte que, par les éléments qu'elle produit, et en l'absence de tout élément produit par la société Orange de nature à justifier d'une intervention des services de l'Etat lors de la réalisation des ouvrages en cause, Toulouse métropole doit être regardée comme établissant, par un faisceau d'indices suffisant, sa propriété sur lesdits ouvrages. Par suite, le moyen tiré de l'absence de bien-fondé de la créance, pour ce qui concerne la zone de « Montredon » doit être écarté.

S'agissant de la zone d'aménagement concertée « Violette Nord » :

42. Il résulte de l'instruction que le dossier d'enquête publique menée préalablement au classement des voies et réseaux divers du lotissement artisanal « La Violette Nord » dans le domaine public communal de la commune de l'Union incluait, notamment le réseau « PTT » constitué des chambres « type L2T ». Il en résulte que, par les éléments qu'elle produit, et en l'absence de tout élément produit par la société Orange de nature à justifier d'une intervention des services de l'Etat lors de la réalisation des ouvrages en cause, Toulouse métropole doit être regardée comme établissant, par un faisceau d'indices, suffisant sa propriété sur lesdits ouvrages.

Par suite, le moyen tiré de l'absence de bien-fondé de la créance, pour ce qui concerne la zone d'aménagement concertée « La Violette Nord » doit être écarté.

S'agissant de la zone d'aménagement concertée « Centre » :

43. Il résulte de l'instruction que la commune de Quint-Fonsegrives a concédé le 14 décembre 1991, l'aménagement de la zone d'aménagement concertée « Centre » à la société des Constructions MG Bâtiment, et notamment la réalisation des équipements publics d'infrastructure et de superstructure. La note technique d'accompagnement précise que la

« desserte télécom » est assurée à partir de la chambre PTT existante et l'estimation sommaire des dépenses effectuée en 1991 identifiait clairement les coûts afférents au « génie civil télécom ».

Il en résulte que, par les éléments qu'elle produit, et en l'absence de tout élément produit par la société Orange de nature à justifier d'une intervention des services de l'Etat lors de la réalisation des ouvrages en cause, Toulouse métropole doit être regardée comme établissant, par un faisceau d'indices suffisant, sa propriété sur lesdits ouvrages. Par suite, le moyen tiré de l'absence de bien-fondé de la créance, pour ce qui concerne la zone d'aménagement concertée « Centre » doit être écarté.

S'agissant de la zone d'aménagement concertée « Ribaute » :

44. Il résulte de l'instruction que les arrêtés préfectoraux du 10 juillet 1985, autorisant la commune de Quint-Fonsegrives à créer un lotissement artisanal communal et un lotissement d'habitation communal, prévoient que « Le lotisseur devra aménager, pour l'ensemble du lotissement, des gaines téléphoniques enterrées. Les normes fixées par les télécommunications devront être strictement respectées, notamment en ce qui concerne les distances entre les conduites des télécommunications et les réseaux des divers services. ». Par ailleurs, par acte notarié du 7 octobre 1991, diverses parcelles formant l'emprise et la voirie du lotissement

« Parc de Ribaute » ont été cédées à la commune. Il en résulte que, par les éléments qu'elle produit, et en l'absence de tout élément produit par la société Orange de nature à justifier d'une intervention des services de l'Etat lors de la réalisation des ouvrages en cause, Toulouse métropole doit être regardée

comme établissant, par un faisceau d'indices suffisant, sa propriété sur lesdits ouvrages. Par suite, le moyen tiré de l'absence de bien-fondé de la créance, pour ce qui concerne la zone d'aménagement concertée « Ribaute » doit être écarté.

S'agissant de la zone d'aménagement concertée « Les Vitarelles » :

45. Il résulte de l'instruction que l'aménagement de la zone d'aménagement concertée « Les Vitarelles », également dénommée « Terroir II », a été concédée par la commune de Saint Alban, à la société d'équipement de Toulouse Midi-Pyrénées. L'article 3.2 du cahier des charges de la convention de concession du 20 février 1991 prévoyait notamment que le concessionnaire était chargé de « réaliser les équipements tertiaires destinés à être remis au concédant, aux collectivités publiques, aux établissements publics (...) ainsi qu'aux concessionnaires de service public. » et l'article 15 précisait que « Les ouvrages réalisés en application du présent cahier des charges et notamment les voiries et réseaux constituent des biens de retour qui appartiennent au concédant dès leur réalisation et qui lui reviennent gratuitement et automatiquement dès leur achèvement (...) ». Si la société Orange soutient que le faible montant du poste télécommunication figurant sur l'estimation sommaire des coûts d'aménagements démontrerait que les infrastructures de télécommunications n'ont pas été réalisées par le concessionnaire, il résulte cependant de l'instruction que l'estimation au titre du poste « téléphone » n'est pas de 463 francs TTC mais bien 463 000 francs TTC. Il en résulte que, par les éléments qu'elle produit, et en l'absence de tout élément produit par la société Orange de nature à justifier d'une intervention des services de l'Etat lors de la réalisation des ouvrages en cause, Toulousemétropole doit être regardée comme établissant, par un faisceau d'indices suffisant, sa propriété sur lesdits ouvrages. Par suite, le moyen tiré de l'absence de bien-fondé de la créance, pour ce qui concerne la zone d'aménagement concertée « Les Vitarelles » doit être écarté.

S'agissant de la zone d'aménagement concertée « Dewoitine » :

46. Il résulte de l'instruction que, par une délibération du 3 février 1999, la commune de Cornebarrieu a décidé le classement des voiries et espaces verts du lotissement « Dewoitine ». Cependant, ce seul élément ne suffit pas à démontrer que les travaux ont été réalisés sous la maîtrise d'ouvrage de la commune ou du concessionnaire ou sous financement public. Par suite, la société requérante est fondée à contester le bien-fondé des titres exécutoires n° 99, 184 et des titres exécutoires n° 60 et 65 en tant qu'ils portent sur cette zone.

S'agissant de la zone d'aménagement concertée « Fenouillet-Logistique » :

47. Il résulte de l'instruction que les plans fournis par Toulouse métropole ne suffisent pas à démontrer que les travaux ont été réalisés sous la maîtrise d'ouvrage de la commune ou du concessionnaire ou sous financement public. Par suite, la société requérante est fondée à contester le bien-fondé des titres exécutoires n° 105, 190 et des titres exécutoires n° 60 et 65 en tant qu'ils portent sur cette zone.

S'agissant de la zone d'aménagement concertée « Ratalens » :

48. Il résulte de l'instruction que les documents fournis par Toulouse métropole, concernent seulement le lotissement « Ratalens 2 », et ne permettent pas de démontrer que les travaux effectués dans la zone d'aménagement concertée « Ratalens » ont été réalisés sous la maîtrise d'ouvrage de la commune ou du concessionnaire ou sous financement public. Par suite, la société requérante est fondée à contester le bien-fondé des titres exécutoires n° 128, 189 et des titres exécutoires n° 60 et 65 en tant qu'ils portent sur cette zone.

En ce qui concerne le bien-fondé des titres dans les requêtes n° 2000527 et n° 2005212, fondé sur le montant des redevances :

49. Aux termes de l'article L. 46 du code des postes et des télécommunications : « Les autorités concessionnaires ou gestionnaires du domaine public non routier, lorsqu'elles donnent accès à des exploitants de réseaux de communications électroniques, doivent le faire sous la forme de convention, dans des conditions transparentes et non discriminatoires et dans toute la mesure où cette occupation n'est pas incompatible avec son affectation ou avec les capacités disponibles. La convention donnant accès au domaine public non routier ne peut contenir de dispositions relatives aux conditions commerciales de l'exploitation. Elle peut donner lieu à versement de redevances dues à l'autorité concessionnaire ou gestionnaire du domaine public concerné dans le respect du principe d'égalité entre les opérateurs. Ces redevances sont raisonnables et proportionnées à l'usage du domaine. / Les autorités concessionnaires ou gestionnaires du domaine public non routier se prononcent dans un délai de deux mois suivant la demande faite par l'exploitant. / Un décret en Conseil d'Etat détermine le montant maximum des redevances assorties à l'occupation du domaine public non routier. ».

50. Une commune est fondée à réclamer à l'occupant sans titre de son domaine public, au titre de la période d'occupation irrégulière, une indemnité compensant les revenus qu'elle aurait pu percevoir d'un occupant régulier pendant cette période. A cette fin, elle doit rechercher le montant des redevances qui auraient été appliquées si l'occupant avait été placé dans une situation régulière, soit par référence à un tarif existant, lequel doit tenir compte des avantages de toute nature, procurés par l'occupation du domaine public, soit, à défaut de tarif applicable, par référence au revenu, tenant compte des mêmes avantages, qu'aurait pu produire l'occupation régulière de la partie concernée du domaine public communal.

51. La société requérante soutient que le montant des redevances réclamées est manifestement disproportionné par rapport à celui des investissements revendiqués et que l'estimation des linéaires par Toulouse métropole est elle-même disproportionnée par rapport au linéaire réellement occupé. D'une part, il résulte de l'instruction que si les mètres retenus par Toulouse métropole ont été calculés sur la base des informations dont cette dernière disposait, recensées notamment dans un procès-verbal de constatation du linéaire occupé, c'est justement en raison de l'absence de réponse de la société Orange aux demandes de Toulouse métropole tendant à ce que la société lui indique précisément le mètre effectivement utilisé. Dès lors, en l'absence de production par la société Orange d'un inventaire exhaustif, pour les cinquante- quatre zones revendiquées, des fourreaux effectivement utilisés, susceptible d'être discuté par Toulouse métropole, le mètre doit être regardé comme justifié. D'autre part, il appartenait à Toulouse métropole d'établir les redevances en tenant compte des avantages procurés à l'occupant des infrastructures de télécommunications. A cet égard, la société Orange n'établit pas que le tarif fixé par Toulouse métropole, qui entend valoriser son patrimoine, serait excessif au regard des avantages de toute nature que cette société est susceptible de tirer de l'occupation du domaine public. Ainsi, bien que le tarif appliqué fasse l'objet d'une révision annuelle sur la base d'un indice de travaux publics et quand bien même il ne tiendrait pas compte des infrastructures effectivement utilisées mais seulement de celles mises à disposition, le montant des redevances dont la société Orange a été constituée débitrice ne peut être regardé comme entaché d'une erreur manifeste d'appréciation. Par suite, la société Orange n'est pas fondée à soutenir que le montant des redevances fixées par Toulouse métropole est disproportionné.

Il résulte de tout ce qui précède que la société Orange est seulement fondée à demander la décharge de l'obligation de payer les sommes visées dans les titres de recette n° 78, 79, 81, 82, 86, 87, 89, 90, 91, 96, 99, 104, 105, 107, 108, 110, 111, 115, 116, 118, 122, 124, 127, 128, 129, 130, 131, 134, 135, 138, 140, 141, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 155, 158, 159, 160, 175, 176, 178, 179, 182, 184, 188, 189, 190, 191, 195, 196, 84 et 177 en tant qu'ils portent sur la zone « Prat-Gimont », 80 et 174 en tant qu'ils portent sur les zones « La plaine » et « Lacourtenourt », doivent être accueillies.

Sur la régularité en la forme des titres exécutoires n° 60 et 65 :

En ce qui concerne le défaut de signature de titre de recette n° 65 :

53. Aux termes de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Toute décision prise par une administration comporte la signature de son auteur ainsi que la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci.* » Aux termes de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales : « (...) »

/ 4° Une ampliation du titre de recettes individuel ou de l'extrait du titre de recettes collectif est adressée au redevable sous pli simple. / (...) / Seul le bordereau de titres de recettes est signé pour être produit en cas de contestation. ».

54. Il résulte de ces dispositions, d'une part, que le titre de recettes individuel ou l'extrait du titre de recettes collectif adressé au redevable doit mentionner les nom, prénom et qualité de la personne qui l'a émis, et d'autre part, qu'il appartient à l'autorité administrative de justifier, en cas de contestation, que le bordereau de titre de recettes comporte la signature de l'émetteur. Lorsque le bordereau est signé non par l'ordonnateur lui-même, mais par une personne ayant reçu de lui une délégation de compétence ou de signature, ce sont les nom, prénom et qualité de cette personne qui doivent être mentionnés sur le titre de recettes individuel ou l'extrait du titre de recettes collectif, de même que sur l'ampliation adressée au redevable.

55. Il résulte de l'instruction que l'ampliation du titre de recette n° 65 attaqué comporte, le nom, le prénom et la fonction de l'ordonnateur, à savoir M. X, qui a reçu par un arrêté du 10 septembre 2020, une délégation de signature du président de Toulouse métropole à l'effet de signer, notamment l'ordonnancement des titres et des mandats et a été signé électroniquement. Le bordereau de recettes portant notamment sur ce titre porte également la signature de M. X. Par suite, Toulouse métropole a respecté les prescriptions prévues par les dispositions précitées du 4° de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales et le moyen tiré du défaut de signature du titre exécutoire doit être écarté.

En ce qui concerne la motivation des titres exécutoires n° 60 et n° 65 :

56. Aux termes de l'article 24 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, visé ci-dessus, applicable aussi bien aux créances de l'Etat qu'à celles des autres personnes publiques : « (...) les recettes sont liquidées avant d'être recouvrées. La liquidation a pour objet de déterminer le montant de la dette des redevables. Les recettes sont liquidées pour leur montant intégral (...) / Toute créance liquidée faisant l'objet d'une déclaration ou d'un ordre de recouvrer indique les bases de la liquidation ».

57. Il résulte de ces dispositions que tout état exécutoire doit indiquer les bases de la liquidation de la créance pour le recouvrement de laquelle il est émis et les éléments de calcul sur lesquels il se fonde, soit dans le titre lui-même, soit par référence précise à un document joint à l'état exécutoire ou précédemment adressé au débiteur.

58. D'une part, il résulte de l'instruction que l'ampliation du titre de recette n° 60 mentionne l'objet « 2020- location-ZAC-revendiquées Orange » et le bordereau détaillé des recettes, le montant total des sommes réclamées, ainsi que le montant de la redevance au mètre linéaire et la longueur totale des linéaires en cause pour l'ensemble des zones concernées. Si les documents produits ne mentionnent pas le détail des zones concernées, les références à la convention générale établie entre la communauté urbaine du grand Toulouse et France Télécom en date 18 juin 2012 et la délibération du conseil des communautés du 5 octobre 2009, produites par la société requérante, suffisent à permettre à la société requérante de déterminer le fondement juridique du montant de la redevance appliqué par mètre linéaire. Dans ces conditions, la société Orange n'est pas fondée à soutenir que l'ampliation dont elle a été rendue destinataire pour le titre de recette en litige ne lui permettait pas de connaître, de manière suffisamment précise, l'objet de la créance revendiquée par Toulouse métropole et les bases sur lesquelles celle-ci s'est fondée pour déterminer le montant des redevances. Par suite, la société Orange n'est pas fondée, pour ce motif à demander l'annulation du titre de recette n° 60.

59. D'autre part, il résulte de l'instruction que si le titre de perception n° 65 attaqué, émis le 18 octobre 2021, indique que la créance a pour objet « 2021-LOCATION-ZAMREV- ORANGE », cette mention, au

demeurant peu explicite, n'est accompagnée d'aucune précision concernant les modalités de calcul du montant total de 822 026, 02 euros hors-tax, notamment le prix du mètre linéaire et la consistance du nombre de mètres linéaires concernés. Dans ces conditions, le titre exécutoire n° 65, qui ne comporte pas l'indication des bases de liquidation est entaché d'illégalité. Par suite, la société Orange est fondée, pour ce motif à demander l'annulation du titre de recette n° 65.

60. Il résulte de tout ce qui précède que les titres de perception n° 78, 79, 81, 82, 86, 87, 89, 90, 91, 96, 99, 104, 105, 107, 108, 110, 111, 115, 116, 118, 122, 124, 127, 128, 129, 130, 131, 134, 135, 138, 140, 141, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 155, 158, 159, 160, 175, 176, 178, 179, 182, 184, 188, 189, 190, 191, 195, 196, 84 et 177 en tant qu'ils portent sur la zone « Prat- Gimont », 80 et 174 en tant qu'ils portent sur les zones « La plaine » et « Lacourtenourt », et n° 60 en tant qu'il porte sur les zones de « Lacourtenourt », « Cepière », « Nord », « Parc aéronautique », « Euro-Nord », « Tavernier », « Vignalis », « Casselevres », « Champs-Pinsons », « Terlon », « Zone tertiaire », « La Viguerie », « La Caussade », « Virage », « La Mouyssaguesse », « Hexagone », « Villardenne », « Moulins », « Espace-entreprises », « Naucou » et « Alberede », « Ratalens », « fenouillet-Logistique », « Dewoitine », « Aeroportuaire », « Gratian », « Prat-Gimont » et « La plaine », et n° 65 doivent être annulés.

Sur les frais des litiges :

61. 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. »

62. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de Toulouse Métropole, le versement à la société Orange la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761- 1 du code de justice administrative. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par Toulouse Métropole sur le même fondement.

D E C I D E :

Article 1er : Les titres exécutoires n° 78, 79, 81, 82, 86, 87, 89, 90, 91, 96, 99, 104, 105, 107, 108, 110, 111, 115, 116, 118, 122, 124, 127, 128, 129, 130, 131, 134, 135, 138, 140, 141, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 155, 158, 159, 160, 175, 176, 178, 179, 182, 184, 188, 189, 190, 191, 195, 196, 84 et 177 en tant qu'ils portent sur la zone « Prat-Gimont », 80 et 174 en tant qu'ils portent sur les zones « La plaine » et « Lacourtenourt » et n° 60 en tant qu'il porte sur les zones de « Lacourtenourt », « Cepière », « Nord », « Parc aéronautique », « Euro-Nord », « Tavernier », « Vignalis », « Casselevres », « Champs-Pinsons », « Terlon », « Zone tertiaire », « La Viguerie », « La Caussade », « Virage », « La Mouyssaguesse », « Hexagone », « Villardenne », « Moulins », « Espace-entreprises », « Naucou » et « Alberede », « Ratalens », « fenouillet-Logistique », « Dewoitine », « Aeroportuaire », « Gratian », « Prat-Gimont » et « La plaine » sont annulés et la société Orange est déchargée de l'obligation de payer les sommes correspondantes.

Article 2 : Le titre exécutoire n° 65 est annulé mais les conclusions à fin de décharge de la société Orange sont rejetées.

Article 3 : Toulouse métropole versera la somme de 2 000 euros à la société Orange, 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 : Les conclusions de Toulouse métropole présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à la société Orange, à Toulouse métropole et au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

Copie en sera adressée pour information au préfet de la Haute-Garonne et à la direction départementale des finances publiques de Haute-Garonne.

Délibéré après l'audience du 30 janvier 2024, à laquelle siégeaient : Mme Molina-Andréo, présidente, Mme Soddu, première conseillère, Mme Biscarel, conseillère,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 13 février 2024.

La rapporteure,
N.Soddu

La présidente,

B. Molina-Andréo

La greffière,

S. BALTIMORE

La République mande et ordonne au préfet de la Haute-Garonne en ce qui la 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 : La greffière en chef,

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE TOULOUSE

N° 2100634, 2107466

SA ORANGE

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Mme Natacha Soddu
Rapporteure

Mme Florence Nègre-Le Guillou
Rapporteure publique

Le tribunal administratif de Toulouse
(5^{ème} chambre)

Audience du 9 avril 2024
Décision du 30 avril 2024

24-01-02-01-04
C+

Vu les procédures suivantes :

I- Par une requête n° 2100634 et des mémoires, enregistrés les 5 février 2021, 26 octobre, 21 décembre 2022 et 20 février 2023, la société anonyme (SA) Orange, représentée par Me Gaudemet et Me Mallet, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) à titre principal, d'annuler la décision du 7 décembre 2020, par laquelle Toulouse métropole a rejeté son recours gracieux tendant à l'annulation du titre exécutoire n° 58, ainsi que le titre exécutoire n° 58 émis à son encontre par Toulouse Métropole, le 7 août 2020, d'un montant de 110 837, 35 euros toutes taxes comprises et de prononcer la décharge de l'obligation de payer en résultant ;

2°) à titre subsidiaire, de surseoir à statuer jusqu'à ce que la juridiction judiciaire se prononce sur la question préjudicielle suivante : « les infrastructures souterraines litigieuses construites avant l'entrée en vigueur de la loi n°96-660 du 26 juillet 1996 relative à l'entreprise nationale France Télécom relèvent-elles du patrimoine d'Orange SA, venant aux droits de France Télécom ? » ;

3°) de mettre à la charge de Toulouse métropole une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- aucune redevance n'est due, dès lors qu'aucune convention particulière n'a été signée concernant les lotissements en cause et que Toulouse métropole n'apporte pas la preuve de sa propriété sur le fondement de l'article L. 442-1 du code de l'urbanisme ;
- sa requête est recevable ;
- s'agissant des infrastructures de génie civil déployées après 1997, la lecture combinée des articles L. 332-15, puis

de l'article R. 442-7 du code de l'urbanisme et de l'article R. 421-19 du code de l'urbanisme imposent par principe que la propriété des équipements communs, au titre desquels figurent les réseaux de télécommunication, revienne dans le patrimoine de l'association syndicale libre ; la dérogation prévue par l'article R. 315-6 du code de l'urbanisme, désormais abrogée, permettait jusqu'au 30 septembre 2007, à l'association syndicale libre qui avait la charge de la propriété, de la gestion, et de l'entretien des terrains et équipements communs de transférer ces derniers dans le domaine d'une personne morale de droit public ; les infrastructures de télécommunications litigieuses réalisées dans le cadre de lotissements après le 1er octobre 2007, appartiennent nécessairement à l'association syndicale libre et non à Toulouse Métropole ;

- elle est propriétaire des infrastructures de génie civil supportant les réseaux de communication électroniques déployées avant 1997 par l'effet successif des réformes législatives ;
- l'article R. 421-19 du code de l'urbanisme opère une distinction entre la catégorie « des voies et espaces communs » et celle « des équipements communs » ;
- les éléments produits par Toulouse métropole à l'appui de ses écritures ne permettent pas de rapporter la preuve que les transferts des voies privées ouvertes à la circulation, réalisés soit au titre de la théorie de l'accession, soit au titre du transfert de propriété d'office, ont bien inclus les infrastructures litigieuses ;
- les réseaux de télécommunications ne peuvent en aucun cas être automatiquement transférés au titre de la procédure prévue par l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme ; cette procédure ne portant que sur le transfert des voies de surface permettant d'en gérer les affectations, mais pas nécessairement les réseaux tiers situés en tréfonds ; au demeurant, aucun élément transmis par Toulouse métropole ne fait mention d'un quelconque transfert de ces réseaux de télécommunications ; le formalisme de l'article R. 318-10 du code de l'urbanisme n'est donc pas satisfait ;
- la mise à disposition des infrastructures télécom desservant les différentes parcelles des lotissements litigieux - dites « infrastructures d'adduction » - ne peut par principe donner lieu à aucune contrepartie financière à l'égard de l'opérateur de télécommunication, dès lors que ces adductions, à la différence des équipements publics, sont des équipements réalisés dans l'intérêt exclusif des propriétaires concernés ;
- la distinction entre « réseaux de communication » et « infrastructures de communication » est inopérante ;
- la juridiction administrative est incompétente pour remettre en cause la présomption de propriété sur les infrastructures réalisées avant 1997, pour lesquelles la société Orange dispose d'une présomption de propriété ; dans le cas contraire, le tribunal doit surseoir à statuer et transmettre une question préjudicielle à la juridiction judiciaire sur la propriété des infrastructures réalisées avant 1997 ;
- les dispositions de l'article 552 du code civil ne sont pas applicables aux infrastructures de génie civil implantées, après 1997, au sein des lotissements ; le transfert des voies de surface dans le domaine public ne saurait mécaniquement emporter le transfert de tous les réseaux qu'elles abritent en sous-sol, surtout lorsqu'ils ne sont pas leur accessoire.

Par des mémoires en défense et des pièces, enregistrés les 31 mars et 22 juin et 7 décembre 2022, 2 février 16 mars 2023, Toulouse métropole, représentée par Me Pachon-Lefevre, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la société Orange une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la société Orange a approuvé les linéaires en litige, dès lors qu'elle n'a pas répondu dans le délai d'un mois au courriel du 6 juillet 2020, détaillant lotissement par lotissement le linéaire d'infrastructures d'accueil occupées par les réseaux de la société Orange ;
- elle est propriétaire des infrastructures d'accueil des réseaux de communications électroniques en litige ;
- l'acquisition des infrastructures concernées n'est pas fondée sur les dispositions de l'article R. 442-8 du code de l'urbanisme, dont la société Orange fait au demeurant une interprétation erronée ; en tout état de cause, même si Toulouse métropole avait entendu faire application de l'article R. 442-8 du code de l'urbanisme, il est faux de soutenir que ce mécanisme de rétrocession au profit de la personne publique compétente des voies et espaces communs du lotissement n'inclurait pas les réseaux, et notamment les

réseaux de communications électroniques situés en sous-sol ;

- les infrastructures d'accueil des réseaux de communication électroniques équipant les lotissements situés sur le territoire métropolitain en litige sont la propriété de Toulouse métropole, par acquisition amiable ou en application du dispositif de transfert d'office prévu par les articles L. 318-3 et R. 318-10 du code de l'urbanisme ;
- au regard des dispositions de l'article L. 1111-1 du code général de la propriété des personnes publiques et de l'article 552 du code civil, l'acquisition amiable d'une voie par une collectivité territoriale emporte, par principe, l'acquisition du sous-sol de cette voie ; cette présomption de propriété ne peut être renversée que par la preuve d'une prescription acquisitive ou d'un acte de propriété ;
- par une délibération DEL-12-155 du 29 mars 2012, modifiée par une délibération DEL-12-532 du 11 octobre 2012, Toulouse Métropole a adopté les conditions ainsi que la procédure entourant le classement des voies privées situées dans son domaine public ;
- les lotissements concernés par le transfert d'office intervenus au profit de Toulouse métropole sur le fondement de l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme incluent les réseaux implantés dans le sous-sol des voies transférées ;
- le titre attaqué est justifié sur le fondement de l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques, dès lors que la société Orange occupe le domaine public communal ;
- l'occupation par un tiers du domaine public d'une personne publique doit obligatoirement donner lieu au paiement d'une redevance d'occupation et le tarif appliqué est pleinement justifié ;
- les infrastructures de communication électronique déployées avant 1997 ne bénéficient pas d'une présomption de propriété ;
- en l'absence de droit de propriété de la société Orange sur les infrastructures de communications électroniques déployées avant 1997, la personne propriétaire du sol bénéficie d'une présomption de propriété au regard des dispositions de l'article 552 du code civil qui ne peut être combattue que par la preuve contraire établissant un droit de propriété de la société Orange ;
- il y a lieu d'opérer une distinction entre les « réseaux de communication » et les « infrastructures de communication » ;
- la propriété des infrastructures litigieuse ne saurait donner lieu à une question préjudicielle à la juridiction judiciaire ;
- les autres moyens ne sont pas fondés.

II- Par une requête n° 2107466, des mémoires et des pièces, enregistrés les 24 décembre 2021, 6 janvier 2022 et 20 mars 2023, la société anonyme (SA) Orange, représentée par Me Gaudemet et Me Mallet, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) à titre principal, d'annuler le titre exécutoire n° 63 émis à son encontre par Toulouse Métropole, le 18 octobre 2021, portant sur une somme de 146 238,50 euros toutes taxes comprises et de prononcer la décharge de l'obligation de payer en résultant ;

2°) à titre subsidiaire, de surseoir à statuer jusqu'à ce que la juridiction judiciaire se prononce sur la question préjudicielle suivante : « les infrastructures souterraines litigieuses construites avant l'entrée en vigueur de la loi n°96-660 du 26 juillet 1996 relative à l'entreprise nationale France Télécom relèvent-elles du patrimoine d'Orange SA, venant aux droits de France Télécom ? » ;

3°) de mettre à la charge de Toulouse métropole une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- aucune redevance n'est due, dès lors qu'aucune convention particulière n'a été signée concernant les lotissements en cause et que Toulouse métropole n'apporte pas la preuve de sa propriété sur le fondement de l'article L. 442-1 du code de l'urbanisme ;
- le titre exécutoire est entaché d'incompétence, dès lors que celui-ci n'a pas été signé par le président de

Toulouse métropole ;

- les bases de liquidation de la créance ne sont pas indiquées ;
- s'agissant des infrastructures de génie civil déployées après 1997, la lecture combinée des articles L. 332-15, puis de l'article R. 442-7 du code de l'urbanisme et de l'article R. 421-19 du code de l'urbanisme imposent par principe que la propriété des équipements communs, au titre desquels figurent les réseaux de télécommunication, revienne dans le patrimoine de l'association syndicale libre ; la dérogation prévue par l'article R. 315-6 du code de l'urbanisme, désormais abrogée, permettait jusqu'au 30 septembre 2007, à l'association syndicale libre qui avait la charge de la propriété, de la gestion, et de l'entretien des terrains et équipements communs de transférer ces derniers dans le domaine d'une personne morale de droit public ; les infrastructures de télécommunications litigieuses réalisées dans le cadre de lotissements après le 1er octobre 2007, appartiennent nécessairement à l'association syndicale libre et non à Toulouse Métropole ;
- elle est propriétaire des infrastructures de génie civil supportant les réseaux de communication électroniques déployées avant 1997 par l'effet successif des réformes législatives ;
- l'article R. 421-19 du code de l'urbanisme opère une distinction entre la catégorie « des voies et espaces communs » et celle « des équipements communs » ;
- la juridiction administrative est incompétente pour remettre en cause la présomption de propriété sur les infrastructures réalisées avant 1997, pour lesquelles la société Orange dispose d'une présomption de propriété ; dans le cas contraire, le tribunal doit surseoir à statuer et transmettre une question préjudicielle à la juridiction judiciaire sur la propriété des infrastructures réalisées avant 1997 ;
- les dispositions de l'article 552 du code civil ne sont pas applicables aux infrastructures de génie civil implantées, après 1997, au sein des lotissements ; le transfert des voies de surface dans le domaine public ne saurait mécaniquement emporter le transfert de tous les réseaux qu'elles abritent en sous-sol, surtout lorsqu'ils ne sont pas leur accessoire ;
- les éléments produits par Toulouse métropole à l'appui de ses écritures ne permettent pas de rapporter la preuve que les transferts des voies privées ouvertes à la circulation, réalisés soit au titre de la théorie de l'accession, soit au titre du transfert de propriété d'office, ont bien inclus les infrastructures litigieuses ;
- les réseaux de télécommunications ne peuvent en aucun cas être automatiquement transférés au titre de la procédure prévue par l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme ; cette procédure ne portant que sur le transfert des voies de surface permettant d'en gérer les affectations, mais pas nécessairement les réseaux tiers situés en tréfonds ; au demeurant, aucun élément transmis par Toulouse métropole ne fait mention d'un quelconque transfert de ces réseaux de télécommunications ; le formalisme de l'article R. 318-10 du code de l'urbanisme n'est donc pas satisfait ;
- la mise à disposition des infrastructures télécom desservant les différentes parcelles des lotissements litigieux dites « infrastructures d'adduction » ne peut par principe donner lieu à aucune contrepartie financière à l'égard de l'opérateur de télécommunication, dès lors que ces adductions, à la différence des équipements publics, sont des équipements réalisés dans l'intérêt exclusif des propriétaires concernés.

Par un mémoire en défense et des pièces, enregistrés le 8 février 2023 Toulouse métropole, représentée par Me Pachon-Lefevre, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la société Orange une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le titre exécutoire indique les bases et éléments de calcul ;
- la société Orange ne produit pas les titres de propriété sur les biens concernés ;
- la propriété des infrastructures litigieuse ne saurait donner lieu à une question préjudicielle à la juridiction judiciaire ;
- la société Orange a approuvé les linéaires en litige, dès lors qu'elle n'a pas répondu dans le délai d'un mois au courriel du 6 juillet 2020, détaillant lotissement par lotissement le linéaire d'infrastructures d'accueil occupées par les réseaux de la société Orange ;
- elle est propriétaire des infrastructures d'accueil des réseaux de communications électroniques en litige

- l'acquisition des infrastructures concernées n'est pas fondée sur les dispositions de l'article R. 442-8 du code de l'urbanisme, dont la société Orange fait eu demeurant une interprétation erronée ; en tout état de cause, même si Toulouse métropole avait entendu faire application de l'article R. 442-8 du code de l'urbanisme, il est faux de soutenir que ce mécanisme de rétrocession au profit de la personne publique compétente des voies et espaces communs du lotissement n'inclurait pas les réseaux, et notamment les réseaux de communications électroniques situés en sous-sol ;
- les infrastructures d'accueil des réseaux de communication électroniques équipant les lotissements situés sur le territoire métropolitain en litige sont la propriété de Toulouse métropole, par acquisition amiable ou en application du dispositif de transfert d'office prévu par les articles L. 318-3 et R. 318-10 du code de l'urbanisme ;
- au regard des dispositions de l'article L. 1111-1 du code général de la propriété des personnes publiques et de l'article 552 du code civil, l'acquisition amiable d'une voie par une collectivité territoriale emporte, par principe, l'acquisition du sous-sol de cette voie ; cette présomption de propriété ne peut être renversée que par la preuve d'une prescription acquisitive ou d'un acte de propriété ;
- par une délibération DEL-12-155 du 29 mars 2012, modifiée par une délibération DEL-12-532 du 11 octobre 2012, Toulouse Métropole a adopté les conditions ainsi que la procédure entourant le classement des voies privées situées dans son domaine public ;
- les lotissements concernés par le transfert d'office intervenus au profit de Toulouse métropole sur le fondement de l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme inclut les réseaux implantés dans le sous-sol des voies transférées ;
- le titre attaqué est justifié sur le fondement de l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques, dès lors que la société Orange occupe le domaine public communal ;
- l'occupation par un tiers du domaine public d'une personne publique doit obligatoirement donner lieu au paiement d'une redevance d'occupation et le tarif appliqué est pleinement justifié ;
- les infrastructures de communication électronique déployées avant 1997 ne bénéficient pas d'une présomption de propriété ;
- en l'absence de droit de propriété de la société Orange sur les infrastructures de communications électroniques déployées avant 1997, la personne propriétaire du sol bénéficie d'une présomption de propriété au regard des dispositions de l'article 552 du code civil qui ne peut être combattue que par la preuve contraire établissant un droit de propriété de la société Orange ;
- il y a lieu d'opérer une distinction entre les « réseaux de communication » et les « infrastructures de communication » ;
- la propriété des infrastructures litigieuse ne saurait donner lieu à une question préjudicielle à la juridiction judiciaire ;
- les autres moyens ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code des postes et télécommunications ;
- le code des postes et télécommunications électroniques ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 ;
- la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 ;
- la loi n° 96-659 du 26 juillet 1996 ;
- la loi n° 99-660 du 26 juillet 1996 ;
- 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 Soddu, rapporteure,
- les conclusions de Mme Nègre- Le Guillou, rapporteure publique ;
- et les observations de Me Gaudemet, représentant la société Orange et celles de Me Bonnard, représentant Toulouse métropole, en présence de Mme Gonzalez-Pourquier et M. Fabre pour Toulouse métropole.

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes enregistrées sous les numéros 21000634 et 2107466 concernent la société Orange, présentent à juger des questions semblables et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour qu'il y soit statué par un seul jugement.
2. Toulouse Métropole, compétente en matière d'établissement et d'exploitation des réseaux et services locaux de communications électroniques en application du 2^e du I de l'article L. 5217-2 et de l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), a conclu le 18 juin 2012 avec la société anonyme (SA) Orange une convention cadre portant sur la mise à disposition d'infrastructures de génie civil d'accueil des réseaux de communication électroniques pouvant notamment comprendre des fourreaux. Par courrier en date du 11 juin 2020, Toulouse métropole a communiqué à la société Orange le détail du linéaire d'infrastructures métropolitaines occupé par l'opérateur, notamment au sein des lotissements. La société Orange n'ayant pas répondu à ce courrier, Toulouse Métropole a émis deux titres de perception correspondant aux redevances dues au titre de l'occupation sans titre des infrastructures de génie civil en cause, pour les années 2020 et 2021, pour un montant global de 257 075,85 euros. Par ses requêtes, la société Orange demande au tribunal d'annuler les titres exécutoires émis par Toulouse métropole au titre des années 2020 et 2021, de la décharger de l'obligation de payer les sommes correspondantes, ainsi que d'annuler la décision du 7 décembre 2020, par laquelle Toulouse métropole a rejeté son recours gracieux tendant à l'annulation du titre exécutoire n° 58 émis à son encontre le 7 août 2020.

Sur le cadre juridique :

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

Sur le bien-fondé des titres exécutoires attaqués :

En ce qui concerne les moyens soulevés pour fonder la propriété des infrastructures de télécommunication en litige :

4. En premier lieu, aux termes de l'article 72 du code des postes, télégraphes et téléphones, créé par le décret du 8 octobre 1952 portant codification des textes législatifs concernant le service des postes, télégraphes et téléphones, dont les dispositions ont été ensuite reprises à l'article L. 33 du code des postes et télécommunications par le décret du 12 mars 1962 portant révision du code des postes,

télégraphes et téléphones : « Aucune installation de télécommunications ne peut être établie ou employée à la transmission de correspondances que par le ministre des postes, télégraphes et téléphones ou avec son autorisation (...) ». Après la création, par la loi du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications de l'exploitant public France Télécom, l'article L. 33-1 du code des postes et télécommunications s'est substitué aux dispositions précédentes pour prévoir, dans sa rédaction applicable entre l'entrée en vigueur de la loi du 29 décembre 1990 sur la réglementation des télécommunications et le 30 juin 1996, que « les réseaux de télécommunications ouverts au public ne peuvent être établis que par l'exploitant public ». Aux termes de ce même article L. 33-1, dans sa rédaction issue de la loi n° 96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications : « I. - L'établissement et l'exploitation des réseaux ouverts au public sont autorisés par le ministre chargé des télécommunications. / Cette autorisation ne peut être refusée que dans la mesure requise par la sauvegarde de l'ordre public ou des besoins de la défense ou de la sécurité publique, par les contraintes techniques inhérentes à la disponibilité des fréquences, ou lorsque le demandeur n'a pas la capacité technique ou financière de faire face durablement aux obligations résultant des conditions d'exercice de son activité, ou a fait l'objet d'une des sanctions mentionnées aux articles L. 36-11, L. 39, L. 39-1, L. 39-2 et L. 39-4 ». L'article 22 de cette loi du 26 juillet 1996 a prévu que les dispositions de cet article L. 33-1, résultant de cette loi, « en tant qu'elles permettent l'établissement et l'exploitation, par des opérateurs autres que France Télécom, de réseaux ouverts au public, en vue de la fourniture de tous services de télécommunications autres que le service téléphonique au public entre points fixes, prennent effet à compter du 1er juillet 1996 ».

5. Aux termes de l'article 22 de la loi du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications : « Les droits et obligations de l'Etat attachés aux services relevant (...) de la direction générale des télécommunications sont transférés de plein droit (...) à France Télécom. / L'ensemble des biens immobiliers du domaine public ou privé de l'Etat attachés aux services relevant (...) de la direction générale des télécommunications, ainsi que les biens mobiliers de ces services, sont transférés de plein droit et en pleine propriété (...) à France Télécom ». L'article 1er de la loi n° 96-660 du 26 juillet 1996 a ensuite inséré, dans cette loi du 2 juillet 1990, un article 1-1 ainsi rédigé : « 1. La personne morale de droit public France Télécom mentionnée à l'article 1er est transformée à compter du 31 décembre 1996 en une entreprise nationale dénommée France Télécom, dont l'Etat détient directement plus de la moitié du capital social. / (...) Les biens, droits et obligations de la personne morale de droit public France Télécom sont transférés de plein droit, au 31 décembre 1996, à l'entreprise nationale France Télécom (...). Les biens de la personne morale de droit public France Télécom relevant du domaine public sont déclassés à la même date ». Il en résulte que les biens de l'Etat attachés aux services relevant de la direction générale des télécommunications puis ceux de la personne morale de droit public France Télécom ont été transférés de plein droit, au 31 décembre 1996, à l'entreprise nationale France Télécom, devenue plus tard la société anonyme Orange.

6. Les dispositions initialement créées par le décret n° 52-1133 du 8 octobre 1952 et reprises, dans leur dernier état, par l'article L. 33-1 du code des postes et communications électroniques (CPCE) dans sa rédaction applicable entre l'entrée en vigueur de la loi n° 90-1170 du 29 décembre 1990 et le 30 juin 1996, ainsi que l'article 22 de la loi n° 96-659 du 26 juillet 1996, ont conféré à l'Etat, puis à l'exploitant public France Télécom à compter du 1er janvier 1991, pour la période antérieure au 1er juillet 1996, un monopole pour établir les réseaux de télécommunications, ce qui implique la réalisation des infrastructures nécessaires à ces réseaux, lesquelles incluent, au-delà des câbles, toutes les installations nécessaires à la transmission ou à l'acheminement des signaux de télécommunications, notamment les infrastructures de génie civil nécessaires à leur fonctionnement, comme les gaines et les chambres de tirage. En vertu, d'une part, de dispositions à la substance inchangée depuis leur édicition par la loi du 30 juillet 1885 relative à l'établissement, à l'entretien et au fonctionnement des lignes télégraphiques et téléphoniques, ultérieurement codifiées aux articles L. 47, L. 47-1 et L. 49 du CPCE, et, d'autre part, des articles 1-1 et 22 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990, ces installations doivent, en principe, être regardées comme la propriété, successivement, de l'Etat, puis de l'exploitant public France Télécom, puis de l'entreprise nationale France Télécom – aujourd'hui la société Orange –, alors même qu'aucun titre de propriété ne pourrait être produit et sauf à ce que soit rapportée la preuve qu'elles appartiendraient à une autre

personne. Si une commune est, comme toute personne publique, propriétaire du sous-sol des parcelles comprises dans son domaine public comme privé, cette propriété ne s'étend pas aux lignes de télécommunications et aux infrastructures qui leur sont nécessaires, situées sur ces parcelles ou dans leur tréfonds, lesquelles, lorsqu'elles ont été établies avant le 1er juillet 1996, sont présumées appartenir à la société Orange, alors même que cette société ne disposerait pas d'un titre de propriété. Il appartient à la collectivité publique qui revendique la propriété de telles infrastructures de faire échec à cette présomption, par exemple en établissant qu'elle en a assuré la maîtrise d'ouvrage et le financement ou qu'elles lui ont été remises lorsque l'aménagement a été délégué à un concessionnaire. Pour les infrastructures établies à compter du 1er juillet 1996, l'identité du propriétaire doit être déterminée au vu de l'ensemble des éléments produits par chacune des parties. Que les infrastructures aient été établies avant ou après le 1er juillet 1996, elles ne sont pas susceptibles d'être l'objet du droit d'accession relativement aux choses immobilières prévu par les dispositions des articles 552 à 564 du code civil. Il appartient au juge administratif saisi d'un litige relevant de sa compétence de se prononcer sur la question de la propriété, sous réserve de la question préjudicielle dont il lui appartiendrait de saisir la juridiction judiciaire en cas de difficulté sérieuse.

7. En deuxième lieu, il résulte de ce qui a été exposé au point 6, qu'il n'y a pas lieu de faire de distinction, contrairement à ce que soutient Toulouse métropole en défense, entre les « réseaux de communication » et les « infrastructures de communication ». Par suite, ce moyen doit être écarté.

8. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 332-6 du code de l'urbanisme : « Les bénéficiaires d'autorisations de construire ne peuvent être tenus que des obligations suivantes : / 3° La réalisation des équipements propres mentionnées à l'article L. 332-15 ; (...) ». Aux termes de l'article L. 332-15 du code de l'urbanisme : « L'autorité qui délivre l'autorisation de construire, d'aménager, ou de lotir exige, en tant que de besoin, du bénéficiaire de celle-ci la réalisation et le financement de tous travaux nécessaires à la viabilité et à l'équipement de la construction, du terrain aménagé ou du lotissement, notamment en ce qui concerne la voirie, l'alimentation en eau, gaz et électricité, les réseaux de télécommunication, l'évacuation et le traitement des eaux et matières usées, l'éclairage, les aires de stationnement, les espaces collectifs, les aires de jeux et les espaces plantés . / Les obligations imposées par l'alinéa ci-dessus s'étendent au branchement des équipements propres à l'opération sur les équipements publics qui existent au droit du terrain sur lequel ils sont implantés et notamment aux opérations réalisées à cet effet en empruntant des voies privées ou en usant de servitudes ». Constituent des équipements propres, au sens de ces dispositions, des équipements qui servent exclusivement ou principalement aux besoins des habitants d'une construction ou d'un lotissement.

9. Il résulte des articles L. 332-6 et L. 332-15 du code de l'urbanisme que seul peut être mis à la charge du bénéficiaire d'une autorisation d'urbanisme le coût des équipements propres à son projet. Dès lors que des équipements excèdent, par leurs caractéristiques et leurs dimensions, les seuls besoins constatés et simultanés d'un ou, le cas échéant, plusieurs projets de construction et ne peuvent, par suite, être regardés comme des équipements propres au sens de l'article L. 332-15, leur coût ne peut être, même pour partie, supporté par le titulaire de l'autorisation. Néanmoins, contrairement à ce que soutient la société Orange, l'article L. 332-15 du code de l'urbanisme n'a ni pour objet ni pour effet de transférer aux bénéficiaires de l'autorisation d'urbanisme, ni même à l'association syndicale locale des acquéreurs des lots des lotissements en cause, la propriété des équipements, tels que des infrastructures de génie civil pour le passage de réseaux de télécommunications, dont les collectivités territoriales ou établissements publics sont propriétaires dès leur réalisation sous maîtrise d'ouvrage publique. Par suite, ce moyen est inopérant et ne peut qu'être écarté.

10. En quatrième 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. ». Aux termes de l'article R. 421-19 du même code : « Doivent être précédés de la délivrance d'un permis d'aménager : / a) Les lotissements : / - qui prévoient la création ou l'aménagement de voies, d'espace ou d'équipements communs à plusieurs lots destinés à être bâtis et propres au lotissement. Les équipements pris en compte sont les équipements dont la réalisation est à la charge du lotisseur ; (...) ». Aux termes de l'article R. 442-7 du même code : « Le dossier de la demande est, sous réserve de ce qui est dit à l'article R. 442-8, complété par l'engagement du lotisseur que sera constituée une association syndicale des acquéreurs de lots à laquelle seront dévolus

la propriété, la gestion et l'entretien des terrains et équipements communs. ». Aux termes de l'article R. 442-8 du code de l'urbanisme : « Les dispositions de l'article R. 442-7 ne sont pas applicables : lorsque les voies et espaces communs sont destinés à être attribués en propriété aux acquéreurs de lots ou lorsque le lotisseur justifie de la conclusion avec la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent d'une convention prévoyant le transfert dans leur domaine de la totalité des voies et espaces communs une fois les travaux achevés. ».

11. Les dispositions de l'article L. 442-7 n'ont ni pour objet ni pour effet de transférer aux bénéficiaires de l'autorisation d'urbanisme, ni même à l'association syndicale locale des acquéreurs des lots des lotissements en cause, la propriété des équipements, tels que des infrastructures de génie civil pour le passage de réseaux de télécommunications, dont les collectivités territoriales ou établissements publics sont propriétaires dès leur réalisation sous maîtrise d'ouvrage publique. Par suite, ce moyen est inopérant et ne peut qu'être écarté.

12. En cinquième lieu, aux termes de l'article L. 1111-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « Les personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 acquièrent à l'amiable des biens et des droits, à caractère mobilier ou immobilier. Les acquisitions de biens et droits à caractère immobilier s'opèrent suivant les règles du droit civil. ». Aux termes de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales : « Le conseil municipal délibère sur la gestion des biens et les opérations immobilières effectuées par la commune (...) ».

13 Il résulte de ces dispositions que les collectivités locales peuvent, dans le cadre de leurs prérogatives, acquérir à l'amiable des biens et des droits à caractère mobilier ou immobilier. Toulouse métropole soutient à bon droit que les voies privées d'un lotissement ouvertes à la circulation publique peuvent faire l'objet, après délibération de leur conseil municipal, d'une acquisition amiable, et que cette acquisition amiable peut porter sur les réseaux. Toutefois, si les réseaux situés dans le sous-sol d'une voie peuvent faire l'objet d'une acquisition amiable, cette acquisition doit être établie par les pièces produites et ne peut résulter, contrairement à ce que soutient Toulouse métropole en défense, d'une présomption de propriété du dessous en tant que propriétaire du sol. Par suite, ce moyen doit être écarté.

14. En sixième lieu, aux termes de l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme : « La propriété des voies privées ouvertes à la circulation publique dans des ensembles d'habitations et dans des zones d'activités ou commerciales peut, après enquête publique ouverte par l'autorité exécutive de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale (...), être transférée d'office sans indemnité dans le domaine public de la commune sur le territoire de laquelle ces voies sont situées. / La décision de l'autorité administrative portant transfert vaut classement dans le domaine public et éteint, par elle-même et à sa date, tous droits réels et personnels existant sur les biens transférés. / Cette décision est prise par délibération du conseil municipal. (...) ». Le transfert des voies privées dans le domaine public communal prévu par les dispositions de l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme est subordonné à l'ouverture de ces voies à la circulation publique, laquelle traduit la volonté de leurs propriétaires d'accepter l'usage public de leur bien et de renoncer à son usage purement privé.

15. Il résulte de l'instruction que Toulouse métropole a eu recours à la procédure de transfert d'office pour un certain nombre de voies situées dans les lotissements en litige. Toulouse métropole soutient, d'une part, que le transfert d'office de la voirie doit être entendu comme s'appliquant également aux ouvrages qui lui sont indissociables et inclut donc les éléments d'infrastructures situés en sous-sol de la voie ou au-dessus de la voie et, d'autre part, qu'en application des dispositions de l'article 552 du code civil et de la théorie de l'accession, elle doit nécessairement être considérée comme propriétaire des éléments situés en sous-sol de ces voies, comprenant les réseaux et infrastructures de communication électronique, sauf à ce que la société Orange apporte une preuve contraire résultant d'un titre de propriété ou de la prescription acquisitive. Toutefois, les infrastructures de télécommunication ne peuvent être regardées comme des accessoires indispensables de la voie publique, dont la propriété ne peut être transférée automatiquement en application de l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme. De plus, le transfert d'office de voies privées ouvertes à la circulation publique en application de l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme n'implique pas nécessairement le transfert de la propriété des infrastructures de télécommunication situées en sous-sol par la voie de l'accession, en application de l'article 552 du code civil. Dans ces conditions, les infrastructures de télécommunication ne sont pas susceptibles de faire

l'objet d'un transfert d'office dans le domaine public en application de l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme, dès lors qu'elles ne constituent pas des accessoires indissociables de la voie et qu'elles ne sont pas susceptibles d'être l'objet du droit d'accession. Par suite, ce moyen doit être écarté.

16. En septième lieu, aux termes de l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 donne lieu au paiement d'une redevance sauf lorsque l'occupation ou l'utilisation concerne l'installation par l'Etat des équipements visant à améliorer la sécurité routière ou nécessaires à la liquidation et au constat des irrégularités de paiement de toute taxe perçue au titre de l'usage du domaine public routier (...) ». Aux termes de l'article L. 1321-1 du code général des collectivités territoriales : « Le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence (...) ».

17. La société Orange soutient qu'aucune redevance n'est due dès lors qu'aucune convention particulière n'a été signée concernant les lotissements en litige. Toutefois, quand bien même la conclusion de conventions particulières pour chaque lotissement aurait été prévue mais non mise en œuvre, Toulouse métropole est fondée à solliciter le versement d'une redevance d'occupation dès lors que la société Orange occupe effectivement les infrastructures situées dans les lotissements en litige, sous réserve bien sûr que ces infrastructures appartiennent au domaine public. Par suite, ce moyen est inopérant et ne peut être qu'écarté.

18. En huitième et dernier lieu, la société Orange soutient que la mise à disposition des infrastructures de télécommunications desservant les différentes parcelles des lotissements litigieux, dites « infrastructures d'adduction », ne peuvent par principe donner lieu à aucune contrepartie financière à l'égard de l'opérateur de télécommunication, dès lors que ces adductions, à la différence des équipements publics, sont des équipements réalisés dans l'intérêt exclusif des propriétaires concernés. Toutefois, l'article L. 332-15 du code de l'urbanisme n'a ni pour objet, ni pour effet, de transférer aux bénéficiaires de l'autorisation d'urbanisme ni même à l'association syndicale locale des acquéreurs des lots des lotissements en cause la propriété des équipements, tels que des infrastructures de génie civil pour le passage de réseaux de télécommunications, dont les collectivités territoriales ou établissements publics seraient propriétaires dès leur réalisation sous maîtrise d'ouvrage publique ou après en avoir fait l'acquisition. Par suite, ce moyen est inopérant et ne peut être qu'écarté.

En ce qui concerne la propriété des infrastructures de télécommunications, créées avant le 1er juillet 1996 :

19. En premier lieu, il résulte de l'instruction, que les lotissements « Floralties », « Marcel Pagnol », « Le Petit Cominal/Hyacinthe Sermet », « Les coteaux du Touch », « Le Clos du Pahin », « Les Hortensias », « Le Clos Jean Mermoz », « Belmonte », « Le Clos du Grillou », « Le Clos des Maguelonnes », « Le Club des Pins », « Giraudoux », ont été créés avant le 1er juillet 1996. Toutefois, si Toulouse métropole se prévaut de l'acquisition des voies situées dans ces lotissements par cession amiable et produit à l'appui de ses allégations les délibérations d'intégration des voies de ces lotissements dans le domaine public, il ne résulte pas de l'instruction qu'un acte aurait été passé pour constater la cession amiable des voies concernées. Les circonstances que le propriétaire ou l'association syndicale des propriétaires ait formé une demande de prise en charge par Toulouse métropole des voies de ces lotissements, que Toulouse métropole ait accepté cette prise en charge par une délibération, que la voie ait fait l'objet d'un entretien par les services métropolitains et que la métropole ait adopté, par une délibération, le principe du classement de la voirie dans son domaine public, ne peuvent suffire, en l'absence d'acte constatant l'acquisition des terrains, à établir que le transfert de propriété aurait eu lieu. En outre, quand bien même la propriété de ces voies aurait effectivement été transférée, il résulte de ce qui a été dit précédemment que si une personne publique est propriétaire du sous-sol des parcelles comprises dans son domaine public comme privé, cette propriété ne s'étend pas aux lignes de télécommunications et aux infrastructures qui leur sont nécessaires, situées sur ces parcelles ou dans leur tréfonds, lesquelles, lorsqu'elles ont été établies avant le 1er juillet 1996, sont présumées appartenir à la société Orange, alors

même que cette société ne disposerait pas d'un titre de propriété. En outre, ces infrastructures ne sont pas susceptibles d'être l'objet du droit d'accession relativement aux choses immobilières prévu par les dispositions des articles 552 à 564 du code civil. Par suite, la société requérante est fondée à contester, les titres n° 58 et n° 63 en tant qu'ils portent sur ces lotissements.

20. En deuxième lieu, il résulte de l'instruction et notamment des pièces produites par la société Orange, que les terrains des lotissements « La Marqueille », « Les Iris », « Les villages de France », « Place Augustin Labouilhe », « les Amesthystes », « les Tilleuls », « les Jardins du Vallon » et « Les Sables », ont été viabilisés avant le 1er juillet 1996. Si Toulouse métropole produit les délibérations ou les actes déclaratifs relatifs au transfert d'office des voies privées ouvertes à la circulation publique situées dans ces lotissements, il résulte de ce qui a été exposé au point 15 que les infrastructures de télécommunication situées sous ces voies ne sont pas susceptibles d'avoir fait l'objet d'un transfert d'office dans le domaine public en application de l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme, dès lors qu'elles ne constituent pas des accessoires indissociables de la voie et qu'elles ne sont pas susceptibles d'être l'objet du droit d'accession. Par suite, la société requérante est fondée à contester, les titres n° 58 et n° 63 en tant qu'ils portent sur ces lotissements.

21. En troisième lieu, s'agissant du lotissement « Le Hameau du Petit Bois » situé sur la commune de Tournefeuille, il résulte de l'instruction que par un acte authentique du 14 décembre 2015, l'association syndicale « le Hameau du Petit Bois » a cédé à Toulouse métropole, deux parcelles non bâties constituant l'emprise de la rue Jean-Petit situé au sein de ce lotissement. Il en résulte que, Toulouse métropole, par l'acte authentique de vente qu'elle produit, lequel ne mentionne aucune exception ni réserve quant au transfert de propriété des parcelles en cause, apporte des éléments suffisamment probants pour renverser la présomption de propriété de la société Orange, cette dernière ne produisant que des plans. Par suite, la société Orange n'est pas fondée à contester le bien-fondé des titres exécutoires attaqués en tant qu'il porte sur le lotissement « Le Hameau du Petit Bois ».

22. En quatrième lieu, s'agissant du lotissement « L'Habitat » situé sur le territoire de la commune de Villeneuve Tolosane, il résulte de l'instruction que par un acte authentique du 29 mars 2013, le syndicat des copropriétaires de la résidence « l'habitat de Villeneuve Tolosane » a cédé à la communauté urbaine devenue Toulouse métropole, une parcelle non bâtie constituant l'emprise de la rue Albert Camus situé au sein de ce lotissement. Il en résulte que Toulouse métropole, par l'acte authentique de vente qu'elle produit, lequel ne mentionne aucune exception ni réserve quant au transfert de propriété des parcelles en cause, apporte des éléments suffisamment probants pour renverser la présomption de propriété de la société Orange, cette dernière ne produisant que des plans. Par suite, la société Orange n'est pas fondée à contester le bien-fondé des titres exécutoires attaqués en tant qu'il porte sur le lotissement « L'Habitat ».

23. En cinquième lieu, s'agissant du lotissement « Le lac » situé sur le territoire de la commune de Toulouse, il résulte de l'instruction que par un acte authentique de vente du 8 août 2012, l'association syndicale libre du lotissement « Le lac », a cédé à la communauté urbaine du grand Toulouse, devenue Toulouse métropole, une parcelle non bâtie située place Marcel Paul, et constituant l'emprise de la voie du lotissement « Le lac ». Il en résulte que, Toulouse métropole, par l'acte authentique de vente qu'elle produit, lequel ne mentionne aucune exception ni réserve quant au transfert de propriété des parcelles en cause, apporte des éléments suffisamment probants pour renverser la présomption de propriété de la société Orange, cette dernière ne produisant que des plans. Par suite, la société Orange n'est pas fondée à contester le bien-fondé des titres exécutoires attaqués en tant qu'il porte sur le lotissement « Le lac ».

En ce qui concerne la propriété des infrastructures de télécommunications, créées après le 1er juillet 1996 :

S'agissant des conclusions communes aux requêtes n° 2100634 et n° 2107466 :

Quant aux voies ayant fait l'objet d'une acquisition amiable :

23. En premier lieu, il résulte de l'instruction, que s'agissant des lotissements « Marie Blanque », « le Pigeonnier », « les Taillades », « Pontié 1 », « Pontié 2 », « L'orée du lac », « Le vieux Moulin », « Bouconne 1 », « La Griveraie », « Le clos Jeannette », « Les Rives du Touch », « le cœur Saint-Simon », « Les 4 saisons », « les Marroniers », « les Clos du Médoc », « la ville », « le Hameau de Belbèze », « Le canal », « Les chênes », « les vignes », « le Cheval blanc », « Clos Duquet », « Domaine de Calissandie », « La Bourdette », « Pélenquin », « En Souleilha », « Sansus », « Hameau de Pourville », « Harchenko », « Les carrés du Mandra », « Le chant des Alouettes », Toulouse métropole produit des délibérations portant intégration, dans le domaine public, des voies situées dans ces lotissements. Toutefois, quand bien même la société Orange ne bénéficie d'aucune présomption de propriété s'agissant des infrastructures de télécommunications situées dans ces lotissements, les pièces produites par Toulouse métropole ne permettent pas d'établir qu'elle serait propriétaire de ces infrastructures. En outre, comme exposé précédemment, les circonstances que le propriétaire ou l'association syndicale des propriétaires ait formé une demande de prise en charge par Toulouse métropole des voies de ces lotissements et que la métropole ait adopté, par une délibération, le principe du classement de la voirie dans son domaine public, ne peuvent suffire, en l'absence d'acte constatant l'acquisition des terrains, à établir que le transfert de propriété aurait eu lieu. En outre, quand bien même la propriété de ces voies aurait effectivement été transférée, les délibérations versées au dossier ne mentionnent pas expressément les infrastructures de télécommunication et il résulte de ce qui a été dit précédemment que ces infrastructures ne sont pas susceptibles d'être l'objet du droit d'accession relativement aux choses immobilières prévu par les dispositions des articles 552 à 564 du code civil. Par suite, la société requérante est fondée à contester, les titres n° 58 et n° 63 en tant qu'ils portent sur ces lotissements.

24. En deuxième lieu, s'agissant du lotissement « La Marquette » situé sur le territoire de la commune de Villeneuve-Tolosane, il résulte de l'instruction que par un acte authentique du 29 mars 2013, le syndicat des copropriétaires de la résidence « l'habitat de Villeneuve Tolosane » a cédé à la communauté urbaine du grand Toulouse devenue Toulouse métropole, une parcelle non bâtie et constituant l'emprise de la rue Albert Camus situé au sein de ce lotissement. Il en résulte que, par l'acte authentique de vente qu'elle produit, lequel ne mentionne aucune exception ni réserve quant au transfert de propriété des parcelles en cause, Toulouse métropole apporte des éléments suffisamment probants pour considérer que la cession amiable a inclus les réseaux de télécommunications, s'agissant de ce lotissement. Par suite, la société Orange n'est pas fondée à contester le bien-fondé des titres exécutoires attaqués en tant qu'il porte sur le lotissement « La Marquette ».

25. En troisième lieu, s'agissant du lotissement « Le Hameau de Bellevue » situé sur le territoire de la commune de Montrabé, il résulte de l'instruction que par un acte authentique du 19 novembre 2014, la société dénommée SNC Kaufman and Broad promotion 3, a cédé à la communauté urbaine du grand Toulouse devenue Toulouse métropole, diverses parcelles non bâties et constituant l'emprise des voies du lotissement « Le Hameau de Bellevue ». Il en résulte que, par l'acte authentique de vente qu'elle produit, lequel ne mentionne aucune exception ni réserve quant au transfert de propriété des parcelles en cause, Toulouse métropole apporte des éléments suffisamment probants pour considérer que la cession amiable a inclus les réseaux de télécommunications, s'agissant de ce lotissement. Par suite, la société Orange n'est pas fondée à contester le bien-fondé des titres exécutoires attaqués en tant qu'il porte sur le lotissement « Le Hameau de Bellevue ».

26. En quatrième lieu, s'agissant du lotissement « Le Bois de Pastoureau » situé sur le territoire de la commune de Pin-Balma, il résulte de l'instruction que par un acte authentique de vente des 4 et 7 décembre 2017, l'association dénommée « Le Bois de Pastoureau », a cédé à Toulouse métropole, deux parcelles constituant l'emprise de la voie du lotissement « Le Bois de Pastoureau ». Il en résulte que, par l'acte authentique de vente qu'elle produit, lequel ne mentionne aucune exception ni réserve quant au transfert de propriété des parcelles en cause, Toulouse métropole apporte des éléments suffisamment probants pour considérer que la cession amiable a inclus les réseaux de télécommunications, s'agissant

de ce lotissement. Par suite, la société Orange n'est pas fondée à contester le bien-fondé des titres exécutoires attaqués en tant qu'il porte sur le lotissement « Le Bois de Pastoureau ».

27. En cinquième lieu, s'agissant du lotissement « Les Coteaux du Rossignol » situé sur le territoire de la commune de Pin-Balma, il résulte de l'instruction que par un acte authentique de vente des 25 et 28 février 2014, l'association syndicale libre les « Les Coteaux du Rossignol », a cédé à la communauté urbaine du grand Toulouse devenue Toulouse métropole, diverses parcelles à usage de voirie sises au 9001 Rue du pastel, et constituant l'emprise de la voie du lotissement « Les Coteaux du Rossignol ». Il en résulte que, par l'acte authentique de vente qu'elle produit, lequel ne mentionne aucune exception ni réserve quant au transfert de propriété des parcelles en cause, Toulouse métropole apporte des éléments suffisamment probants pour considérer que la cession amiable a inclus les réseaux de télécommunications, s'agissant de ce lotissement. Par suite, la société Orange n'est pas fondée à contester le bien-fondé des titres exécutoires attaqués en tant qu'il porte sur le lotissement « Les Coteaux du Rossignol ».

28. En sixième lieu, s'agissant du lotissement « Les jardins du Taoulé » situé sur le territoire de la commune de Pin-Balma, il résulte de l'instruction que par un acte authentique de vente des 21 et 25 février 2014, l'association syndicale du lotissement « Les jardins du Taoulé », a cédé à la communauté urbaine du grand Toulouse devenue Toulouse métropole, diverses parcelles à usage de voirie sises au lieu-dit « La Taoulé et Rossignol », et constituant l'emprise de la voie du lotissement « Les Coteaux du Rossignol ». Il en résulte que, par l'acte authentique de vente qu'elle produit, lequel ne mentionne aucune exception ni réserve quant au transfert de propriété des parcelles en cause, Toulouse métropole apporte des éléments suffisamment probants pour considérer que la cession amiable a inclus les réseaux de télécommunications, s'agissant de ce lotissement. Par suite, la société Orange n'est pas fondée à contester le bien-fondé des titres exécutoires attaqués en tant qu'il porte sur le lotissement « Les jardins du Taoulé ».

29. En septième lieu, s'agissant du lotissement « Le Clos des Litanies » situé sur le territoire de la commune de Pin-Balma, il résulte de l'instruction que par un acte authentique de vente des 17 et 25 février 2014, l'association syndicale du lotissement « Le Clos des Litanies », a cédé à la communauté urbaine du grand Toulouse devenue Toulouse métropole, une parcelle à usage de voirie sises au située au 5 rue Clos de Litanie et constituant l'emprise de la voirie du lotissement « Le Clos des Litanies ». Il en résulte que, par l'acte authentique de vente qu'elle produit, lequel ne mentionne aucune exception ni réserve quant au transfert de propriété des parcelles en cause, Toulouse métropole apporte des éléments suffisamment probants pour considérer que la cession amiable a inclus les réseaux de télécommunications, s'agissant de ce lotissement. Par suite, la société Orange n'est pas fondée à contester le bien-fondé des titres exécutoires attaqués en tant qu'il porte sur le lotissement « Le Clos des Litanies ».

30. En huitième lieu, s'agissant du lotissement « Les ombrages » situé sur le territoire de la commune de Tournefeuille, il résulte de l'instruction que par des actes authentiques de vente des 17 juin et 4 juillet 2014, le syndicat des copropriétaires de la résidence « La closerie des ombrages », et la société France Terre « La closerie des ombrages » ont cédé à la communauté urbaine du grand Toulouse, devenue Toulouse métropole, diverses parcelles formant les voiries et ses annexes du lotissement « Les ombrages » et « Les ombrages I, II et III ». Il en résulte que, par l'acte authentique de vente qu'elle produit, lequel ne mentionne aucune exception ni réserve quant au transfert de propriété des parcelles en cause, Toulouse métropole apporte des éléments suffisamment probants pour considérer que la cession amiable a inclus les réseaux de télécommunications, s'agissant de ce lotissement. Par suite, la société Orange n'est pas fondée à contester le bien-fondé des titres exécutoires attaqués en tant qu'il porte sur le lotissement « Les ombrages ».

31. En neuvième lieu, s'agissant du lotissement « L'orée de la Ramée » situé sur le territoire de la commune de Tournefeuille, il résulte de l'instruction que par un acte authentique de vente des 13 et 16 mai 2013, M. Clamens, Mme Lafon, M. Galda, Mme Rodriguez, M. Julien, Mme Sirven, M. Mauchretien,

Mme Vache, Mme Coursieres et M. Rigual ont cédé à la communauté urbaine du grand Toulouse devenue Toulouse métropole, diverses parcelles formant les voiries et ses annexes du lotissement « L'Orée de la Ramée ». Il en résulte que, par l'acte authentique de vente qu'elle produit, lequel ne mentionne aucune exception ni réserve quant au transfert de propriété des parcelles en cause, Toulouse métropole apporte des éléments suffisamment probants pour considérer que la cession amiable a inclus les réseaux de télécommunications, s'agissant de ce lotissement. Par suite, la société Orange n'est pas fondée à contester le bien-fondé des titres exécutoires attaqués en tant qu'il porte sur le lotissement « L'Orée de la Ramée ».

32. En dixième lieu, s'agissant du lotissement « Le Tertre » situé sur le territoire de la commune de Tournefeuille, il résulte de l'instruction que par des actes authentique de vente des 21 novembre 2012 et 26 juillet 2013, l'association syndicale libre du lotissement « Le Tertre », a cédé à la communauté urbaine du grand Toulouse devenue Toulouse métropole, une parcelle non bâtie située impasse du Tertre, et constituant l'emprise de la voirie de ce lotissement. Il en résulte que, par l'acte authentique de vente qu'elle produit, lequel ne mentionne aucune exception ni réserve quant au transfert de propriété des parcelles en cause, Toulouse métropole apporte des éléments suffisamment probants pour considérer que la cession amiable a inclus les réseaux de télécommunications, s'agissant de ce lotissement. Par suite, la société Orange n'est pas fondée à contester le bien-fondé des titres exécutoires attaqués en tant qu'il porte sur le lotissement « Le Tertre ».

33. En onzième lieu, s'agissant du lotissement « L'Orée du Lac II » situé sur le territoire de la commune de Tournefeuille, il résulte de l'instruction que par un acte authentique de vente du 4 octobre 2016, l'association syndicale libre du lotissement « L'Orée du Lac II », a cédé à Toulouse métropole, cinq parcelles non bâties située impasse de Saintonge, et constituant l'emprise de voiries du lotissement. Il en résulte que, par l'acte authentique de vente qu'elle produit, lequel ne mentionne aucune exception ni réserve quant au transfert de propriété des parcelles en cause, Toulouse métropole apporte des éléments suffisamment probants pour considérer que la cession amiable a inclus les réseaux de télécommunications, s'agissant de ce lotissement. Par suite, la société Orange n'est pas fondée à contester le bien-fondé des titres exécutoires attaqués en tant qu'il porte sur le lotissement « L'Orée du Lac II ».

34. En douzième lieu, s'agissant du lotissement « Le Clos des Andains 2 » situé sur le territoire de la commune de Tournefeuille, il résulte de l'instruction que par un acte authentique de vente du 13 mai 2015, la société Création foncière a cédé à Toulouse métropole, les voiries du lotissement. Il en résulte que, par l'acte authentique de vente qu'elle produit, lequel ne mentionne aucune exception ni réserve quant au transfert de propriété des parcelles en cause, Toulouse métropole apporte des éléments suffisamment probants pour considérer que la cession amiable a inclus les réseaux de télécommunications, s'agissant de ce lotissement. Par suite, la société Orange n'est pas fondée à contester le bien-fondé des titres exécutoires attaqués en tant qu'il porte sur le lotissement « Le Clos des Andains 2 ».

35. En treizième lieu, s'agissant du lotissement « Del Pasto », situé sur le territoire de la commune de Balma, il résulte de l'instruction que par un acte authentique de vente du 6 février 2018, la société Kauman and Broad Promotion a cédé à Toulouse métropole, un ensemble de parcelles située Chemin de la Plaine et Lieu-dit Nicoulau, et constituant l'emprise de voiries du lotissement « Del Pasto ». Il en résulte que, par l'acte authentique de vente qu'elle produit, lequel ne mentionne aucune exception ni réserve quant au transfert de propriété des parcelles en cause, Toulouse métropole apporte des éléments suffisamment probants pour considérer que la cession amiable a inclus les réseaux de télécommunications, s'agissant de ce lotissement. Par suite, la société Orange n'est pas fondée à contester le bien-fondé des titres exécutoires attaqués en tant qu'il porte sur le lotissement « Del Pasto ».

36. En quatorzième lieu, s'agissant du lotissement « Le bosquet », situé sur le territoire de la commune de Balma, il résulte de l'instruction que par un acte authentique de vente des 21 septembre et 1er octobre 2015, la société aménagement terrains et constructions a cédé à la communauté urbaine du grand

Toulouse devenue Toulouse métropole, une parcelle à usage de voirie desservant le lotissement « Le Bosquet ». Il en résulte que, par l'acte authentique de vente qu'elle produit, lequel ne mentionne aucune exception ni réserve quant au transfert de propriété des parcelles en cause, Toulouse métropole apporte des éléments suffisamment probants pour considérer que la cession amiable a inclus les réseaux de télécommunications, s'agissant de ce lotissement. Par suite, la société Orange n'est pas fondée à contester le bien-fondé des titres exécutoires attaqués en tant qu'il porte sur le lotissement « Le bosquet ».

37. En quinzième lieu, s'agissant du lotissement « Les jardins de l'Europe » sur le territoire de la commune de Balma, il résulte de l'instruction que par un acte authentique de vente du 12 février 2014, la société Les jardins a cédé à la communauté urbaine du grand Toulouse devenue Toulouse métropole, un immeuble non bâti situé avenue des Arènes, et constituant les espaces communs (voirie interne, canalisations communes et espaces verts) du groupe d'habitation dénommée « Les jardins de d'Europe ». Il en résulte que, par l'acte authentique de vente qu'elle produit, lequel ne mentionne aucune exception ni réserve quant au transfert de propriété des parcelles en cause, Toulouse métropole apporte des éléments suffisamment probants pour considérer que la cession amiable a inclus les réseaux de télécommunications, s'agissant de ce lotissement. Par suite, la société Orange n'est pas fondée à contester le bien-fondé des titres exécutoires attaqués en tant qu'il porte sur le lotissement « Les jardins de l'Europe ».

38. En seizième lieu, s'agissant du lotissement « Le domaine de Gamouna » situé sur le territoire de la commune de Brugières, il résulte de l'instruction que par un acte authentique de vente du 28 février 2020, la société dénommée « Le domaine de Gamouna », a cédé à Toulouse métropole, un terrain à usage de voirie située rue de la Vallée, et constituant l'emprise de la voie du lotissement. Il en résulte que, par l'acte authentique de vente qu'elle produit, lequel ne mentionne aucune exception ni réserve quant au transfert de propriété des parcelles en cause, Toulouse métropole apporte des éléments suffisamment probants pour considérer que la cession amiable a inclus les réseaux de télécommunications, s'agissant de ce lotissement. Par suite, la société Orange n'est pas fondée à contester le bien-fondé des titres exécutoires attaqués en tant qu'il porte sur le lotissement « Le domaine de Gamouna ».

39. En dix-septième lieu, s'agissant du lotissement « Cantalauze 1 et 2 » situé sur le territoire de la commune de Mons, il résulte de l'instruction que par un acte authentique de vente des 18, 19 et 20 octobre 2017, la société Création foncière a cédé à Toulouse métropole, les parcelles constituant les voiries du lotissement « Cantalauze 1 et 2 ». Il en résulte que, par l'acte authentique de vente qu'elle produit, lequel ne mentionne aucune exception ni réserve quant au transfert de propriété des parcelles en cause, Toulouse métropole apporte des éléments suffisamment probants pour considérer que la cession amiable a inclus les réseaux de télécommunications, s'agissant de ce lotissement. Par suite, la société Orange n'est pas fondée à contester le bien-fondé des titres exécutoires attaqués en tant qu'il porte sur le lotissement « Cantalauze 1 et 2 ».

40. En dix-huitième lieu, s'agissant du lotissement « Pampare 1 et 2 » situé sur le territoire de la commune de Mons, il résulte de l'instruction que par un acte authentique de vente du 4 février 2020, la société Foncier Conseil a cédé à Toulouse métropole, les parcelles constituant l'emprise des voiries du lotissement « Le Clos de Pampare 1 et 2 ». Il en résulte que, par l'acte authentique de vente qu'elle produit, lequel ne mentionne aucune exception ni réserve quant au transfert de propriété des parcelles en cause, Toulouse métropole apporte des éléments suffisamment probants pour considérer que la cession amiable a inclus les réseaux de télécommunications, s'agissant de ce lotissement. Par suite, la société Orange n'est pas fondée à contester le bien-fondé des titres exécutoires attaqués en tant qu'il porte sur le lotissement « Pampare 1 et 2 ».

41. En dix-neuvième lieu, s'agissant du lotissement « Bellevue » situé sur le territoire de la commune de Saint-Jean, il résulte de l'instruction que par des actes authentiques de vente du 21 mars 2017, l'association foncière urbaine libre du Chêne, la société dénommée ADSE, M. Adonis Satge, Mme

Madelaine Tesi, Mme Paule Satge et M. Cazeaux ont cédé à Toulouse métropole, diverses parcelles et terrain non bâties constituant l'emprise des voiries des lotissements « Bellevue I, II et III ». Il en résulte que, par l'acte authentique de vente qu'elle produit, lequel ne mentionne aucune exception ni réserve quant au transfert de propriété des parcelles en cause, Toulouse métropole apporte des éléments suffisamment probants pour considérer que la cession amiable a inclus les réseaux de télécommunications, s'agissant de ce lotissement. Par suite, la société Orange n'est pas fondée à contester le bien-fondé des titres exécutoires attaqués en tant qu'il porte sur le lotissement « Bellevue ».

42. En vingtième lieu, s'agissant du lotissement « Les Hauts de Gam » situé sur le territoire de la commune de Saint-Orens-de-Gameville, il résulte de l'instruction que par des actes authentiques de vente du 14 décembre 2018, la société anonyme d'habitations à loyer modéré a cédé à Toulouse métropole, diverses parcelles à usage de voirie constituant l'emprise des voiries des lotissements « Les Hauts de Gam ». Il en résulte que, par l'acte authentique de vente qu'elle produit, lequel ne mentionne aucune exception ni réserve quant au transfert de propriété des parcelles en cause, Toulouse métropole apporte des éléments suffisamment probants pour considérer que la cession amiable a inclus les réseaux de télécommunications, s'agissant de ce lotissement. Par suite, la société Orange n'est pas fondée à contester le bien-fondé des titres exécutoires attaqués en tant qu'il porte sur le lotissement « Les Hauts de Gam ».

43. En vingt-et-unième lieu, s'agissant du lotissement « Les Vignes » situé sur le territoire de la commune de Saint-Orens-de-Gameville, il résulte de l'instruction que par un acte authentique de vente du 21 novembre 2013, la société dénommée MIP a cédé à la communauté urbaine du grand Toulouse devenue Toulouse métropole, une parcelle de terre à usage de voirie constituant l'emprise des voiries des lotissements « Les vignes I ». Il en résulte que, par l'acte authentique de vente qu'elle produit, lequel ne mentionne aucune exception ni réserve quant au transfert de propriété des parcelles en cause, Toulouse métropole apporte des éléments suffisamment probants pour considérer que la cession amiable a inclus les réseaux de télécommunications, s'agissant de ce lotissement. Par suite, la société Orange n'est pas fondée à contester le bien-fondé des titres exécutoires attaqués en tant qu'il porte sur le lotissement « Les Vignes ».

44. En vingt-deuxième lieu, s'agissant du lotissement « La Vigneraie/Garcia Lorca » situé rue Federico Garcia Lorca sur le territoire de la commune de Cugnaux, il résulte de l'instruction que par un acte authentique de vente du 28 août 2019, l'association dénommée l'association syndicale libre du lotissement Sagec « La Vigneraie/Garcia Lorca » a cédé à Toulouse métropole, cinq parcelles non bâties constituant les voiries et réseau des lotissements « La Vigneraie/Garcia Lorca ». Il en résulte que, par l'acte authentique de vente qu'elle produit, lequel ne mentionne aucune exception ni réserve quant au transfert de propriété des parcelles en cause, Toulouse métropole apporte des éléments suffisamment probants pour considérer que la cession amiable a inclus les réseaux de télécommunications, s'agissant de ce lotissement. Par suite, la société Orange n'est pas fondée à contester le bien-fondé des titres exécutoires attaqués en tant qu'il porte sur le lotissement « La Vigneraie/Garcia Lorca ».

Quant aux voies ayant fait l'objet d'un transfert d'office :

45. Si Toulouse métropole produit les délibérations ou les actes déclaratifs relatifs au transfert d'office des voies privées ouvertes à la circulation publique situées dans les lotissements « Siret Moulin » et « Les érables », pour les mêmes motifs que ceux exposés précédemment, les infrastructures de télécommunication situées sous ces voies ne sont pas susceptibles d'avoir fait l'objet d'un transfert d'office dans le domaine public en application de l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme. Par suite, la société Orange n'est pas fondée à contester le bien-fondé des titres exécutoires attaqués en tant qu'il porte sur les lotissements « Siret Moulin » et « Les érables ».

S'agissant des conclusions propres à la requête n° 2107466 :

46. En premier lieu, il résulte de l'instruction, que s'agissant des lotissements « le Château », « Chantarel », « Résidences du Moulin », « Jardin de Pibrac », Toulouse métropole produit des délibérations portant intégration, dans le domaine public, des voies situées dans ces lotissements. Toutefois, les pièces produites par Toulouse métropole ne permettent pas d'établir qu'elle serait propriétaire de ces infrastructures. Par suite, la société requérante est fondée à contester le titre exécutoire n° 63 en tant qu'ils portent sur ces lotissements.

47. En deuxième lieu, s'agissant du lotissement « Le Barricou », situé sur le territoire de la commune de Beauzelle, il résulte de l'instruction que par un acte authentique de vente du 6 août 2020 la société dénommée OPPIDEA a cédé à Toulouse métropole, diverses parcelles de terre constituant l'emprise des voiries du lotissement « Le Barricou ». Il en résulte que par l'acte authentique de vente qu'elle produit, lequel ne mentionne aucune exception ni réserve quant au transfert de propriété des parcelles en cause, Toulouse métropole apporte des éléments suffisamment probants pour considérer que la cession amiable a inclus les réseaux de télécommunications, s'agissant de ce lotissement. Par suite, la société Orange n'est pas fondée à contester le bien-fondé du titre exécutoire attaqué en tant qu'il porte sur le lotissement « Le Barricou ».

48. En troisième lieu, s'agissant du lotissement « Clos de Barberousse », situé sur le territoire de la commune de Cornebarrieu, il résulte de l'instruction que par un acte authentique de vente du 12 octobre 2016, la société Couderc Promotion a cédé à Toulouse métropole, un terrain bâti constituant l'emprise des voiries du lotissement « Clos de Barberousse ». Il en résulte que par l'acte authentique de vente qu'elle produit, lequel ne mentionne aucune exception ni réserve quant au transfert de propriété des parcelles en cause, Toulouse métropole apporte des éléments suffisamment probants pour considérer que la cession amiable a inclus les réseaux de télécommunications, s'agissant de ce lotissement. Par suite, la société Orange n'est pas fondée à contester le bien-fondé du titre exécutoire attaqué en tant qu'il porte sur le lotissement « Clos de Barberousse ».

49. En quatrième lieu, s'agissant du lotissement « Le pré d'Hortis », situé sur le territoire de la commune de Launaguet, il résulte de l'instruction que par un acte authentique de vente du 18 février 2019, Mme Botreau Roussel Bonnetterre, M. Botreau Roussel Bonnetterre ont cédé à Toulouse métropole, des parcelles de terre à usage de voirie constituant l'emprise des voiries du lotissement « Le pré d'Hortis ». Il en résulte que par l'acte authentique de vente qu'elle produit, lequel ne mentionne aucune exception ni réserve quant au transfert de propriété des parcelles en cause, Toulouse métropole apporte des éléments suffisamment probants pour considérer que la cession amiable a inclus les réseaux de télécommunications, s'agissant de ce lotissement. Par suite, la société Orange n'est pas fondée à contester le bien-fondé du titre exécutoire attaqué en tant qu'il porte sur le lotissement « Le pré d'Hortis ».

50. En cinquième lieu, s'agissant du lotissement « Les Bordes », situé sur le territoire de la commune de Launaguet, il résulte de l'instruction que par un acte authentique de vente du 27 novembre 2019, l'association syndicale du lotissement « Le domaine des Bordes » a cédé à Toulouse métropole, les équipements communs du lotissement « Le domaine des Bordes » et particulièrement les voiries, espaces verts, canalisations et réseaux, éclairages publics et ouvrages. Il en résulte que par l'acte authentique de vente qu'elle produit, lequel ne mentionne aucune exception ni réserve quant au transfert de propriété des parcelles en cause, Toulouse métropole apporte des éléments suffisamment probants pour considérer que la cession amiable a inclus les réseaux de télécommunications, s'agissant de ce lotissement. Par suite, la société Orange n'est pas fondée à contester le bien-fondé du titre exécutoire attaqué en tant qu'il porte sur le lotissement « Les Bordes ».

51. En sixième lieu, s'agissant du lotissement « Sables II », situé sur le territoire de la commune de Launaguet, il résulte de l'instruction que par un acte authentique de vente du 18 juin 2018, l'association

syndicale du lotissement « Les Sables II » a cédé à Toulouse métropole, les voiries du lotissement « Les Sables II ». Il en résulte que par l'acte authentique de vente qu'elle produit, lequel ne mentionne aucune exception ni réserve quant au transfert de propriété des parcelles en cause, Toulouse métropole apporte des éléments suffisamment probants pour considérer que la cession amiable a inclus les réseaux de télécommunications, s'agissant de ce lotissement. Par suite, la société Orange n'est pas fondée à contester le bien-fondé du titre exécutoire attaqué en tant qu'il porte sur le lotissement « Sables II ».

52. En septième lieu, s'agissant du lotissement « Clos du Four », situé sur le territoire de la commune de Gagnac-sur-Garonne, il résulte de l'instruction que par un acte authentique de vente du 22 novembre 2017, Toulouse Terrains a cédé à Toulouse métropole, les voiries du lotissement « Le clos du Four ». Il en résulte que par l'acte authentique de vente qu'elle produit, lequel ne mentionne aucune exception ni réserve quant au transfert de propriété des parcelles en cause, Toulouse métropole apporte des éléments suffisamment probants pour considérer que la cession amiable a inclus les réseaux de télécommunications, s'agissant de ce lotissement. Par suite, la société Orange n'est pas fondée à contester le bien-fondé du titre exécutoire attaqué en tant qu'il porte sur le lotissement « Clos du Four ».

53. En huitième lieu, s'agissant du lotissement « Les Comtes », situé sur le territoire de la commune de Pibrac, il résulte de l'instruction que par un acte authentique de vente du 18 octobre 2020, la société SARL Le Chalet a cédé à Toulouse métropole, plusieurs parcelles à usage de voirie et constituant les voiries du lotissement « Les Comtes ». Il en résulte que par l'acte authentique de vente qu'elle produit, lequel ne mentionne aucune exception ni réserve quant au transfert de propriété des parcelles en cause, Toulouse métropole apporte des éléments suffisamment probants pour considérer que la cession amiable a inclus les réseaux de télécommunications, s'agissant de ce lotissement. Par suite, la société Orange n'est pas fondée à contester le bien-fondé du titre exécutoire attaqué en tant qu'il porte sur le lotissement « Les Comtes ».

54. En neuvième lieu, s'agissant du lotissement « Square des muriers », situé sur le territoire de la commune de Pibrac, il résulte de l'instruction que par un acte authentique de vente 9 août 2016, l'association syndicale libre le parc des muriers a cédé à Toulouse métropole, un terrain non bâti constituant la voirie du lotissement « Square des muriers ». Il en résulte que par l'acte authentique de vente qu'elle produit, lequel ne mentionne aucune exception ni réserve quant au transfert de propriété des parcelles en cause, Toulouse métropole apporte des éléments suffisamment probants pour considérer que la cession amiable a inclus les réseaux de télécommunications, s'agissant de ce lotissement. Par suite, la société Orange n'est pas fondée à contester le bien-fondé du titre exécutoire attaqué en tant qu'il porte sur le lotissement « Square des muriers ».

55. En dixième lieu, s'agissant du lotissement « Pierre de Coubertin », situé sur le territoire de la commune de Saint-Alban, il résulte de l'instruction que par un acte authentique de vente 21 mars 2018, la société Bartas a cédé à Toulouse métropole, la voirie du lotissement « Pierre de Coubertin ». Il en résulte que par l'acte authentique de vente qu'elle produit, lequel ne mentionne aucune exception ni réserve quant au transfert de propriété des parcelles en cause, Toulouse métropole apporte des éléments suffisamment probants pour considérer que la cession amiable a inclus les réseaux de télécommunications, s'agissant de ce lotissement. Par suite, la société Orange n'est pas fondée à contester le bien-fondé du titre exécutoire attaqué en tant qu'il porte sur le lotissement « Pierre de Coubertin ».

56. En onzième lieu, s'agissant du lotissement « Le Panorama », situé sur le territoire de la commune de Saint-Jean, il résulte de l'instruction que par un acte authentique de vente 16 novembre 2015, l'association syndicale du lotissement « Le Panorama » a cédé à Toulouse métropole, la voirie et le bassin de rétention du lotissement « Le Panorama ». Il en résulte que par l'acte authentique de vente qu'elle produit, lequel ne mentionne aucune exception ni réserve quant au transfert de propriété des parcelles en cause, Toulouse métropole apporte des éléments suffisamment probants pour considérer que la cession amiable a inclus les réseaux de télécommunications, s'agissant de ce lotissement. Par suite, la

société Orange n'est pas fondée à contester le bien-fondé du titre exécutoire attaqué en tant qu'il porte sur le lotissement « Le Panorama ».

57. En douzième lieu, s'agissant du lotissement « Plein horizon 1 », situé sur le territoire de la commune de Saint-Alban, il résulte de l'instruction que par un acte authentique de vente 12 juin 2017, l'association syndicale Plein Horizon a cédé à Toulouse métropole, la voirie, les espaces piétonniers et le bassin de rétention du lotissement « Plein horizon 1 ». Il en résulte que par l'acte authentique de vente qu'elle produit, lequel ne mentionne aucune exception ni réserve quant au transfert de propriété des parcelles en cause, Toulouse métropole apporte des éléments suffisamment probants pour considérer que la cession amiable a inclus les réseaux de télécommunications, s'agissant de ce lotissement. Par suite, la société Orange n'est pas fondée à contester le bien-fondé du titre exécutoire attaqué en tant qu'il porte sur le lotissement « Plein horizon 1 ».

58. En treizième lieu, s'agissant du lotissement « Grand Selve » situé sur le territoire de la commune de Toulouse, il résulte de l'instruction que par un acte authentique de vente 4 juin 2013, la société SCI du Finistère a cédé à la communauté urbaine du grand Toulouse devenue Toulouse métropole, une parcelle de terre destinée à l'aménagement de la voie publique du lotissement « Grand Selve ». Il en résulte que par l'acte authentique de vente qu'elle produit, lequel ne mentionne aucune exception ni réserve quant au transfert de propriété des parcelles en cause, Toulouse métropole apporte des éléments suffisamment probants pour considérer que la cession amiable a inclus les réseaux de télécommunications, s'agissant de ce lotissement. Par suite, la société Orange n'est pas fondée à contester le bien-fondé du titre exécutoire attaqué en tant qu'il porte sur le lotissement « Grand Selve ».

59. En quatorzième lieu, s'agissant du lotissement « Le Domaine de Carrols » situé sur le territoire de la commune de Bruguières, il résulte de l'instruction que par un acte authentique de vente 10 avril 2018, la société M.P.I. a cédé à Toulouse métropole, une parcelle de terre à usage de voies et espaces communs du lotissement « Le Domaine de Carrols ». Il en résulte que par l'acte authentique de vente qu'elle produit, lequel ne mentionne aucune exception ni réserve quant au transfert de propriété des parcelles en cause, Toulouse métropole apporte des éléments suffisamment probants pour considérer que la cession amiable a inclus les réseaux de télécommunications, s'agissant de ce lotissement. Par suite, la société Orange n'est pas fondée à contester le bien-fondé du titre exécutoire attaqué en tant qu'il porte sur le lotissement « Le Domaine de Carrols ».

Sur la régularité en la forme du titre exécutoire n° 63 :

En ce qui concerne le défaut de signature de titre de recette n° 63 :

60. Aux termes de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration : « Toute décision prise par une administration comporte la signature de son auteur ainsi que la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci. ». Aux termes de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales : « (...) / 4° Une ampliation du titre de recettes individuel ou de l'extrait du titre de recettes collectif est adressée au redevable sous pli simple. / (...) / Seul le bordereau de titres de recettes est signé pour être produit en cas de contestation. ».

61. Il résulte de ces dispositions, d'une part, que le titre de recettes individuel ou l'extrait du titre de recettes collectif adressé au redevable doit mentionner les nom, prénom et qualité de la personne qui l'a émis, et d'autre part, qu'il appartient à l'autorité administrative de justifier, en cas de contestation, que le bordereau de titre de recettes comporte la signature de l'émetteur. Lorsque le bordereau est signé non par l'ordonnateur lui-même, mais par une personne ayant reçu de lui une délégation de compétence ou de signature, ce sont les nom, prénom et qualité de cette personne qui doivent être mentionnés sur le titre de recettes individuel ou l'extrait du titre de recettes collectif, de même que sur l'ampliation adressée au redevable.

62. Il résulte de l'instruction que l'ampliation du titre exécutoire n° 63 attaqué comporte, le nom, le

prénom et la fonction de l'ordonnateur, à savoir M. Raymond Rumeau, qui a reçu par un arrêté du 10 septembre 2020, une délégation de signature du président de Toulouse métropole à l'effet de signer, notamment l'ordonnancement des titres et des mandats et a été signé électroniquement. Le bordereau de recettes portant notamment sur ce titre comporte également la signature de M. Raymond Rumeau. Par suite, Toulouse métropole ayant respecté les prescriptions prévues par les dispositions précitées du 4° de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales, le moyen tiré du défaut de signature du titre exécutoire doit être écarté.

En ce qui concerne la motivation du titre exécutoire n° 63 :

63. Aux termes de l'article 24 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, visé ci-dessus, applicable aussi bien aux créances de l'Etat qu'à celles des autres personnes publiques : « (...) les recettes sont liquidées avant d'être recouvrées. La liquidation a pour objet de déterminer le montant de la dette des redevables. Les recettes sont liquidées pour leur montant intégral (...) / Toute créance liquidée faisant l'objet d'une déclaration ou d'un ordre de recouvrer indique les bases de la liquidation ».

64. Il résulte de ces dispositions que tout état exécutoire doit indiquer les bases de la liquidation de la créance pour le recouvrement de laquelle il est émis et les éléments de calcul sur lesquels il se fonde, soit dans le titre lui-même, soit par référence précise à un document joint à l'état exécutoire ou précédemment adressé au débiteur.

65. Il résulte de l'instruction que l'amplication du titre de recette n° 63 émis le 18 octobre 2021 mentionne l'objet « 2021- location-Lotissement- Orange » et le montant total des sommes réclamées. Toutefois, cette mention, au demeurant très général, n'est accompagnée d'aucune précision concernant les modalités de calcul du montant total de 146 218, 50 euros, notamment le prix du mètre linéaire et la consistance du nombre de mètres linéaires concernés. Dans ces conditions, le titre exécutoire n° 63, qui ne comporte pas l'indication des bases de liquidation, est entaché d'illégalité. Par suite, la société Orange est fondée, pour ce motif à demander l'annulation du titre de recette n° 63.

66. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les conclusions tendant à ce qu'une question préjudicielle soit transmise à la juridiction judiciaire, ni sur les autres moyens de la requête, que la décision du 7 décembre 2020, par laquelle Toulouse métropole a rejeté le recours gracieux de la société Orange tendant à l'annulation du titre exécutoire n° 58, ainsi que le titre exécutoire n° 58, en tant qu'ils portent sur les lotissements « Floralias », « Marcel Pagnol », « Le Petit Comminal », « Les coteaux du Touch », « Le Clos du Pahin », « Les hortensias », « Le Clos Jean Mermoz », « Belmonte », « Le Clos du Grillou », « Le Clos des Maguelonnes », « Le Club des Pins », « Giraudoux », « La Marqueille », « Les Iris », « Les villages de France », « Place Augustin Labouilhe », « les Amesthystes », « les Tilleuls », « les Jardins du Vallon », « Les Sables », « Marie Blanque », « le Pigeonnier », « les Taillades », « Pontié 1 », « Pontié 2 », « L'orée du lac », « Le vieux Moulin », « Bouconne 1 », « La Griveraie », « Le clos Jeannette », « Les Rives du Touch », « le cœur Saint-Simon », « Les 4 saisons », « les Marronniers », « les Clos du médoc », « la ville », « le Hameau de Belbèze », « Le canal », « Les chênes », « les vignes », « le Cheval blanc », « Clos Duquet », « Domaine de Calissandie », « La Bourdette », « Pélenquin », « En Souleilha », « Sansus », « Hameau de Pourville », « Harchenko », « Les carrés du Mandra », « Le chant des Alouettes », « Siret Moulin » et « Les érables » et le titre exécutoire n° 63 doivent être annulés.

Sur les frais des litiges :

67. 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. »

68. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de Toulouse Métropole, le versement à la société Orange la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice

administrative. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par Toulouse Métropole sur le même fondement.

DECIDE:

Article 1er : La décision du 7 décembre 2020, par laquelle Toulouse métropole a rejeté le recours gracieux de la société Orange tendant à l'annulation du titre exécutoire n° 58, ainsi que le titre exécutoire n° 58, en tant qu'il portent sur les lotissements « Floralias », « Marcel Pagnol », « Le Petit Comminal », « Les coteaux du Touch », « Le Clos du Pahin », « Les hortensias », « Le Clos Jean Mermoz », « Belmonte », « Le Clos du Grillou », « Le Clos des Maguelonnes », « Le Club des Pins », « Giraudoux », « La Marqueille », « Les Iris », « Les villages de France », « Place Augustin Labouilhe », « les Amesthystes », « les Tilleuls », « les Jardins du Vallon », « Les Sables », « Marie Blanque », « le Pigeonnier », « les Taillades », « Pontié 1 », « Pontié 2 », « L'orée du lac », « Le vieux Moulin », « Bouconne 1 », « La Griveraie », « Le clos Jeannette », « Les Rives du Touch », « le cœur Saint-Simon », « Les 4 saisons », « les Marronniers », « les Clos du médoc », « la ville », « le Hameau de Belbèze », « Le canal », « Les chênes », « les vignes », « le Cheval blanc », « Clos Duquet », « Domaine de Calissandie », « La Bourdette », « Pélenquin », « En Souleilha », « Sansus », « Hameau de Pourville », « Harchenko », « Les carrés du Mandra », « Le chant des Alouettes », « Siret Moulin » et « Les érables » sont annulés et la société Orange est déchargée de l'obligation de payer les sommes correspondantes.

Article 2 : Le titre exécutoire n° 63 est annulé, mais les conclusions à fin de décharge de la société Orange sont rejetées.

Article 3 : Toulouse métropole versera la somme de 2 000 euros à la société Orange, en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Article 5 : Les conclusions de Toulouse métropole présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à la société Orange, à Toulouse métropole et au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

Copie en sera adressée pour information au préfet de la Haute-Garonne et à la direction départementale des finances publiques de Haute-Garonne.

Délibéré après l'audience du 9 avril 2024, à laquelle siégeaient :

Mme Molina-Andréo, présidente,
Mme Soddu, première conseillère,
Mme Biscarel, conseillère,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 30 avril 2024.

La rapporteure,

La présidente,

N. SODDU

B. MOLINA-ANDRÉO

La greffière,

M. BÉNAZET

La République mande et ordonne au Préfet de la Haute-Garonne en ce qui la 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 :
La greffière en chef,

[Retour n°2100634](#)

N° 2201862

M.B

M. Philippe Peretti
Président rapporteur

Mme Wendy Lellig
Rapporteure publique

Audience du 16 janvier 2024
Décision du 30 janvier 2024

26-06
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nîmes

Le magistrat désigné

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 20 juin 2022, M. B, représenté par Me Helalian, demande au tribunal :

- 1°) d'annuler la décision implicite par laquelle le tribunal judiciaire de Nîmes a refusé de lui communiquer la décision qu'il a rendue le 6 juin 2007 sous le numéro 1967/2007 ;
- 2°) d'enjoindre au tribunal judiciaire de Nîmes de lui communiquer le jugement rendu le 6 juin 2007 sous le numéro 1967/2007 ;
- 3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 200 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- il a été informé par le service de la nationalité qu'un jugement avait été rendu à son encontre par le tribunal judiciaire de Nîmes le 6 juin 2007 sous le numéro 1967/2007 ;
- ce jugement ne lui ayant jamais été notifié, il en a demandé une copie au greffe du tribunal judiciaire de Nîmes, qui lui a indiqué ne pas avoir réussi à le retrouver ;
- il a alors saisi le défenseur des droits, sans succès, puis la commission d'accès aux documents administratifs (CADA), qui a rendu un avis favorable à la communication sollicitée ;
- le tribunal judiciaire de Nîmes ne lui ayant toujours pas communiqué le document sollicité, une décision implicite de rejet est née ;
- ce refus de l'administration de lui communiquer un jugement le concernant directement porte atteinte à son droit à l'information et au respect du droit à une vie privée et familiale, dès lors qu'il l'empêche de mener à terme sa demande d'acquisition de la nationalité française.

Par un mémoire en défense, enregistré le 10 novembre 2023, le ministre de la justice conclut à l'irrecevabilité

de la requête et, à titre subsidiaire, à son rejet au fond.

Il soutient que :

- le tribunal administratif est incompétent pour connaître de ce litige ;
- le document demandé par le requérant n'est pas communicable.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

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

Le président du tribunal a désigné M. Peretti, vice-président, en application de l'article R. 222-13 du code de justice administrative.

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

M. Peretti a lu son rapport au cours de l'audience publique et entendu les conclusions de Mme Wendy Lellig, rapporteure publique.

Les parties n'étaient ni présentes, ni représentées.

Considérant ce qui suit :

1. Par un mail du 5 octobre 2021, M. B a sollicité auprès du greffe du tribunal judiciaire de Nîmes, la communication d'une copie de la décision rendue à son encontre le 6 juin 2007 sous le numéro 1967/2007, rejetant sa demande de certificat de nationalité française. Par mail du 2 décembre 2021, le service de la nationalité du tribunal judiciaire de Nîmes lui a indiqué avoir recherché ce document dans ses archives, mais ne pas avoir réussi à le trouver. M. B a ainsi saisi la CADA le 28 février 2022, laquelle a rendu, sous certaines réserves, un avis favorable à la communication dudit document le 21 avril 2022, et a invité la présidente du tribunal judiciaire de Nîmes à transmettre la demande du requérant ainsi que son avis favorable à l'administration compétente susceptible de détenir le document, à savoir le consulat d'Annaba. M. B demande au tribunal d'annuler la décision implicite de rejet résultant du silence gardé par le tribunal judiciaire de Nîmes postérieurement à l'avis rendu par la CADA.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense :

2. Lorsque le litige est relatif à un refus opposé à une demande de communication d'un document présentée sur le fondement du code des relations entre le public et l'administration, le juge administratif est seul compétent pour apprécier si, en raison de la nature du document dont la communication est demandée, cette demande relève ou non du champ d'application de la loi, et, si tel n'est pas le cas, pour rejeter la requête dont il est saisi pour ce motif. Ces règles ne sont pas applicables lorsque la demande n'a pas été formulée sur le fondement des dispositions de ce code.

3. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que la CADA a émis, le 21 avril 2022, un avis favorable à la demande de communication réalisée par le requérant. Cette demande de communication, ainsi fondée sur le code des relations entre le public et l'administration, ressortit en premier et dernier ressort de la compétence du magistrat statuant seul du tribunal administratif. La fin de non-recevoir soulevée par le ministre de la justice et tirée de l'incompétence de la juridiction administrative doit ainsi être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation de la décision implicite de rejet :

4. En premier lieu, aux termes de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration : *« Sont considérés comme documents administratifs, au sens des titres Ier, III et IV du présent livre, quels que*

soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions, codes sources et décisions. (...) ». Aux termes des dispositions de l'article L. 311-5 de ce code : « Ne sont pas communicables : (...) 2° Les autres documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte : (...) d) A la sûreté de l'Etat, à la sécurité publique, à la sécurité des personnes ou à la sécurité des systèmes d'information des administrations ; (...) f) Au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente ; (...) ».

5. En deuxième lieu, aux termes des dispositions de l'article 31 du code civil : « Le directeur des services de greffe judiciaires du tribunal judiciaire a seul qualité pour délivrer un certificat de nationalité française à toute personne justifiant qu'elle a cette nationalité. ».

6. Le ministre de la justice fait valoir que le document dont le requérant demande communication n'est pas communicable dès lors qu'il ne revêt pas un caractère administratif mais juridictionnel. Toutefois, si le certificat de nationalité est effectivement, ainsi que le prévoit l'article 31 du code civil précité, délivré par le directeur des services de greffe judiciaires du tribunal judiciaire, cela ne suffit pas à le faire regarder comme un document juridictionnel dès lors qu'il ne procède pas directement de la fonction de juger et que le refus de délivrance de ce certificat est d'ailleurs susceptible d'un recours contentieux devant le tribunal judiciaire, qu'il ne constitue pas une pièce de procédure et n'est pas non plus établi dans ce cadre. Par suite, ce document entre dans le champ d'application de l'obligation de communication des documents administratifs prévue aux articles L. 300-1 et suivants du code des relations entre le public et l'administration.

7. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 311-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Sous réserve des dispositions des articles L. 311-5 et L. 311-6, les administrations mentionnées à l'article L. 300-2 sont tenues (...) de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, dans les conditions prévues par le présent livre* ».

8. Il résulte de ces dispositions que l'obligation de communication ne s'étend pas aux documents que l'administration est dans l'impossibilité matérielle de produire. L'administration n'est ainsi tenue de communiquer que les documents qu'elle détient. Il appartient au juge administratif de tenir compte des allégations des parties pour apprécier si le document dont la communication est demandée existe bien et s'il est toujours aux mains de l'administration. Il revient à celle-ci de démontrer que malgré des recherches approfondies, elle est dans l'impossibilité matérielle de produire les documents en cause.

9. M. B demande communication de la décision rendue le 6 juin 2007 par le tribunal judiciaire de Nîmes sous le n°1967/2007. Par son avis en date du 21 avril 2022, la CADA a estimé que ce document était, sous certaines réserves, communicable à l'intéressé, et que l'administration compétente, susceptible de le détenir, est le consulat d'Annaba. Dans son avis, la CADA invite alors la présidente du tribunal judiciaire de Nîmes, en application du sixième alinéa de l'article L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration, à transmettre la demande du requérant ainsi que son avis au consulat d'Annaba.

10. Il ressort des pièces du dossier que pour refuser à M. B la communication du document pour lequel la CADA a émis un avis favorable, le tribunal judiciaire de Nîmes a indiqué ne pas détenir ce document. Il ressort en effet du courriel envoyé le 2 décembre 2021 par le service de la nationalité du tribunal judiciaire de Nîmes au conseil de M. B, de ce qu'en dépit des recherches effectuées dans ses archives, il n'a pas réussi à retrouver la décision demandée, celle-ci ne lui ayant visiblement pas été retournée par le consulat d'Annaba. Toutefois, et ainsi que cela résulte de l'avis de la CADA, l'administration susceptible de détenir la décision dont le requérant demande communication, est le consulat d'Annaba. Dès lors que le ministre de la justice n'apporte aucune justification de ses diligences établissant qu'il aurait sollicité le document dont le requérant demande la communication auprès du consulat d'Annaba, il ne peut être regardé comme incapable de produire la décision qu'il a rendue sous le n°1967/2007. Dans ces conditions, M. B est fondé à demander l'annulation de la décision implicite par laquelle le tribunal judiciaire de Nîmes a rejeté sa demande tendant à la communication de la décision rendue par le tribunal judiciaire de Nîmes le 6 juin 2007 sous le numéro 1967/2007.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

11. L'exécution du présent jugement implique nécessairement que le ministre de la justice communique à M. B une copie du jugement rendu le 6 juin 2007 sous le numéro 1967/2007 par le tribunal judiciaire de Nîmes, après occultation des mentions relatives à un tiers ou qui porteraient atteinte à la sécurité publique ou des personnes en application des articles L. 311-5 et L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, au besoin après avoir effectué les diligences nécessaires auprès du consulat d'Annaba. Il y a lieu de lui adresser une injonction en ce sens et de lui impartir un délai de quatre mois à compter de la notification du présent jugement pour y procéder.

Sur les frais liés au litige :

12. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 200 euros à verser au requérant au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1er : La décision implicite de rejet née du silence gardé par le tribunal judiciaire de Nîmes sur la demande de M. B tendant à la communication de la décision en date du 6 juin 2007 rendue sous le numéro 1967/200, par laquelle le tribunal judiciaire a rejeté sa demande de certificat de nationalité française, est annulée.

Article 2 : Il est enjoint au ministre de la justice de communiquer à M. B, dans un délai de quatre mois à compter de la notification du présent jugement, la décision rendue le 6 juin 2007 sous le numéro 1967/200, par laquelle le tribunal judiciaire a rejeté la demande de certificat de nationalité française de M. B, après occultation des mentions relatives à un tiers ou qui porteraient atteinte à la sécurité publique ou des personnes en application des articles L. 311-5 et L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration et au besoin, après avoir effectué les diligences nécessaires auprès du consulat d'Annaba.

Article 3 : L'Etat versera à M. B la somme de 1 200 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. B, et au ministre de la justice.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 30 janvier 2024.

[RETOUR N°2201862](#)

Cour Administrative d'Appel de TOULOUSE

N° 22TL20250, 22TL20251

ASSOCIATION DE DÉFENSE DES EAUX
DES ZONES AGRICOLES ET NATURELLES
L'AIGUILLE ET D'HERBEMOLS
(ADEZANAH)

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mme Nathalie Lasserre
Rapporteuse

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Marie-Odile Meunier-Garner
Rapporteuse publique

La cour administrative d'appel de Toulouse

4ème chambre

Audience du 21 mars 2024
Décision du 4 avril 2024

27-02-01
C+

Vu les procédures suivantes :

Procédures contentieuses antérieures :

L'association de défense des eaux et des zones agricoles et naturelles de l'Aiguille et d'Herbemols a demandé au tribunal administratif de Toulouse d'annuler l'arrêté complémentaire n° E-2018-48 du 26 février 2018 par lequel le préfet du Lot a donné acte à la communauté de commune du Grand Figeac de la modification de sa déclaration au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement et la décision de rejet de son recours gracieux du 5 juin 2018.

Par un jugement n° 1805274 du 23 novembre 2021, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande.

La même association a également demandé au tribunal administratif de Toulouse d'annuler la décision par laquelle le préfet du Lot a implicitement rejeté sa demande du 12 novembre 2018 visant à soumettre le projet de zone d'activités d'Herbemols sur le territoire de la commune de Figeac à la procédure d'autorisation environnementale unique et à régulariser le projet.

Par un jugement n° 1902487 du 23 novembre 2021, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande.

Procédures devant la cour :

I.- Par une requête, enregistrée au greffe de la cour administrative d'appel de Bordeaux, sous le n° 22BX00250 puis au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse sous le n° 22TL20250 le 23 janvier 2022, et des mémoires enregistrés les 26 octobre 2022 et 18 janvier 2023, l'association de défense des eaux et des zones agricoles et naturelles de l'Aiguille et d'Herbemols, représentée par Me Le Borgne, demande à la cour, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler le jugement n° 1805274 du 23 novembre 2021 du tribunal administratif de Toulouse ;

2°) d'annuler l'arrêté complémentaire n° E-2018-48 du 26 février 2018 du préfet du Lot et la décision de rejet de son recours gracieux du 5 juin 2018 ;

3°) d'enjoindre au préfet du Lot de mettre en demeure la communauté de communes du Grand Figeac de déposer un dossier de demande d'autorisation environnementale, dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'arrêt à intervenir ;

4°) de mettre à la charge solidaire de l'Etat et de la communauté de communes du Grand Figeac une somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa requête est suffisamment motivée ;
- compte tenu des modifications qu'il autorise et des effets que ces travaux modificatifs sont susceptibles d'avoir sur l'environnement, l'acte contesté a un caractère décisoire et est susceptible de contestation ;
- le projet aurait dû faire l'objet d'une autorisation environnementale en application des dispositions combinées de l'alinéa 4 de l'article L. 181-1 du code de l'environnement et de l'alinéa 2 du II de l'article L. 122-1-1 du même code dès lors qu'il était soumis à évaluation environnementale, quand bien même il ne dépassait pas le seuil des 20 hectares pour la rubrique 2.1.5.0 ;
- en refusant de déposer une demande d'examen au cas par cas et en choisissant délibérément de se soumettre à évaluation environnementale, la communauté de communes du Grand Figeac s'est obligée à respecter l'ensemble des textes régissant les procédures liées à l'évaluation environnementale.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 26 septembre 2022, 23 décembre 2022 et 31 janvier 2023, la communauté de communes du Grand Figeac, représentée par Me Sire, conclut, à titre principal, au rejet de la requête comme irrecevable, à titre subsidiaire, à son rejet au fond et à ce qu'il soit mis à la charge de l'association de défense des eaux et des zones agricoles et naturelles de l'Aiguille et d'Herbemols une somme de 4 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est insuffisamment motivée ;
- la décision attaquée ne fait pas grief et n'est donc pas susceptible de recours ;
- l'association de défense des eaux et des zones agricoles et naturelles de l'Aiguille et d'Herbemols n'a pas intérêt pour agir ;
- le moyen soulevé par la requérante n'est pas fondé.

Par un mémoire en défense, enregistré le 23 décembre 2022, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires conclut, à titre principal, au rejet de la requête comme irrecevable et, à titre subsidiaire, à son rejet au fond.

Il fait valoir que :

- la requête est insuffisamment motivée ;
- le moyen soulevé par la requérante n'est pas fondé.

Par ordonnance du 1er février 2023, la clôture d'instruction a été fixée au 16 février 2023.

La demande d'aide juridictionnelle présentée par l'association de défense des eaux et des zones agricoles et naturelles de l'Aiguille et d'Herbemols a été rejetée par décision du 17 mars 2022.

II. Par une requête, enregistrée au greffe de la cour administrative d'appel de Bordeaux, sous le n° 22BX00251 puis au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse sous le n° 22TL20251 le 23 janvier 2022, et des mémoires enregistrés les 3 novembre 2022, 15 mars 2023 et 11 avril 2023, l'association de défense des eaux et des zones agricoles et naturelles de l'Aiguille et d'Herbemols, représentée par Me Le Borgne, demande à la cour dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler le jugement n° 1902487 du 23 novembre 2021 du tribunal administratif de Toulouse ;

2°) d'annuler la décision implicite du préfet du Lot du 13 janvier 2019 en tant qu'elle refuse de mettre en demeure la communauté de communes du Grand-Figeac de déposer un dossier de demande d'autorisation environnementale tenant notamment lieu de dérogation à l'interdiction de destruction d'habitats, d'individus et de perturbation d'espèces protégées ;

3°) d'enjoindre au préfet du Lot de mettre en demeure la communauté de communes du Grand Figeac de déposer un dossier de demande d'autorisation environnementale dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'arrêt à intervenir ;

4°) de mettre à la charge solidaire de l'Etat et de la communauté de communes du Grand Figeac une somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa requête est suffisamment motivée ;
- l'acte contesté a un caractère décisoire et est susceptible de contestation ;
- le projet aurait dû faire l'objet d'une autorisation environnementale en application des dispositions combinées de l'alinéa 4 de l'article L. 181-1 du code de l'environnement et de l'alinéa 2 du II de l'article L. 122-1-1 du même code dès lors qu'il était soumis à évaluation environnementale, quand bien même il ne dépassait pas le seuil des 20 hectares pour la rubrique 2.1.5.0 ;
- en refusant de déposer une demande d'examen au cas par cas et en choisissant délibérément de se soumettre à évaluation environnementale, la communauté de communes du Grand Figeac s'est obligée à respecter l'ensemble des textes régissant les procédures liées à l'évaluation environnementale ;
- une dérogation « espèces et habitats protégés » aurait dû être intégrée à l'autorisation environnementale que la communauté de communes du Grand Figeac aurait dû solliciter ;
- en tout état de cause, quelle que soit la réponse à la question de savoir si une autorisation environnementale supplétive était requise pour le projet, la communauté de communes du Grand Figeac aurait dû demander une dérogation « espèces et habitats protégés » en raison de la destruction d'habitat d'espèces protégées.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 30 septembre 2022, 22 février 2023 et 18 avril 2023, la communauté de communes du Grand Figeac, représentée par Me Sire, conclut, à titre principal, au rejet de la requête comme irrecevable, à titre subsidiaire, à son rejet au fond et à ce qu'il soit mis à la charge de l'association de défense des eaux et des zones agricoles et naturelles de l'Aiguille et d'Herbemols une somme de 4 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est insuffisamment motivée ;
- en demandant au préfet du Lot de soumettre un projet ayant fait l'objet d'un permis d'aménager devenu définitif à autorisation environnementale et donc de mettre en œuvre un pouvoir dont il ne dispose pas, l'association requérante n'a pu que susciter une décision ne faisant pas grief et n'étant donc pas susceptible de recours ;
- les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 22 mars 2023, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que le moyen soulevé par la requérante n'est pas fondé.

Par ordonnance du 18 avril 2023, la clôture d'instruction a été fixée au 2 mai 2023.

La demande d'aide juridictionnelle présentée par l'association de défense des eaux et des zones agricoles et naturelles de l'Aiguille et d'Herbemols a été refusée par une décision du 17 mars 2022.

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 des requêtes de l'association de défense des eaux et des zones agricoles et naturelles de l'Aiguille et d'Herbemols.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;
- 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 Le Borgne, représentant l'association de défense des eaux et des zones agricoles et naturelles de l'Aiguille et d'Herbemols, et de Me Bonnel, représentant la communauté de communes du Grand Figeac.

Des notes en délibéré, présentées par l'association de défense des eaux et des zones agricoles et naturelles de l'Aiguille et d'Herbemols, représentée par Me Le Borgne, ont été enregistrées le 21 mars 2024 dans les instances n° 22TL20250 et n°22TL200251.

Considérant ce qui suit :

1.La communauté de communes du Grand Figeac (Lot) a déposé le 31 mars 2017 auprès de la préfecture du Lot une déclaration portant sur l'aménagement de la zone d'activités d'Herbemols, située sur le territoire de la commune de Figeac au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement relatif à l'installation d'un ouvrage de stockage des eaux pluviales et d'une canalisation de transfert vers le ruisseau d'Herbemols. Par un arrêté du 25 septembre 2017, le préfet du Lot a donné acte à la communauté de communes du Grand Figeac de sa déclaration sous réserve de prescriptions spécifiques. Le 9 février 2018, la communauté de communes a déposé une demande de modification de sa déclaration pour prendre en compte le déplacement de la canalisation d'évacuation des eaux pluviales et le raccordement du débit de fuite du site du supermarché-drive et du pôle de loisirs situés sur des parcelles jouxtant la zone d'activités. Par arrêté complémentaire du 26 février 2018, le préfet du Lot a donné acte à la communauté de communes du Grand Figeac de sa demande de modification de sa déclaration. Par décision du 5 juin 2018, le préfet du Lot a rejeté le recours gracieux formé contre cet arrêté complémentaire du 26 février 2018 par l'association de défense des eaux et des zones agricoles et naturelles de l'Aiguille et d'Herbemols le 26 avril 2018. Par courrier réceptionné le 13 novembre 2018, la même association a demandé au préfet du Lot de soumettre ce projet à la procédure d'autorisation environnementale unique sur le fondement de l'article L. 171-7 du code de l'environnement. Cette demande a fait l'objet d'une décision implicite de rejet le 13 janvier 2019. Par la requête n° 22TL20251, l'association de

défense des eaux et des zones agricoles et naturelles de l'Aiguille et d'Herbemols demande à la cour d'annuler le jugement par lequel le tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande tendant à l'annulation de cette décision implicite de rejet et d'enjoindre au préfet du Lot de mettre en demeure la communauté de communes du Grand Figeac de déposer une demande d'autorisation environnementale dite supplétive. Par la requête n° 22TL20250, la même association demande à la cour d'annuler le jugement par lequel le tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande tendant à l'annulation de l'arrêté complémentaire du 26 février 2018 et de la décision de rejet de son recours gracieux du 5 juin 2018. Ces requêtes présentant à juger des questions semblables et ayant fait l'objet d'une instruction commune, il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul arrêt.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la décision implicite de rejet du 13 janvier 2019 :

2. Aux termes de l'article L. 171-7 du code de l'environnement, « I.- *Indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées, lorsque des installations ou ouvrages sont exploités, des objets et dispositifs sont utilisés ou des travaux, opérations, activités ou aménagements sont réalisés sans avoir fait l'objet de l'autorisation, de l'enregistrement, de l'agrément, de l'homologation, de la certification ou de la déclaration requis en application du présent code, ou sans avoir tenu compte d'une opposition à déclaration, l'autorité administrative compétente met l'intéressé en demeure de régulariser sa situation dans un délai qu'elle détermine, et qui ne peut excéder une durée d'un an.* ». L'article L. 214-3 du même code dispose que : « I.- *Sont soumis à autorisation de l'autorité administrative les installations, ouvrages, travaux et activités susceptibles de présenter des dangers pour la santé et la sécurité publique, de nuire au libre écoulement des eaux, de réduire la ressource en eau, d'accroître notablement le risque d'inondation, de porter gravement atteinte à la qualité ou à la diversité du milieu aquatique, notamment aux peuplements piscicoles. / Cette autorisation est l'autorisation environnementale régie par les dispositions du chapitre unique du titre VIII du livre Ier, sans préjudice de l'application des dispositions du présent titre. / II.- Sont soumis à déclaration les installations, ouvrages, travaux et activités qui, n'étant pas susceptibles de présenter de tels dangers, doivent néanmoins respecter les prescriptions édictées en application des articles L. 211-2 et L. 211-3. (...)* ».

3. Aux termes de l'article L. 181-1 du même code : « L'autorisation environnementale, dont le régime est organisé par les dispositions du présent livre ainsi que par les autres dispositions législatives dans les conditions fixées par le présent titre, est applicable aux activités, installations, ouvrages et travaux suivants, lorsqu'ils ne présentent pas un caractère temporaire : (...) / Elle est également applicable aux projets mentionnés au deuxième alinéa du II de l'article L. 122-1-1 lorsque l'autorité administrative compétente pour délivrer l'autorisation est le préfet, ainsi qu'aux projets mentionnés au troisième alinéa de ce II (...) ». L'article L. 122-1-1 du même code prévoit que : « (...) / II.- Lorsqu'un projet soumis à évaluation environnementale relève d'un régime d'autorisation préalable qui ne répond pas aux conditions fixées au I, l'autorité compétente complète l'autorisation afin qu'elle y soit conforme. / Lorsqu'un projet soumis à évaluation environnementale relève d'un régime déclaratif, il est autorisé par une décision de l'autorité compétente pour délivrer le récépissé de déclaration, qui contient les éléments mentionnés au I (...) ».

4. Aux termes de l'article L. 122-1 de ce code : « (...) 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. » Aux termes de l'article R. 122-2 du même code, « 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. (...) ». L'annexe de l'article R. 122-2 du code de l'environnement prévoit, dans sa rédaction applicable à l'espèce, à la rubrique 39 qui concerne les travaux, constructions et opérations d'aménagement y compris ceux donnant lieu à un permis d'aménager, un permis de construire, ou à une procédure de zone d'aménagement concerté, de soumettre à examen au cas par cas, les « travaux, constructions et opérations d'aménagement constitués ou en création qui soit créent une surface de plancher supérieure ou égale à 10 000 m² et inférieure à 40 000 m² et dont le terrain d'assiette ne couvre pas une superficie supérieure ou égale à 10 hectares, soit

couvre un terrain d'assiette d'une superficie supérieure ou égale à 5 ha et inférieure à 10 ha et dont la surface de plancher créée est inférieure à 40 000 m² » et précise que « les composantes d'un projet donnant lieu à un permis d'aménager, un permis de construire, ou à une procédure de zone d'aménagement concerté ne sont pas concernées par la présente rubrique si le projet dont elles font partie fait l'objet d'une étude d'impact ou en a été dispensé à l'issue d'un examen au cas par cas. ». Elle prévoit, par ailleurs, à la rubrique 22 qui concerne l'installation d'aqueducs sur de longues distances, de soumettre à un examen au cas par cas, les « canalisations d'eau dont le produit du diamètre extérieur avant revêtement par la longueur est supérieur ou égal à 2 000 m² ».

5. En premier lieu, d'une part, il est constant que le projet d'aménagement de la zone d'activités Herbemols est soumis à déclaration au titre des dispositions combinées de l'article L. 214-3 du code de l'environnement et des rubriques 2.1.5.0 relative au « rejet des eaux pluviales dans les eaux douces superficielles ou sur le sol ou dans le sous-sol, la surface totale du projet, augmentée de la surface correspondant à la partie du bassin naturel dont les écoulements sont interceptés par le projet étant (...) supérieure à 1 ha mais inférieure à 20 ha » et 3.2.3.0 relative aux « plans d'eau permanents ou non (...) dont la superficie est supérieure à 0,1 ha mais inférieure à 3 ha » du tableau annexé à l'article R. 214-1 du même code en raison de l'aménagement d'un ouvrage de stockage des eaux pluviales et d'une canalisation de transfert vers le ruisseau d'Herbemols. De plus, il est également constant que ce projet a fait l'objet d'une telle déclaration par la communauté de communes du Grand Figeac dont le préfet du Lot a donné acte par arrêté du 25 septembre 2017 portant prescriptions particulières.

6. D'autre part, il résulte de l'instruction que ce projet a fait l'objet d'un permis d'aménager du 25 septembre 2017 délivré par le maire de Figeac à la communauté de communes du Grand Figeac à la suite de la réalisation d'une étude d'impact déposée en mars 2017 et d'une enquête publique réalisée du 19 juin au 21 juillet 2017 dans le cadre d'une déclaration de projet valant mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la commune de Figeac prise sur le fondement de l'article L. 126-1 du code de l'environnement. Dans ces conditions, les travaux en litige, qui portent sur l'aménagement de l'ouvrage de stockage des eaux pluviales et la réalisation de la canalisation de transfert vers le ruisseau d'Herbemols, constituent une composante d'un projet donnant lieu à un permis d'aménager ayant fait l'objet d'une étude d'impact. Ces travaux ne sont dès lors pas soumis à évaluation environnementale conformément aux dispositions rappelées au point 4 ci-dessus de la rubrique 39 de l'annexe à l'article R. 122-22 du code de l'environnement. De même, il est constant que ces travaux portent en particulier sur une canalisation dont le produit du diamètre extérieur avant revêtement par la longueur est de 616 m² et ne sont donc pas soumis à évaluation environnementale au titre de la rubrique 22 de la même annexe. S'il est vrai que la communauté de communes du Grand Figeac a, de sa propre initiative, réalisé pour ce projet une évaluation environnementale, cette circonstance n'a pas pour conséquence de faire entrer le projet d'aménagement de la zone d'activités d'Herbemols dans le champ d'application des dispositions du deuxième alinéa du II de l'article L. 122-1-1 du code de l'environnement pour le soumettre à un régime d'autorisation. Par suite, le préfet a pu légalement refuser de mettre en demeure la communauté de communes du Grand Figeac de déposer une telle demande d'autorisation environnementale dite supplétive sur le fondement des dispositions de l'article L. 171-7 du code de l'environnement.

7. En deuxième lieu, ainsi qu'il vient d'être ci-dessus, le projet d'aménagement de la zone d'activités d'Herbemols ne peut pas être regardé comme soumis à évaluation environnementale et la communauté de communes du Grand Figeac n'avait pas à déposer de demande d'autorisation environnementale. Par suite, le moyen tiré de ce qu'une dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées aurait dû être intégrée à cette autorisation environnementale ne peut qu'être écarté comme inopérant.

8. En dernier lieu, dans le dernier état de ses écritures, l'association appelante ne demande que l'annulation de la décision implicite du préfet du Lot du 13 janvier 2019 en tant qu'elle refuse de mettre en demeure la communauté de communes du Grand-Figeac de déposer un dossier de demande d'autorisation environnementale tenant notamment lieu de dérogation à l'interdiction de destruction d'espèces protégées et d'enjoindre au préfet du Lot de mettre en demeure la communauté de communes du Grand Figeac de déposer un dossier de demande d'autorisation environnementale. Par suite, et tout état de cause, le moyen tiré de ce que la communauté de communes du Grand Figeac aurait dû demander une telle dérogation même en l'absence de demande d'autorisation environnementale ne peut qu'être écarté comme inopérant au regard de telles conclusions.

En ce qui concerne l'arrêté complémentaire du préfet du Lot du 26 février 2018 :

9. Aux termes de l'article R. 122-2 du code de l'environnement : « (...) II. – Les modifications ou extensions de projets déjà autorisés, qui font entrer ces derniers, dans leur totalité, dans les seuils éventuels fixés dans le tableau annexé ou qui atteignent en elles-mêmes ces seuils font l'objet d'une évaluation environnementale ou d'un examen au cas par cas ».

10. Il résulte de l'instruction que la communauté de communes du Grand Figeac a déposé, le 9 février 2018, une demande de modification de sa déclaration initiale dont le préfet du Lot a donné acte par arrêté du 25 septembre 2018. Les modifications ainsi déclarées par la communauté de communes consistent à déplacer la canalisation d'évacuation des eaux pluviales et à raccorder le débit de fuite du site du supermarché-drive et du pôle de loisirs situés sur des parcelles jouxtant la zone d'activités. Ainsi qu'il a été dit aux points 5 et 6 du présent arrêt, le projet d'aménagement de la zone d'activités d'Herbemols n'était pas, par lui-même, soumis à évaluation environnementale ni à un régime d'autorisation environnementale. En outre, ces modifications n'entrent pas dans le champ d'application de la rubrique 39 de l'annexe à l'article R. 122-2 du code de l'environnement et, dès lors qu'elles se bornent à porter le produit du diamètre extérieur avant revêtement par la longueur à 880 m², elles n'entrent pas non plus dans la rubrique 22 de cette même annexe et ne font pas entrer le projet d'aménagement de la zone d'activités d'Herbemols au-delà des seuils fixés par cette annexe. Dans ces conditions, elles n'avaient pas à faire l'objet d'une évaluation environnementale. Par suite, et alors qu'il est constant que ces modifications sont soumises à déclaration au titre des dispositions de l'article L. 214-3 du code de l'environnement, l'association appelante n'est pas fondée à soutenir que les modifications apportées au projet d'aménagement de la zone d'activités d'Herbemols auraient dû faire l'objet d'une autorisation environnementale supplétive sur le fondement des dispositions combinées du II de l'article L. 122-1-1 du code de l'environnement et de l'article L. 181-1 du même code. Par suite, le préfet a pu légalement donner acte, par son arrêté du 26 février 2018, de ces modifications et rejeter le recours gracieux formé par l'association appelante à son encontre.

11. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir opposées en défense, que l'association de défense des eaux et des zones agricoles et naturelles de l'Aiguille et d'Herbemols n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par les jugements attaqués n° 1805274 et n° 19002487 du 23 novembre 2021, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté ses demandes. Par voie de conséquence, ses conclusions à fin d'injonction 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 que soit mise à la charge de l'Etat et de la communauté de communes du Grand Figeac qui ne sont pas les parties perdantes à la présente instance, la somme que l'association de défense des eaux et des zones agricoles et naturelles de l'Aiguille et d'Herbemols demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de l'association de défense des eaux et des zones agricoles et naturelles de l'Aiguille et d'Herbemols la somme que la communauté de communes du Grand Figeac demande au titre des mêmes dispositions.

D E C I D E :

Article 1er : Les requêtes n° 22TL20250 et n° 22TL20251 de l'association de défense des eaux et des zones agricoles et naturelles de l'Aiguille et d'Herbemols sont rejetées.

Article 2 : Les conclusions présentées par la communauté de communes du Grand Figeac en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à l'association de défense des eaux et des zones agricoles et naturelles de l'Aiguille et d'Herbemols, à la communauté de communes du Grand Figeac et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Copie en sera adressée au préfet du Lot.

Délibéré après l'audience du 21 mars 2024, à laquelle siégeaient :

M. Chabert, président,
M. Haïli, président assesseur,
Mme Lasserre, première conseillère,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 4 avril 2024.

La rapporteure,

N. Lasserre

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°22TL20250](#)

Cour Administrative d'Appel de TOULOUSE

N° 23TLo1188

CONFÉDÉRATION NATIONALE
DU LOGEMENT DU GARD

Mme Nadia El Gani-Laclautre
Rapporteure

Mme Françoise Perrin
Rapporteure publique

Audience du 5 mars 2024
Décision du 19 mars 2024

28-07-02
28-08-05-03-02
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Toulouse
3ème chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'association Confédération syndicale des familles de Nîmes a saisi le tribunal administratif de Nîmes d'une protestation pouvant être regardée comme tendant à la rectification des résultats des opérations électorales organisées le 22 décembre 2022 en vue de l'élection des représentants des locataires au sein du conseil d'administration de l'office public de l'habitat du Gard en tant que le dernier siège à pourvoir a été attribué à M. Radouane Gammoune, membre de l'association Confédération nationale du logement du Gard.

Par un jugement n° 2204069 du 20 mars 2023, le tribunal administratif de Nîmes a rectifié les résultats des élections des représentants des locataires au sein du conseil d'administration de l'office public de l'habitat du Gard en tant qu'ils portent sur l'attribution du quatrième siège et proclamé l'élection de M. Joseph Franze, membre de l'association Confédération syndicale des familles de Nîmes en lieu et place de celle de M. Radouane Gammoune, membre de l'association Confédération nationale du logement du Gard.

Procédure devant la cour :

Par une requête sommaire, enregistrée le 18 mai 2023, un mémoire ampliatif et un mémoire complémentaire, enregistrés les 31 mai et 9 juin 2023, l'association Confédération nationale du logement du Gard, représentée par Me Schoegje, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du 20 mars 2023 du tribunal administratif de Nîmes ;

2°) de rejeter la protestation présentée par la Confédération syndicale des familles de Nîmes devant le tribunal ;

3°) de mettre à la charge de la Confédération syndicale des familles de Nîmes une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le tribunal a entaché son jugement d'irrégularité en faisant application de la règle du bénéfice de l'âge pour départager les deux listes arrivées à égalité alors qu'il n'était pas saisi d'un tel grief, l'association protestataire ayant seulement invoqué les dispositions inapplicables de l'article L. 262 du code électoral ;
- le tribunal a méconnu l'article 5 du code civil en appliquant la règle du bénéfice de l'âge pour départager deux candidats en vue d'attribuer le dernier siège restant à pourvoir alors qu'il s'agit d'une règle non écrite et que les dispositions des articles L. 193 et L. 262 du code électoral dont elle s'inspire ne sont pas transposables ;
- en l'absence de règle de droit existante et donc de règle de droit à méconnaître, c'est à bon droit qu'Habitat du Gard s'est fondé sur le départage par ordre alphabétique opéré par l'ordinateur du prestataire chargé d'organiser les opérations de vote pour pourvoir le dernier siège à pourvoir en cas d'égalité entre deux listes.

Par deux mémoires en défense, enregistré les 2 octobre et 27 novembre 2023, l'association Confédération syndicale des familles de Nîmes, représentée par Me Jehanno, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de la Confédération nationale du logement du Gard au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que, dans le silence des textes et du protocole relatif à l'organisation des élections des représentants des locataires au sein du conseil d'administration d'un office public de l'habitat, le tribunal a pleinement exercé son office pour rectifier les résultats des opérations électorales en litige qui étaient entachés d'une erreur de droit en attribuant le dernier siège à la Confédération nationale du logement du Gard après avoir fait application de la règle générale selon laquelle, en cas d'égalité des voix entre les listes, le siège restant doit être attribué au bénéfice de l'âge.

Par un mémoire en défense, enregistré le 8 novembre 2023, l'office public de l'habitat du Gard, Habitat du Gard, représenté par Me Delran, s'en remet à la sagesse de la cour pour départager les deux listes arrivées à égalité pour l'attribution du dernier siège à pourvoir au sein du conseil d'administration.

Il soutient qu'il ne lui appartient pas de se substituer à la commission électorale ou aux juridictions compétentes pour départager les listes candidates et arrêter les résultats de l'élection.

La requête a été communiquée à l'association Droit au logement, à l'association Force ouvrière consommateurs, à l'association Consommation, logement, cadre de vie, à M. Olivier Ehl, à Mme Halima Douma, à M. Mohamed Jaffal, à M. Radouane Gammoune et à M. Joseph Franze, lesquels n'ont pas produit d'observations, en dépit de la mise en demeure qui leur a été adressée par un courrier du 3 octobre 2023, en application de l'article R. 612-3 du code de justice administrative.

Par une ordonnance du 8 novembre 2023, la clôture de l'instruction a été fixée au 19 décembre 2023, à 12 heures.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la construction et de l'habitation ;
- 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 :

- les conclusions de Mme Perrin, rapporteure publique ;
- le rapport de Mme El Gani-Laclautre ;
- et les observations de Me Foucard, substituant Me Schoegje, représentant l'association Confédération nationale du logement du Gard.

Considérant ce qui suit :

1. Dans le cadre des opérations électorales qui se sont déroulées entre le 14 novembre et le 20 décembre 2022 en vue de pourvoir les quatre sièges dévolus aux représentants des locataires au sein du conseil d'administration de l'office public de l'habitat du Gard, Habitat du Gard, six listes, composées chacune de huit personnes, ont été candidates à ce scrutin de liste à un tour avec représentation proportionnelle au plus fort reste sans radiation ni panachage. À l'issue du dépouillement, organisé le 20 décembre 2022, le premier siège a été attribué, suivant la règle du quotient électoral, à la liste présentée par l'association Consommation, logement et cadre de vie et les trois autres sièges ont été répartis suivant la règle du plus fort reste. Les listes présentées par les associations Confédération syndicale des familles de Nîmes et Confédération nationale du logement du Gard sont arrivées à la quatrième place avec un nombre total de 80 voix chacune. Le quatrième siège a été attribué M. Radouane Gammoune, membre de la liste présentée par l'association Confédération nationale du logement du Gard. Saisi d'une protestation présentée par l'association Confédération syndicale des familles de Nîmes, qui estimait que ce quatrième siège aurait dû être attribué à l'un des membres de sa liste, le tribunal administratif de Nîmes a, par un jugement du 20 mars 2023, rectifié les résultats de cette élection et attribué le quatrième siège à pourvoir à M. Joseph Franze, membre de la liste présentée par l'association Confédération syndicale des familles de Nîmes. L'association Confédération nationale du logement du Gard relève appel de ce jugement.

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. En regardant la protestation présentée par la Confédération syndicale des familles de Nîmes comme tendant à ce que les candidats des listes ayant recueilli le même nombre de suffrages soient départagés au bénéfice de l'âge, le tribunal ne s'est pas prononcé sur un grief dont il n'était pas saisi mais a seulement exercé son office de juge des élections en examinant la demande dont il était saisi sur le fondement juridique approprié. Par suite, l'association appelante n'est pas fondée à soutenir que le jugement attaqué serait irrégulier sur ce point.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

En ce qui concerne le cadre juridique applicable :

3. En application des articles L. 421-1 et L. 421-10 du code de la construction et de l'habitation, les offices publics de l'habitat sont des établissements publics locaux à caractère industriel et commercial dotés d'un conseil d'administration chargé de régler les affaires de l'office par ses délibérations. Aux termes de l'article L. 421-8 du même code : « Le conseil d'administration de l'office est composé : (...) / 4° De locataires représentant les locataires de l'office, élus par ces derniers dans les conditions prévues à l'article L. 421-9 ; / (...). Les représentants des locataires disposent d'au moins un sixième des sièges ». L'article L. 421-9 de ce code dispose que : « Les représentants des locataires au conseil d'administration de l'office sont élus sur des listes de candidats composées alternativement d'un candidat de chaque sexe et présentées par des associations œuvrant dans le domaine du logement. / Ces associations doivent être affiliées à une organisation nationale siégeant à la Commission nationale de concertation, au Conseil national de l'habitat ou au Conseil national de la consommation et indépendantes de tout parti politique ou organisation à caractère philosophique, confessionnel, ethnique ou racial et ne pas poursuivre des intérêts collectifs qui seraient en contradiction avec les objectifs du logement social fixés par le code de la construction et de l'habitation, et notamment par les articles L. 411 et L. 441, ou du droit à la ville défini par la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville. / Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent article ».

4. Sur renvoi de ce dernier article, l'article R. 421-7 du code de la construction et de l'habitation dispose, dans sa rédaction applicable au litige, que : « Les administrateurs représentant les locataires sont élus tous les quatre ans dans le cadre d'un scrutin organisé dans les conditions ci-après : (...) / 3° (...) / Les listes de candidats, présentées par des associations remplissant les conditions prévues à l'article L. 421-9, comportent chacune un nombre de noms égal au double du nombre de sièges à pourvoir. (...) ; / 4° Le scrutin a lieu tous les quatre ans, selon les modalités pratiques arrêtées par le conseil d'administration de l'office, entre le 15 novembre et le 15 décembre de l'année au cours de laquelle expire les mandats des administrateurs représentant les locataires (...). / La Fédération des offices publics de l'habitat engage un an avant ce scrutin avec les associations nationales de locataires siégeant au sein de l'une des instances mentionnées au L. 421-9 des négociations relatives au protocole national d'organisation des élections. Ce protocole contient des recommandations aux organismes sur les modalités pratiques du scrutin et sur la prise en charge matérielle et financière des dépenses liées à l'élection. Ce protocole est signé par une ou plusieurs associations regroupant au moins 50 % des voix des locataires obtenues lors des précédentes élections nationales pour l'ensemble des organismes affiliés à la fédération des offices publics de l'habitat. / Chaque office engage une concertation notamment avec les associations de locataires comptant des représentants élus au sein de son conseil d'administration afin d'élaborer un protocole électoral local. Le protocole est validé par le conseil d'administration de l'office. Il définit les modalités de prise en charge financière et matérielle par l'office des frais de campagne engagés par les associations. Il définit les modalités de fonctionnement de la commission électorale chargée d'examiner la recevabilité des listes déposées. Cette commission est également consultée pour avis sur toute question ou difficulté se rapportant aux opérations électorales jusqu'à la proclamation des résultats. Elle est composée de représentants de l'office désignés par son conseil d'administration et de membres des associations ayant déposé une liste. Elle est présidée par le président de l'office ou son représentant. / Le vote est secret. Il a lieu par correspondance, par dépôt du bulletin dans une urne, ou, en plus de ces deux ou l'une de ces deux modalités, par voie électronique, au scrutin de liste à un tour avec représentation proportionnelle au plus fort reste, sans radiation ni panachage. / Le dépouillement du scrutin a lieu au siège de l'office. Il est effectué, en présence d'au moins un représentant de chaque liste de candidats, par un bureau comprenant le président du conseil d'administration ou son représentant et un membre du conseil d'administration ne représentant pas les locataires ou, lorsque l'élection a lieu en période d'administration provisoire de l'office, l'administrateur provisoire et une personne désignée à cette fin par le préfet du département du siège de l'office. Les résultats sont affichés immédiatement dans tous les immeubles de l'office. Un procès-verbal du résultat du scrutin est remis à chaque représentant des listes en présence ainsi qu'au préfet du département du siège de l'office. / Les sièges revenant à chaque liste en fonction du résultat du scrutin sont attribués dans l'ordre des noms figurant sur la liste. Les autres personnes figurant sur la liste succèdent, dans l'ordre où elles y sont inscrites, aux représentants qui cessent leurs fonctions avant l'expiration de la durée normale de leur mandat. Les fonctions d'un nouveau représentant des locataires expirent à la date où auraient normalement cessé celles du représentant qu'il a remplacé. En cas d'épuisement de la liste, il n'est pas procédé à une élection partielle. / Les réclamations contre les opérations électorales sont portées devant le tribunal administratif du lieu du siège de l'office dans les quinze jours suivant le dépouillement. Le tribunal statue dans un délai de trois mois à compter de l'enregistrement de la réclamation au greffe. La décision est notifiée dans les huit jours simultanément à toutes les parties en cause et adressée à leur domicile réel, par lettre recommandée avec accusé de réception, sans préjudice du droit des parties de faire signifier cette décision par voie d'huissier. Si le tribunal ordonne la production d'une preuve, il statue définitivement dans le mois suivant cette décision (...) ».

En ce qui concerne la régularité des opérations électorales :

5. En application de l'article R. 421-7 du code de la construction et de l'habitation, les modalités pratiques de l'organisation des élections en litige ont d'abord été définies, sur le plan national, par un protocole conclu, le 14 décembre 2021, entre la Fédération nationale des offices publics de l'habitat et les associations nationales représentant les locataires, avant d'être déclinées, sur le plan local, par un protocole relatif à l'organisation des élections des représentants des locataires au conseil d'administration de l'office public de l'habitat du Gard, Habitat du Gard, conclu le 14 mars 2022, d'une part, entre cet établissement public et, d'autre part, les associations Force ouvrière consommateurs du Gard, Consommation, logement et cadre de vie du Gard, Confédération générale du logement, Confédération nationale du logement du Gard, Confédération

syndicale des familles du Gard et Droit au logement. Ce protocole a été approuvé par une délibération du conseil d'administration de l'office public de l'habitat du Gard, Habitat du Gard, du 28 mars 2022 puis modifié, à la suite de l'entrée en vigueur du décret n° 2022-616 du 22 avril 2022, par une nouvelle version approuvée par ce même conseil d'administration le 4 juillet 2022.

6. Dès lors qu'aucune disposition du code de la construction et de l'habitation ne traite du choix à exercer pour attribuer le siège restant à pourvoir au plus fort reste en cas d'égalité des suffrages obtenus par deux listes concurrentes et qu'il ne résulte pas de l'instruction que ce cas soit prévu par le protocole national conclu le 14 décembre 2021 entre la Fédération nationale des offices publics de l'habitat et les associations nationales représentant les locataires ou le protocole local relatif à l'élection des représentants des locataires au sein du conseil d'administration de l'office public de l'habitat du Gard, Habitat du Gard, cet établissement public ne pouvait légalement attribuer le dernier siège restant à pourvoir en se fondant uniquement sur l'ordre alphabétique tel qu'arrêté par la société chargée de lui fournir le système d'information auquel il a eu recours pour assurer un dépouillement électronique du vote. Dès lors que le scrutin en litige ne comporte qu'un seul tour et eu égard à l'intérêt général qui s'attache au fonctionnement du conseil d'administration de l'office public de l'habitat du Gard, Habitat du Gard, lequel constitue un organe délibérant, le tribunal administratif de Nîmes n'a, par suite, pas méconnu son office en s'inspirant du principe, prévu par le code électoral ou le code général des collectivités territoriales pour certaines élections ou désignations, selon lequel, en cas d'égalité des suffrages, il appartenait à l'autorité compétente pour proclamer les résultats d'attribuer le siège restant à pourvoir au bénéfice de l'âge au candidat le mieux placé à ce titre parmi ceux qui figuraient en rang utile sur les listes en présence.

7. Il résulte de tout ce qui précède que l'association Confédération nationale du logement du Gard n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Nîmes a partiellement annulé les résultats des opérations électorales organisées pour la désignation des représentants des locataires au sein du conseil d'administration de l'office public de l'Habitat du Gard, Habitat du Gard, et attribué le quatrième siège à pourvoir à M. Franze.

Sur les frais liés au litige :

8. 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'association Confédération syndicale des familles de Nîmes, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la Confédération nationale du logement du Gard demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de mettre à la charge de l'association Confédération nationale du logement du Gard une somme de 1 500 euros à verser à la Confédération syndicale des familles de Nîmes au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

DÉCIDE:

Article 1 : La requête de la Confédération nationale du logement du Gard est rejetée.

Article 2 : La Confédération nationale du logement du Gard versera à la Confédération syndicale des familles de Nîmes une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à l'association Confédération nationale du logement du Gard, à l'association Confédération syndicale des familles de Nîmes, à l'association Droit au logement, à l'association Force ouvrière consommateurs, à l'association Consommation, logement, cadre de vie, à M. Olivier Ehl, à Mme Halima Douma, à M. Mohamed Jaffal, à M. Radouane Gammoune et à M. Joseph Franze et à l'office public de l'habitat du Gard, Habitat du Gard.

Copie en sera adressée au ministre délégué auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargé du logement.

Délibéré après l'audience du 5 mars 2024, à laquelle siégeaient :

M. Rey-Bèthbéder, président,
M. Bentolila, président-assesseur,
Mme El Gani-Laclautre, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 19 mars 2024.

La rapporteure,

N. El Gani-Laclautre

Le président,

É. Rey-Bèthbéder

La greffière,

C. Lanoux

La République mande et ordonne au ministre délégué auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargé du logement 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°23TL01188](#)

Cour Administrative d'Appel de TOULOUSE

3^{EME} CHAMBRE

N° 22TL21419

Lecture du mardi 13 février 2024

Président
M. REY-BÈTHBÉDER

REPUBLIQUE FRANCAISE

Rapporteur
Mme Karine BELTRAMI

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Rapporteur public
Mme PERRIN

Avocat(s) / RABHI

335-06-02-02
C+

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. B... C... a demandé au tribunal administratif de Montpellier, à titre principal, d'annuler la décision du 1^{er} septembre 2020 par laquelle le directeur de l'Office français de l'immigration et de l'intégration a mis à sa charge la contribution spéciale pour l'emploi irrégulier d'un travailleur étranger et la contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement de l'étranger dans son pays d'origine pour un montant de 15 000 euros et de prononcer la décharge totale ou partielle de ces contributions. Il a demandé, à titre subsidiaire, la modulation du montant de ces contributions.

Par un jugement n° 2004892 du 22 avril 2022, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée le 20 juin 2022, et une pièce, enregistrée le 6 septembre 2023 et n'ayant pas été communiquée, M. C..., représenté par Me Rabhi, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif de Montpellier du 22 avril 2022 ;

2°) de prononcer la décharge totale, ou, à défaut, partielle, des contributions contestées ;

3°) de mettre à la charge de l'Office français de l'immigration et de l'intégration la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- les contributions en litige ne sont pas fondées, en l'absence de relation de travail caractérisée par un lien de subordination entre lui et M. A... à la suite de son accident de circulation ; il a en effet demandé à ce dernier de le remplacer pour effectuer son activité de coursier à vélo et il n'a jamais été placé sous sa subordination juridique puisqu'il lui était loisible d'accepter ou de refuser une course ;
- le montant des contributions mis à sa charge est erroné dès lors qu'il n'a commis aucune autre infraction à l'occasion de l'emploi d'un salarié étranger.

Par un mémoire en défense, enregistré le 3 juillet 2023, l'Office français de l'immigration et de l'intégration, représenté par Me de Froment, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de M. C... une somme de 2 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que :

- la matérialité des faits est établie dès lors que M. C... a employé M. A... ;
- il ne peut prétendre à la minoration du montant de la contribution spéciale compte tenu du cumul d'infractions retenues à son encontre.

Par une ordonnance du 3 juillet 2023, la clôture de l'instruction a été fixée au 6 septembre 2023 à 12 heures. Vu les autres pièces de ces deux dossiers.

Vu :

- la directive 2009/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code du travail ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Beltrami,
- et les conclusions de Mme Perrin, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. Le 2 avril 2019, à la suite d'un contrôle d'identité sur la personne de M. A..., ressortissant algérien, dépourvu de titre l'autorisant à travailler et à séjourner en France, les services de police ont diligencé une enquête à l'encontre de M. C... pour le compte duquel M. A... avait déclaré travailler depuis deux semaines. Par décision du 1er septembre 2020, le président de l'Office français de l'immigration et de l'intégration a informé M. C... de ce qu'une contribution spéciale de 18 100 euros et une contribution forfaitaire de 2 124 euros étaient mises à sa charge et a ramené le montant total réclamé à la somme de 15 000 euros. M. C... relève appel du jugement du 22 avril 2022 par lequel le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande d'annulation de la décision du 1er septembre 2020 et de décharge totale ou partielle de ces contributions.

Sur les conclusions en décharge :

2. En premier lieu, aux termes du premier alinéa de l'article L. 8251-1 du code du travail : " Nul ne peut, directement ou indirectement, embaucher, conserver à son service ou employer pour quelque durée que ce soit un étranger non muni du titre l'autorisant à exercer une activité salariée en France (...) ". Aux termes de

l'article L. 8253-1 du même code, dans sa rédaction applicable aux faits de l'espèce : " Sans préjudice des poursuites judiciaires pouvant être intentées à son encontre, l'employeur qui a employé un travailleur étranger en méconnaissance des dispositions du premier alinéa de l'article L. 8251-1 acquitte, pour chaque travailleur étranger non autorisé à travailler, une contribution spéciale. Le montant de cette contribution spéciale est déterminé dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. Il est, au plus, égal à 5 000 fois le taux horaire du minimum garanti prévu à l'article L. 3231-12. (...) Il peut être majoré en cas de réitération et est alors, au plus, égal à 15 000 fois ce même taux. L'État est ordonnateur de la contribution spéciale. À ce titre, il liquide et émet le titre de perception ". Aux termes de l'article L. 626-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, alors en vigueur : " Sans préjudice des poursuites judiciaires qui pourront être engagées à son encontre et de la contribution spéciale prévue à l'article L. 8253-1 du code du travail, l'employeur qui aura occupé un travailleur étranger en situation de séjour irrégulier acquittera une contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement de l'étranger dans son pays d'origine. / (...) ".

3. D'une part, il résulte des dispositions précitées de l'article L. 8253-1 du code du travail et de l'article L. 626-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile que les contributions qu'ils prévoient ont pour objet de sanctionner les faits d'emploi d'un travailleur étranger séjournant irrégulièrement sur le territoire français ou démunie de titre l'autorisant à exercer une activité salariée, sans qu'un élément intentionnel soit nécessaire à la caractérisation du manquement.

4. D'autre part, il appartient au juge administratif, saisi d'un recours contre une décision mettant à la charge d'un employeur la contribution spéciale prévue par les dispositions de l'article L. 8253-1 du code du travail et la contribution forfaitaire alors prévue par l'article L. 626-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, pour avoir méconnu les dispositions de l'article L. 8251-1 du code du travail, de vérifier la matérialité des faits reprochés à l'employeur et leur qualification juridique au regard de ces dispositions.

5. À cet égard, la qualification de contrat de travail ne dépend ni de la volonté exprimée par les parties, ni de la dénomination qu'elles ont entendu donner à la convention qui les lie mais des seules conditions de fait dans lesquelles le travailleur exerce son activité. La qualité de salarié suppose nécessairement l'existence d'un lien juridique, fût-il indirect, de subordination du travailleur à la personne qui l'emploie, le contrat de travail ayant pour objet et pour effet de placer le travailleur sous la direction, la surveillance et l'autorité de son cocontractant, lequel dispose de la faculté de donner des ordres et des directives, de contrôler l'exécution dudit contrat et de sanctionner les manquements de son subordonné. Dès lors, pour l'application des dispositions précitées de l'article L. 8251-1 du code du travail, il appartient à l'autorité administrative de relever, sous le contrôle du juge, les indices objectifs de subordination permettant d'établir la nature salariale des liens contractuels existant entre un employeur et le travailleur qu'il emploie.

6. Pour établir l'existence d'une relation de travail salarié entre M. C... et M. A..., en situation irrégulière, contrôlé en position de travail à l'occasion d'une réquisition de contrôle d'identité effectuée le 2 avril 2019 par les services de police, l'Office s'est appuyé sur les déclarations des deux protagonistes contenues dans les procès-verbaux de leurs auditions. Pour contester la qualification de travail salarié réalisé par M. A..., M. C..., qui explique qu'il a fait appel à ce dernier pour exercer à sa place son activité de coursier à bicyclette pendant sa convalescence consécutive à un accident de circulation, soutient que l'intéressé n'était pas placé dans une situation de subordination juridique à son égard. Il résulte toutefois de l'instruction que même si M. A... était libre d'organiser son travail et de déterminer lui-même ses horaires et son temps de travail, il ne disposait, cependant, pour réaliser les livraisons à bicyclette d'aucun moyen matériel propre et, de ce fait, était économiquement et juridiquement dépendant de M. C..., qui lui a fourni, d'une part, son code d'accès pour se connecter à l'application et recevoir les commandes et, d'autre part, sa bicyclette. De plus, les commandes livrées par M. A... étaient payées par virement sur le compte bancaire de M. C... qui lui reversait, en espèces, 70 % des courses effectuées. Compte tenu de ces éléments, M. A... doit être regardé comme ayant exercé son activité de coursier à bicyclette sous le contrôle de M. C... dans le cadre d'une relation de travail salarié. Par suite, la preuve de la matérialité des faits reprochés à M. C... est suffisamment rapportée par l'Office français de l'immigration et de l'intégration.

7. En deuxième lieu, aux termes de l'article R. 8253-2 du code du travail : " I.- Le montant de la contribution spéciale prévue à l'article L. 8253-1 est égal à 5 000 fois le taux horaire, à la date de la constatation de l'infraction, du minimum garanti prévu à l'article L. 3231-12. II.- Ce montant est réduit à 2 000 fois le taux horaire du minimum garanti dans l'un ou l'autre des cas suivants : / 1° Lorsque le procès-verbal d'infraction

ne mentionne pas d'autre infraction commise à l'occasion de l'emploi du salarié étranger en cause que la méconnaissance des dispositions du premier alinéa de l'article L. 8251-1 ; (...) ".

8. Pour déterminer le montant de la contribution spéciale mise à la charge de M. C... en raison de l'emploi d'un étranger non muni d'une autorisation de travail, le directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration a retenu le taux horaire du minimum garanti multiplié par 5 000 sur le fondement du I de l'article R. 8253-2 du code du travail. Si l'appelant soutient pouvoir bénéficier de la réduction prévue par le 1° du II de l'article R. 8253-1 du code du travail, il ressort toutefois du compte-rendu d'enquête du service de la police nationale du 13 mars 2020 qu'il a été poursuivi pour avoir commis une infraction d'emploi d'un étranger non muni d'une autorisation de travail salarié et pour l'exécution d'un travail dissimulé. Par suite, M. C... n'est pas fondé à soutenir qu'il remplissait les conditions du 1° du II de l'article R. 8253-2 du code du travail.

9. En dernier lieu, M. C... demande la modulation du montant de sa contribution, qu'il trouve excessive. Toutefois, le législateur n'ayant pas prévu d'autre modulation de la sanction que celle que comportent les dispositions de l'article L. 8253-1 du code du travail et ses textes d'application, qui fixent le montant de la contribution spéciale, selon les cas à 5 000 fois, 2 000 fois ou 1 000 fois le taux horaire du minimum garanti prévu à l'article L. 3231-12 de ce code, il n'appartient pas au juge administratif d'atténuer ou d'en moduler le montant, dès lors que la réalité des faits invoqués par l'administration est établie et que la qualification qui leur a été donnée est reconnue comme entrant dans le champ de ces dispositions. En outre, aucune disposition ou stipulation n'implique que le juge module l'application du barème résultant des dispositions de l'article R. 8253-2 du code du travail en fonction de la gravité de la faute commise, de ses conséquences pour l'entreprise, du caractère isolé du manquement et de la brièveté de la relation de travail. Par suite, M. C... n'est pas fondé à solliciter la modulation du montant de la sanction qui lui a été infligée.

10. Il résulte de tout ce qui précède que M. C... n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande de décharge totale ou partielle des contributions mises à sa charge.

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

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 l'Office français de l'immigration et de l'intégration, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que M. C... demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

12. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'appelant une somme de 1 200 euros au titre des frais exposés par l'Office français de l'immigration et de l'intégration et non compris dans les dépens.

DÉCIDE:

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

Article 2 : M. C... versera à l'Office français de l'immigration et de l'intégration une somme de 1 200 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à M. B... C... et à l'Office français de l'immigration et de l'intégration.

Délibéré après l'audience du 30 janvier 2024 à laquelle siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 13 février 2024.

La rapporteure,
K. Beltrami

Le président,
É. Rey-Bèthbéder

La greffière,
C. Lanoux

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 de la présente décision.

2

N° 22TL21419

Analyse

- Abstrats

CETAT335-06-02-02 Étrangers. - Emploi des étrangers. - Mesures individuelles. - Contribution spéciale due à raison de l'emploi irrégulier d'un travailleur étranger.

[RETOUR N°22TL21419](#)

Cour Administrative d'Appel de TOULOUSE

2ème chambre

N° 21TLo2947

Présidente
Mme GESLAN-DEMARET
Rapporteur
Mme ARQUIE
Rapporteur public
Mme TORELLI

RÉPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Avocats : SELARL PARME

Lecture du mardi 06 février 2024

C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La société capital croissance, sous le n° 1906796, la société financière de la Pléiade sous le n° 1906798, Mme H... G... sous le n° 1906800, Mme J... L... sous le n° 1906802, M. B... A..., Mme K... D..., MM. Frédéric, Laurent et Robert Chaler, Mme O... M..., Mme N... I..., MM. Christophe et Basile E..., Mme F... E..., sous le n° 1906804, ont demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler l'arrêté du 22 août 2019 portant cessibilité des immeubles bâtis ou non bâtis nécessaires à la création d'une réserve foncière dans le secteur " C... " à Grabels au profit de l'établissement public foncier d'Occitanie et de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3000 euros au titre des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Par un jugement n°s 1906796, 1906798, 1906800, 1906802, 1906804 du 25 mai 2021, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté leurs demandes.

Procédure devant la cour :

Par une requête enregistrée le 23 juillet 2021 sous le n°21MA02947 au greffe de la cour administrative d'appel de Marseille, puis le 1er mars 2022 sous le n°21TLo2947 au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse, la société capital croissance, la société financière de la Pléiade, Mme H... G..., M. B... A..., Mme K... D..., MM. Frédéric, Laurent et Robert Chaler, Mme O... M..., Mme N... I..., MM. Christophe et Basile E... et Mme F... E..., représentés par Me Jeanjean, demandent à la cour :

1°) d'annuler le jugement n°1906796, 1906798, 1906800, 1906802, 1906804 du 25 mai 2021 du tribunal administratif de Montpellier ;

2°) d'annuler l'arrêté du 22 août 2019 du préfet de l'Hérault portant cessibilité des immeubles bâtis ou non bâtis nécessaires à la création d'une réserve foncière dans le secteur " C... " à Grabels au profit de l'Etablissement public foncier d'Occitanie ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat et de l'Etablissement public foncier d'Occitanie une somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- ils abandonnent le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R.136 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ainsi que celui tiré de l'absence de document d'arpentage ;
- si le Conseil d'Etat a jugé, dans sa décision du 18 mai 2018 n° 414583 Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT, qu'après l'expiration du délai de recours contentieux, la légalité des règles fixées par l'acte réglementaire, la compétence de son auteur et l'existence d'un détournement de pouvoir peuvent être utilement critiquées, mais qu'il n'en va pas de même des conditions d'édiction de cet acte, les vices de forme et de procédure dont il serait entaché ne pouvant être utilement invoqués que dans le cadre du recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'acte réglementaire lui-même et introduit avant l'expiration du délai de recours contentieux, cette solution est circonscrite à la seule exception d'illégalité d'un acte réglementaire ; or un arrêté de déclaration d'utilité publique ne constitue pas un acte réglementaire et l'exception d'illégalité soulevée s'inscrit dans le cadre de la théorie dite des opérations complexes, de sorte que les premiers juges ont commis une erreur de droit en faisant application de cette solution pour écarter le moyen tiré de l'exception d'illégalité de la déclaration d'utilité publique ;
- l'arrêté de cessibilité est illégal en raison de l'illégalité de la déclaration d'utilité publique ;
- l'arrêté attaqué, qui a été précédé d'un dossier d'enquête publique simplifié, méconnaît les articles R. 112-4 et R. 112-5 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique dès lors que le projet d'aménagement était suffisamment établi à la date de l'arrêté attaqué ;
- l'anticipation d'une réserve foncière est dépourvue d'utilité publique ;
- l'arrêté portant déclaration d'utilité publique est entaché d'un détournement de procédure.

Par des mémoires en défense enregistrés les 11 et 27 avril 2022, l'Etablissement public foncier d'Occitanie, représenté par la Selarl Parme avocats conclut au rejet de la requête et demande qu'une somme de 4 000 euros soit mise à la charge des appelants in solidum en application des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que :

- c'est à bon droit que la juridiction de premier degré a rejeté l'exception d'illégalité en appliquant la solution dégagée par la décision Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT n° 414583 ; en effet, si une déclaration d'utilité publique ne constitue pas un acte réglementaire, il s'agit d'une décision d'espèce dont le régime juridique suit en de nombreux points celui des actes réglementaires, tout en étant assortie de règles particulières ;
- l'exception d'illégalité soulevée n'est pas fondée, en cas de procédure simplifiée comme en l'espèce, le dossier d'enquête publique n'a pas à contenir le plan général des travaux, ni les caractéristiques principales des ouvrages les plus importants, puisque le projet n'est pas encore clairement défini à ce stade, de sorte que les dispositions de l'article R.112-5 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique trouvent à s'appliquer ;
- les caractéristiques principales du projet d'aménagement du nouveau quartier étaient inconnues à la date à laquelle la déclaration d'utilité publique est intervenue ;
- quand bien même ce projet d'aménagement n'était pas entièrement déterminé, il était nécessaire d'acquiescer à bref délai le foncier ;
- l'anticipation foncière du projet présente un caractère d'utilité publique ;
- il n'y a pas de détournement de procédure.

Par un mémoire en défense enregistré le 3 juin 2022, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- c'est à bon droit que les moyens relatifs aux conditions d'édiction de la déclaration d'utilité publique soulevés par la voie de l'exception d'illégalité ont été écartés ;
- une exception au principe selon lequel une exception d'illégalité ne peut être soulevée qu'à l'encontre d'un acte réglementaire est admise pour le cas des opérations complexes, de sorte que la solution Fédération des finances publiques et affaires économiques de la CFDT peut être étendue au contentieux de l'expropriation

pour cause d'utilité publique, alors même que la déclaration d'utilité publique ne peut être qualifiée d'acte réglementaire ;

- les moyens relatifs aux conditions d'édiction de la déclaration d'utilité publique ne peuvent ainsi être invoqués par la voie de l'exception à l'appui d'un recours en annulation dirigé à l'encontre de l'arrêté de cessibilité ;
- les caractéristiques principales du projet n'étaient pas connues ;
- le projet d'aménagement n'était défini que dans ses grands lignes, seuls étaient connus sa localisation et ses équipements publics ; le projet n'était pas en revanche développé, aucun plan général des travaux n'avait été réalisé et le coût de l'opération n'était pas déterminé, ni déterminable en l'absence de définition précise des caractéristiques des travaux à réaliser ;
- il était nécessaire que la commune de Grabels procède à l'acquisition du foncier avant que le projet soit établi ;
- la rareté du foncier disponible sur la commune et la pression foncière qui en découle créent une situation d'urgence incitant celle-ci à maîtriser ce foncier sans attendre la définition précise du projet ; la commune ne dispose pas des terrains nécessaires à la réalisation du projet ; le secteur C... est identifié comme un secteur prioritaire de développement urbain et face à la faiblesse de l'offre foncière, il était nécessaire et urgent de privilégier l'ouverture à l'urbanisation des sites les plus proches de l'aire métropolitaine qui concentre la plus forte attractivité ;
- il existe une impérieuse nécessité à maîtriser l'urbanisation du secteur pour préserver sa sensibilité environnementale et paysagère ;
- la constitution de réserve foncière sur le secteur C... présente incontestablement une utilité ;
- la déclaration d'utilité publique a été prononcée pour les acquisitions foncières nécessaires à la réalisation d'un aménagement conforme à la vocation de la zone définie par le plan local d'urbanisme, correspondant à la réalisation d'un programme mixte d'urbanisation du futur éco quartier autour de la ligne de tramway ; compte tenu des forts enjeux en matière de logement, de la prise en compte de la protection de l'environnement et de l'intérêt paysager, les avantages de l'opération sont supérieurs aux inconvénients qu'elle était potentiellement susceptible d'engendrer ;
- il n'y a pas de détournement de procédure.

Par une ordonnance du 3 juin 2022, la clôture de l'instruction a été fixée au 20 juin 2022 à 12h.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- 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 Céline Arquie, première conseillère,
- les conclusions de Mme Michèle Torelli, rapporteure publique,
- et les observations de Me Borkowski pour la société capital croissance et autres.

Considérant ce qui suit :

1. Après la réalisation d'une enquête publique qui s'est déroulée du 6 juin 2017 au 7 juillet 2017, le préfet de l'Hérault a, par un arrêté du 19 septembre 2017, déclaré d'utilité publique la constitution d'une réserve foncière dans le secteur " C... " situé sur la commune de Grabels (Hérault) au profit de l'Etablissement public foncier d'Occitanie. Puis, après réalisation d'une enquête parcellaire, le préfet de l'Hérault a, par un arrêté du 22 août 2019, déclarés cessibles, au profit de l'Etablissement public foncier d'Occitanie, les immeubles bâtis ou non bâtis nécessaires à la création d'une réserve foncière sur le secteur " C... " situé sur la commune de Grabels. La société capital croissance et d'autres, propriétaires de parcelles dans le secteur C..., relèvent

appel du jugement par lequel le tribunal administratif de Montpellier a rejeté leur demande d'annulation de l'arrêté de cessibilité du 22 août 2019.

Sur le bien-fondé du jugement :

En ce qui concerne la régularité de la composition du dossier d'enquête publique :

2. L'arrêté de cessibilité, l'acte déclaratif d'utilité publique sur le fondement duquel il a été pris et la ou les prorogations dont cet acte a éventuellement fait l'objet constituent les éléments d'une même opération complexe. Dès lors, à l'appui de conclusions dirigées contre l'arrêté de cessibilité, un requérant peut utilement se prévaloir, par la voie de l'exception, de l'illégalité de la déclaration d'utilité publique ou de l'acte la prorogeant, y compris des vices de forme et de procédure dont ils seraient entachés, quand bien même le requérant aurait vu son recours en excès de pouvoir contre la déclaration d'utilité publique ou l'acte la prorogeant, être rejeté.

3. Aux termes de l'article L. 221-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable au litige : " L'État, les collectivités locales, ou leurs groupements y ayant vocation, les syndicats mixtes et les établissements publics mentionnés aux articles L. 321-1 et L. 324-1, les bénéficiaires des concessions d'aménagement mentionnés à l'article L. 300-4, les sociétés publiques définies à l'article L. 327-1 et les grands ports maritimes sont habilités à acquérir des immeubles, au besoin par voie d'expropriation, pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation d'une action ou d'une opération d'aménagement répondant aux objets définis à l'article L. 300-1 ". L'article L. 300-1 du même code, dans sa rédaction applicable au litige, dispose que : " Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. / L'aménagement, au sens du présent code, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations (...) ". Il résulte de ces dispositions que les personnes publiques concernées peuvent légalement acquérir des immeubles par voie d'expropriation pour constituer des réserves foncières, d'une part, si elles justifient, à la date à laquelle la procédure de déclaration d'utilité publique est engagée, de la réalité d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement répondant aux objets mentionnés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, alors même que les caractéristiques précises de ce projet n'auraient pas été définies à cette date, et, d'autre part, si le dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique fait apparaître la nature du projet envisagé, conformément aux dispositions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

4. Il ressort des pièces du dossier, et en particulier de la notice explicative jointe au dossier d'enquête préalable à l'enquête publique, que la commune de Grabels poursuit un projet d'aménagement urbain dans le secteur dit " C... " depuis le 29 janvier 2009 au moins, date à laquelle une zone à aménagement différé a été créée par arrêté préfectoral dans la zone. Le plan local d'urbanisme de la commune adopté par délibération du conseil municipal du 7 octobre 2013, a classé le secteur " C... ", en zone à urbaniser pour réaliser un programme mixte d'habitats, d'équipements publics et d'activités de commerce et services, en conformité avec le document d'orientations générales du schéma de cohérence territoriale de l'agglomération de Montpellier, qui désignait la zone, d'une surface de 19 hectares située à proximité immédiate de la ville de Montpellier, composée à majorité de terrains nus et à proximité de la ligne de tramway, comme secteur prioritaire d'extension urbaine à haute valeur paysagère. Les orientations d'aménagement et de programmation du plan local d'urbanisme prévoient la réalisation dans ce secteur de 800 logements, de deux équipements publics scolaire et culturel à partir d'un bâtiment déjà existant et présentant un intérêt patrimonial, ainsi que différentes activités de commerce et de services. Un plan indique les emplacements possibles de ces différents aménagements ainsi que des espaces paysagers. Le projet consiste ainsi en un ensemble d'équipements publics et d'habitats, dont 30 % de logements sociaux et intermédiaires, dans un futur quartier écologique. Il est au nombre des projets d'aménagements prévus par les dispositions des articles L. 300-1 et L. 221-1 du code de l'urbanisme, susceptibles de donner lieu à la création de réserves foncières par la voie de l'expropriation, alors même que les caractéristiques dudit projet

n'étaient pas toutes définies à la date d'engagement de la procédure de déclaration d'utilité publique.

5. 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. ". L'article R. 112-5 du même code dispose que : " Lorsque la déclaration d'utilité publique est demandée en vue de l'acquisition d'immeubles, ou lorsqu'elle est demandée en vue de la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'urbanisme importante et qu'il est nécessaire de procéder à l'acquisition des immeubles avant que le projet n'ait pu être établi, l'expropriant adresse au préfet du département où sont situés les immeubles, pour qu'il soit soumis à l'enquête, un dossier comprenant au moins : 1° Une notice explicative ; 2° Le plan de situation ; 3° Le périmètre délimitant les immeubles à exproprier ; 4° L'estimation sommaire du coût des acquisitions à réaliser. ".

6. S'il ressort des pièces du dossier que le projet d'aménagement est ancien, que la commune de Grabels a tenté d'user de son droit de préemption pour acquérir les mêmes parcelles dans le cadre de la réalisation d'une zone à aménagement différé en 2009 et que la révision du plan d'occupation des sols en 2013 a confirmé cette orientation d'aménagement, le projet d'aménagement n'était, à date de l'enquête publique ouverte par arrêté du 15 mai 2017, défini que dans ses grandes lignes telles que mentionnées au point 4. L'étude du programme des travaux et des caractéristiques principales des ouvrages de la zone n'était pas suffisamment avancée pour que le projet puisse être regardé comme établi au sens des dispositions de l'article R. 112-5 du code de l'urbanisme citées au point 5. La circonstance qu'il ressorte de la délibération du conseil municipal du 8 octobre 2018, près de deux ans après la demande d'enquête publique, que le projet était à cette date défini notamment quant à la nature des équipements publics et au bilan financier, est sans incidence sur cette appréciation. De la même manière, est sans incidence sur cette appréciation l'avis d'appel public à la concurrence pour la réalisation de l'étude d'impact du projet du 9 janvier 2017, qui ne suppose pas l'existence préalable d'un projet suffisamment défini, ou encore la mention de la possibilité de réaliser le projet sous forme de zone d'aménagement concerté dans la délibération du conseil municipal de Grabels du 12 juillet 2016.

7. Les dispositions des articles R.112-4 et R112-5 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique n'imposent pas à la collectivité souhaitant constituer une réserve foncière de justifier d'une situation d'urgence pour requérir l'expropriation des terrains nécessaires à la réalisation de ce projet, dès lors qu'elle justifie de la réalité d'un projet d'aménagement répondant aux objets mentionnés à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, comme c'est le cas en l'espèce, ainsi qu'il a été dit au point 4. En outre, il ressort des pièces du dossier et notamment de la notice explicative jointe au dossier d'enquête publique, que la commune présente un déficit de logements, en particulier sociaux, dans un contexte de progression démographique importante et que le secteur de C... est la seule zone foncière pouvant accueillir le projet au regard de sa surface. D'autre part, eu égard à la situation stratégique des lieux, en limite de Montpellier, à la disponibilité des terrains nus et peu bâtis et à la proximité avec le tramway, à la haute valeur paysagère du secteur et alors que la création du secteur en zone à aménagement différé, caduque à la date à laquelle a été engagée la procédure préalable à la demande de déclaration d'utilité publique de la réserve foncière, n'avait pas permis d'obtenir l'objectif poursuivi de maîtrise du foncier dans le secteur, compte tenu de l'importance et de la complexité de l'opération, la constitution d'une réserve foncière permettant l'acquisition des immeubles présentait un caractère nécessaire à la réalisation du projet non encore établi. Enfin, la circonstance que l'enquête parcellaire, préalable à l'engagement de la procédure d'expropriation, n'avait toujours pas été engagée à la date d'introduction de la requête d'appel est sans incidence sur la légalité de l'arrêté litigieux, dès lors que la constitution d'une réserve foncière a pour seul objectif de s'assurer la maîtrise foncière des immeubles concernés, et non de procéder immédiatement à la réalisation du projet.

8. Il résulte de ce qui a été dit aux points précédents que le moyen tiré de la composition irrégulière du dossier d'enquête publique doit être écarté.

En ce qui concerne le bien-fondé de la déclaration d'utilité publique :

9. Une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier, les inconvénients d'ordre social, la mise en cause de la protection et de la valorisation de l'environnement, et l'atteinte éventuelle à d'autres intérêts publics qu'elle comporte ne sont

pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente.

10. Le projet d'aménagement du secteur " C... " a pour objectif la réalisation, notamment, d'un programme de construction de logements rendu nécessaire tant par la pression démographique de la commune que par son déficit de logements sociaux, associés à la réalisation d'équipements publics et au développement d'activités nécessitées par ce nouveau foyer de population, tout en préservant l'environnement paysager de cet espace. Ainsi qu'il a été dit au point 4, il est au nombre des projets définis par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme. Il présente un intérêt public, lequel s'attache au projet d'aménagement lui-même, et non à la constitution d'une réserve foncière pour en permettre la réalisation, laquelle est justifiée dès lors qu'elle répond aux critères définis par les articles L. 221-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme.

11. Il ne ressort pas des pièces du dossier que la déclaration d'utilité publique ait eu pour seul objet de faire de faire obstacle à la formation de recours contentieux par les propriétaires concernés en les privant d'un dossier d'enquête publique complet.

12. Enfin il résulte des points 2 à 8 qu'en l'absence d'illégalité de l'arrêté du 19 septembre 2017 du préfet de l'Hérault déclarant d'utilité publique la constitution d'une réserve foncière sur le secteur " C... " de la commune de Grabels au profit de l'Etablissement public foncier d'Occitanie, le moyen tiré de l'illégalité de l'arrêté de cessibilité du 22 août 2018, par la voie de l'exception, doit être écarté.

13. Il résulte de tout ce qui précède que la société capital croissance et les autres requérants ne sont pas fondés à se plaindre que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté leurs demandes.

Sur les frais liés au litige :

14. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'il soit mis à la charge de l'Etat et de l'Etablissement public foncier d'Occitanie, qui ne sont pas les parties perdantes dans la présente instance, une somme quelconque au titre des frais non compris dans les dépens exposés par les requérants. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions de l'Etablissement public foncier d'Occitanie tendant à l'application des dispositions de cet article.

D E C I D E :

Article 1er : La requête de la société capital croissance et autres est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par l'Etablissement public foncier d'Occitanie sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la société capital croissance, à la société financière de la Pléiade, à Mme H... G..., M. B... A..., à Mme K... D..., à MM. Frédéric, Laurent et Robert Chaler, à Mme O... M..., à Mme N... I..., à MM. Christophe et Basile E..., à Mme F... E..., au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et à l'Etablissement public foncier d'Occitanie.

Copie en sera adressée au préfet de l'Hérault.

Délibéré après l'audience du 23 janvier 2024 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 6 février 2024.

La rapporteure,
C. Arquié

La présidente,

A. Geslan-Demaret

La greffière,

M-M. Maillat

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 du présent arrêt.

2

N° 21TL02947

Analyse

Abstrats

CETAT34-02-03 Expropriation pour cause d'utilité publique. - Règles générales de la procédure normale. - Arrêté de cessibilité.

[Retour n°21TL02947](#)

Cour Administrative d'Appel de TOULOUSE

2ème chambre

N° 22TL21103

Présidente
Mme GESLAN-DEMARET
Rapporteur
M. TEULIERE
Rapporteur public
Mme TORELLI

RÉPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Avocats : SCP SVA

Lecture du jeudi 23 mai 2024

C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Mme D... A... veuve B..., M. C... B... et M. A... B... ont demandé au tribunal administratif de Nîmes d'annuler l'arrêté du préfet du Gard du 10 janvier 2020 déclarant d'utilité publique le projet d'aménagement d'un parc urbain sur le site des anciennes pépinières Pichon, la cessibilité des biens nécessaires à la réalisation du projet et approuvant la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la commune de Nîmes et de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par un jugement n°2000919 du 8 mars 2022, le tribunal administratif de Nîmes a rejeté leur demande et rejeté les conclusions présentées par la préfète du Gard au titre de l'article R. 761-1 du code de justice administrative ainsi que celles présentées par la commune de Nîmes sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Procédure devant la cour :

Par une requête enregistrée le 6 mai 2022, Mme D..., Jeanne A... veuve B..., M. C..., Boris B... et M. A..., Jean-Claude B..., représentés par la SCP SVA, agissant par Me Borkowski, demandent à la cour :

1°) d'annuler le jugement en date du 8 mars 2022 du tribunal administratif de Nîmes ;

2°) d'annuler l'arrêté du préfet du Gard du 10 janvier 2020 déclarant d'utilité publique le projet d'aménagement d'un parc urbain sur le site des anciennes pépinières Pichon, la cessibilité des biens nécessaires à la réalisation du projet et approuvant la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la commune de Nîmes ;

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

Ils soutiennent que :

- en ce qui concerne le vice de procédure tiré de la méconnaissance des modalités de concertation préalable fixées par la commune, le tribunal a fait une mauvaise appréciation des éléments qui lui étaient soumis et n'a pas répondu au moyen tel que soulevé devant lui ; les modalités de concertation prévues par la délibération du 7 avril 2018, soit la mise en place d'un accueil spécifique à la direction de l'urbanisme de la ville où serait consultable un dossier d'information, n'ont pas été mises en œuvre ;
 - en ce qui concerne le vice de procédure tiré du caractère incomplet du dossier d'enquête publique, le tribunal a mal apprécié les éléments qui lui étaient soumis ; le dossier d'enquête publique a un caractère incomplet en ce que l'estimation sommaire des dépenses contenue dans ce dossier est lacunaire et manifestement sous-évaluée ;
 - en ce qui concerne le vice de procédure tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact sur le volet hydraulique, le tribunal a fait une mauvaise appréciation des éléments qui lui étaient soumis ; l'étude d'impact est lacunaire sur les aspects hydrauliques du projet ; ses insuffisances ont nui à l'information complète de la population et ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative ;
 - le projet n'a pas d'utilité publique en ce que les coûts qu'il implique surpassent très largement ses éventuels avantages ;
 - l'arrêté méconnaît les articles L. 132-1 et R.132-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.
- Par un mémoire en défense, enregistré le 19 janvier 2023, la commune de Nîmes, représentée par le cabinet Earth Avocats, agissant par Me Perrineau, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 5 000 euros soit mise à la charge des consorts B... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Par un mémoire en défense, enregistré le 7 février 2023, le ministre de l'intérieur et des outre-mer conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que le moyen tiré de la méconnaissance des articles L. 132-1 et R.132-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est, à titre principal, irrecevable et, à titre subsidiaire, infondé et que les autres moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 19 juin 2023, la clôture de l'instruction a été fixée au 19 juillet 2023.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- 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. Thierry Teulière, premier conseiller,
- les conclusions de Mme Michèle Torelli, rapporteure publique,
- les observations de Me Gimenez, représentant les consorts B... et les observations de Me Boitel, représentant la commune de Nîmes.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté en date du 10 janvier 2020, le préfet du Gard a déclaré d'utilité publique le projet d'aménagement d'un parc urbain paysager sur le site des anciennes pépinières Pichon, la cessibilité des

terrains nécessaires à la réalisation du projet et approuvé la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la commune de Nîmes. Les consorts B..., propriétaires sur le territoire de la commune de Nîmes d'une maison d'habitation sise sur la parcelle cadastrée section ... et située au ..., ont demandé au tribunal administratif de Nîmes l'annulation de cet arrêté préfectoral. Par un jugement en date du 8 mars 2022, dont les consorts B... relèvent appel, ce tribunal a notamment rejeté leur demande.

Sur la régularité du jugement :

2. Les requérants soutiennent que le tribunal administratif de Nîmes n'a pas répondu au moyen tiré de la méconnaissance des modalités de concertation préalable fixées par la commune, tel qu'il a été soulevé devant lui. Cependant, les premiers juges ont écarté ce vice de procédure au point 3 du jugement contesté après avoir notamment relevé qu'un registre de participation au format papier était laissé à disposition des citoyens à l'accueil de la direction de l'urbanisme et qu'il a été clôturé en même temps que le registre numérique, et précisé que la commune de Nîmes avait d'ailleurs versé aux débats une copie du registre papier ainsi que des documents mis à la disposition du public. Ce faisant, ils ont répondu au moyen tiré de l'absence de mise en place d'un accueil spécifique à la direction de l'urbanisme de la commune avec mise à disposition d'un dossier d'information consultable par le public, tel qu'ils l'ont d'ailleurs visé et sans le dénaturer. Par suite, le moyen de régularité soulevé par les requérants doit être écarté comme manquant en fait.

Sur le bien-fondé du jugement :

3. Aux termes de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable : " Font l'objet d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées : (...) ; 3° Les projets et opérations d'aménagement ou de construction ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie, notamment ceux susceptibles d'affecter l'environnement, au sens de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, ou l'activité économique, dont la liste est arrêtée par décret en Conseil d'Etat ; (...). ". Aux termes de l'article L. 103-3 du même code : " Les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation sont précisés par : (..) 3° L'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public dans les autres cas. Toutefois, lorsque la concertation est rendue nécessaire en application du 2° ou du 3° de l'article L. 103-2 ou lorsqu'elle est organisée alors qu'elle n'est pas obligatoire, les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation peuvent être précisés par le président de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public compétent. ".

4. Par une délibération du 7 avril 2018, le conseil municipal de Nîmes a approuvé les objectifs poursuivis par le projet d'aménagement et fixé les modalités de la concertation préalable avec le public. Il a ainsi décidé, par l'article 3 de cette délibération, de la mise en place d'un accueil spécifique à la direction de l'urbanisme de la ville où serait consultable un dossier d'information sur les objectifs poursuivis pour ce projet de parc urbain public, complété par la mise à disposition d'un registre permettant de recueillir les observations, avis et suggestions. Le même article précise que le public pourra également consigner ses observations et propositions par voie de courrier électronique sur le site internet de la ville (création d'une adresse spécifique au projet de parc urbain). Bien que le bilan de la concertation préalable précise, au point 2.1, que l'information et la participation du public durant cette étape de concertation ont été assurées par l'existence d'une page internet sur le site de la ville et par la tenue de nombreuses rencontres avec les habitants nîmois, il ressort du point 2.1.4 de ce même document qu'un registre de participation au format papier a été laissé à disposition des citoyens à l'accueil de la direction de l'urbanisme et qu'il a été clôturé en même temps que le registre numérique, cet élément attestant de la mise en place d'un accueil à la direction de l'urbanisme. La commune de Nîmes a d'ailleurs versé aux débats une copie de ce registre papier mais également du document d'information mis à la disposition du public. Sur ce dernier point, les requérants ne soutiennent ni n'allèguent qu'il ne correspondrait pas au dossier d'information consultable auquel la délibération du 7 avril 2018 faisait référence. Enfin, la circonstance qu'un seul avis ait été recueilli suivant cette modalité papier, alors que soixante-trois l'ont été par voie numérique, est sans incidence sur le respect des modalités de la concertation préalable. Dans ces conditions, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que les modalités

de concertation préalable telles que fixées par la commune auraient été méconnues.

5. 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 : (...) 5° L'appréciation sommaire des dépenses. ".

6. L'appréciation sommaire des dépenses jointe au dossier d'enquête publique a pour objet de permettre à tous les intéressés de s'assurer que les travaux ou ouvrages, compte tenu de leur coût total réel, tel qu'il peut être raisonnablement estimé à l'époque de l'enquête, ont un caractère d'utilité publique. Toutefois, la seule circonstance que certaines dépenses auraient été omises n'est pas par elle-même de nature à entacher d'irrégularité la procédure si, compte tenu de leur nature, leur montant apparaît limité au regard du coût global de l'opération et ne peut être effectivement apprécié qu'au vu d'études complémentaires postérieures, rendant ainsi incertaine leur estimation au moment de l'enquête.

7. En l'espèce, les consorts B... persistent en appel à soutenir que l'estimation sommaire des dépenses jointe au dossier soumis à l'enquête publique est lacunaire en ce qu'elle omet le coût de l'acquisition du fonds de commerce du garage automobile (parcelle HE n°592) situé sur le boulevard Natoire et qui est destiné à être exproprié, ainsi que celui des indemnités d'éviction, et le coût des éventuelles mesures et aménagements de nature à limiter le risque d'inondation sur le projet. Cependant, en se bornant à soutenir que les coûts de l'acquisition du fonds de commerce du garage automobile et des indemnités d'éviction peuvent représenter des sommes importantes, à indiquer que la commune, propriétaire de la parcelle HE n° 592 sur laquelle a été édifié le garage automobile, ne fournit aucun élément établissant le coût d'achat du fonds commercial et à invoquer le coût supplémentaire des aménagements hydrauliques nécessaires qui n'a pas été arrêté par le maître d'ouvrage à la date de l'enquête, les requérants n'apportent aucun élément permettant d'évaluer les indemnités et coûts dont ils soutiennent qu'ils auraient dû être inclus dans cette appréciation et, ce faisant, ne permettent pas au juge d'apprécier les effets de cette omission sur l'information du public. En outre, s'il est constant que le commissaire enquêteur a relevé le caractère imprécis de l'évaluation ne prenant pas en compte la valeur du fonds de commerce du garage automobile et les indemnités d'éviction qui n'avaient pas pu être estimées à ce stade de la procédure, il ressort des pièces du dossier, ainsi que l'a relevé le tribunal, que la parcelle sur laquelle est sis le garage automobile appartient à la commune de Nîmes, que ce garage ne recevait plus de clientèle depuis plusieurs mois, au moins depuis le début de l'année 2019 mais servait uniquement de lieu de stockage, et qu'en tout état de cause, la commune de Nîmes lui a signifié, le 5 mars 2020, son refus de renouvellement du bail, ce qui déchargera la commune de Nîmes de l'allocation d'une indemnité d'éviction ou en minimisera considérablement le montant. Enfin, la circonstance que le montant du budget prévisionnel exposé sur le site internet de la ville pour ce projet de parc urbain a été réévalué à 19 millions d'euros toutes taxes comprises en mars 2020, soit postérieurement à la réalisation de l'enquête et à l'acte attaqué, n'est pas de nature à établir une sous-évaluation manifeste de l'estimation sommaire des dépenses telle qu'arrêtée dans le dossier d'enquête publique à 14,8 millions d'euros hors taxes. Par suite, le moyen tiré du caractère incomplet du dossier d'enquête publique en raison d'une estimation sommaire des dépenses lacunaire et manifestement sous-évaluée, doit être écarté.

8. Aux termes de l'article R. 122-5 du code de l'environnement : " I. - 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. / II. - En application du 2° du II de l'article L. 122-3, l'étude d'impact comporte les éléments suivants, en fonction des caractéristiques spécifiques du projet et du type d'incidences sur l'environnement qu'il est susceptible de produire : (...) 3° Une description des aspects pertinents de l'état actuel de l'environnement, dénommée "scénario de référence", et de leur évolution en cas de mise en œuvre du projet ainsi qu'un aperçu de l'évolution probable de l'environnement en l'absence de mise en œuvre du projet, dans la mesure où les changements naturels par rapport au scénario de référence peuvent être évalués moyennant un effort raisonnable sur la base des informations environnementales et des connaissances scientifiques disponibles ; 4° Une description des facteurs mentionnés au III de l'article L. 122-1 susceptibles d'être affectés de manière notable par le projet : la population, la santé humaine, la biodiversité, les terres, le sol, l'eau, l'air, le climat, les biens matériels, le patrimoine culturel, y compris les aspects architecturaux et archéologiques, et le paysage ; 5° Une description des incidences notables que le projet est susceptible d'avoir sur

l'environnement résultant, entre autres : a) De la construction et de l'existence du projet, y compris, le cas échéant, des travaux de démolition ; (...) 8° Les mesures prévues par le maître de l'ouvrage pour : - éviter les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine et réduire les effets n'ayant pu être évités ; - compenser, lorsque cela est possible, les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine qui n'ont pu être ni évités ni suffisamment réduits. S'il n'est pas possible de compenser ces effets, le maître d'ouvrage justifie cette impossibilité. La description de ces mesures doit être accompagnée de l'estimation des dépenses correspondantes, de l'exposé des effets attendus de ces mesures à l'égard des impacts du projet sur les éléments mentionnés au 5° ; 9° Le cas échéant, les modalités de suivi des mesures d'évitement, de réduction et de compensation proposées ;(...) ". 9. Les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude d'impact ne sont susceptibles de vicier la procédure 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 de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative.

10. D'une part, il ressort des pièces du dossier que la commune de Nîmes a produit, à l'appui de sa demande de déclaration d'utilité publique, un dossier " volume III- Etude d'impact sur l'environnement ", qui comprend notamment le zonage du plan de prévention du risque inondation avec l'indication de la nature des enjeux de l'aléa inondation au sein de chacune des zones repérées, ainsi que le plan de gestion des risques inondation Rhône Méditerranée. Sont également appréhendés dans l'étude d'impact, avec une précision suffisante, les risques inondation, tant en phase travaux qu'en phase d'exploitation, et la prévention du risque inondation au sein de chacune des zones du projet. A ce titre, en indiquant, s'agissant de la phase exploitation, que l'ensemble des aménagements sera réalisé à la cote du terrain naturel ou bien de telle sorte que le bilan des déblais et remblais soit strictement nul ou négatif et que sera retenue une hauteur d'eau de 1,3 mètre, conformément au règlement du plan de prévention du risque inondation, l'étude d'impact ne comporte pas un niveau de précision insuffisant. Le dossier comporte également des parties traitant des eaux souterraines (nappes de la Vistrenque et des Costières), des eaux superficielles, de la création du bassin de rétention de la Tour de l'Evêque et des travaux en cours de réalisation dans le cadre des programmes d'action de prévention des inondations mis en œuvre sur le territoire de la commune de Nîmes, incluant le recalibrage du Vistre de la Fontaine, le remodelage du lit du cours d'eau et l'ajout des risbermes sur les rives afin d'augmenter les capacités d'écoulement du cadereau au niveau d'une crue centennale. Si les requérants soulignent en particulier l'insuffisance des mesures d'évitement et de compensation par rapport au risque inondation telles que mentionnées en page 137 du document, la circonstance que des mesures de cette séquence " éviter, réduire et compenser " soient susceptibles, en tant que de besoin, d'être précisées ou complétées ultérieurement, notamment à l'occasion de la délivrance des autorisations requises au titre des polices d'environnement, n'est pas de nature, par elle-même, à entacher l'étude d'impact d'illégalité. Pour ces motifs, l'étude d'impact ne peut être regardée comme comportant une information insuffisante s'agissant du risque inondation.

11. D'autre part, si, comme le soutiennent les consorts B..., l'étude d'impact indique que les aménagements relatifs au volet hydraulique ne sont pas traités dans le dossier mais seront traités dans des dossiers réglementaires spécifiques au regard notamment de la législation sur l'eau, ce renvoi n'emporte, en lui-même, aucune insuffisance de l'étude d'impact menée dans le cadre de la procédure d'expropriation et il ressort également des pièces du dossier que ladite étude a précisé, à titre informatif, le positionnement des ouvrages de compensation de l'imperméabilisation, même si ce dernier devait cependant encore être confirmé par une étude complémentaire sur l'emprise de la zone inondable vicennale sur le secteur.

12. Il résulte de ce qui a été dit aux deux points précédents que les requérants ne sont pas fondés à soutenir qu'aucune étude du risque inondation n'aurait été réalisée antérieurement à l'enquête publique.

13. Enfin, ni l'avis émis par le directeur départemental des territoires et de la mer du Gard du 13 juin 2019 selon lequel " il existe un réel risque que ce qui est prévu pour ce projet dans le cadre de la DUP et du PLU puisse être remis en cause selon les problématiques hydrauliques et environnementales rencontrées pour l'élaboration de la demande d'autorisation environnementale ", ni la lettre du 12 juillet 2019 par laquelle le maire de Nîmes a précisé à l'autorité préfectorale que le calendrier prévisionnel sera amené à être modifié lors de la mise à jour de l'étude d'impact, lorsque sera demandée l'autorisation environnementale, que deux enquêtes publiques seront menées et que l'enquête menée en vertu du code de l'expropriation, du code de l'urbanisme et du code de la construction, vise à obtenir la déclaration d'utilité publique du projet, la mise en

compatibilité du plan local d'urbanisme et la cessibilité des terrains concernés, aucun accord amiable n'ayant été trouvé pour la maîtrise foncière des terrains des indivisaires, tandis que la seconde enquête publique devra s'inscrire dans le cadre de la demande d'autorisation environnementale, amenant à mettre à jour et compléter l'étude d'impact sur l'environnement par de nouveaux éléments de programmation, ne sont de nature à révéler, par eux-mêmes, le caractère lacunaire ou insuffisant de l'étude d'impact dans ses aspects hydrauliques.

14. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact au regard des dispositions précitées de l'article R. 122-5 du code de l'environnement doit être écarté.

15. Il appartient au juge, lorsqu'il se prononce 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 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 au regard de l'intérêt qu'elle présente. Il lui appartient également, s'il est saisi d'un moyen en ce sens, de s'assurer, au titre du contrôle sur la nécessité de l'expropriation, que l'inclusion d'une parcelle déterminée dans le périmètre d'expropriation n'est pas sans rapport avec l'opération déclarée d'utilité publique.

16. En l'espèce, le projet déclaré d'utilité publique a pour objet l'aménagement d'un parc urbain paysager d'une superficie d'environ 14,5 hectares, sur le site des anciennes pépinières Pichon dont l'activité a cessé depuis l'année 2000, au sud du triangle de la gare SNCF de Nîmes, dans l'axe directeur " diagonale verte ". Ce projet constitue, ainsi que l'a relevé le commissaire enquêteur, un équipement public structurant permettant de pallier l'état d'abandon du site et de répondre au problème d'insécurité pour les riverains généré par cet état. S'il est exact que la commune dispose déjà d'un ensemble de 21 parcs, jardins et squares et présente, ainsi que le soulignent les requérants, un taux d'espaces verts supérieur à la moyenne nationale, il ressort cependant du rapport du commissaire enquêteur, qui s'appuie sur le diagnostic du plan local d'urbanisme, qu'il manque un parc urbain structurant, facilement accessible et proche des lieux de vie et qu'il existe un déséquilibre de l'offre en espaces verts urbains de proximité, ceux-ci étant essentiellement concentrés dans la partie nord et ouest de la ville. Par suite, le projet, qui doit permettre de rééquilibrer cette offre, répond également à un besoin avéré dans un secteur populaire où les ensembles collectifs s'immiscent dans les quartiers pavillonnaires, ainsi que l'indique le commissaire enquêteur dans ses conclusions. Pour ces motifs, ce projet, qui reçoit d'ailleurs une adhésion majoritaire de la population ainsi qu'en témoigne le bilan de la concertation publique, répond à une finalité d'intérêt général, ce qui n'est d'ailleurs pas véritablement contesté.

17. S'il est constant que 75% des parcelles concernées par le projet sont des propriétés privées qui doivent faire l'objet d'une acquisition par la commune au besoin par la voie d'une expropriation, il n'est pas contesté qu'aucun autre espace public présentant les mêmes qualités et pour lequel la collectivité disposerait de la maîtrise foncière ou, le cas échéant, qui serait la propriété d'un ou de plusieurs particuliers, n'existe en ville. Le commissaire enquêteur a également relevé, dans son rapport d'enquête publique, l'absence de solution alternative permettant de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes, sauf à revoir le projet dans ses fondements et sa globalité, après avoir précisé que les deux scénarios qui ont été présentés au maître d'ouvrage étaient sensiblement similaires, qu'ils couvraient la même assiette et impliquaient, par conséquent, l'expropriation des mêmes parcelles, dont celle des consorts B.... Il a également indiqué, dans ce même document, que l'acquisition desdites parcelles appartenant aux propriétaires privés était en adéquation avec l'emprise du projet. Si les requérants soutiennent que l'expropriation de leur maison n'est pas nécessaire alors que la commune est propriétaire de la parcelle HE n° 592 abritant un garage pouvant accueillir le futur parvis à l'entrée Nord et dont les contours ne sont pas finalisés comme l'a indiqué le rapport du commissaire enquêteur, il ne ressort cependant pas des pièces du dossier que la séquence du projet correspondant à l'entrée du parc depuis le cœur de ville, prise dans le périmètre que lui a donné la collectivité, pourrait être réalisée en utilisant seulement ce terrain lui appartenant alors que le dossier soumis à enquête publique n'envisageait l'intégration de cette parcelle au parvis qu'à moyen ou long terme et que l'aménagement retenu consiste à ouvrir ce futur parvis sur un bel alignement de marronniers et platanes et à l'étendre à l'ouest de l'allée, donnant ainsi directement sur le patrimoine architectural emblématique des anciennes pépinières et qu'il privilégie ainsi pour la réalisation du parvis d'entrée le côté

ouest. Il ne ressort pas plus des pièces du dossier que l'inclusion de la parcelle des consorts B... dans le périmètre d'expropriation serait sans rapport avec l'opération déclarée d'utilité publique comprenant l'aménagement d'un parvis d'entrée à l'échelle du site dans le prolongement du cheminement piéton depuis la zone d'aménagement concerté du Triangle de la gare. Pour ces motifs, les requérants ne sont pas fondés à invoquer l'absence de nécessité de l'expropriation.

18. Enfin, les requérants persistent à soutenir que les coûts qu'implique le projet surpassent très largement les éventuels avantages qu'il peut procurer. Cependant, le seul fait que le coût financier estimé représente une part non négligeable, de l'ordre de 23 à 28 % du budget d'investissement de la commune, ne suffit pas, par lui-même, à établir que ce budget communal ne pourrait supporter une telle charge financière, ni qu'elle aurait ainsi un caractère disproportionné. Au contraire, il ressort des pièces du dossier, notamment du rapport du commissaire-enquêteur, lequel estime que " le bilan coûts-avantages penche en faveur de l'utilité publique du projet ", que le coût financier de l'opération apparaît en adéquation avec le but recherché, à savoir l'amélioration de la qualité de la vie de la population par une offre d'aménités paysagères, sportives, culturelles, de loisirs, actuellement déficitaire au sud de la ville et que les inconvénients d'ordre social constitués par les atteintes à la propriété privée qu'implique la réalisation de l'opération, ne constituent pas des points de blocages, la création d'espaces verts urbains répondant à une forte demande de la population telle qu'elle ressort de la concertation préalable.

19. Il résulte de ce qui a été dit aux points précédents que les atteintes à la propriété privée et le coût financier que comporte l'opération ne sont pas, eu égard à la finalité d'intérêt général de l'opération, de nature à retirer au projet son caractère d'utilité publique. Il en est de même de l'inconvénient tenant à la nécessité, le cas échéant, de déplacer et reloger Mme D... A... veuve B....

20. Pour les mêmes motifs que ceux exposés au point 17, le moyen tiré de l'absence de nécessité de l'expropriation et de la cession de leur parcelle, au regard des dispositions des articles L. 132-1 et R.132-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ne peut, en tout état de cause, qu'être écarté.

21. Il résulte de tout ce qui précède que les consorts B... 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.

Sur les frais liés au litige :

22. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que l'Etat, qui n'a pas la qualité de partie perdante, verse aux requérants la somme qu'ils réclament au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge des consorts B... le versement à la commune de Nîmes de la somme qu'elle demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1er : La requête des consorts B... est rejetée.

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

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à Mme D..., Jeanne A... veuve B..., M. C..., Boris B..., à M. A..., Jean-Claude B..., au ministre de l'intérieur et des outre-mer et à la commune de Nîmes.

Copie en sera adressée au préfet du Gard.

Délibéré après l'audience du 7 mai 2024 à laquelle siégeaient :

Mme Geslan-Demaret, présidente de chambre,
Mme Blin, présidente assesseure,
M. Teulière, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 23 mai 2024.

Le rapporteur,
T. Teulière

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.

2

N° 22TL21103

Analyse

Abstrats

CETAT34-02-02 Expropriation pour cause d'utilité publique. - Règles générales de la procédure normale. -
Acte déclaratif d'utilité publique.

CETAT34-02-03 Expropriation pour cause d'utilité publique. - Règles générales de la procédure normale. -
Arrêté de cessibilité.

[Retour n°22TL21103](#)

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NÎMES

N° 2100754

M. et Mme B

M. Aymard
Rapporteur

Mme Bala
Rapporteuse publique

Audience du 30 avril 2024
Décision du 21 mai 2024

135-02-02-03-01
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Nîmes
(4ème chambre)

Vu la procédure suivante :

Par un jugement n° 2100754 du 4 juillet 2023, le tribunal administratif, avant de statuer sur la requête de M. et Mme B, représentés par Me Colliou, tendant à l'annulation de l'arrêté du préfet du Gard en date du 3 décembre 2020 déclarant d'utilité publique l'expropriation de biens immobiliers exposés à un risque naturel majeur d'inondation sur le territoire des communes d'Aramon, Collias et Remoulins et portant cessibilité des terrains nécessaires en vue de la mise en sécurité des occupants, en tant que cet arrêté concerne les parcelles D166, D858 et D174 dont ils sont propriétaires :

1°) a constaté que l'arrêté contesté était affecté d'un vice de procédure relatif à l'estimation des dépenses figurant dans le dossier d'enquête publique prévu par l'article R. 112-5 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;

2°) a retenu que ce vice pouvait être régularisé par l'établissement d'une estimation sommaire des dépenses au titre des parcelles composant la propriété de M. et Mme B correspondant à la valeur de ces parcelles au mois d'août 2020 et, en cas d'écart substantiel entre cette estimation et celle de 205 000 euros qui avait été retenue, par l'engagement d'une nouvelle enquête publique, en précisant que, eu égard aux modalités de régularisation ainsi fixées, les mesures de régularisation devront être notifiées au tribunal dans un délai de huit mois, à compter du jugement du 4 juillet 2023 ;

3°) a décidé de surseoir à statuer sur la requête de M. et Mme B jusqu'à ce que, le cas échéant, la préfète du Gard procède à la transmission de l'arrêté de régularisation pris après le respect des modalités mentionnées au 3°.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 12 février 2024 et le 3 avril 2024, le préfet du Gard conclut au rejet de la requête.

Par un mémoire, enregistré le 19 mars 2024, M. et Mme B indiquent maintenir leurs conclusions.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- 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 M. Aymard,
- les conclusions de Mme Bala, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

Sur les conclusions à fin d'annulation :

De première part, aux termes de l'article L. 561-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : « Sans préjudice des dispositions prévues au 5° de l'article L. 2212-2 et à l'article L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales, lorsqu'un risque prévisible de mouvements de terrain, ou d'affaissements de terrain dus à une cavité souterraine, d'avalanches, de crues torrentielles ou à montée rapide ou de submersion marine menace gravement des vies humaines, l'Etat peut déclarer d'utilité publique l'expropriation par lui-même, les communes ou leurs groupements et les établissements publics fonciers, des biens exposés à ce risque, dans les conditions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et sous réserve que les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que les indemnités d'expropriation. / (...) ».

De deuxième part, aux termes de l'article aux termes de l'article R. 112-5 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique : « Lorsque la déclaration d'utilité publique est demandée en vue de l'acquisition d'immeubles, ou lorsqu'elle est demandée en vue de la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'urbanisme importante et qu'il est nécessaire de procéder à l'acquisition des immeubles avant que le projet n'ait pu être établi, l'expropriant adresse au préfet du département où sont situés les immeubles, pour qu'il soit soumis à l'enquête, un dossier comprenant au moins : / 1° Une notice explicative ; / 2° Le plan de situation ; / 3° Le périmètre délimitant les immeubles à exproprier ; / 4° L'estimation sommaire du coût des acquisitions à réaliser. ». L'obligation ainsi faite par ces dispositions à l'autorité qui poursuit la déclaration d'utilité publique de travaux ou d'ouvrages a pour but de permettre à tous les intéressés de s'assurer que ces travaux ou ouvrages, compte tenu de leur coût total réel, tel qu'il peut être raisonnablement apprécié à l'époque de l'enquête, ont un caractère d'utilité publique.

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

A la suite du jugement avant dire-droit rendu le 4 juillet 2023 par le tribunal administratif de Nîmes sollicitant une estimation sommaire des dépenses au titre des parcelles composant la propriété de M. et Mme B

correspondant à la valeur de ces parcelles au mois d'août 2020, le préfet du Gard produit à l'instance une évaluation établie par le pôle d'évaluation domaniale de la direction départementale des finances publiques du Gard, qui fait état d'un montant de dépense globale pour l'acquisition de ces biens de 391 000 euros. Alors que cette estimation est effectuée à la date du 5 décembre 2023, le préfet du Gard précise, dans son mémoire enregistré le 12 février 2024, que le pôle d'évaluation domaniale de la direction départementale des finances publiques du Gard ne peut pas déterminer la valeur des biens en cause à une date antérieure à celle du 5 décembre 2023. Dans ces conditions, la valeur des biens de M. et Mme B doit être regardée comme n'excédant pas 391 000 euros à la date de l'enquête publique, de sorte que cette valeur reste très sensiblement inférieure au coût de mise en place de digues évalué, selon le dossier d'enquête publique à 1 500 000 euros pour la propriété de M. et Mme B. Il suit de là, eu égard aux dispositions de l'article L. 561-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et au caractère nettement plus coûteux des moyens de sauvegarde et de protection par rapport à l'indemnité d'expropriation, que la circonstance que l'estimation des biens de M. et Mme B telle que mentionnée dans le dossier d'enquête publique soit fondée sur une valorisation établie en 2014 n'a pas, dans les circonstances de l'espèce, été susceptible d'influencer le sens de l'arrêté pris par le préfet du Gard, ni privé les intéressés d'une garantie. Par suite, le moyen tiré de l'irrégularité du dossier d'enquête publique en matière d'estimation du coût de l'opération doit être écarté.

Il résulte de ce qui précède que les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation de l'arrêté du 3 décembre 2020 qu'ils contestent.

Sur les conclusions présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

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.

D E C I D E :

Article 1er : La requête de M. et Mme B est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à M. et Mme B et au ministre de l'intérieur et des outre-mer.

Délibéré après l'audience du 30 avril 2024, à laquelle siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 21 mai 2024.

[Retour n°2100754](#)

Cour Administrative d'Appel de TOULOUSE

2ème chambre

N° 22TL21490

Présidente
Mme GESLAN-DEMARET
Rapporteur
M. TEULIERE
Rapporteur public
Mme TORELLI

RÉPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Avocats : KOSSEVA-VENZAL

Lecture du mardi 02 juillet 2024

C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Le syndicat Sud Santé Sociaux de Haute-Garonne a demandé au tribunal administratif de Toulouse d'annuler le règlement intitulé guide de gestion du temps de travail du personnel non médical soumis pour avis au comité technique d'établissement le 20 décembre 2018 par le centre hospitalier universitaire de Toulouse et publié le 25 janvier 2019.

Par un jugement n° 1901500 du 5 mai 2022, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande ainsi que les conclusions présentées par le centre hospitalier universitaire de Toulouse sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Procédure devant la cour :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 30 juin 2022 et 24 avril 2023, ainsi qu'un mémoire, enregistré le 5 février 2024, qui n'a pas été communiqué, le syndicat Sud Santé Sociaux de Haute-Garonne, représenté par Me Kosseva-Venzal, demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement du tribunal administratif de Toulouse en date du 5 mai 2022 ;

2°) d'annuler le guide de la gestion du temps de travail en ce qu'il a de contraire au décret n°2002-9 du 4 janvier 2002 ;

3°) d'ordonner au centre hospitalier universitaire de Toulouse de prendre une décision permettant une mise en conformité avec les dispositions du décret n°2002-9 du 4 janvier 2002 et notamment de retirer les fiches non conformes ou, à tout le moins, de procéder au réexamen de sa demande, dans un délai de 15 jours suivant la notification de l'arrêt à intervenir et sous astreinte de 100 euros par jour de retard ;

4°) d'ordonner au centre hospitalier universitaire de Toulouse de consulter le comité technique d'établissement et de modifier le guide de gestion du temps de travail ou, à tout le moins, de procéder au

réexamen de sa demande, dans un délai de 15 jours suivant la notification de l'arrêt à intervenir et sous astreinte de 100 euros par jour de retard ;

5°) de mettre à la charge du centre hospitalier universitaire de Toulouse les dépens et une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- sa requête est recevable dès lors que le guide de la gestion du temps de travail présente un caractère impératif ;
- le tribunal a commis une erreur de droit et dénaturé les pièces du dossier concernant l'organisation du temps de travail ; le guide de gestion du temps de travail a prévu, dans le cadre au point 3.7 de sa fiche n°8 et au point 2.7.3 de sa fiche n°13, un régime dérogatoire concernant le repos dominical, irrégulier dans la mesure où tout agent doit bénéficier d'un dimanche de repos sur deux semaines ; le centre hospitalier universitaire a ainsi mis en place une pratique illégale contraire à l'article 6 du décret n°2002-9 du 4 janvier 2002 en ce qu'elle peut générer deux dimanches travaillés consécutifs ; il apporte la preuve de ce que des agents ont travaillé deux dimanches consécutifs ; l'argumentation présentée relative à un cycle de quatre semaines ne saurait être retenue ;
- le tribunal a commis une erreur de droit et dénaturé les pièces du dossier concernant les cycles de travail ; le guide de gestion du temps de travail, en ce qu'il considère le cycle de travail comme théorique, prévisionnel et individuel, en page 3 de la fiche n°14, est contraire à l'esprit des articles 8 et 9 du décret ; ce document prévoit également sur certains cycles de travail des vacations ou items marqués en W, définis comme des jours laissés à la discrétion du chef de service, pouvant correspondre à des congés annuels, des repos, jours RTT ou heures travaillées sans plus de précisions quant aux bornes et amplitudes horaires ; des capacités d'auto-remplacement non identifiées et non identifiables sont contraires aux dispositions de l'article 9 du décret, dans la mesure où une semaine entière peut être laissée à la discrétion du chef de service ; l'intégration d'un tel item ne répond pas à l'exigence d'une définition précise du cycle de travail ; l'absence de définition et de précision des vacations W amène au dépassement des bornes du temps de travail effectif ; des vacations marquées en W variant d'un cycle à l'autre méconnaissent l'esprit du décret ;
- le tribunal a commis une erreur de droit et dénaturé les pièces du dossier quant à l'indemnisation des congés annuels non pris des agents licenciés, révoqués ou démissionnaires ; la fiche n°8, en son point 3.17, instaure une pratique illégale, contraire à l'article 7 de la directive n°2003/88 CE en ce qu'elle prévoit qu'un agent démissionnaire, licencié ou révoqué en cours d'année, qui n'a pu prendre ses congés, ne peut être indemnisé.

Par un mémoire en défense, enregistré le 22 mars 2023, et un mémoire, enregistré le 23 janvier 2024, le centre hospitalier universitaire de Toulouse, représenté par Me Sabatté, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mis à la charge du syndicat Sud Santé Sociaux de Haute-Garonne le versement d'une somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir qu'aucune des dispositions du guide dont l'annulation est demandée ne revêt le caractère d'une décision faisant grief et que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 7 février 2024, la clôture de l'instruction a été fixée au 1er mars 2024. Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la directive n° 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 ;
- la loi n°86-33 du 9 janvier 1986 ;
- le décret n°2002-9 du 4 janvier 2002 ;
- le décret n°2003-507 du 11 juin 2003 ;
- 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. Thierry Teulière, premier conseiller,
- les conclusions de Mme Michèle Torelli, rapporteure publique,
- les observations de Me Kosseva-Venzal, représentant le syndicat Sud Santé Sociaux de Haute-Garonne et les observations de Me Sabatté, représentant le centre hospitalier universitaire de Toulouse.

Considérant ce qui suit :

1. Le centre hospitalier universitaire de Toulouse a rédigé un guide de gestion du temps de travail sous forme de fiches thématiques dont une première version a été présentée au comité technique d'établissement le 3 mars 2017. Le 20 décembre 2018, il a soumis pour avis au comité technique d'établissement une version actualisée de ce guide, lequel a émis un avis défavorable. Par une note d'information électronique du 25 janvier 2019, le directeur général du centre hospitalier universitaire de Toulouse a informé les agents de la diffusion du guide comprenant un ensemble de quarante fiches thématiques actualisées sur le site intranet de l'établissement. Par un jugement n° 1901500 du 5 mai 2022, le tribunal administratif de Toulouse a notamment rejeté la demande d'annulation de ce guide, présentée par le syndicat Sud Santé Sociaux de Haute-Garonne, lequel relève appel de ce jugement.

Sur la fin de non-recevoir :

2. Les documents de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisés ou non, tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif peuvent être déférés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre.

3. En l'espèce, le guide de gestion du temps de travail litigieux constitue un document de portée générale à caractère interprétatif, qui peut être déféré au juge de l'excès de pouvoir dès lors qu'il est susceptible d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation des personnels de l'établissement concerné. Par suite, la fin de non recevoir tirée de l'absence de décision faisant grief doit être écartée. Sur le bien-fondé du jugement :

4. Aux termes des dispositions de l'article 6 du décret susvisé du 4 janvier 2002 relatif au temps de travail et à l'organisation du travail dans les établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière : " L'organisation du travail doit respecter les garanties ci-après définies. / La durée hebdomadaire de travail effectif, heures supplémentaires comprises, ne peut excéder 48 heures au cours d'une période de 7 jours. / Les agents bénéficient d'un repos quotidien de 12 heures consécutives minimum et d'un repos hebdomadaire de 36 heures consécutives minimum. / Le nombre de jours de repos est fixé à 4 jours pour 2 semaines, deux d'entre eux, au moins, devant être consécutifs, dont un dimanche. ".

5. En vertu de ces dispositions, l'organisation du travail doit comprendre au moins un dimanche de repos par période de deux semaines. Le terme de " semaines " figurant au dernier alinéa de l'article 6 précité renvoie à une semaine calendaire prédéterminée. Par suite, la période de référence de deux semaines ne pouvant être appréciée de manière glissante, ces dispositions n'interdisent pas de travailler deux dimanches consécutifs.

6. Il ressort des termes des points 3.7 de la fiche n° 8 et 2.7.3 de la fiche n° 13 du guide de gestion du temps de travail, qu'en période de congés annuels, les agents ont la possibilité d'échanger entre eux des vacances, à titre exceptionnel et sur validation de l'encadrement, afin de permettre les départs en congés sur un week-end et de favoriser ainsi la qualité de la période de congés. Les points en litige précisent que : " Dans ces conditions, pour les agents qui ne sont pas en congés, le planning peut générer, dans certains cas, deux dimanches travaillés consécutifs. Dans ce cas, les droits aux 4 repos hebdomadaires doivent être respectés sur la quatorzaine. ". Le syndicat requérant a produit des plannings d'infirmiers de l'unité de soins cardiologie en 2020 et de chirurgie colorectale en 2021 de nature à établir que des agents ont pu être amenés à travailler pendant la période d'été deux dimanches consécutifs, en remplacement de collègues partis en congés annuels. Cependant, en ce qu'ils prévoient et permettent le travail d'un agent deux dimanches consécutifs, ces points du guide ne sont pas contraires aux dispositions précitées de l'article 6 du décret du 4 janvier 2002, dans la mesure où ces dernières n'interdisent pas, ainsi qu'il a été dit au point précédent, de travailler deux dimanches consécutifs.

7. Aux termes de l'article 8 du décret précité du 4 janvier 2002 : " L'aménagement et la répartition des horaires de travail sont fixés par le chef d'établissement, après avis du comité technique d'établissement ou du comité technique et compte tenu de la nécessité d'assurer la continuité des soins ou de la prise en charge des usagers, les dimanches, les jours fériés et la nuit. " L'article 9 de ce décret dispose : " Le travail est organisé selon des périodes de référence dénommées cycles de travail définis par service ou par fonctions et arrêtés par le chef d'établissement après avis du comité technique d'établissement ou du comité technique. / Le cycle de travail est une période de référence dont la durée se répète à l'identique d'un cycle à l'autre et ne peut être inférieure à la semaine ni supérieure à douze semaines ; le nombre d'heures de travail effectué au cours des semaines composant le cycle peut être irrégulier. / Il ne peut être accompli par un agent plus de 44 heures par semaine. / Les heures supplémentaires et repos compensateurs sont décomptés sur la durée totale du cycle. Les repos compensateurs doivent être pris dans le cadre du cycle de travail ".

8. En l'espèce, d'une part, le syndicat requérant persiste en appel à soutenir que la page 3 de la fiche n° 14 méconnaît les dispositions précitées des articles 8 et 9 du décret du 4 janvier 2002 en ce que le cycle de travail y est considéré comme théorique, prévisionnel et surtout individuel. Toutefois, les circonstances que ce cycle soit défini par service ou par nature de fonctions et que sa durée se répète à l'identique n'impliquent pas nécessairement une organisation homogène du travail, au sein du cycle, pour les différents agents d'un même service ou exerçant les mêmes fonctions ou une reproduction à l'identique de l'organisation du travail au sein de chaque cycle et les dispositions précitées ne font dès lors pas obstacle à l'élaboration de plannings individuels.

D'autre part, si le syndicat persiste en appel à soutenir que les vacations identifiées en W dans le cycle de travail, non paramétrées et laissées à la discrétion du chef de service, correspondant à des jours de travail mais indéterminés et incertains, méconnaissent l'article 9 du décret, il n'établit pas que l'intégration dans le cycle de travail de ces jours travaillés, destinés à assurer le remplacement d'agents en congés ou en repos réglementaires afin d'assurer la continuité du service public hospitalier ainsi que la qualité des soins et le maintien des compétences par fonctions et par service, induirait, en elle-même, une méconnaissance des dispositions du décret qu'il invoque. Le syndicat requérant a versé aux débats des plannings de service montrant que certains agents ont pu être amenés à travailler plus de 48 heures sur 7 jours glissants. Ces éléments établissent seulement l'irrégularité de tels plannings mais ne sont, en eux-mêmes, pas de nature à démontrer que l'intégration de jours W dans le cycle de travail constituerait une pratique contraire aux dispositions du décret du 4 janvier 2002, ni que cette pratique serait à l'origine de l'élaboration des plannings irréguliers produits et du dépassement dénoncé pour certains agents et à certaines périodes des bornes du temps de travail effectif.

Il est d'ailleurs précisé en page 6 de la fiche n° 14, au point 2.3.2, que les jours W peuvent correspondre à des heures travaillées " dans le respect de la réglementation et [d'un] maximum 12 heures d'amplitude ". Enfin, eu égard à la portée juridique claire de ces dispositions, le moyen tiré de la méconnaissance de l'esprit des articles 8 et 9 du décret doit être écarté comme inopérant.

9. Aux termes de l'article 7 de la directive n° 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 relative à certains aspects de l'aménagement du temps de travail : " 1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que tout travailleur bénéficie d'un congé annuel payé d'au moins quatre semaines, conformément aux conditions d'obtention et d'octroi prévues par les législations et/ou pratiques nationales / 2. La période minimale de congé annuel payé ne peut être remplacée par une indemnité financière, sauf en cas de fin de relation de travail ". En application du B de l'annexe I de cette directive, le délai de transposition de cet article était fixé au 23 mars 2005. Ces dispositions, telles qu'interprétées par la Cour de justice des Communautés européennes dans son arrêt C-350/06 et C-520/06 du 20 janvier 2009, font obstacle, d'une part, à ce que le droit au congé annuel payé qu'un travailleur n'a pas pu exercer pendant une certaine période, parce qu'il était placé en congé de maladie pendant tout ou partie de la période en cause, s'éteigne à l'expiration de celle-ci et, d'autre part, à ce que, lorsqu'il est mis fin à la relation de travail, tout droit à indemnité financière soit dénié au travailleur qui n'a pu, pour cette raison, exercer son droit au congé annuel payé. Ce droit au report ou, lorsqu'il est mis fin à la relation de travail, à indemnisation financière, s'exerce toutefois, en l'absence de dispositions sur ce point dans le droit national, dans la limite de quatre semaines par année de référence prévue par les dispositions citées ci-dessus de l'article 7 de la directive.

10. En l'espèce, il ressort des termes du point 3.17 de la fiche n° 8 du guide en litige qu'aucune indemnité compensatrice ne peut être demandée par un agent titulaire démissionnaire ou révoqué lorsqu'il n'a pas pris ses congés. Ces dispositions, qui ne peuvent, en l'absence de toute précision en ce sens, être interprétées comme visant uniquement le cas d'un agent qui n'aurait volontairement pas souhaité solder ses congés, excluent ainsi toute indemnisation des congés qui n'auraient pu être pris par un agent titulaire démissionnaire ou révoqué en cours d'année, quel qu'en soit le motif, ce qui inclut nécessairement le cas de congés qui n'auraient pu être pris du fait de la maladie avant la fin de la relation de travail de l'agent concerné. Si le centre hospitalier universitaire de Toulouse fait valoir en défense que ces dispositions doivent être lues de manière combinée avec le point 2.12 de la même fiche, relatif à l'indemnisation des congés non pris en cas de cessation définitive d'activité, de maladie, d'inaptitude physique ou de décès, le point litigieux ne comporte cependant aucun renvoi à ce point 2.12. Par suite, en ce qu'elles excluent sans prévoir d'exception toute indemnisation des congés non pris par l'agent titulaire démissionnaire ou révoqué en cours d'année, les dispositions en litige sont, dans cette mesure, incompatibles avec les dispositions de l'article 7 de la directive et, par suite, illégales.

11. Il résulte de tout ce qui précède que le syndicat Sud Santé Sociaux de Haute-Garonne est seulement fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande à fin d'annulation des dispositions du guide de gestion du temps de travail en tant qu'il exclut, en son point 3.17 de la fiche n° 8, toute indemnisation des congés non pris d'agents titulaires démissionnaires ou révoqués en cours d'année.

Sur les conclusions à fin d'injonction sous astreinte :

12. Eu égard au motif d'annulation retenu, le présent arrêt implique seulement la mise en conformité du point 3.17 de la fiche n° 8 du guide de gestion du temps de travail au droit applicable tel qu'exposé au point 9. Il est enjoint au directeur général du centre hospitalier universitaire de Toulouse d'y procéder, dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent arrêt. Il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les frais liés au litige :

13. En l'absence de dépens, les conclusions présentées par le syndicat Sud Santé Sociaux de Haute-Garonne sur le fondement des dispositions de l'article R. 761-1 du code de justice administrative doivent être rejetées.

14. D'une part, les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge du syndicat Sud Santé Sociaux de Haute-Garonne, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que le centre hospitalier universitaire de Toulouse demande au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens. D'autre part, il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par le syndicat Sud Santé Sociaux de Haute-Garonne au titre des mêmes dispositions.

D E C I D E :

Article 1er : Le jugement n° 1901500 du 5 mai 2022 du tribunal administratif de Toulouse, ensemble le guide de gestion du temps de travail en tant qu'il exclut, en son point 3.17 de la fiche n° 8, toute indemnisation des congés non pris d'agents titulaires démissionnaires ou révoqués en cours d'année, sont annulés.

Article 2 : Il est enjoint au directeur général du centre hospitalier universitaire de Toulouse de procéder à la mise en conformité au droit applicable du point 3.17 de la fiche n° 8 du guide de gestion du temps de travail dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent arrêt.

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

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié au syndicat Sud Santé Sociaux de Haute-Garonne et au centre hospitalier universitaire de Toulouse.

Délibéré après l'audience du 18 juin 2024 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 2 juillet 2024. Le rapporteur,
T. Teulière
La présidente,
A. Geslan-Demaret
La greffière,
M-M. Maillat

La République mande et ordonne à la ministre du travail, de la santé et des solidarités, 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 du présent arrêt.

Analyse

CETAT36-11 Fonctionnaires et agents publics. - Dispositions propres aux personnels hospitaliers.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NIMES

N° 2101733

Mme R

M. Chaussard
Rapporteur

Mme Vosgien
Rapporteuse publique

Audience du 21 mars 2024
Décision du 4 avril 2024

36-05-04-04.
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Tribunal administratif de Nîmes
2ème chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 31 mai 2021 et le 4 mars 2022, Mme R, représentée par Me Expert de la SCP BCEP, demande au tribunal :

1°) d'annuler les arrêtés du 22 janvier 2021 par lesquels le maire de la commune de Nîmes l'a placée en position de congé de proche aidant non rémunéré, d'une part, de manière fractionnée du 9 novembre 2020 au 30 novembre 2020 et, d'autre part, pour une période continue du 1er décembre 2020 au 8 mai 2021 ;

2°) d'enjoindre à la commune de Nîmes de régulariser sa situation administrative et financière dans le délai d'un mois à compter du jugement à intervenir ;

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

Elle soutient que :

-sa requête est recevable dès lors que les arrêtés attaqués lui ont été adressés par courrier simple le 21 avril 2021 ;

-les arrêtés attaqués sont des décisions défavorables qui sont entachées d'une insuffisance de motivation en droit et en fait ;

-ils sont entachés d'une erreur de droit dès lors qu'elle n'a pas sollicité un congé de proche aidant pour une période continue mais uniquement pour une période fractionnée de 90 jours entre le 9 novembre 2020 et le 27 mai 2021 ;

-son temps de travail est annualisé et les périodes de jours non travaillés en période scolaire ou en dehors de périodes scolaires sont des périodes d'activité ouvrant droit à rémunération.

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 février 2022, la commune de Nîmes, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 1 500 euros soit mise à la charge de la requérante au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les arrêtés attaqués ne sont pas des décisions défavorables dès lors qu'ils répondent favorablement à la demande de congé de proche aidant présentée par la requérante et, au surplus, exposent les motifs de fait et de droit qui en constituent le fondement ;
- la commune n'était pas tenue d'accorder le congé de proche aidant à Mme R dès lors que son décret d'application n'est entré en vigueur que le 10 décembre 2020 alors que la demande de l'intéressé date du 27 octobre 2020 et concerne la période comprise entre le 9 novembre 2020 et le 8 mai 2021 ;
- la demande de congé de proche aidant de Mme R portant sur l'ensemble des jours normalement travaillés ne peut être considérée comme une demande de proche aidant fractionnée ;
- le congé de proche aidant n'ouvre pas droit à rémunération de telle sorte que c'est à bon droit que les arrêtés attaqués prévoient que les périodes en litige ne sont pas rémunérées.

Par courriers en date du 4 juin 2021, Mme R et la commune de Nîmes ont été invitées à se prononcer sur l'opportunité de recourir à une médiation, sur le fondement de l'article L. 213-7 du code de justice administrative.

Par un courrier en date du 24 juin 2021, la commune de Nîmes déclare s'opposer au recours à une médiation.

Par ordonnance du 23 mai 2023, la clôture de l'instruction a été fixée au 23 juin 2023 à 12 heures.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ;
- le décret n°92-850 du 28 août 1992 ;
- le décret n°2000-815 du 25 août 2000 ;
- le décret n°2001-623 du 12 juillet 2001 ;
- le décret n° 2020-1557 du 8 décembre 2020 ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Chaussard,
- les conclusions de Mme Vosgien, rapporteure publique,
- et les observations de Me Callens, représentant Mme R, et de Mme P pour la commune de Nîmes.

Considérant ce qui suit :

1. Agent technique spécialisée des écoles maternelles (ATSEM) au sein de la commune de Nîmes, Mme R exerce ses missions à temps partiel à hauteur de 90% d'une quotité de travail à temps plein. Elle a sollicité le 27 octobre 2020 auprès de la commune de Nîmes, qui en a accusé réception le 30 octobre 2020, le bénéfice d'un congé de proche aidant de manière fractionnée pour un total de 90 jours couvrant la période comprise entre le mois de novembre 2020 et le mois de mai 2021. Par deux arrêtés du 22 janvier 2021, lesquels ont été notifiés par courrier simple le 21 avril 2021, le maire de la commune de Nîmes a placé Mme R en position de congé de proche aidant non rémunéré, d'une part, de manière fractionnée du 9 novembre 2020 au 30 novembre 2020 et, d'autre part, pour une période continue du 1er décembre 2020 au 8 mai 2021. Mme R demande au tribunal l'annulation de ces arrêtés en tant qu'ils l'ont placée, en fait et eu égard à son cycle de travail, en congé de proche aidant pour une période continue alors qu'elle a en sollicité le bénéfice pour des périodes fractionnées.

Sur le cadre juridique applicable du litige :

2. La commune de Nîmes soutient qu'elle n'était pas tenue d'accorder à Mme R un congé de proche aidant dès lors que le décret du 8 décembre 2020 le mettant en œuvre est entré en vigueur le 10 décembre 2020 et que la demande de la requérante date du 27 octobre 2020 pour un congé commençant à courir à compter du mois de novembre 2020. La commune de Nîmes doit ainsi être regardée comme soutenant que le décret du 8 décembre 2020 n'est pas applicable au présent litige. S'il est constant que la demande de Mme R ainsi que le début du congé sollicité sont antérieurs à l'entrée en vigueur du décret du 8 décembre 2020 définissant les modalités de mise en œuvre du congé de proche aidant, les arrêtés attaqués sont postérieurs à ce dernier. Ainsi, en statuant sur la demande de Mme R postérieurement à l'entrée en vigueur du décret du 8 décembre 2020, le maire de la commune de Nîmes était tenu de faire application de ce décret qui, au surplus, ne comporte aucune disposition transitoire relative au traitement des demandes présentées avant à son entrée en vigueur. Par suite, Mme R est fondée à se prévaloir du décret du 8 décembre 2020 à l'appui de ses conclusions d'annulation des arrêtés attaqués du 22 janvier 2021.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

3. 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 : / (...) 6° Refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ; (...) ».

4. Il ressort des termes des arrêtés attaqués qu'ils comportent l'ensemble des considérations de droit et de fait qui les fondent. Ils visent les textes dont ils font application, la demande de Mme R ainsi que le certificat médical produit à l'appui de cette dernière et précisent enfin que l'intéressée remplit les conditions pour bénéficier d'un congé de proche aidant. Par suite, le moyen tiré de l'insuffisance de motivation doit être écarté.

5. En second lieu, aux termes l'article 57 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale dans sa rédaction applicable au litige : « Le fonctionnaire en activité a droit : / (...) 10° bis A un congé de proche aidant d'une durée maximale de trois mois renouvelable et dans la limite d'un an sur l'ensemble de la carrière lorsque l'une des personnes mentionnées à l'article L. 3142-16 du code du travail présente un handicap ou une perte d'autonomie d'une particulière gravité. Le congé de proche aidant peut être fractionné ou pris sous la forme d'un temps partiel. Pendant le congé de proche aidant, le fonctionnaire n'est pas rémunéré. La durée passée dans le congé de proche aidant est assimilée à une période de service effectif et est prise en compte pour la constitution et la liquidation des droits à pension ; (...) ». Aux termes de l'article 2 du décret du 8 décembre 2020 relatif au congé de proche aidant dans la fonction publique : « Le congé de proche aidant se prend selon la ou les modalités suivantes : / 1° Pour une période continue ; / 2° Pour une ou plusieurs périodes fractionnées d'au moins une journée ; / 3° Sous la forme d'un service à temps partiel. ». Aux termes de l'article 2 du décret du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature : « La durée du travail effectif s'entend comme le temps pendant lequel les agents sont à la disposition de leur employeur et doivent se conformer à ses directives sans pouvoir vaquer librement à des occupations personnelles. ». Aux termes de l'article 4 du même décret : « Le travail est organisé selon des périodes de référence dénommées cycles de travail. Les horaires de travail sont définis à l'intérieur du cycle, qui peut varier entre le cycle hebdomadaire et le cycle annuel de manière que la durée du travail soit conforme sur l'année au décompte prévu à l'article 1er. (...) ». Aux termes de l'article 1 du décret du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale : « Les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail applicables aux agents des collectivités territoriales et des établissements publics en relevant sont déterminées dans les conditions prévues par le décret du 25 août 2000 susvisé sous réserve des dispositions suivantes. ». Aux termes de l'article 4 du même décret : « L'organe délibérant de la collectivité ou de

l'établissement détermine, après avis du comité technique compétent, les conditions de mise en place des cycles de travail prévus par l'article 4 du décret du 25 août 2000 susvisé. (...) ».

6. D'une part, les dispositions précitées permettent d'organiser le temps de travail selon un cycle de travail annuel et ne font pas obstacle à ce qu'un planning individuel annuel identifie les jours de travail effectifs ainsi que leur quotité horaire.

7. D'autre part, il résulte des mêmes dispositions que si le congé de proche aidant est assimilé à une période de service effectif, il ne peut être sollicité que pour des périodes correspondant à des jours de travail effectifs au sens des dispositions précitées de l'article 2 du décret du 25 août 2000.

8. Au cas d'espèce, il ressort de la comparaison du calendrier des jours pour lesquels Mme R sollicitait des congés de proche aidant, lequel figurait dans sa demande, avec son planning annuel de travail, que ces jours correspondaient, pour la période comprise entre le 1er décembre 2020 et le 8 mai 2021, à une période continue de travail effectif. Les autres jours correspondant non pas à des jours de travail effectifs mais à des jours de récupération durant les congés scolaires. Ainsi, c'est à bon droit que la demande de Mme R a été regardée comme tendant au bénéfice du congé de proche aidant pour une période continue entre le 1er décembre 2020 et le 8 mai 2021. Par suite, en plaçant l'intéressée en congé de proche aidant pour une période continue du 1er décembre 2020 au 8 mai 2021 le maire de la commune de Nîmes n'a pas méconnu les dispositions de l'article 2 du 8 décembre 2020 relatif au congé de proche aidant dans la fonction publique.

9. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation présentées par Mme R doivent être rejetées ainsi que, par voie de conséquence, ses conclusions aux fins d'injonction.

Sur les frais liés au litige :

10. Les dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative font obstacles à ce que soit mise à la charge de la commune de Nîmes, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que Mme R demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de Mme R la somme demandée par la commune de Nîmes au même titre.

D É C I D E :

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

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

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à Mme R et à la commune de Nîmes.

Délibéré après l'audience du 21 mars 2024, à laquelle siégeaient :

Mme Boyer, présidente,
M. Chaussard, premier conseiller,
M. Chevillard, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 4 avril 2024.

[Retour 2101733](#)

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE TOULOUSE

N° 2303092

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mme X

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Quessette
Rapporteur

Tribunal administratif de Toulouse
4ème chambre

Mme Matteaccioli
Rapporteur public

Audience du 19 janvier 2024
Décision du 28 février 2024

38-07-02
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 31 mai 2023 et le 25 septembre 2023, Mme X, représentée par Me Francos, demande au tribunal :

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

2°) d'annuler la décision du 24 mai 2023 par laquelle le préfet de la Haute-Garonne a mis fin à sa prise en charge au titre du dispositif hôtelier d'urgence ;

3°) d'enjoindre au préfet de la Haute-Garonne de la reprendre en charge au titre de l'hébergement d'urgence dans un délai de quarante-huit heures à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;

4°) de mettre à la charge de l'État les entiers dépens du procès et la somme de 2 000 euros à verser à son conseil sur le fondement combiné des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et du deuxième alinéa de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, ou dans l'hypothèse où elle ne serait pas admise à l'aide juridictionnelle, de mettre à la charge de l'État cette même somme à lui verser sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la décision attaquée est insuffisamment motivée en droit et en fait ;
- elle est entachée d'une erreur de droit et d'une erreur d'appréciation dans l'application des articles L. 345-2, L. 345-2-2 et L. 345-2-3 du code de l'action sociale et des familles ;
- elle est entachée d'une erreur d'appréciation de sa situation personnelle et de ses conséquences sur sa situation personnelle.

Par un mémoire en défense, enregistré le 25 août 2023, le préfet de la Haute-Garonne conclut au rejet de la requête de Mme X.

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

Mme X a été admise au bénéfice de l'aide juridictionnelle totale par une décision du 3 octobre 2023.

Vu :

- l'ordonnance n° 2303107 du 19 juin 2023 du juge des référés du tribunal, - les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'action sociale et des familles,
- le code des relations entre le public et l'administration,
- 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.

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

Le rapport de M. Quessette, rapporteur, a été entendu au cours de l'audience publique.

La clôture de l'instruction est intervenue après appel de l'affaire à l'audience, en application de l'article R. 772-9 du code de justice administrative.

Considérant ce qui suit :

1. Mme X a été prise en charge dans le cadre du dispositif hôtelier d'hébergement d'urgence le 15 mai 2020. Par décision en date du 24 mai 2023, le préfet de la Haute-Garonne a édicté à son encontre une décision de fin de prise en charge au titre de l'hébergement d'urgence à compter du 1er juin 2023. Par une ordonnance du 19 juin 2023, le juge des référés du tribunal administratif de Toulouse a suspendu l'exécution de la décision du 24 mai 2023.

Sur les conclusions à fin d'admission à l'aide juridictionnelle à titre provisoire :

2. Par une décision du 3 octobre 2023, postérieure à l'introduction de la requête, Mme X a été admise au bénéfice de l'aide juridictionnelle totale. Par suite, sa demande tendant à être admise, à titre provisoire, au bénéfice de l'aide juridictionnelle est devenue sans objet. Dès lors, il n'y a pas lieu d'y statuer.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

3. Aux termes des dispositions de l'article L. 345-2 du code de l'action sociale et des familles : « Dans chaque département est mis en place, sous l'autorité du représentant de l'Etat, un dispositif de veille sociale chargé d'accueillir les personnes sans abri ou en détresse, de procéder à une première évaluation de leur situation médicale, psychique et sociale et de les orienter vers les structures ou services qu'appelle leur état. Cette orientation est assurée par un service intégré d'accueil et d'orientation, dans les conditions définies par la convention conclue avec le représentant de l'Etat dans le département, prévue à l'article L. 345-2-4. / Ce dispositif fonctionne sans interruption et peut être saisi par toute personne, organisme ou collectivité ». Aux termes des dispositions de l'article L. 345-2-2 de ce code : « Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence. / Cet hébergement d'urgence doit lui permettre, dans des conditions d'accueil conformes à la dignité de la personne humaine et garantissant la sécurité des biens et des personnes, de bénéficier de prestations assurant le gîte, le couvert et l'hygiène, une première évaluation médicale, psychique et sociale, réalisée au sein de la structure d'hébergement ou, par convention, par des professionnels ou des organismes extérieurs et d'être orientée vers tout professionnel ou toute structure susceptibles de lui apporter l'aide justifiée par son état, notamment un centre d'hébergement et de réinsertion sociale, un hébergement de stabilisation, une pension de famille, un logement-foyer, un établissement pour personnes âgées

dépendantes, un lit halte soins santé ou un service hospitalier. / L'hébergement d'urgence prend en compte, de la manière la plus adaptée possible, les besoins de la personne accueillie, notamment lorsque celle-ci est accompagnée par un animal de compagnie ». Enfin, selon l'article L. 345-2-3 du même code : « Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation ».

4. En premier lieu, il résulte de ces dispositions que toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale, a le droit d'accéder à une structure d'hébergement d'urgence et de s'y maintenir. Il résulte également des termes mêmes de ces dispositions que, poursuivant un objectif de secours aux personnes en situation de détresse impliquant leur mise à l'abri, elles ouvrent à ces personnes un droit inconditionnel à bénéficier d'un tel hébergement, dont l'instauration participe d'ailleurs également de considérations de préservation de l'ordre et de la santé publics.

5. Il résulte du caractère inconditionnel de ce droit, d'une part, qu'il est ouvert dans les mêmes conditions aux ressortissants étrangers en situation irrégulière, y compris ceux ayant été l'objet d'une obligation de quitter le territoire français ou dont la demande d'asile a été définitivement rejetée, sans que le bénéfice d'une telle mesure leur ouvre un quelconque droit au séjour sur le territoire français ou fasse obstacle à l'édiction d'une mesure d'éloignement à leur encontre ou à son exécution.

6. Il en résulte, d'autre part, que toute personne admise dans le dispositif d'hébergement d'urgence doit, indépendamment des modalités concrètes de sa mise à l'abri, continuer à en bénéficier dès lors qu'elle demeure sans abri et présente une situation de détresse, en manifeste le souhait et que son comportement ne rend pas impossible sa prise en charge ou son maintien dans une telle structure. Le représentant de l'État ne peut mettre fin à l'hébergement d'urgence d'une personne hébergée contre son gré que pour l'orienter vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation, ou si elle ne remplit plus les conditions précitées pour en bénéficier.

7. En second lieu, il résulte des termes des dispositions précitées qu'en égard à la nature du dispositif de veille sociale, qui n'a pas pour objet de décider de la prise en charge financière de l'hébergement des intéressés par l'aide sociale, la réponse donnée à une demande d'accueil dans une structure d'hébergement d'urgence ne peut être regardée comme une décision d'admission à l'aide sociale au sens de l'article L. 131-2 du code de l'action sociale et des familles. Par suite, elle ne constitue pas une décision déterminant les droits d'une personne en matière d'aide ou d'action sociale, de logement ou au titre des dispositions en faveur des travailleurs privés d'emploi. Dans ces conditions, alors même qu'il statue dans le cadre prévu par les articles R. 772-5 et suivants du code de justice administrative, le juge saisi d'un recours contre une décision refusant ou mettant fin à un hébergement d'urgence ne se prononce pas en qualité de juge de plein contentieux sur les droits de l'intéressé au bénéfice de ce dispositif en lui attribuant lui-même une place d'hébergement, prérogative qui appartient au préfet de département compétent après évaluation de la situation du demandeur par le service intégré d'accueil et d'orientation, mais statue, en qualité de juge de l'excès de pouvoir, sur la légalité de la décision qui lui est soumise.

8. Indépendamment des règles gouvernant l'office du juge des référés et notamment du juge du référé-liberté, il résulte de ce qui précède, ainsi que du caractère inconditionnel du droit à l'hébergement d'urgence rappelé au point 4 ci-dessus, qu'il appartient au juge de l'excès de pouvoir d'examiner, pour apprécier la légalité de la décision de refus ou de fin de prise en charge qui lui est soumise par le requérant, si sa situation est de nature à lui ouvrir droit à l'accueil ou au maintien dans le dispositif d'hébergement d'urgence, sans qu'il y ait lieu pour lui de tenir compte des capacités de ce dispositif, contrairement à ce qu'il en est devant le juge des référés urgents.

En ce qui concerne la légalité externe :

9. 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 individuelles défavorables qui les concernent. A cet effet, doivent être motivées les décisions qui : (...) 6° refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ; (...) ». Aux termes de l'article L. 211-5 de ce code : « La motivation exigée par le présent chapitre

doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision ».

10. En l'espèce, la décision contestée du 24 mai 2023, qui refuse à la requérante le bénéfice d'un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir, mentionne que, après avoir bénéficié d'une admission dans un hôtel social le 15 mai 2020, dans le cadre d'une mise à l'abri temporaire, l'intéressée a bénéficié de 1 103 nuitées hôtelières à caractère social et que, à la suite de l'examen de sa situation, Mme X n'a plus vocation à bénéficier du dispositif d'hébergement hôtelier en raison de son caractère strictement dérogatoire et limité dans le temps. Si la décision est suffisamment motivée en fait, en revanche, elle ne comporte pas les considérations de droit sur lesquelles elle repose. Par suite, la requérante est fondée à soutenir que la décision du 24 mai 2023 par laquelle le préfet de la Haute- Garonne lui a notifié la cessation de sa prise en charge hôtelière est entachée d'un défaut de motivation en droit.

En ce qui concerne la légalité interne :

11. En premier lieu, en fondant la décision contestée sur la circonstance que Mme X, admise dans un hôtel social le 15 mai 2020, a pu bénéficier de 1 103 nuitées hôtelières à caractère social, « dont l'accès présente un caractère strictement dérogatoire et limité dans le temps », le préfet de la Haute-Garonne s'est fondé sur une condition étrangère aux critères prévus par les dispositions précitées, qui ne prévoient pas de limite de durée du dispositif d'hébergement. Mme X est dès lors fondée à soutenir que la décision est entachée d'une erreur de droit.

12. En second lieu, il ressort des pièces du dossier et d'un certificat médical en date du 26 mai 2023, postérieur à la décision contestée mais révélant une situation existant à la date de cette décision, que Mme X est malvoyante, souffre d'une hypertension artérielle, de troubles cognitifs et de douleurs thoraciques. Elle est par ailleurs sans abri. Eu égard à sa situation de détresse médicale et sociale, l'intéressée remplit donc les conditions prévues par l'article L. 345-2 du code de l'action sociale et des familles pour bénéficier du maintien du dispositif d'hébergement d'urgence. Si le préfet, en défense, fait valoir que la situation médicale de la requérante ne s'est pas dégradée, qu'elle a bénéficié de temps pour soigner ses pathologies et que sa situation de détresse n'apparaît pas clairement, il ressort toutefois des pièces du dossier et du certificat médical précité que l'état de santé de Mme X nécessite un suivi médical régulier et la prise quotidienne de traitements. Par ailleurs, le préfet de la Haute-Garonne n'a pas communiqué au tribunal, conformément à l'article R. 772-8 du code de justice administrative, le dossier de l'intéressée, et ne remet dès lors pas utilement en cause les justifications avancées par la requérante. Enfin, il ne ressort pas des pièces du dossier que la requérante aurait manifesté le souhait qu'il soit mis fin à son hébergement d'urgence, ni que son comportement aurait rendu impossible son maintien dans la structure d'hébergement qui l'accueillait, ni qu'une orientation vers une structure d'hébergement stable ou de soins ou vers un logement adapté à sa situation lui aurait été proposée par les services de l'État. Dans ces conditions, Mme X est fondée à soutenir que le préfet de la Haute-Garonne a fait une inexacte application des dispositions précitées du code de l'action sociale et des familles en mettant fin à son hébergement.

13. Il résulte de ce qui précède que Mme X est fondée à demander l'annulation de la décision du 24 mai 2023 par laquelle le préfet de la Haute-Garonne a mis fin à sa prise en charge dans le cadre du dispositif d'hébergement d'urgence.

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

14. Aux termes des dispositions 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. / La juridiction peut également prescrire d'office cette mesure ».

15. Il résulte de l’instruction et il n’est pas contesté que Mme X, consécutivement à l’ordonnance de suspension de l’exécution de la décision du 24 mai 2023, est hébergée dans une résidence hôtelière à vocation sociale sur le territoire de la commune de Balma. Par suite, il n’y a plus lieu de se prononcer sur ses conclusions à fin d’injonction de prise en charge au titre de l’hébergement d’urgence.

Sur les frais liés au litige :

16. Mme X a obtenu le bénéfice de l’aide juridictionnelle totale. Par suite, son avocat peut se prévaloir des dispositions combinées de l’article L. 761-1 du code de justice administrative et de l’article 37 de la loi du 10 juillet 1991 susvisée. Il n’y a pas lieu, dans les circonstances de l’espèce, de mettre à la charge de l’État le versement à Me Francos de la somme réclamée au titre des dispositions précitées.

17. Mme X n’établit pas avoir exposé des frais au titre des dépens à l’occasion de la présente instance. Par suite, ses conclusions, qui doivent être regardées comme étant présentées au titre de l’article R. 761-1 du code de justice administrative, ne peuvent qu’être rejetées.

D É C I D E :

Article 1er : Il n’y a plus lieu de statuer sur les conclusions présentées par Mme X tendant à son admission à l’aide juridictionnelle à titre provisoire.

Article 2 : La décision du 24 mai 2023 par laquelle le préfet de la Haute-Garonne a mis fin à la prise en charge de Mme X dans le cadre du dispositif d’hébergement d’urgence est annulée.

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

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à Mme X, au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et à Me Francos.

- Copie en sera adressée au préfet de la Haute-Garonne et à la ministre du travail, de la santé et des solidarités.

Délibéré après l’audience du 19 janvier 2024, à laquelle siégeaient :

M. Grimaud, président,
M. Quessette, premier conseiller, Mme Lequeux, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 28 février 2024.

Le rapporteur,
L.QUESSETTE

Le président,
P.GRIMAUD

La greffière,
M. ALRIC

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.

Pour expédition conforme :
La greffière en chef,

[Retour 2303092](#)

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE TOULOUSE

N° 21TL03702

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Société ROXIM MANAGEMENT

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Nadia El Gani-Laclautre
Rapporteuse

La cour administrative d'appel
de Toulouse

Mme Françoise Perrin
Rapporteuse publique

3ème chambre

Audience du 13 février 2024
Décision du 5 mars 2024

54-07-01-04-03
39-02-005
39-08-01-03
C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La société par actions simplifiée Roxim Management a saisi le tribunal administratif de Montpellier d'une demande tendant à l'annulation ou, à titre subsidiaire, à la résiliation du traité de concession d'aménagement conclu entre la commune de Vendargues et le groupement composé des sociétés GGL Aménagement, mandataire, GGL Groupe et Hectare portant sur la zone d'aménagement concerté de Meyrargues.

Par un jugement n° 1905462 du 1er juillet 2021, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée au greffe de la cour administrative d'appel de Marseille, le 30 août 2021, puis le 1er mars 2022 devant la cour administrative d'appel de Toulouse, et des mémoires, enregistrés les 20 avril et 27 octobre 2022, la société Roxim Management, représentée, en dernier lieu, par Me Gaspar, de la société Amplitude Avocats, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du 1er juillet 2021 du tribunal administratif de Montpellier ;

2°) d'annuler ou, à titre subsidiaire, de résilier le traité de concession d'aménagement conclu entre la commune de Vendargues et le groupement composé des sociétés GGL Aménagement, mandataire, GGL Groupe et Hectare portant sur la zone d'aménagement concerté de Meyrargues ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Vendargues une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-

Elle soutient, dans le dernier état de ses écritures, que :

- sa requête est recevable dès lors qu'elle comporte une critique du jugement attaqué assortie de moyens dirigés à l'encontre du traité de concession ;
- elle justifie d'un intérêt à contester la concession en litige dès lors qu'elle a présenté une candidature et été admise à présenter une offre mais n'a été dissuadée d'en présenter une qu'en raison de manquements aux obligations de publicité et de mise en concurrence constitutifs d'irrégularités susceptibles d'avoir lésé de façon suffisamment directe et certaine ses intérêts ;
- le jugement attaqué est irrégulier dès lors que le tribunal a omis de statuer sur le moyen, présenté dans son mémoire enregistré le 19 novembre 2020, tiré de ce que la composition du groupement attributaire de la concession en litige a été modifiée de manière irrégulière entre le dépôt de sa candidature et l'attribution du contrat ;
- le tribunal a dénaturé les pièces du dossier en considérant que le bilan financier prévisionnel était joint au dossier de consultation et que l'annexe 1 au règlement de consultation intitulé « document programme de consultation des aménageurs » était suffisamment précise pour permettre aux candidats de remettre une offre en toute connaissance de cause alors qu'il s'agit d'une vaste opération d'aménagement comportant trois autres tranches qui, en réalité, font partie de la même opération d'aménagement et impactent nécessairement le périmètre de la tranche n° 1 objet de la consultation en litige ;
- il a entaché son jugement d'une erreur de droit et d'une erreur manifeste d'appréciation en considérant que le délai de remise des offres n'était pas insuffisant alors qu'il était manifestement inadapté et insuffisant au regard de l'ampleur, de la complexité, des caractéristiques du projet, du montant de la concession et des exigences attendues des candidats dans le contenu de leur offre ;
- le dossier de consultation des entreprises transmis aux candidats admis à présenter une offre était totalement insuffisant pour permettre aux candidats de comprendre précisément la nature et l'étendue des besoins à satisfaire au regard des attentes de l'acheteur et de répondre aux exigences dans le contenu des offres ;
- la commune de Vendargues a manqué à ses obligations de publicité et de mise en concurrence en procédant à une mauvaise définition de l'étendue de ses besoins lors de la phase de consultation alors que la zone d'aménagement concerté en litige constitue en réalité l'une des phases d'une opération d'aménagement du site de Meyrargues, plus vaste, qui comporte quatre phases, et doit être appréhendée dans sa globalité, de sorte qu'il existe une incohérence entre le périmètre de la concession en litige et les investissements qu'elle requiert, en méconnaissance des principes fondamentaux de la commande publique, notamment du principe de libre accès à la commande publique, pour les futures consultations qui auront trait aux trois autres zones d'aménagement concerté ;
- le contrat de concession en litige a été attribué dans des conditions irrégulières dès lors que le groupement attributaire a été modifié au cours de la procédure de passation, le groupement attributaire ne correspondant pas à celui qui a remis un dossier de candidature ;
- le passage qui commence par « Cette irrégularité n'est pas sans incidence puisque de deux choses l'une... » et se termine par « constitutif potentiellement d'un délit de favoritisme » n'a rien d'outrageant ni de diffamant comme le soutient la commune de Vendargues.

Par un mémoire en défense, enregistré le 18 octobre 2021, la société par actions simplifiée Hectare, représentée par Me Pons, conclut au rejet de la requête et, en outre, à ce qu'une somme de 5 000 euros soit mise à la charge de la société Roxim Management au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal, la requête est irrecevable dès lors que la société appelante ne démontre pas qu'elle serait susceptible d'avoir été lésée dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par la passation du contrat en litige ; en particulier, elle ne démontre pas que le fait d'avoir été dissuadée de présenter une offre

aurait pour origine les manquements aux règles de publicité et de mise en concurrence qu'elle allègue ;
- à titre subsidiaire, les moyens soulevés ne sont pas fondés :
le jugement attaqué n'est pas irrégulier ;
le tribunal a implicitement écarté le moyen tiré de la modification de la composition du groupement attributaire entre la candidature et la conclusion du contrat ; en tout état de cause, ce moyen manque en fait dès lors que c'est bien le groupement composé des sociétés GGL Aménagement, GGL Groupe et Hectare qui a été déclaré attributaire du contrat après avoir candidaté et été admis à présenter une offre ;
les candidats potentiels disposaient de toutes les informations financières et des études préalables nécessaires à la présentation de leur candidature dans la limite des exigences reposant sur l'autorité concédante au stade de la passation du contrat de concession sans qu'elle soit tenue de fournir les documents nécessaires à la constitution du dossier de création de la zone d'aménagement concerté ;
les études préalables à la constitution du dossier de création de la zone d'aménagement concerté, telles qu'exigées par l'article R. 311-2 du code de l'urbanisme, n'avaient pas à figurer dans le dossier de consultation des entreprises au stade de la passation du traité de concession d'aménagement dès lors que, conformément au règlement de la consultation, ces études étaient à la charge du concessionnaire une fois celui-ci désigné ;
aucun texte n'imposait à la commune de verser au dossier de consultation des entreprises les études environnementales relatives au secteur en cause ;
la société appelante ne démontre pas en quoi le délai de remise des offres était insuffisant alors qu'il est supérieur au délai minimal fixé par l'article 18 du décret n°2016-86 du 1er février 2016 et est adapté à la complexité du contrat ; deux autres concurrents ayant pu présenter une offre ;
les besoins de l'opération ont été préalablement et suffisamment définis.

Par trois mémoires en défense, enregistrés les 31 janvier, 29 septembre et 25 novembre 2022, la commune de Vendargues, représentée par Me Gras, demande à la cour, dans le dernier état de ses écritures :

1°) de rejeter la requête de la société Roxim Management ;

2°) de supprimer, sur le fondement de l'article L. 742-1 du code de justice administrative, le passage commençant par « soit la commune de Vendargues... » et se terminant par « délit de favoritisme » contenu dans le mémoire de la société Roxim Management du 20 avril 2022 ;

3°) de mettre à la charge de la société Roxim Management une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient, dans le dernier état de ses écritures, que :

- à titre principal, la requête est irrecevable dès lors, premièrement, que la société appelante se borne à critiquer le jugement attaqué en renvoyant aux moyens soulevés devant le tribunal, deuxièmement, qu'elle ne justifie pas d'un intérêt à agir à défaut d'avoir été lésée dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par la passation du contrat et, troisièmement, qu'elle ne justifie pas de sa dénomination exacte ;
- à titre subsidiaire, le jugement attaqué n'est pas irrégulier ; en effet, le tribunal n'était pas tenu de répondre au moyen inopérant et qui, de surcroît, manque en fait, tiré de la prétendue modification irrégulière de la composition du groupement attributaire de la concession ;

- à titre subsidiaire, les vices et irrégularités soulevés ne sont pas fondés :

la société appelante n'a jamais eu l'intention de présenter une offre de sorte que sa requête devra être rejetée en l'absence de rapport direct entre les manquements qu'elle allègue et la circonstance selon laquelle elle a été dissuadée de présenter une offre ;

la société appelante n'a jamais sollicité de renseignements complémentaires ainsi que le lui permettait le règlement de la consultation pas plus qu'elle n'a fait état de ses difficultés avant la date limite prévue ;
en se prévalant de l'incomplétude du dossier de consultation des entreprises, la société appelante entend, en réalité, exciper de l'illégalité de la délibération du conseil municipal du 3 avril 2019, un tel moyen étant inopérant ; en tout état de cause, cette délibération comportait le programme prévisionnel des équipements publics et la participation en résultat ainsi que le montant global des produits de l'opération d'aménagement estimé à 38 millions d'euros ;

l'ensemble des candidats ont été placés dans les mêmes conditions pour présenter une offre en disposant du même dossier de consultation des entreprises ;
elle ne saurait être regardée comme ayant insuffisamment précisé ses besoins et les caractéristiques essentielles de la concession ;
la société appelante ne démontre ni que les études préalables devaient nécessairement être jointes au dossier de consultation des entreprises ni l'incomplétude de ce dossier ; deux autres candidats ayant été en mesure de remettre une offre ;
contrairement à ce que soutient la société Roxim Management, le tribunal était seulement tenu de vérifier si le délai de remise des offres ne rendait pas manifestement impossible la présentation d'une offre recevable par les opérateurs économiques intéressés ;
la société appelante ne formule pas de critique utile sur la prétendue insuffisance dans la définition des besoins de la commune ;
les observations formulées par l'autorité environnementale ont seulement pour objet de se conformer à la législation environnementale en répondant aux exigences réglementaires en matière de réalisation d'une étude d'impact et sont sans incidence sur la définition de ses besoins ;
le moyen tiré de la modification de la composition du groupement, auquel le tribunal n'était pas tenu de répondre en raison de son inopérance, n'a, en tout état de cause, pas pour effet de conférer un contenu illicite au contrat comme le soutient la société appelante ;
- elle est fondée à demander à la cour d'ordonner la suppression du passage commençant par « soit la commune de Vendargues... » et s'achevant par « délit de favoritisme » se trouvant dans le mémoire de la société appelante enregistré le 20 avril 2022 dès lors qu'il comporte des insinuations et des qualifications à tout le moins outrageantes sinon diffamatoires.

La requête a été communiquée aux sociétés GGL Groupe et GGL Aménagement lesquelles n'ont pas produit d'observations.

Un mémoire, présenté par la société Hectare, a été enregistré le 28 décembre 2022, soit postérieurement à la clôture d'instruction fixée, en dernier lieu, au 8 décembre 2022, à 12 heures, par une ordonnance du 28 octobre 2022.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 ;
- le décret n° 2016-86 du 1er février 2016 ;
- 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 El Gani-Laclautre ;
- les conclusions de Mme Perrin, rapporteure publique ;
- les observations de Me Gaspar, représentant la société Roxim Management, de Me Muller, représentant la commune de Vendargues, et celles de Me Delmas, substituant Me Nerot, représentant la société Hectare.

Considérant ce qui suit :

Par deux premières délibérations des 18 juillet et 9 octobre 2018, le conseil municipal de Vendargues (Hérault) a approuvé le principe de la création d'une zone d'aménagement concerté dans le secteur de Meyrargues et le recours à une concession d'aménagement en application de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme. Par

une autre délibération du 19 février 2019, cet organe délibérant a validé les caractéristiques essentielles de la future zone d'aménagement concerté, prévue sur une zone de 23,8 hectares et comportant un programme prévisionnel de constructions sur 69 000 m² de surface plancher dont la création d'environ 700 logements, et autorisé le maire à lancer une procédure de mise en concurrence. Par un avis publié le 21 février 2019, la commune de Vendargues a lancé une consultation, en application des articles L. 300-4 et R. 300-4 à R. 300-9 du code de l'urbanisme, pour l'attribution de cette concession d'aménagement. Le traité de concession, d'une valeur estimée de 38 000 000 d'euros hors taxes prévoit une durée de treize ans. La date limite de réception des candidatures ayant été fixée au 27 mars 2019, sept opérateurs se sont portés candidats, au rang desquels le groupement composé des sociétés Roxim Management, mandataire, Pitch Promotion, devenue Pitch Immo, et Praxis dont la candidature a été réceptionnée le 27 mars 2019 à 10 heures 05, suivant le récépissé délivré par l'autorité concédante. Après avoir été invité, par un courriel du 3 avril 2019, à compléter sa candidature par l'envoi d'éléments relatifs à ses capacités financières, à ses références dans la réalisation d'opérations similaires et à ses moyens techniques et humains, ce groupement a été admis à présenter une offre avant le 17 mai 2019, 16 heures, par un courriel de la commune du 12 avril 2019, confirmé par une lettre du 15 avril suivant, ainsi que quatre autres opérateurs. Sur les cinq candidats admis à présenter une offre, seuls deux en ont présenté une, le groupement GGL Aménagement-GGL Groupe-Hectare et le groupement Nexity Foncier Conseil, la société Roxim Management ayant, pour sa part, adressé une lettre du 17 mai 2019 à l'autorité concédante l'informant de ce qu'elle ne pourra pas présenter d'offre dans les délais impartis. Le référé précontractuel introduit par la société Roxim Management le 19 juillet 2019 a été rejeté par une ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Montpellier n° 1903826 du 23 août suivant. Par une délibération du 10 juillet 2019, le conseil municipal de Vendargues a approuvé le choix du groupement GGL Aménagement-GGL Groupe-Hectare et autorisé le maire à signer le contrat avec ce groupement. Le traité de concession d'aménagement a été signé le 29 août 2019 et l'avis d'attribution a été publié le 2 septembre 2019 au Journal Officiel de l'Union Européenne. La société Roxim Management relève appel du jugement du 1er juillet 2021 par lequel le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande tendant à l'annulation ou, à titre subsidiaire, à la résiliation du traité de concession d'aménagement conclu entre la commune de Vendargues et le groupement composé des sociétés GGL Aménagement, mandataire, GGL Groupe et Hectare.

Sur le cadre juridique du litige :

Indépendamment des actions dont disposent les parties à un contrat administratif et des actions ouvertes devant le juge de l'excès de pouvoir contre les clauses réglementaires d'un contrat ou devant le juge du référé contractuel sur le fondement des articles L. 551-13 et suivants du code de justice administrative, tout tiers à un contrat administratif susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par sa passation ou ses clauses est recevable à former devant le juge du contrat un recours de pleine juridiction contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses non réglementaires qui en sont divisibles. Ce recours doit être exercé, y compris si le contrat contesté est relatif à des travaux publics, dans un délai de deux mois à compter de l'accomplissement des mesures de publicité appropriées, notamment au moyen d'un avis mentionnant à la fois la conclusion du contrat et les modalités de sa consultation dans le respect des secrets protégés par la loi. La légalité du choix du cocontractant, de la délibération autorisant la conclusion du contrat et de la décision de le signer, ne peut être contestée qu'à l'occasion du recours ainsi défini. Le tiers agissant en qualité de concurrent évincé de la conclusion d'un contrat administratif ne peut ainsi, à l'appui d'un recours contestant la validité de ce contrat, utilement invoquer, outre les vices d'ordre public, que les manquements aux règles applicables à la passation de ce contrat qui sont en rapport direct avec son éviction. Saisi par un tiers dans les conditions définies ci-dessus, de conclusions contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses, il appartient au juge du contrat, après avoir vérifié que l'auteur du recours autre que le représentant de l'État dans le département ou qu'un membre de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné se prévaut d'un intérêt susceptible d'être lésé de façon suffisamment directe et certaine et que les irrégularités qu'il critique sont de celles qu'il peut utilement invoquer, lorsqu'il constate l'existence de vices entachant la validité du contrat, d'en apprécier l'importance et les conséquences. Ainsi, il lui revient, après avoir pris en considération la nature de ces vices, soit de décider que la poursuite de l'exécution du contrat est possible, soit d'inviter les parties à prendre des

mesures de régularisation dans un délai qu'il fixe, sauf à résilier ou résoudre le contrat. En présence d'irrégularités qui ne peuvent être couvertes par une mesure de régularisation et qui ne permettent pas la poursuite de l'exécution du contrat, il lui revient de prononcer, le cas échéant avec un effet différé, après avoir vérifié que sa décision ne portera pas une atteinte excessive à l'intérêt général, soit la résiliation du contrat, soit, si le contrat a un contenu illicite ou s'il se trouve affecté d'un vice du consentement ou de tout autre vice d'une particulière gravité que le juge doit ainsi relever d'office, l'annulation totale ou partielle de celui-ci. Il peut enfin, s'il en est saisi, faire droit, y compris lorsqu'il invite les parties à prendre des mesures de régularisation, à des conclusions tendant à l'indemnisation du préjudice découlant de l'atteinte à des droits lésés.

Sur la régularité du jugement attaqué :

Un concurrent évincé ne peut invoquer, outre les vices d'ordre public dont serait entaché le contrat, que les manquements aux règles applicables à la passation de ce contrat qui sont en rapport direct avec son éviction. Dans le cadre de son mémoire enregistré devant le tribunal, le 19 novembre 2020, la société Roxim Management soutenait que la composition du groupement attributaire de la concession en litige avait été modifiée entre sa candidature et la conclusion du contrat. Dès lors que la circonstance, à la supposer établie, que la composition du groupement attributaire de la concession en litige aurait été modifiée entre la date à laquelle il a présenté sa candidature auprès de l'autorité concédante et la date à laquelle le traité de concession a été conclu n'est pas en rapport direct avec les motifs pour lesquels la société Roxim Management a été dissuadée de présenter une offre après avoir été admise à concourir, elle ne peut utilement se prévaloir de ce manquement. Le tribunal administratif, qui pouvait dès lors régulièrement s'abstenir de se prononcer sur ce moyen inopérant, ne l'a toutefois pas visé de sorte qu'il ne peut être regardé comme l'ayant écarté par prétérition. Dès lors, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de régularité soulevés, lesquels sont, en tout état de cause, inopérants dès lors qu'ils ne se rapportent pas à la régularité du jugement mais tendent à contester le raisonnement adopté par les premiers juges, la société appelante est fondée à soutenir que le tribunal a entaché son jugement d'irrégularité. Par suite, ce dernier doit être annulé.

Il y a lieu d'évoquer et de statuer immédiatement sur la demande présentée par la société Roxim Management devant le tribunal administratif de Montpellier.

Sur les conclusions en contestation de la validité du contrat :

En ce qui concerne la modification de la composition du groupement concessionnaire :

Ainsi qu'il a été dit au point 2, un concurrent évincé ne peut invoquer, outre les vices d'ordre public dont serait entaché le contrat, que des manquements aux règles applicables à la passation de ce contrat en rapport direct avec son éviction. Dès lors que la circonstance, à la supposer établie, selon laquelle la composition du groupement attributaire de la concession en litige aurait été modifiée entre la date à laquelle il a présenté sa candidature auprès de l'autorité concédante et la date à laquelle le traité de concession a été conclu n'est pas en rapport direct avec les motifs pour lesquels la société Roxim Management a été dissuadée de présenter une offre après avoir été admise à concourir, elle ne peut utilement se prévaloir de ce manquement pour les mêmes motifs que ceux retenus au point 5. En tout état de cause, il résulte de l'instruction, notamment de la lettre de candidature adressée par le groupement attributaire à l'autorité concédante le 22 mars 2019, des procès-verbaux de la commission, constituée en application de l'article R. 300-9 du code de l'urbanisme, réunie les 29 mars, 5 avril, 20 mai, et 3 juin 2019, de la délibération du conseil municipal de Vendargues désignant le concessionnaire et du traité de concession d'aménagement que le groupement solidaire, composé des sociétés GGL Groupe, GGL Aménagement et Hectare s'est bien porté candidat à la procédure d'attribution, qu'il a été admis à présenter une offre et que son offre a été retenue de sorte que l'irrégularité invoquée manque en fait.

En ce qui concerne la participation du groupement attributaire à la procédure de passation :

La société Roxim Management soutient disposer d'informations sérieuses laissant penser qu'un ou plusieurs membres du groupement attributaire auraient assisté la commune de Vendargues dans le cadre de la phase préalable à la procédure de consultation et/ou auraient bénéficié d'un accès privilégié à certaines informations de nature à leur conférer un avantage concurrentiel par rapport autres candidats. Toutefois, par ces seules allégations, au demeurant imprécises, la société appelante ne soumet à la cour, ainsi que cela lui incombe,

aucun commencement de preuve de nature à établir ni que l'une des sociétés composant le groupement attributaire de la concession aurait apporté son concours à l'autorité concédante ni la nature exacte de ce concours pas plus qu'elle ne soumet à la cour d'éléments de nature à établir le type d'avantage apporté par ce concours ni l'incidence qu'il a pu avoir sur l'égalité de traitement entre les candidats. À cet égard, les plans d'aménagement, datés des 10 janvier et 11 juillet 2018, relatifs à des projets d'aménagement du site de Meyrargues, qu'elle produit, dont l'origine n'est pas établie, ne correspondent pas à ceux figurant dans le dossier de consultation des entreprises. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité de traitement des candidats, à le supposer comme ayant dissuadé la société appelante de présenter une offre et, par suite, comme opérant, doit être écarté.

En ce qui concerne le délai imparti aux candidats pour présenter une offre :

Aux termes de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme : « L'État et les collectivités territoriales, ainsi que leurs établissements publics, peuvent concéder la réalisation des opérations d'aménagement prévues par le présent code à toute personne y ayant vocation. / L'attribution des concessions d'aménagement est soumise par le concédant à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État. Lorsqu'une opération d'aménagement est destinée à être réalisée dans une zone d'aménagement concerté, l'attribution de la concession d'aménagement peut intervenir avant la création de la zone, dès lors que la personne publique à l'initiative de la zone d'aménagement concerté a arrêté le bilan de la concertation prévue à l'article L. 300-2 et a délibéré sur les enjeux et l'objectif de l'opération, son périmètre d'intervention, son programme et son bilan financier prévisionnel. / Le concessionnaire assure la maîtrise d'ouvrage des travaux, bâtiments et équipements concourant à l'opération prévus dans la concession, ainsi que la réalisation des études et de toutes missions nécessaires à leur exécution. Il peut être chargé par le concédant d'acquérir des biens nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris, le cas échéant, par la voie d'expropriation ou de préemption. Il procède à la vente, à la location ou à la concession des biens immobiliers situés à l'intérieur du périmètre de la concession ».

Sur renvoi de l'article R. 300-4 du code de l'urbanisme rendant applicables les dispositions du droit commun des concessions, alors issues de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 et du décret n° 2016-86 du 1er février 2016 susvisés, aux traités de concession d'aménagement dans lesquels le concessionnaire assume un risque économique lié à l'opération d'aménagement, l'article 18 du décret du 1er février 2016 relatif aux contrats de concession dispose que : « I. - L'autorité concédante fixe le délai de réception des candidatures ou des offres en fonction notamment de la nature, du montant et des caractéristiques des travaux ou services demandés au concessionnaire. / Pour les contrats de concession qui relèvent du 1° de l'article 9, ces délais ne peuvent être inférieurs aux délais suivants : / 1° Le délai de réception des candidatures, accompagnées le cas échéant des offres, ne peut être inférieur à trente jours à compter de la date d'envoi de l'avis de concession ; / 2° Le délai de réception des offres ne peut être inférieur à vingt-deux jours à compter de la date d'envoi de l'invitation à présenter une offre. Ces délais peuvent être réduits de cinq jours lorsque l'autorité concédante accepte que les candidatures ou les offres soient transmises par voie électronique. (...) ». En application de ces dispositions, il incombe au juge seulement de vérifier si le délai de consultation, bien que supérieur au délai minimal fixé par les textes applicables, n'était néanmoins pas manifestement inadapté à la présentation d'une offre compte tenu de la complexité de la concession et du temps nécessaire aux opérateurs économiques pour préparer leurs candidatures et leurs offres.

Il résulte de l'instruction que le délai de remise des offres par les opérateurs admis à concourir a été fixé à 35 jours par l'autorité concédante. Si la société appelante soutient que ce délai était manifestement inadapté au regard de l'ampleur, de la complexité, des caractéristiques du projet, du montant de la concession et des exigences attendues des candidats dans le contenu de leur offre, il ne résulte pas de l'instruction que ce délai était manifestement insuffisant pour présenter une offre. En tout état de cause, il résulte de l'instruction qu'au plus tard à la date du 10 mai 2019, la société Roxim Management était encore à la recherche d'études et de compétences techniques à s'adjoindre en vue d'aider son groupement à remettre une offre. Ainsi, alors même qu'entre le 29 avril 2019 et le 17 mai 2019, date limite fixée pour le dépôt des offres, il ne lui restait qu'un délai de 18 jours pour remettre son offre, la société appelante souhaitait encore s'adjoindre des compétences techniques pour être accompagnée dans la présentation de son offre. Dans ces conditions, le délai de remise des offres ne peut, à lui seul, être regardé comme ayant dissuadé la société appelante de présenter une offre et, partant, comme l'ayant lésée dans ses intérêts. Par ailleurs, eu égard aux

caractéristiques du projet d'aménagement en litige, lequel ne portait pas sur quatre mais sur une seule zone d'aménagement concerté, à l'absence de complexité particulière de l'offre attendue, et au délai pris par la société Roxim Management pour constituer l'équipe nécessaire à l'établissement de son offre, le délai de remise des offres ne rendait pas, dans les circonstances de l'espèce, manifestement impossible la présentation d'une offre recevable par les soumissionnaires alors que deux autres opérateurs ont été en mesure de présenter une offre, jugée recevable, dans les délais requis.

En ce qui concerne le refus de l'autorité concédante de répondre à une demande d'information :

La société Roxim soutient avoir vainement sollicité, auprès de l'autorité concédante, la communication de documents concernant le projet de zone d'aménagement concerté en raison de la complexité de l'offre à remettre et des informations lacunaires contenues dans le dossier de consultation des entreprises, ce qui l'a conduite à l'informer, par une lettre du 17 mai 2019, qu'elle ne serait pas en mesure de présenter une offre. Toutefois, alors même qu'elle a été admise à présenter une offre le 12 avril 2019 et qu'elle avait jusqu'au 6 mai 2019 pour saisir le pouvoir adjudicateur d'une demande de renseignements complémentaires en adressant sa demande à l'adresse électronique de la commune prévue à cet effet, en application de l'article 12 du règlement de la consultation, la société Roxim Management n'établit pas avoir adressé une telle demande à la commune. À l'inverse, il résulte de l'instruction que cette société s'est abstenue de transmettre ses demandes à l'autorité concédante, préférant saisir directement les différents prestataires mandatés par cette dernière pour préparer les études nécessaires à l'opération d'aménagement en litige. Si elle se prévaut de la lettre du 17 mai 2019 qu'elle a adressée à la commune de Vendargues pour se plaindre de l'incomplétude du dossier de consultation des entreprises, cette demande, formulée le jour de la date limite de remise des offres, a, en tout état de cause, été adressée postérieurement au 9 mai 2019, date limite à laquelle les candidats pouvaient utilement solliciter des renseignements. Par suite, la société appelante, qui ne démontre pas avoir saisi la commune de Vendargues dans les délais et les formes prévus par l'article 12 du règlement de la consultation, ne peut utilement se prévaloir d'un défaut d'information de nature à l'avoir dissuadée de présenter une offre.

En ce qui concerne le caractère complet du dossier de consultation des entreprises :

Aux termes du I de l'article 1er de l'ordonnance du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession : « Les contrats de concession soumis à la présente ordonnance respectent les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. / Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics ». Aux termes de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme : « (...) Lorsqu'une opération d'aménagement est destinée à être réalisée dans une zone d'aménagement concerté, l'attribution de la concession d'aménagement peut intervenir avant la création de la zone, dès lors que la personne publique à l'initiative de la zone d'aménagement concerté a arrêté le bilan de la concertation prévue à l'article L. 300-2 et a délibéré sur les enjeux et l'objectif de l'opération, son périmètre d'intervention, son programme et son bilan financier prévisionnel (...) ». L'article R. 300-7 du même code dispose, dans sa rédaction applicable au litige, que : « Sans préjudice des articles 4, 5 et 18 du décret n° 2016-86 du 1er février 2016 relatif aux contrats de concession, le concédant adresse à chacun des candidats un document précisant les caractéristiques essentielles de la concession d'aménagement et indiquant le programme global prévisionnel des équipements et des constructions projetés ainsi que les conditions de mise en œuvre de l'opération ».

Les dispositions précitées de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme permettent à la personne publique à l'initiative d'une zone d'aménagement concerté d'en attribuer la concession d'aménagement avant la création de ladite zone dès lors qu'elle a arrêté le bilan de la concertation prévu à l'article L. 300-2 du même code et délibéré sur les enjeux et l'objectif de l'opération, son périmètre d'intervention, son programme et son bilan financier prévisionnel de sorte que le futur concessionnaire assume, par principe, une part de risque en acceptant de conclure une concession d'aménagement.

Il résulte de l'instruction que le dossier de consultation remis aux candidats admis à présenter une offre comportait le règlement de la consultation auquel étaient joints, en annexe 1, le document programme de consultation des aménageurs, permettant aux candidats de disposer d'éléments d'information sur la situation du projet, les principes généraux issus des documents de planification existants, tels que le schéma de cohérence territoriale et le plan local de l'habitat, et les fondamentaux d'aménagement attendus, les

enjeux et les objectifs de l'opération, le périmètre de l'opération concédée, les éléments de programmation à travers le programme prévisionnel de constructions envisagé sur la future zone d'aménagement concerté et le programme des équipements publics attendus. Le règlement de la consultation comportait également, en annexe 2, la réglementation d'urbanisme applicable au terrain d'assiette de la zone d'aménagement concerté, en particulier l'extrait du plan local d'urbanisme applicable, notamment le document graphique et le règlement, ainsi que le plan de prévention des risques naturels d'inondation du bassin versant du Salaison. En annexe 3, ce document comportait le projet de traité de concession auquel étaient joints le périmètre de la zone d'aménagement concerté, le document programme et le tableau définissant les modalités de financement des équipements publics attendus. Enfin, le règlement de la consultation comportait, en annexe 4, les deux délibérations du conseil municipal de Vendargues du 3 avril 2019 arrêtant le bilan de la concertation et approuvant le bilan de la concertation, les enjeux et objectifs de l'opération, le périmètre d'intervention, le programme et le bilan financier prévisionnel de l'opération. Sur ce point, il résulte de cette dernière annexe que le montant total des produits de l'opération d'aménagement issus des cessions futures a été estimé à environ 38 millions d'euros au regard des éléments de programmation détaillés par la commune et que le concessionnaire avait à sa charge une participation pour les équipements publics s'élevant à la somme de 8,2 millions d'euros au prorata de l'affectation de ces équipements à la zone d'aménagement concerté n° 1 et non pour la totalité des futures zones à aménager. En tout état de cause, ni les groupements ayant participé à la consultation ni la société appelante n'ont jugé utile de saisir l'autorité concédante en vue de solliciter des éléments d'information complémentaires alors que, dans le même temps, il résulte de l'instruction, en particulier du rapport d'analyse des offres et de la délibération du conseil municipal de Vendargues désignant le concessionnaire, que les deux seules offres qui ont été présentées étaient très exhaustives. Dès lors que, conformément aux dispositions précitées de l'article R. 300-7 du code de l'urbanisme, l'autorité concédante était seulement tenue de fournir aux candidats un document précisant les caractéristiques essentielles de la concession d'aménagement en indiquant le programme global prévisionnel des équipements et des constructions projetés ainsi que les conditions de mise en œuvre de l'opération et qu'il ne résulte pas de l'instruction que les pièces relatives aux données techniques et financières figurant au dossier de consultation auraient été insuffisantes pour permettre aux candidats de formuler leur offre, les candidats admis à présenter une offre doivent être regardés comme ayant disposé de l'ensemble des éléments financiers, en particulier des charges de l'opération et des recettes de l'aménageur, et des études préalables nécessaires à la rédaction de leur offre dans des conditions conformes aux principes de libre accès à la commande publique, de transparence et d'égalité de traitement prévus par les dispositions précitées de l'article 1er de l'ordonnance du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession.

En ce qui concerne la définition des besoins de l'autorité concédante :

Aux termes de l'article 27 de l'ordonnance du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession : « La nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avant le lancement de la consultation en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale ». Aux termes de l'article R. 300-7 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable au litige : « Sans préjudice des articles 4,5 et 18 du décret n° 2016-86 du 1er février 2016 relatif aux contrats de concession, le concédant adresse à chacun des candidats un document précisant les caractéristiques essentielles de la concession d'aménagement et indiquant le programme global prévisionnel des équipements et des constructions projetés ainsi que les conditions de mise en œuvre de l'opération ». L'article L. 311-4 du même code dispose que : « (...) Lorsqu'un équipement doit être réalisé pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier dans plusieurs opérations successives devant faire l'objet de zones d'aménagement concerté ou de conventions de projet urbain partenarial, la répartition du coût de cet équipement entre différentes opérations peut être prévue dès la première, à l'initiative de l'autorité publique qui approuve l'opération (...) ».

Les concessions sont soumises aux principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, qui sont des principes généraux du droit de la commande publique. Pour assurer le respect de ces principes, la personne publique doit apporter aux candidats à l'attribution d'une concession, avant le dépôt de leurs offres, une information suffisante sur la nature et l'étendue des besoins à satisfaire. Il lui appartient à ce titre d'indiquer aux candidats les

caractéristiques essentielles de la concession et la nature et le type des investissements attendus ainsi que les critères de sélection des offres. S'il est loisible à l'autorité concédante d'indiquer précisément aux candidats l'étendue et le détail des investissements qu'elle souhaite les voir réaliser, elle n'est pas tenue de le faire à peine d'irrégularité de la procédure. Il lui est en effet possible, après avoir défini les caractéristiques essentielles de la concession, de laisser les candidats définir eux-mêmes leur programme d'investissement, sous réserve qu'elle leur ait donné des éléments d'information suffisants sur la nécessité de prévoir des investissements, sur leur nature et leur consistance et sur le rôle qu'ils auront parmi les critères de sélection des offres.

Selon la société appelante, il existe une incohérence entre le périmètre de la concession en litige et les investissements que requiert le projet d'aménagement, en méconnaissance des principes fondamentaux de la commande publique, notamment du principe de libre accès à la commande publique, dès lors que ces investissements auront des incidences sur les futures consultations qui seront lancées pour la concession des trois autres zones d'aménagement concerté programmées par la commune. Il est constant que le site de Meyrargues a vocation, à terme, à accueillir quatre zones d'aménagement concerté. Toutefois, dès lors que, conformément aux dispositions précitées de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, la concession d'une zone d'aménagement concerté peut être dévolue à un aménageur avant même la création d'une telle zone qui peut, elle-même, s'inscrire dans une opération d'aménagement plus large, la société Roxim Management ne peut utilement se prévaloir de l'avis de l'autorité environnementale du 28 août 2020 selon lequel les aspects environnementaux de la zone d'aménagement concerté en litige doivent être appréhendés à l'aune de la globalité de l'opération d'aménagement du site de Meyrargues, qui comportera, à terme, quatre zones d'aménagement concerté, de telles considérations se rattachant à la procédure de création de la zone d'aménagement concerté et étant, par suite, sans incidence sur la procédure d'attribution de la concession en elle-même. Par ailleurs, il résulte de l'instruction que l'autorité concédante a, ainsi qu'il lui était loisible de le faire en application des dispositions précitées de l'article L. 311-4 du code de l'urbanisme, circonscrit le projet de zone d'aménagement concerté en lançant une procédure de consultation limitée à la création d'une seule zone d'aménagement, dont le périmètre a été clairement défini ainsi que les équipements prévus, tout en informant le concessionnaire sur la teneur des équipements publics prévus. Sur ce point, il résulte de l'annexe 4 au projet de traité de concession que la participation en numéraire attendue au titre de ces équipements publics a été adaptée et pondérée par l'autorité concédante au regard des besoins propres de la zone d'aménagement concerté n° 1 et de leur affectation à cette zone, de sorte que la participation mise à la charge du concessionnaire et, partant, les investissements qui lui incombent, ne portent pas sur l'intégralité du coût de chaque équipement mais sur une fraction de ce coût. Par suite, dès lors que la concession d'aménagement en litige, conclue en application des articles L. 300-1 et R. 300-4 du code de l'urbanisme, comportait des investissements et, par principe, un transfert de risques économiques liés à l'opération au concessionnaire et que le coût des équipements publics mis à la charge de l'aménageur dans des proportions clairement définies par l'annexe 4 du projet de traité de concession a été porté à la connaissance des candidats, la seule circonstance que le site de Meyrargues pourra, à terme, être composé de quatre zones d'aménagement concerté et que ces équipements publics pourront bénéficier à l'ensemble des zones d'aménagement concerté n'est pas, dans les circonstances de l'espèce, de nature à caractériser une imprécision sur le périmètre de la concession de nature à établir que la commune aurait insuffisamment déterminé l'étendue de ses besoins et, ainsi manqué à ses obligations de publicité et de mise en concurrence.

En ce qui concerne la lésion et la propriété de terrains inclus dans le périmètre de la zone d'aménagement concerté :

En se prévalant de la circonstance selon laquelle elle serait propriétaire de terrains situés dans le périmètre de l'opération d'aménagement en litige, à l'instar, du reste, d'autres propriétaires possédant des terrains dans cette emprise susceptibles de faire l'objet d'une procédure d'expropriation, la société Roxim Management n'établit pas en quoi elle aurait été dissuadée de présenter une offre pour ce seul motif, qui est, dès lors, inopérant pour contester la validité du contrat de concession attaqué. De même, cette société n'établit pas en quoi elle aurait été placée dans une situation moins favorable que les autres candidats à la concession d'aménagement.

Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les fins de non-recevoir

opposées tant en première instance qu'en appel, les conclusions par lesquelles la société Roxim Management conteste la validité du traité de concession d'aménagement conclu entre la commune de Vendargues et le groupement composé des sociétés GGL Aménagement GGL Groupe-Hectare en demandant l'annulation ou, à titre subsidiaire, la résiliation de ce contrat doivent être rejetées.

Sur les conclusions tendant à la suppression des écrits injurieux, outrageants ou diffamatoires :

En vertu des dispositions de l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 reproduites à l'article L. 741-2 du code de justice administrative, les cours administratives d'appel peuvent, dans les causes dont elles sont saisies, prononcer, même d'office, la suppression des écrits injurieux, outrageants ou diffamatoires.

Le passage figurant en page 43 du mémoire de la société Roxim enregistré au greffe la cour le 20 avril 2022 débutant par « Soit la commune de Vendargues ne relance pas de consultations » et s'achevant par « délit de favoritisme » dont la suppression est demandée en appel par la commune de Vendargues excède le droit à la libre discussion et présente un caractère injurieux et diffamatoire. Par suite, il y a lieu d'en prononcer la suppression.

En revanche, le passage figurant en page 43 du même mémoire qui commence par « Soit la commune de Vendargues » et se termine par « irrémédiable à l'attributaire » n'excède pas le droit à la libre discussion et ne présente pas un caractère injurieux ou diffamatoire. Par suite, les conclusions tendant à sa suppression doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

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 Vendargues, qui n'est pas la partie perdante dans le cadre de la présente instance, la somme demandée par la société Roxim Management au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la société Roxim Management une somme de 1 500 euros à verser tant à la commune de Vendargues, qu'à la société Hectare au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens.

DÉCIDE:

Le jugement du tribunal administratif de Montpellier n° 1905462 du 1er juillet 2021 est annulé.

La demande présentée par la société Roxim Management devant le tribunal administratif de Montpellier et le surplus de ses conclusions présentées en appel sont rejetés.

Le passage du mémoire de la société Roxim Management du 20 avril 2022 commençant par les mots « Soit la commune de Vendargues » et se terminant par les mots « délit de favoritisme » est supprimé.

La société Roxim Management versera à la commune de Vendargues et à la société Hectare chacune une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Le présent arrêt sera notifié à la commune de Vendargues, à la société par actions simplifiée Roxim Management, à la société par actions simplifiée Hectare, à la société par actions simplifiée GGL Aménagement et à la société par actions simplifiée GGL Groupe.

Délibéré après l'audience du 13 février 2024, à laquelle siégeaient :

M. Rey-Bèthbéder, président,
M. Bentolila, président-assesseur,
Mme El Gani-Laclautre, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 5 mars 2024.

La rapporteure,

Le président,

La greffière,

C. Lanoux

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.

N° 2100743

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. W

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. François Chevillard
Rapporteur

Le tribunal administratif de Nîmes

Mme Sophie Vosgien
Rapporteuse publique

(2ème chambre)

Audience du 7 mars 2024
Décision du 21 mars 2024

39-02-02-03
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 4 mars 2021 et 13 octobre 2021, M. W, représenté par Me Pouget, demande au tribunal :

1°) d'annuler les deux contrats conclus entre l'Etat et les Dr de L et F le 16 janvier 2021 pour le lot n°4801 « Parmaubrac SAS », ayant pour objet le mandatement de vétérinaires sanitaires pour la certification aux échanges intracommunautaires d'animaux vivants engagée par la préfète de la Lozère ;

2°) de condamner l'Etat à lui verser la somme de 37 500 euros en réparation de son préjudice financier ;

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

Il soutient que :

- la requête est recevable ; il a intérêt à agir en sa qualité de concurrent évincé ; aucun délai de recours ne lui est opposable ;
- la cheffe du service santé et protection animale, environnement de la préfecture de la Lozère n'était pas habilitée à signer le courrier de rejet de son offre ;
- en ajoutant un sous-critère aux critères définis par l'annexe I de l'arrêté du 29 septembre 2011 relatif aux conditions de désignation des vétérinaires mandatés pour l'exercice des missions de certification officielle en matière d'échanges au sein de l'Union européenne d'animaux vivants, de semences, ovules et embryons prévu à l'article D. 236-6 du code rural et de la pêche maritime, l'administration a vicié la procédure de passation ; ce sous-critère, qui oblige les candidats à se présenter sous la forme d'un groupement, constitue

une condition de recevabilité de la candidature qui n'est pas prévue par la réglementation ;

- l'administration a commis un détournement de procédure en vue d'avantager un autre candidat ;
- les manquements invoqués l'ont lésé ;
- les conventions attaquées sont entachées d'erreur manifeste d'appréciation dès lors qu'il a accompli sans faillir depuis de nombreuses années la mission de service public qui lui a été assignée et que les services de l'Etat n'ont jamais justifié ni même évoqué la moindre difficulté à ce sujet, nonobstant l'absence de suppléance ;
- les deux structures, Parmaubrac et Unicor, dont le contrôle a été confié au cabinet du Dr de L et à son collaborateur libéral, le Dr F, exportent leur bovins les mêmes jours et quasiment aux mêmes heures, de sorte que ces deux vétérinaires seront mobilisés pour le contrôle sanitaire sans possibilité de suppléance en cas d'absence, circonstance qui conduit à dénier au Dr F le rôle de suppléant et à s'interroger sur la continuité du service public ;
- il a été privé d'une chance sérieuse d'obtenir le marché et est, pour cette raison, fondé à réclamer l'indemnisation de son préjudice lié à sa perte de bénéfice pour la durée du contrat, qui doit être évaluée à la somme de 37 000 euros.

Par un mémoire en défense, enregistré le 18 mai 2021, la préfète de la Lozère conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que :

- le requête est irrecevable car tardive ;
- les conclusions indemnitaires de la requête sont irrecevables faute d'avoir été précédées d'une demande indemnitaire ;
- Mme C, cheffe de service santé et protection animale était bien habilitée à signer le courrier rejetant l'offre du requérant ;
- elle n'a ajouté aucun sous-critère d'appréciation des offres mais simplement précisé les conditions selon lesquelles l'exercice de la suppléance, figurant au rang des sous-critères de la qualité attendue des services rendus selon les dispositions de l'instruction technique ministérielle DGAL/SDSPA/2015-372 du 20 avril 2015, devait s'apprécier sur le plan légal ; c'est afin de prendre en considérations les observations du juge des référés et prévenir tout risque contentieux ultérieur que la section VIII du règlement de la consultation a été complétée ; tous les items d'évaluation, critères et sous-critères, sont strictement identiques à ceux figurant dans l'instruction technique ministérielle DGAL/SDSPA/2015-372 du 20 avril 2015 ;
- la procédure n'imposait aucunement au candidat de présenter un suppléant ; la circonstance que le requérant se présente seul n'était pas déterminante pour la recevabilité de sa candidature ; l'existence d'une suppléance et ses modalités d'organisation participaient en revanche des critères d'appréciation de la qualité des services rendus, qu'il lui appartenait de définir et d'évaluer ; à partir du moment où la solution de la suppléance est envisagée par un candidat, elle ne peut être prise en compte par l'administration que si elle est exercée par un vétérinaire ayant lui-même sollicité l'agrément et le candidat doit nécessairement avoir candidaté dans le cadre d'une offre groupée afin de permettre à l'administration de procéder aux contrôles indispensables et préalables à son habilitation ;
- l'exigence fixée par les services de l'Etat quant à la qualité du suppléant ne résulte ni d'une interprétation locale de la réglementation applicable, ni d'une quelconque volonté de restreindre la concurrence, mais bien d'une stricte exigence réglementaire liée aux règles et conditions de la certification officielle ;
- elle n'a commis aucune rupture d'égalité susceptible d'avoir lésé les intérêts du requérant ;
- en attribuant le lot concerné, l'administration n'a commis aucune erreur manifeste d'appréciation, dès lors qu'à compétences et expériences équivalentes, elle a choisi l'offre présentant les meilleures garanties de continuité.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le règlement (UE) n°2017/625 du parlement européen et du conseil du 15 mars 2017 ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- le code de la commande publique ;

- l'arrêté du 29 septembre 2011 relatif aux conditions de désignation des vétérinaires mandatés pour l'exercice des missions de certification officielle en matière d'échanges au sein de l'Union européenne d'animaux vivants, de semences, ovules et embryons prévu à l'article D. 236-6 du code rural et de la pêche maritime ;
- 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. Chevillard,
- les conclusions de Mme Vosgien, rapporteure publique.

Les parties n'étaient ni présentes ni représentées.

Considérant ce qui suit :

1. Par un avis d'appel à candidature publié le 2 novembre 2020, la préfète de Lozère a engagé une procédure, prévue par les dispositions de l'article D. 236-6 du code rural et de la pêche maritime, en vue du mandatement de vétérinaires sanitaires pour la certification aux échanges intracommunautaires d'animaux vivants sur le département de la Lozère. Les prestations de certifications officielles, objets du mandatement, portaient sur l'établissement et la délivrance de tous certificats exigés en matière d'échanges intracommunautaires et pays assimilés s'agissant d'animaux destinés à l'engraissement et à la boucherie de l'espèce bovine et d'animaux destinés à l'élevage, à l'exception des pays demandant des garanties additionnelles IBR sur tout ou partie de leur territoire, pour l'espèce bovine. Trois critères de sélection des offres étaient fixés par la section VIII du règlement de la consultation, le critère « niveau de conflit d'intérêt », pondéré sur 2 points, le critère « compétences et expériences » pondéré sur 3 points et le critère « qualité attendue des services rendus » pondéré sur 5 points. Le Dr W a déposé une offre pour le lot n°4801 « Parmaubrac SAS » de ce contrat. Par un courrier du 17 décembre 2020, il a été informé du rejet de son offre. Par la présente requête, M. W demande au tribunal d'annuler les deux contrats conclus entre l'Etat et les Dr de L et F le 16 janvier 2021 pour le lot n°4801 « Parmaubrac SAS ».

Sur la validité des contrats :

2. Indépendamment des actions dont disposent les parties à un contrat administratif et des actions ouvertes devant le juge de l'excès de pouvoir contre les clauses réglementaires d'un contrat ou devant le juge du référé contractuel sur le fondement des articles L. 551-13 et suivants du code de justice administrative, tout tiers à un contrat administratif susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par sa passation ou ses clauses est recevable à former devant le juge du contrat un recours de pleine juridiction contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses non réglementaires qui en sont divisibles. Ce recours doit être exercé, y compris si le contrat contesté est relatif à des travaux publics, dans un délai de deux mois à compter de l'accomplissement des mesures de publicité appropriées, notamment au moyen d'un avis mentionnant à la fois la conclusion du contrat et les modalités de sa consultation dans le respect des secrets protégés par la loi. Le représentant de l'Etat dans le département et les membres de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné, compte tenu des intérêts dont ils ont la charge, peuvent invoquer tout moyen à l'appui du recours ainsi défini. Les autres tiers ne peuvent invoquer que des vices en rapport direct avec l'intérêt lésé dont ils se prévalent ou ceux d'une gravité telle que le juge devrait les relever d'office.

3. Saisi ainsi par un tiers dans les conditions définies ci-dessus, de conclusions contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses, il appartient au juge du contrat, après avoir vérifié que l'auteur du recours autre que le représentant de l'Etat dans le département ou qu'un membre de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné se prévaut d'un intérêt susceptible d'être lésé de façon suffisamment directe et certaine et que les irrégularités qu'il critique sont de celles qu'il peut utilement invoquer, lorsqu'il constate l'existence de vices entachant la validité du contrat, d'en apprécier l'importance et les conséquences. Ainsi, il lui revient, après avoir pris en considération la nature de ces vices,

soit de décider que la poursuite de l'exécution du contrat est possible, soit d'inviter les parties à prendre des mesures de régularisation dans un délai qu'il fixe, sauf à résilier ou résoudre le contrat. En présence d'irrégularités qui ne peuvent être couvertes par une mesure de régularisation et qui ne permettent pas la poursuite de l'exécution du contrat, il lui revient de prononcer, le cas échéant avec un effet différé, après avoir vérifié que sa décision ne portera pas une atteinte excessive à l'intérêt général, soit la résiliation du contrat, soit, si le contrat a un contenu illicite ou s'il se trouve affecté d'un vice de consentement ou de tout autre vice d'une particulière gravité que le juge doit ainsi relever d'office, l'annulation totale ou partielle de celui-ci. Il peut enfin, s'il en est saisi, faire droit, y compris lorsqu'il invite les parties à prendre des mesures de régularisation, à des conclusions tendant à l'indemnisation du préjudice découlant de l'atteinte à des droits lésés.

En ce qui concerne le moyen sans rapport avec l'éviction du requérant :

4. Le tiers agissant en qualité de concurrent évincé de la conclusion d'un contrat administratif ne peut, à l'appui d'un recours contestant la validité de ce contrat, utilement invoquer, outre les vices d'ordre public qui sont d'une gravité telle que le juge devrait les relever d'office, que les manquements aux règles applicables à la passation de ce contrat qui sont en rapport direct avec son éviction.

5. Le Dr. W soutient que la cheffe du service santé et protection animale, environnement de la préfecture de la Lozère n'était pas habilitée à signer le courrier de rejet de son offre. Toutefois, ce moyen n'est pas en rapport direct avec l'intérêt dont se prévaut le requérant. Par suite, le moyen inopérant doit être écarté.

En ce qui concerne les autres moyens :

6. Aux termes de l'article L. 236-2 du code rural et de la pêche maritime : « Pour être destinées aux échanges ou exportées, les marchandises mentionnées au premier alinéa de l'article L. 236-1 doivent répondre aux conditions sanitaires ou ayant trait à la protection des animaux fixées par le ministre chargé de l'agriculture ou par des règlements ou décisions communautaires ; ces conditions peuvent comprendre un agrément de l'exploitation, du centre de regroupement, de l'établissement ou de la personne physique concernée. L'exercice des missions de certification officielle et l'établissement et la délivrance des certificats et documents attestant que les animaux vivants, leurs semences, ovules et embryons ainsi que les denrées animales ou d'origine animale, les aliments pour animaux, les sous-produits animaux et les produits dérivés de ces derniers sont conformes aux exigences mentionnées au premier alinéa du présent article, sont assurés par les personnes désignées à l'article L. 236-2-1. (...) ». Aux termes de l'article L. 236-2-1 de ce code : « L'exercice des missions de certification officielle et l'établissement et la délivrance des certificats et documents mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 236-2 sont assurés par des vétérinaires officiels ainsi que par d'autres agents habilités à cet effet par l'autorité administrative lorsque le droit de l'Union européenne l'autorise. ». Enfin, aux termes de l'article D. 236-6 du même code : « Le choix des vétérinaires mentionnés au b de l'article L. 236-2-1 pour l'exercice des missions de certification officielle en matière d'échanges d'animaux vivants, de semences, ovules et embryons est précédé d'un appel à candidature émis par le préfet compte tenu des besoins en matière de certification dans son département. L'avis d'appel à candidature est publié dans un journal d'annonces légales ainsi que sur le site internet de la préfecture du département concerné. Il précise notamment le contenu et la durée des missions qui seront confiées, les exploitations ou espèces concernées, les critères de choix entre les candidats, les documents nécessaires à l'examen des candidatures et les délais à respecter. Il indique les modalités selon lesquelles les candidats peuvent obtenir copie du projet de convention mentionné à l'article L. 203-9, ainsi que des tarifs de rémunération fixés dans les conditions prévues à l'article L. 203-10. ». La section VIII de l'annexe I de l'arrêté préfectoral 29 septembre 2011 relatif aux conditions de désignation des vétérinaires mandatés pour l'exercice des missions de certifications en matière d'échanges au sein de l'Union européenne d'animaux vivants, de semences, ovule et embryons prévus à l'article D. 236-6 du code rural et la pêche maritime dispose que : « Les candidatures recevables seront appréciées au regard d'une évaluation du niveau de conflits d'intérêt, des compétences et expériences des candidats, en fonction du (des) lot(s), du(des) lieu(x) d'exécution pour lequel (lesquels) le vétérinaire se sera porté candidat, ainsi que la qualité attendue des services rendus (...) ». ».

7. Selon la section VIII du règlement de consultation : « La qualité attendue des services rendus regroupe notamment la qualité de la suppléance prévue (par un vétérinaire ayant lui-même répondu à l'appel d'offres dans le cadre d'une offre groupée) et la disponibilité des candidats (...) ».
8. En premier lieu, le Dr W soutient qu'en ajoutant un sous-critère relatif à l'obligation des candidats de se présenter sous la forme d'un groupement, aux critères définis par l'annexe I de l'arrêté du 29 septembre 2011 précité, la préfète de la Lozère a méconnu ce dernier. Toutefois, l'annexe I de l'arrêté préfectoral du 29 septembre 2011 ne constitue qu'un cadre de référence dont l'administration peut s'inspirer tout en le détaillant sur certains points comme en l'espèce. Ainsi, le requérant ne peut utilement soutenir que le pouvoir adjudicateur aurait, en tenant compte de cet élément d'analyse, non prévu dans l'arrêté précité, méconnu ce dernier qui, au demeurant, prévoit les trois critères d'analyse repris par le pouvoir adjudicateur.
9. En deuxième lieu, il ne résulte des trois critères d'analyse repris par le pouvoir adjudicateur aucune obligation pour les services de l'Etat et par conséquent pour les candidats de présenter nécessairement une offre groupée titulaire-suppléant, même si la préfète pouvait, en toute transparence, comme cela le lui avait été rappelé par le juge des référés précontractuels, indiquer quelle option aurait sa préférence dans l'analyse et la notation des offres, l'essentiel étant que les deux soient candidats à la certification. Par ailleurs, l'exigence de mandatement résulte directement des articles L. 236-2 et L. 236-2-1 du code rural et de la pêche maritime prévoyant que tous les vétérinaires sanitaires pour la certification aux échanges intracommunautaires d'animaux vivants sur le département doivent être certifiés. Par suite le Dr W n'est pas fondé à soutenir que la préfète de la Lozère ne pouvait pas exiger que le suppléant se porte également candidat à la certification. Ainsi, cette mention ne revêtait donc pas non plus un caractère discriminatoire.
10. En troisième lieu, le Dr W ne saurait utilement se prévaloir de ce qu'il a exercé sans difficulté ses fonctions par le passé sans avoir recours à un suppléant dès lors que cela faisait désormais partie des éléments d'analyse de l'offre. Il résulte de l'instruction que la grille d'analyse comparative des offres confirme que le pouvoir adjudicateur a tenu compte de cet élément pondéré sur 1,5 points, ainsi que des moyens matériels et des services proposés respectivement pondérés sur 0,5 et trois points, soit une note globale de cinq points pour le critère sur la qualité des services rendus telle que mentionné dans le règlement de la consultation. Par ailleurs, l'élément d'analyse contesté représentait moins de 7% de la note globale attribuée à chaque candidat sur dix points. Rien n'indique donc qu'il était rédhibitoire, en particulier sur la possibilité de présenter son suppléant sous forme groupée ou non. Dans ces conditions, contrairement à ce que soutient le requérant, la nécessité de proposer un suppléant également candidat à l'acte d'engagement pour bénéficier des points au titre cet élément d'analyse sur la continuité du service, ne constituait pas un critère de recevabilité des candidatures mais bien un élément parmi d'autres de leur analyse comparative. En outre, il résulte de l'instruction que c'est pour tenir compte des motifs d'annulation de la procédure que la préfète a ajouté la mention contestée sur la suppléance dans le règlement de la consultation afin de garantir la transparence et l'égalité de traitement des candidats qui disposaient désormais des informations utiles pour présenter leur offre. Ainsi, le Dr W n'est pas fondé à soutenir que les critères et sous-critères auraient été déterminés de manière à favoriser un candidat.
11. En dernier lieu, le requérant ne saurait utilement se prévaloir de la circonstance qu'il a accompli sans faillir depuis de nombreuses années la mission de service public qui lui a été assignée et que les services de l'Etat n'ont jamais justifié ni même évoqué la moindre difficulté à ce sujet, nonobstant l'absence de suppléance, dès lors que ces éléments ne permettent pas de remettre en cause l'appréciation de son offre. Par ailleurs, si le Dr W soutient que les deux structures, Parmaubrac et Unicor, dont le contrôle a été confié au cabinet du Dr de L et à son collaborateur libéral, le Dr F, exportent leur bovins les mêmes jours et quasiment aux mêmes heures, de sorte que ces deux vétérinaires seraient mobilisés pour le contrôle sanitaire sans possibilité de suppléance en cas d'absence, et que cette circonstance conduirait à dénier au Dr F le rôle de suppléant et à s'interroger sur la continuité du service public, il ne démontre pas la véracité de ses allégations. Par suite, le requérant n'est pas fondé à soutenir que les conventions attaquées sont entachées d'erreur manifeste d'appréciation dans l'analyse des offres.
12. Il résulte de ce qui précède que les conclusions en contestation de validité des contrats, et par voie de conséquence celles présentées à fin d'injonction, à titre indemnitaire, sans qu'il soit besoin de statuer sur leur recevabilité, et au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative doivent être rejetées.

DECIDE :

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

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à M. W, au préfet de la Lozère et aux Dr. de L et F.

Délibéré après l'audience du 7 mars 2024, à laquelle siégeaient :

Mme Boyer, présidente,
M. Chaussard, premier conseiller,
M. Chevillard, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 21 mars 2024.

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE TOULOUSE

N° 21TL03940

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET
DE L'ALIMENTATION
c/ syndicat professionnel des pêcheurs petits
métiers d'Occitanie

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Nicolas Lafon
Rapporteur

La cour administrative d'appel de Toulouse

1^{ère} chambre

M. Hervé Clen
Rapporteur public

Audience du 14 mars 2024
Décision du 28 mars 2024

395-04
54-07-01-07
C+

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Le syndicat professionnel des pêcheurs petits métiers d'Occitanie a demandé au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 10 février 2017 de la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer établissant les modalités de répartition du quota de thon rouge (*Thunnus thynnus*) accordé à la France pour la zone « océan Atlantique à l'est de la longitude 45° Ouest et Méditerranée » pour l'année 2017.

Par une décision n° 409701 du 30 mars 2018, le Conseil d'Etat a transmis cette demande au tribunal administratif de Montpellier.

Par un jugement n° 1801790 du 15 juillet 2021, le tribunal administratif de Montpellier a annulé l'arrêté du 10 février 2017.

Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée le 20 septembre 2021 sous le n° 21MA03940 au greffe de la cour administrative d'appel de Marseille et ensuite sous le n° 21TL03940 au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) de rejeter la demande du syndicat professionnel des pêcheurs petits métiers d'Occitanie.

Il soutient que :

- le jugement est irrégulier dès lors que le tribunal a omis de prononcer un non-lieu à statuer en conséquence de l'abrogation de l'arrêté attaqué par un arrêté du 6 juin 2017 ;
- contrairement à ce qu'a jugé le tribunal, ni l'article 17 du règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013, ni l'arrêt n° C-540/16 de la Cour de justice de l'Union européenne du 12 juillet 2018 n'imposent que les textes nationaux comprennent un critère environnemental à part entière ;
- le critère environnemental est pris en compte par deux des trois composantes du calcul des sous-quotas de pêche nationaux défini au III de l'article R. 921-35 du code rural et de la pêche maritime.

Par trois mémoires en défense, enregistrés le 18 février 2022, le 16 juin 2023 et le 15 septembre 2023, le syndicat professionnel des pêcheurs petits métiers d'Occitanie, représenté par Me Garcia, conclut au rejet de la requête et de l'intervention de la société coopérative maritime des pêcheurs de Sète-Mole, dite Sathoan, et à ce qu'une somme de 4 000 euros soit mise à la charge de l'Etat et de la Sathoan sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- l'intervention de la Sathoan est irrecevable ;
- les moyens soulevés par le ministre et la Sathoan ne sont pas fondés ;
- l'arrêté attaqué n'a pas été précédé de la consultation de la commission consultative de la gestion des ressources halieutiques ;
- il méconnaît l'article 17 du règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013, dès lors que le ministre n'a pas fait connaître la méthode de mise en œuvre des critères de répartition des quotas de pêche ;
- les articles R. 921-35 et R. 921-38 du code rural et de la pêche maritime méconnaissent l'article 17 du règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 et les articles 16 et 20 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dès lors qu'ils prévoient les antériorités des producteurs comme critère de répartition ;
- l'arrêté contesté est entaché d'une erreur d'appréciation et d'une méconnaissance des règles de la concurrence ;
- il méconnaît le principe d'égalité.

Par quatre mémoires en intervention, enregistrés le 16 juin 2023, le 5 juillet 2023, le 18 septembre 2023 et le 23 octobre 2023, la société coopérative maritime des pêcheurs de Sète-Mole, dite Sathoan, représentée par Me Helfer et Me Léonard, conclut :

1°) à l'annulation du jugement du 15 juillet 2021 ;

2°) au non-lieu à statuer sur la demande du syndicat professionnel des pêcheurs petits métiers d'Occitanie ;

3°) à titre subsidiaire, au rejet des demandes de ce syndicat ;

4°) à ce qu'une somme de 4 000 euros soit mise à la charge du syndicat professionnel des pêcheurs petits métiers d'Occitanie sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- son intervention est recevable ;
- le mémoire présenté pour le syndicat professionnel des pêcheurs petits métiers d'Occitanie le 15 septembre

2023 est irrecevable, dès lors qu'il n'a pas été établi avec l'accord de son président ;

- le jugement est irrégulier dès lors que le tribunal a omis de prononcer un non-lieu à statuer en conséquence de l'abrogation de l'arrêté attaqué par un arrêté du 6 juin 2017 ;
- il est également irrégulier dès lors qu'elle n'a pas été appelée dans la cause, en sa qualité de bénéficiaire de sous-quotas de pêche en vertu de l'arrêté attaqué, impliquant une méconnaissance des droits de la défense et du principe du contradictoire ;
- l'article R. 921-35 du code rural et de la pêche maritime ne méconnaît pas les dispositions de l'article 17 du règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 ;
- à titre subsidiaire, l'inconventionnalité de l'article R. 921-35 du code rural et de la pêche maritime n'implique pas nécessairement illégalité de l'arrêté attaqué.

Par ordonnance du 19 janvier 2024, la clôture d'instruction a été fixée au 15 février 2024.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 ;
- le règlement (UE) n° 2017/127 du Conseil du 20 janvier 2017 ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- 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. Lafon,
- les conclusions de M. Clen, rapporteur public,
- et les observations de Mme Vergez, coprésidente de l'association La plateforme de la petite pêche artisanale française.

Considérant ce qui suit :

1. Par un jugement du 15 juillet 2021, le tribunal administratif de Montpellier a fait droit à la demande du syndicat professionnel des pêcheurs petits métiers d'Occitanie tendant à l'annulation de l'arrêté du 10 février 2017 de la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, en charge des relations internationales sur le climat, établissant les modalités de répartition du quota de thon rouge (*Thunnus thynnus*) accordé à la France pour la zone « océan Atlantique à l'est de la longitude 45° Ouest et Méditerranée » pour l'année 2017. Le ministre de l'agriculture et de l'alimentation fait appel de ce jugement.

Sur l'intervention de la Sathoan :

2. La Sathoan, qui est une organisation de producteurs dans le secteur des pêches maritimes et des cultures marines, regroupant près de quatre-vingt-dix navires de pêche dont certains ont bénéficié de la répartition décidée par l'arrêté du 10 février 2017, et qui aurait en conséquence eu qualité pour former tierce-opposition contre le jugement attaqué, a intérêt à l'annulation de ce dernier. La circonstance qu'elle n'est pas intervenue en première instance, alors qu'elle aurait eu connaissance du contentieux engagé devant le tribunal administratif de Montpellier, ne lui interdit pas d'intervenir en appel. Ainsi l'intervention de la Sathoan, qui acquiert d'ailleurs la qualité de partie dans la présente instance, est recevable.

Sur la recevabilité du mémoire du syndicat professionnel des pêcheurs petits métiers d'Occitanie enregistré le 15 septembre 2023 :

3. Aux termes de l'article R. 431-2 du code de justice administrative : « Les requêtes et les mémoires doivent, à peine d'irrecevabilité, être présentés soit par un avocat, soit par un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, lorsque les conclusions de la demande tendent au paiement d'une somme d'argent, à la décharge ou à la réduction de sommes dont le paiement est réclamé au requérant ou à la solution d'un litige né de l'exécution d'un contrat (...) ». L'article R. 431-4 du même code dispose que : « Dans les affaires où ne s'appliquent pas les dispositions de l'article R. 431-2, les requêtes et les mémoires doivent être signés par leur auteur et, dans le cas d'une personne morale, par une personne justifiant de sa qualité pour agir ». Selon l'article R. 431-5 du même code : « Les parties peuvent également se faire représenter : / 1° Par l'un des mandataires mentionnés à l'article R. 431-2 (...) ». Aux termes enfin de l'article R. 811-7 du même code : « Sous réserve des dispositions de l'article L. 774-8, les appels ainsi que les mémoires déposés devant la cour administrative d'appel doivent être présentés, à peine d'irrecevabilité, par l'un des mandataires mentionnés à l'article R. 431-2 (...) ».

4. Il résulte de ces dispositions et de l'ensemble des textes les régissant que les avocats et les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ont qualité, devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, pour représenter les parties et signer en leur nom les requêtes et les mémoires sans avoir à justifier du mandat par lequel ils ont été saisis par leur client. Il s'en déduit que le mémoire présenté le 15 septembre 2023 pour le syndicat professionnel des pêcheurs petits métiers d'Occitanie est réputé avoir été produit dans le cadre de la représentation de ce syndicat par Me Garcia devant la cour. Ce mémoire précise d'ailleurs que le syndicat est « représenté par son président en exercice », conformément à l'article 13 de ses statuts. Dans ces conditions, la production par la Sathoan d'une attestation par laquelle le président du syndicat professionnel des pêcheurs petits métiers d'Occitanie indique que ce mémoire a été établi sans son « accord » est sans incidence sur sa recevabilité. Par suite, la fin de non-recevoir opposée sur ce point par la Sathoan doit être écartée.

Sur la régularité du jugement :

5. En premier lieu, l'arrêté du 6 juin 2017 du ministre de l'agriculture et de l'alimentation établissant les modalités de répartition du quota de thon rouge (*Thunnus thynnus*) accordé à la France pour la zone « océan Atlantique à l'est de la longitude 45° Ouest et Méditerranée » pour l'année 2017, qui précise que l'arrêté du 10 février 2017 est « abrogé et remplacé par le présent arrêté », a pour seul objet de modifier sur certains points mineurs, et à compter de son intervention, l'arrêté annulé par le tribunal administratif de Montpellier. Il en résulte que le ministre de l'agriculture et de l'alimentation et la Sathoan ne sont pas fondés à soutenir que la demande présentée par le syndicat professionnel des pêcheurs petits métiers d'Occitanie devant le tribunal était devenue sans objet. Par suite, le moyen tiré de ce que le jugement contesté serait irrégulier au motif qu'il n'a pas prononcé un non-lieu à statuer doit être écarté.

6. En second lieu, aux termes de l'article R. 832-1 du code de justice administrative : « Toute personne peut former tierce opposition à une décision juridictionnelle qui préjudicie à ses droits, dès lors que ni elle ni ceux qu'elle représente n'ont été présents ou régulièrement appelés dans l'instance ayant abouti à cette décision ». Lorsqu'il est saisi d'un recours pour excès de pouvoir contre une décision procédant à la répartition de quotas nationaux de captures ou d'efforts de pêche, qui ne présente pas un caractère réglementaire, le tribunal administratif doit appeler dans l'instance le ministre compétent ainsi que les bénéficiaires de la répartition. Toutefois l'absence de communication à ces derniers est sans influence sur la régularité du jugement. Il leur est seulement loisible, si le jugement rendu préjudicie à leurs droits, de former tierce-opposition contre ce jugement devant le tribunal administratif. Dans ces conditions, le moyen tiré de l'irrégularité du jugement attaqué, procédant de ce que la Sathoan, bénéficiaire de la répartition décidée par l'arrêté du 10 février 2017, n'a pas été appelée dans l'instance devant le tribunal, méconnaissant les droits de la défense et le principe du contradictoire, doit être écarté.

Sur le bien-fondé du jugement :

7. Aux termes de l'article 16 du règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) n° 1954/2003 et (CE) n° 1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) n° 2371/2002 et (CE) n° 639/2004 du Conseil et la

décision 2004/585/CE du Conseil : « Possibilités de pêche / (...) / 6. Chaque État membre arrête la méthode d'attribution aux navires battant son pavillon des possibilités de pêche qui lui ont été allouées et qui ne sont pas soumises à un système de concessions de pêche transférables, par exemple en créant des possibilités de pêche individuelles. Il informe la Commission de la méthode d'attribution retenue (...) ». Selon l'article 17 du même règlement : « Critères d'attribution des possibilités de pêche par les États membres / Lors de l'attribution des possibilités de pêche dont ils disposent visées à l'article 16, les États membres utilisent des critères transparents et objectifs, y compris les critères à caractère environnemental, social et économique. Les critères à utiliser peuvent notamment porter sur l'impact de la pêche sur l'environnement, les antécédents en matière de respect des prescriptions, la contribution à l'économie locale et le relevé des captures. Les États membres s'efforcent, dans le cadre des possibilités de pêche qui leur ont été allouées, de proposer des incitations destinées aux navires de pêche qui déploient des engins sélectifs ou qui utilisent des techniques de pêche ayant des incidences réduites sur l'environnement, notamment une faible consommation d'énergie et des dommages limités aux habitats ».

8. Aux termes de l'article L. 921-2 du code rural et de la pêche maritime : « Les autorisations mentionnées à l'article L. 921-1 sont délivrées par l'autorité administrative ou sous son contrôle, pour une durée déterminée, en tenant compte des trois critères suivants : / - l'antériorité des producteurs ; / - les orientations du marché ; / - les équilibres économiques (...) ». L'article L. 921-4 du même code dispose que : « L'autorité administrative procède à la répartition de quotas de captures et d'efforts de pêche, institués en vertu de la réglementation de l'Union européenne ou nationale, en sous-quotas affectés soit à des organisations de producteurs ou à leurs unions qui en assurent la gestion, soit à des navires ou à des groupements de navires lorsque ces derniers n'adhèrent pas à une organisation de producteurs. Cette répartition est valable pour une période maximale de douze mois. Les droits résultant de ces sous-quotas ne sont pas cessibles ». Aux termes de l'article R. 921-35 du même code, dans sa rédaction applicable à la date de l'arrêté attaqué : « I.- Les quotas de captures et les quotas d'effort de pêche peuvent être répartis annuellement par le ministre chargé des pêches maritimes et de l'aquaculture marine en sous-quotas, entre les organisations de producteurs, les groupements de navires ou les navires n'appartenant ni à un groupement de navires, ni à une organisation de producteurs. / II.- Sur demande de l'un des membres de la commission consultative de la gestion des ressources halieutiques mentionnée à l'article D. 921-5, et après avis de cette commission, le ministre peut, dans un délai de deux mois, procéder à la répartition de tout quota de captures ou d'effort de pêche non réparti selon les modalités prévues à la présente section. / III.- Le calcul de chaque sous-quota est effectué en tenant compte de trois composantes : / 1° L'antériorité des producteurs, calculée selon les modalités définies aux articles R. 921-38 et R. 921-39 ; / 2° L'orientation du marché, déterminée selon les modalités définies à l'article R. 921-49 ; / 3° Les équilibres socio-économiques appréciés selon les modalités définies à l'article R. 921-50 ».

9. Il résulte des dispositions citées au point 7, telles qu'interprétées par la Cour de justice de l'Union européenne, en particulier dans son arrêt du 12 juillet 2018 « Spika » UAB e.a. contre Žuvėninkystės tarnyba prie Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos (aff. C-540/16), que, selon l'article 16, paragraphe 6, du règlement du 11 décembre 2013, chaque État membre arrête la méthode d'attribution aux navires battant son pavillon des possibilités de pêche qui lui ont été allouées et qu'il bénéficie d'une marge d'appréciation dans la mise en œuvre de ce règlement. La Cour a également considéré, dans le même arrêt, que dans le cadre de l'exercice de cette marge d'appréciation, les États membres sont tenus d'utiliser, en vertu de l'article 17 du règlement, des critères « transparents et objectifs ». Ces derniers doivent, en vertu du même article 17, intégrer des critères à caractère environnemental, social et économique.

10. Ni les dispositions précitées de l'article R. 921-35 du code rural et de la pêche maritime, qui retiennent les composantes tenant à l'antériorité des producteurs, à l'orientation du marché et aux équilibres socio-économiques pour la répartition des quotas nationaux de pêche attribués à la France, ni celles auxquelles renvoie l'article R. 921-35, n'intègrent, même par l'intermédiaire de ces composantes, un critère à caractère environnemental. A ce titre, le ministre ne peut utilement se prévaloir du principe même des quotas et des autorisations de pêche, qui, s'il vise à garantir la durabilité de la ressource et de l'activité, ne constitue pas un critère d'attribution. Il en est de même de la circonstance que la répartition des quotas peut être assortie, en vertu de l'article R. 921-49 du code rural et de la pêche maritime, de limites périodiques de captures, de débarquements et d'effort de pêche favorisant une meilleure valorisation en fonction des orientations du marché et des quotas résultant de la réglementation européenne. Par ailleurs, en accordant au ministre la

possibilité de fixer des critères d'accès à la pêche, le cas échéant en fonction des différents métiers et engins de pêche, des façades maritimes d'immatriculation des navires des producteurs, des zones de pêche ou des lieux de débarquements, l'article R. 921-50 du même code ne fait référence à aucun critère à caractère environnemental. Enfin, le ministre n'établit pas que la possibilité, prévue par l'article R. 921-48 du code rural et de la pêche maritime, d'une affectation aux producteurs de la réserve nationale des antériorités, qui est alimentée notamment par une partie des antériorités de navires faisant l'objet d'un arrêt définitif d'activité ou d'un changement de producteur, « en fonction de critères à caractère environnemental, social et économique », assure l'intégration dans la répartition des quotas de pêche d'un critère à caractère environnemental conforme aux exigences de l'article 17 du règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013. Dans ces conditions, c'est à bon droit que le tribunal administratif de Montpellier a estimé que cet article a été méconnu par les dispositions de l'article R. 921-35 du code rural et de la pêche maritime.

11. Il ressort des pièces du dossier et il n'est d'ailleurs pas sérieusement contesté que l'arrêté du 10 février 2017 établissant les modalités de répartition du quota de thon rouge (*Thunnus thynnus*) accordé à la France pour la zone « océan Atlantique à l'est de la longitude 45° Ouest et Méditerranée » pour l'année 2017 a été pris sur le fondement de l'article R. 921-35 du code rural et de la pêche maritime. Il en résulte que cet arrêté, dont il n'est en tout état de cause pas établi qu'il aurait pris en compte un critère à caractère environnemental, est privé de base légale et que le ministre de l'agriculture et de l'alimentation et la Sathoan ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier l'a annulé.

Sur les frais liés au litige :

12. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge du syndicat professionnel des pêcheurs petits métiers d'Occitanie, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, le versement de quelque somme que ce soit sur leur fondement. En revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement au syndicat professionnel des pêcheurs petits métiers d'Occitanie de la somme de 2 000 euros en application de ces dispositions.

DECIDE :

Article 1er : L'intervention de la Sathoan est admise.

Article 2 : La requête présentée par le ministre de l'agriculture et de l'alimentation est rejetée.

Article 3 : Les conclusions présentées par la Sathoan sont rejetées.

Article 4 : L'Etat versera au syndicat professionnel des pêcheurs petits métiers d'Occitanie la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié au ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, au syndicat professionnel des pêcheurs petits métiers d'Occitanie, à la société coopérative maritime des pêcheurs de Sète-Mole, dite Sathoan, à l'association La plateforme de la petite pêche artisanale française, au comité départemental des pêches maritimes et des élevages marins du Var et à la Prud'homie des pêches de la Ciotat.

Délibéré après l'audience du 14 mars 2024, où siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 28 mars 2024.

Le rapporteur,

Le président,

N. Lafon

A. Barthez

Le greffier,

F. Kinach

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.

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE TOULOUSE

N° 21TLo4342

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SOCIÉTÉ SEPE LES MARTYS

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Xavier Haïli
Rapporteur

La cour administrative d'appel de Toulouse

Mme Marie-Odile Meunier-Garner
Rapporteuse publique

(4ème chambre)

Audience du 18 janvier 2024
Décision du 1er février 2024

29-035
44-02
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 9 novembre 2021 sous le n° 21MA04342 au greffe de la cour administrative d'appel de Marseille et ensuite sous le n° 21TLo4342 au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse, puis des mémoires enregistrés les 13 et 28 avril 2022, la société par actions simplifiée SEPE Les Martys, représentée par SK & Partner, demande à la cour :

1°) d'annuler l'arrêté du 15 septembre 2021 par lequel le préfet de l'Aude lui a refusé l'autorisation environnementale d'exploiter un parc éolien composé de quatre aérogénérateurs d'une puissance totale de 12 mégawatts (MW) et d'un poste de livraison sur le territoire de la commune de Les Martys ;

2°) de lui délivrer l'autorisation d'exploiter sollicitée et l'assortir des prescriptions nécessaires à la préservation des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement ;

3°) à titre subsidiaire, d'enjoindre au préfet de l'Aude de lui délivrer l'autorisation sollicitée dans le délai d'un mois à compter de la notification de l'arrêt ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'arrêté attaqué est entaché d'une incompétence de son signataire et d'une incompétence négative, le préfet s'étant estimé lié par l'avis défavorable du commissaire-enquêteur ;
- contrairement à ce qu'a estimé le préfet, le projet refusé n'est pas incompatible avec les dispositions

régissant la zone N du plan local d'urbanisme de la commune ;

- le préfet a commis une erreur d'appréciation au regard de l'article L. 181-3 du code de l'environnement s'agissant des impacts du projet sur le paysage alors que le site d'implantation ne présente pas d'intérêt spécifique et que le projet ne porte pas d'atteinte paysagère dirimante ;
- en outre, l'intervention présentée au soutien de l'arrêté attaqué est irrecevable en l'absence d'intérêt à agir des intervenants.

Par des mémoires en intervention volontaire enregistrés le 23 mars 2022, le 11 avril 2022 et le 9 mai 2022, le groupement agricole d'exploitation en commun (GAEC) Lassalle, M. Camille Lassalle, la commune de Mazamet et l'association Vent Mauvais, représentés par Me Cabrol, concluent à ce que leur intervention soit admise, au rejet de la requête et demandent qu'il soit mis à la charge de la société requérante le paiement à chaque intervenant d'une somme de 1 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils font valoir que :

- ils ont intérêt à intervenir au soutien de l'arrêté attaqué ;
- le projet porte atteinte aux paysages et à la biodiversité.

Par un mémoire en défense enregistré le 12 avril 2022, le ministre de la transition écologique conclut au rejet de la requête.

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

Par une ordonnance en date du 9 mai 2022, la clôture de l'instruction a été fixée au 23 mai 2022.

Un mémoire en intervention volontaire, au soutien de la requête, a été enregistré le 4 octobre 2022 pour la société Parc Eolien des Ailles, représentée par Me Deldique.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- 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 Brault, représentant la société SEPE Les Martys,
- et les observations de Me Bonhoure, représentant les intervenants en défense.

Considérant ce qui suit :

Le 6 mai 2019, la société SEPE Les Martys a déposé une demande d'autorisation environnementale pour implanter et exploiter une installation de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent constituée de quatre aérogénérateurs d'une puissance unitaire de 3 MW, pour une puissance totale installée maximale de 12 MW et d'une hauteur maximale en bout de pale d'environ 125 mètres ainsi que d'un poste de livraison, sur le territoire de la commune de Les Martys (Aude). L'autorité environnementale a rendu son avis le 24 août 2020 et l'enquête publique s'est tenue du 25 février au 29 mars 2021 à l'issue de laquelle le commissaire-enquêteur a rendu un avis défavorable le 23 avril 2021. Par un arrêté du 15 septembre 2021, le préfet de l'Aude a refusé de délivrer l'autorisation ainsi sollicitée. Par la présente requête, la société SEPE Les

Martys demande l'annulation de cet arrêté préfectoral.

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

L'association Vent Mauvais, qui a notamment pour objet la protection de l'environnement et du patrimoine sur le territoire faisant partie de la Montagne Noire dans le département de l'Aude, et la commune limitrophe de Mazamet, dont le hameau de Saint-Saraille est situé à proximité immédiate du projet, ont intérêt au maintien de l'arrêté préfectoral attaqué. Par suite, l'intervention collective présentée par l'association et la commune doit être admise sans qu'il soit besoin de se prononcer sur sa recevabilité en tant qu'elle émane de chacun des autres intervenants.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

L'arrêté en litige a été signé par M. Simon Chassard, secrétaire général de la préfecture de l'Aude, lequel disposait, en vertu d'un arrêté du 19 avril 2021, régulièrement publié au recueil des actes administratifs de la préfecture le 21 avril 2021, d'une délégation de signature du préfet de l'Aude à l'effet de signer « tous actes, arrêtés, décisions, mesures de police administrative (...) relevant des attributions de l'État dans le département de l'Aude, à l'exception : / a) des réquisitions de la force armée, / b) des arrêtés de conflit ». L'arrêté pris en matière de police spéciale des installations classées pour la protection de l'environnement n'étant pas excepté de cette délégation de signature qui, compte tenu des exceptions qu'elle prévoit, n'est pas d'une portée trop générale, le moyen tiré de l'incompétence du signataire de l'arrêté attaqué manque en fait et doit être écarté.

Par ailleurs, il ne résulte pas de l'instruction que le préfet se serait à tort cru en situation de compétence liée par rapport à l'avis défavorable du commissaire-enquêteur et aurait ainsi entaché sa décision d'incompétence négative. Par suite, ce moyen doit également être écarté.

Aux termes de l'article L. 181-3 du code de l'environnement : « I. - L'autorisation environnementale ne peut être accordée que si les mesures qu'elle comporte assurent la prévention des dangers ou inconvénients pour les intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 et L. 511-1, selon les cas. ». Et aux termes de l'article L. 511-1 du même code, régissant les installations classées pour la protection 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. ».

Pour se prononcer sur une demande d'autorisation environnementale, il appartient à l'autorité administrative compétente de s'assurer que le projet ne méconnaît pas, notamment, l'exigence de protection des paysages et de conservation des sites et des monuments. Pour rechercher si l'existence d'une atteinte à un paysage ou à la conservation des sites et des monuments est de nature à justifier un refus d'autorisation environnementale ou les prescriptions spéciales accompagnant sa délivrance, il appartient à l'autorité administrative d'apprécier, dans un premier temps, la qualité du site ou du paysage au sein duquel l'installation concernée est projetée, puis d'évaluer, dans un second temps, l'impact que cette installation, compte tenu de sa nature et de ses effets, pourrait avoir sur le site, sur le paysage ou sur les monuments.

D'une part, il résulte de l'instruction, notamment de l'étude paysagère, que le projet de parc éolien de quatre éoliennes de 125 mètres de hauteur porté par la société requérante doit être implanté au nord du village de Les Martys, en limite du département du Tarn et de la commune de Mazamet, sur une altitude de 925 mètres à 955 mètres pour les deux éoliennes situées les plus au nord, suivant un alignement qui s'étire en forêt le long d'un chemin sur une distance d'environ 500 mètres à environ 2,6 kilomètres du village. Ce site est

localisé au sein de l'unité paysagère de la Montagne Noire constituée de monts entrecoupés de vallées encaissées fortement boisées, de clairières ouvertes laissant la place à quelques habitations, de plusieurs routes traversant le massif du nord au sud en empruntant la plupart du temps les couloirs dessinés par les vallées. Le projet en cause se situe également à proximité du pic de Nore, de deux sites UNESCO du Canal du Midi au sud et de la Rigole de la Montagne Noire à l'ouest. La zone d'implantation du projet éolien présente par ailleurs des enjeux patrimoniaux importants compte tenu de sa situation à proximité de nombreux monuments historiques classés ou inscrits. Ainsi, l'étude paysagère produite par la société pétitionnaire à l'appui de sa demande d'autorisation recense 159 monuments historiques dont l'ancienne église de Cubserviès, 49 sites classés dont le hameau de Cubserviès et sa cascade, tous localisés à moins de 10 kilomètres des forteresses de montagne, dont les châteaux de Lastours, le lac de Laprade Basse. Les seules circonstances que le secteur d'implantation soit composé de vallons et de petit bois et qu'un parc éolien voisin préexiste à proximité immédiate, ne sont pas de nature à remettre en cause l'intérêt du site et de son environnement tels que précédemment décrits. Par suite, et dans ces conditions, le site retenu par la société requérante pour l'implantation de son projet présente ainsi une qualité certaine du point de vue paysager et patrimonial.

D'autre part, il résulte également de l'instruction, en particulier de l'avis de l'autorité environnementale en date du 24 août 2020, de la contribution paysage en date du 28 octobre 2019 des services compétents de l'Etat et des photomontages insérés dans l'étude paysagère, que le parc éolien projeté se percevra de façon visible dans le paysage à côté et en plus des 26 éoliennes du plateau de Sambrès, sans permettre de lecture globale de l'ensemble éolien Sambrès-les Ailles. Il résulte des mêmes éléments que les mâts des éoliennes projetées ainsi que la rotation des pales troubleront la lecture de la ligne d'horizon et que, compte tenu de cette implantation, ledit parc produira un effet de mitage de nature à dévaloriser le paysage naturel. En outre, il résulte de l'instruction que le site étant positionné sur un versant orienté vers l'ouest, à la faveur du vallon du ruisseau de Cun qui crée une échancrure dans la silhouette de la montagne en vues lointaines, l'échancrure place ainsi les éoliennes projetées en discontinuité avec le parc du plateau de Sambrès et les met bien en vue depuis le nord. Il résulte également de l'instruction que la perception du paysage sera significativement modifiée tant depuis de nombreux hameaux de Mazamet, tous orientés vers le sud, c'est-à-dire vers le parc projeté, que depuis des sites touristiques ou emblématiques de Mazamet, tels que notamment le village médiéval de Hautpoul ou encore le Lac de Montagnès. Il résulte de même de l'instruction qu'en vues proches, les trouées induites par le projet dans le boisement et le terrassement pour réaliser les pistes d'accès et pour la fondation des mâts, modifieront l'ambiance paysagère en artificialisant les lieux, et que le parc lui-même ajoutera de nouvelles vues sur des éoliennes depuis certains hameaux ou de certaines voies de circulation à l'échelle immédiate ou rapprochée. Si la société requérante fait valoir que le site d'implantation projetée s'inscrit dans la continuité des éoliennes du plateau de Sambrès, il résulte de l'instruction que le site du projet litigieux se situe pratiquement sur la ligne de crête bien plus haut, à flanc de versant orienté ouest, que les sites des parcs environnants, notamment le parc éolien voisin du Sambrès, et que les respirations paysagères existant entre les différents parcs sont alors diminuées, cependant que, de surcroît, les superpositions induites complexifient la lecture de ces paysages. Enfin, les incidences du projet sur le paysage et le patrimoine constituent d'ailleurs le principal motif des avis défavorables ou réservés rendus par l'autorité environnementale, par les services des directions régionales de l'environnement et des affaires culturelles d'Occitanie, par le commissaire enquêteur, et par l'inspection des installations classées pour la protection de l'environnement, ainsi que la totalité des communes consultées et s'étant prononcées sur la demande d'autorisation.

Dans ces conditions, eu égard à l'ensemble des éléments ainsi exposés et compte tenu des atteintes que portera le projet litigieux sur le paysage environnant et le patrimoine bâti qu'aucune mesure n'est de nature à atténuer, le préfet de l'Aude n'a pas fait une inexacte application des dispositions précitées des articles L. 181-3 et L. 511-1 du code de l'environnement en refusant d'autoriser le projet pour ce motif.

Si la société requérante conteste également le bien-fondé de l'autre motif opposé par l'arrêté préfectoral attaqué tiré de ce que le projet situé en zone N serait incompatible avec les dispositions du règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Les Martyrs interdisant toutes les constructions et installations, il résulte

de l'instruction que le préfet de l'Aude aurait pris la même décision s'il n'avait retenu que le motif tiré de l'atteinte aux paysages et aux sites.

Il s'ensuit que la société requérante n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêté du 15 septembre 2021 par lequel le préfet de l'Aude a rejeté sa demande d'autorisation environnementale.

Sur les conclusions tendant à la délivrance de l'autorisation ou, à titre subsidiaire, au prononcé d'une injonction :

Le présent arrêt rejetant les conclusions à fin d'annulation présentées par la société requérante, ses conclusions tendant à ce que la cour lui délivre l'autorisation ou à ce qu'elle prononce une injonction à l'encontre du préfet de l'Aude doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

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, la somme réclamée par la société requérante au titre des frais non compris dans les dépens. Les mêmes dispositions s'opposent également à ce qu'il soit fait droit à la demande présentée sur ce point par les intervenants en défense, lesquels n'ont pas la qualité de parties.

DECIDE :

Article 1er : L'intervention en défense de la commune de Mazamet, de l'association Vent Mauvais et des autres intervenants est admise.

Article 2 : La requête de la société SEPE Les Martys est rejetée.

Article 3 : Les conclusions présentées par les intervenants en défense sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à la société par actions simplifiée SEPE Les Martys, au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, à la commune de Mazamet représentant unique pour l'ensemble des intervenants en défense et à la société Parc Eolien des Ailles.

Copie en sera adressée au préfet de l'Aude.

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

M. Chabert, président,
M. Haïli, président assesseur,
Mme Lasserre, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 1er février 2024.

Le président-assesseur,
X. Haïli

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 du présent arrêt.

[RETOUR N°21TL04342](#)

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE TOULOUSE

N° 21TL04552

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Président
M. CHABBERT

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Xavier Haïli
Rapporteur

La cour administrative d'appel de Toulouse

(4ème chambre)

Mme Marie-Odile Meunier-Garner
Rapporteuse publique

Avocats : Cabinet MAILLOT – AVOCATS ASSOCIES

Lecture du 1er février 2024

C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'association Collectif de sauvegarde de l'Uzège, l'association Soreve, M. et Mme D... B..., M. et Mme A... C... et la société à responsabilité limitée Domaine de Fos ont demandé au tribunal administratif de Nîmes d'annuler l'arrêté du préfet du Gard du 20 mars 2019 autorisant la communauté de communes du Pays d'Uzès, au titre de l'article L. 181-1 du code de l'environnement, à créer la zone d'aménagement concerté des Sablas tranche 1, sur la commune de Montaren-et-Saint-Médiers.

Par un jugement n° 1901868 du 28 septembre 2021, le tribunal administratif de Nîmes a donné acte du désistement de M. et Mme C..., de la société Domaine de Fos et de M. et Mme B... et a rejeté la demande des autres requérants.

Procédure devant la cour :

Par une requête enregistrée le 28 novembre 2021 au greffe de la cour administrative de Marseille sous le n° 21MA04552, puis au greffe de la cour administrative de Toulouse sous le n° 21TL04552, et des mémoires en réplique enregistrés les 2 décembre 2022 et 2 janvier 2023, l'association Collectif de sauvegarde de l'Uzège et

l'association Soreve, représentées par la SAS Huglo Lepage Avocats, demandent à la cour, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) d'annuler l'arrêté du préfet du Gard du 20 mars 2019 ;

3°) d'ordonner la suppression dans le mémoire en défense n° 2 produit par la communauté de communes Pays d'Uzès de la partie soulignée du passage commençant par les mots " Cet espace commercial " et se terminant par les mots " dans le cadre de la présente instance " ;

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

Elles soutiennent que :

Sur la régularité du jugement :

- la motivation retenue par le tribunal administratif apparaît particulièrement succincte sur de nombreux points, voire lacunaire, confinant aussi bien à l'erreur de droit qu'à la dénaturation ;
- en particulier, sur la question de l'étude d'impact climatique que le jugement entrepris aborde au point 11, aucune disposition législative ou réglementaire n'est visée ;

Sur le bien-fondé du jugement :

- l'étude d'impact est entachée de plusieurs insuffisances au regard de l'article R. 122-5 du code de l'environnement, en raison de l'absence d'une étude d'inondabilité, de l'absence d'actualisation du volet faune et flore de l'étude d'impact, de la carence de l'étude d'impact climatique et du caractère lacunaire de la question du risque d'incendie ;
- l'étude d'incidence environnementale est insuffisante dans la description des incidences du projet sur l'eau, au regard des dispositions de l'article R. 181-14 du code de l'environnement ;
- le projet est entaché d'erreur manifeste d'appréciation et est incompatible avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Rhône-Méditerranée 2016-2021 ;
- en outre, le projet est également incompatible avec le schéma d'aménagement et de gestion des eaux Rhône-Méditerranée portant sur la période 2022-2027 ;
- les fins de non-recevoir opposées en défense par la communauté de communes du Pays d'Uzès doivent être écartées ;
- le risque d'incendie qui caractérise ce secteur n'a pas été suffisamment pris en compte.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 27 septembre 2022 et 16 décembre 2022, la communauté de communes du Pays d'Uzès, représentée par la SELARL Maillot Avocats et associés, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge solidaire des associations requérantes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les associations requérantes ne justifient pas de leur intérêt à agir ;
- les moyens soulevés ne sont pas fondés

Par des mémoires en défense, enregistrés les 29 septembre 2022 et 16 décembre 2022, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- le moyen tiré de la méconnaissance par l'arrêté attaqué des orientations et des prescriptions du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Rhône-Méditerranée portant sur la période 2016-2021 est inopérant ;

- les moyens soulevés par les requérantes ne sont pas fondés.

La clôture d'instruction a été fixée en dernier lieu au 2 janvier 2023 par une ordonnance en date du 19 décembre 2022 en application de l'article R. 613-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- 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,
- les observations de Me Sageloli pour les appelantes ;
- et les observations de Me Coelo représentant la communauté de communes du pays d'Uzès.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 20 mars 2019, le préfet du Gard a délivré à la communauté de communes du Pays d'Uzès une autorisation environnementale pour la création de la première tranche de la zone d'aménagement concerté des Sablas, d'une superficie de 4,3 hectares, sur le territoire de la commune de Montaren-et-Saint-Médiers. L'association Collectif de sauvegarde de l'Uzège et l'association Soreve relèvent appel du jugement susvisé du 28 septembre 2021 par lequel le tribunal administratif de Nîmes a rejeté leur demande d'annulation de cet arrêté.

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. Il ressort des termes du jugement attaqué que les premiers juges, qui n'étaient pas tenus de répondre à l'ensemble des arguments développés devant eux, ont énoncé de façon complète et précise, après avoir cité au point 4 les dispositions du f) du 4° de l'article R. 122-5 du code de l'environnement régissant le contenu de l'étude d'impact en matière d'incidences du projet sur le climat, les raisons les ayant conduits à écarter le moyen soulevé tiré de l'insuffisance de l'étude climatique. Par suite, alors qu'au demeurant, les demandeurs de première instance ne se prévalaient pas d'autre référence législative et réglementaire à l'appui de ce moyen, les associations appelantes ne sont pas fondées à soutenir que ledit jugement serait entaché d'irrégularité pour une motivation insuffisante.

3. Par ailleurs, dans le cadre de l'effet dévolutif, le juge d'appel, qui est saisi du litige, se prononce non sur les motifs du jugement de première instance mais directement sur les moyens mettant en cause la régularité et le bien-fondé de la décision en litige. Par suite, les appelantes ne peuvent utilement soutenir que les premiers juges ont entaché leur jugement d'une erreur de droit et d'une dénaturation des pièces du dossier, le moyen ainsi relevé tendant uniquement à contester le bien-fondé du raisonnement suivi par le tribunal administratif.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

En ce qui concerne le cadre juridique :

4. L'article L. 181-1 du code de l'environnement dispose que : " L'autorisation environnementale, dont le régime est organisé par les dispositions du présent livre ainsi que par les autres dispositions législatives dans les conditions fixées par le présent titre, est applicable aux activités, installations, ouvrages et travaux suivants, lorsqu'ils ne présentent pas un caractère temporaire : / 1° Installations, ouvrages, travaux et activités mentionnés au I de l'article L. 214-3, (...) ". Aux termes du I de cet article L. 214-3 : " I.-Sont soumis à autorisation de l'autorité administrative les installations, ouvrages, travaux et activités susceptibles de présenter des dangers pour la santé et la sécurité publique, de nuire au libre écoulement des eaux, de réduire la ressource en eau, d'accroître notablement le risque d'inondation, de porter gravement atteinte à la qualité ou à la diversité du milieu aquatique, notamment aux peuplements piscicoles. (...) ". Aux termes de l'article

L. 181-3 de ce code : " I. - L'autorisation environnementale ne peut être accordée que si les mesures qu'elle comporte assurent la prévention des dangers ou inconvénients pour les intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 et L. 511-1 du code de l'environnement (...). ". Enfin, aux termes de l'article L. 211-1 du même code : " I.- Les dispositions des chapitres Ier à VII du présent titre ont pour objet une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ; cette gestion prend en compte les adaptations nécessaires au changement climatique et vise à assurer : / 1° La prévention des inondations et la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides ; on entend par zone humide les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire, ou dont la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année ; / 2° La protection des eaux et la lutte contre toute pollution par déversements, écoulements, rejets, dépôts directs ou indirects de matières de toute nature et plus généralement par tout fait susceptible de provoquer ou d'accroître la dégradation des eaux en modifiant leurs caractéristiques physiques, chimiques, biologiques ou bactériologiques, qu'il s'agisse des eaux superficielles, souterraines ou des eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales (...). ".

5. Il appartient, au juge du plein contentieux d'apprécier le respect des règles de procédure régissant la demande d'autorisation au regard des circonstances de fait et de droit en vigueur à la date à laquelle l'autorité administrative statue sur cette demande et celui des règles de fond régissant l'installation au regard des circonstances de fait et de droit en vigueur à la date à laquelle il se prononce.

En ce qui concerne les insuffisances du dossier soumis à l'enquête publique et de l'étude d'impact :

6. Aux termes de l'article R. 123-8 du code de l'environnement, dans sa rédaction alors en vigueur : " Le dossier soumis à l'enquête publique comprend les pièces et avis exigés par les législations et réglementations applicables au projet, plan ou programme. / Le dossier comprend au moins : / 1° Lorsqu'ils sont requis, l'étude d'impact et son résumé non technique, le rapport sur les incidences environnementales et son résumé non technique, et, le cas échéant, la décision prise après un examen au cas par cas par l'autorité environnementale mentionnée au IV de l'article L. 122-1 ou à l'article L. 122-4, ainsi que l'avis de l'autorité environnementale mentionné au III de l'article L. 122-1 et à l'article L. 122-7 du présent code (...). / (...) 4° Lorsqu'ils sont rendus obligatoires par un texte législatif ou réglementaire préalablement à l'ouverture de l'enquête, les avis émis sur le projet, plan ou programme (...). ". Aux termes de l'article R. 122-5 du même code, dans sa rédaction alors en vigueur : " I. - 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, ouvrages et aménagements projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine. / II. - En application du 2° du II de l'article L. 122-3, l'étude d'impact comporte les éléments suivants, en fonction des caractéristiques spécifiques du projet et du type d'incidences sur l'environnement qu'il est susceptible de produire : / 1° Un résumé non technique des informations prévues ci-dessous. (...) / 4° Une description des facteurs mentionnés au III de l'article L. 122-1 susceptibles d'être affectés de manière notable par le projet : la population, la santé humaine, la biodiversité, les terres, le sol, l'eau, l'air, le climat, les biens matériels, le patrimoine culturel, y compris les aspects architecturaux et archéologiques, et le paysage ; / 5° Une description des incidences notables que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement résultant, entre autres : / a) De la construction et de l'existence du projet, y compris, le cas échéant, des travaux de démolition ; / b) De l'utilisation des ressources naturelles, en particulier les terres, le sol, l'eau et la biodiversité, en tenant compte, dans la mesure du possible, de la disponibilité durable de ces ressources ; / c) De l'émission de polluants, du bruit, de la vibration, de la lumière, la chaleur et la radiation, de la création de nuisances et de l'élimination et la valorisation des déchets ; / (...) / f) Des incidences du projet sur le climat et de la vulnérabilité du projet au changement climatique (...). ". Les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude d'impact ne sont susceptibles de vicier la procédure, 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 de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative.

7. Il résulte de l'instruction que la communauté de communes du Pays d'Uzès a déposé le 27 avril 2017 une demande d'autorisation environnementale concernant la loi sur l'eau et le défrichement portant sur la réalisation de la zone d'aménagement concerté des Sablas implantée sur la commune de Montaren-et-Saint-Médiers. Cette demande a fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale émis le 12 août 2017, faisant état d'insuffisances, en particulier sur la justification de l'adéquation entre les besoins et les ressources en eau potable et appelant des précisions s'agissant de l'impact de la zone d'aménagement concerté sur le trafic

routier et les nuisances induites, de l'approvisionnement énergétique des futurs bâtiments et du respect des dispositions de l'article 86 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. La communauté de communes a alors déposé un dossier de demande d'autorisation environnementale actualisé sur lequel la mission régionale de l'autorité environnementale a émis un nouvel avis le 16 juillet 2018 au terme duquel ladite autorité fait état que le dossier actualisé comprend notamment l'étude faune-flore ainsi que l'étude du potentiel de développement des énergies renouvelables et relève favorablement que le dossier a été complété d'une étude de trafic et d'une étude d'impact acoustique conformément aux recommandations énoncées dans son avis précédent du 12 août 2017. La mission régionale de l'autorité environnementale souligne enfin que l'étude d'impact a été complétée d'un chapitre présentant l'historique de la démarche de création et de réalisation de la zone d'aménagement concerté en projet. Au regard des compléments ainsi apportés, il résulte de l'instruction que, ainsi que l'a indiqué l'autorité environnementale en synthèse, que l'étude d'impact apparaît dans l'ensemble proportionnée aux enjeux environnementaux et suffisamment développée pour permettre à l'ensemble des parties prenantes d'apprécier la qualité du projet au regard de l'environnement du site d'implantation.

S'agissant de la prise en compte du risque inondation :

8. Il résulte de l'instruction que le risque d'inondation a fait l'objet d'un rapport hydrogéologique portant sur la définition du niveau des plus hautes eaux au droit du projet sur la base des enregistrements réalisés d'avril 2016 à janvier 2017 et d'une étude hydrogéologique annexée au dossier d'autorisation réalisée en 2014 sur le bassin de rétention des eaux pluviales. En particulier, le rapport hydrogéologique mentionne que la zone d'étude est située en dehors de toute zone inondable, le projet se trouvant en zone de vulnérabilité moyenne à très élevée pour le risque de remontée de nappes. Il préconise, compte-tenu des niveaux pouvant être atteints par les plus hautes eaux, que les ouvrages et réseaux de collecte susceptibles d'être en zones noyées soient implantés préférentiellement sur les secteurs sud et ouest du projet. Si les associations appelantes soutiennent que ce rapport est entaché de contradiction, la circonstance que la zone présente un risque de remontée de nappes n'implique pas qu'il existe un risque d'inondation par débordement de cours d'eau, un risque de crues torrentielles ou encore un risque par ruissellement des eaux de pluie. Par ailleurs, il résulte de l'instruction, notamment du mémoire explicatif de la communauté de communes établi le 30 avril 2018 annexé à l'étude environnementale et dont l'étude d'inondabilité par les cours d'eau se réfère aux deux études hydrauliques évaluant le débit centennal du ruisseau " Le Rieu " situé à l'est du projet, réalisées dans le cadre du plan de prévention des risques inondations Azon-Seynes, prescrit le 17 septembre 2002 et toujours en cours d'élaboration, que les crues de ce ruisseau n'auront pas d'effet sur le projet, la zone de débordement du ruisseau ne concernant pas le périmètre de la tranche 1 de la zone d'aménagement concerté des Sablas. En particulier, le mémoire explicatif relève que l'accroissement de l'imperméabilisation des surfaces, consécutif à la mise en œuvre du projet de zone d'aménagement concerté, a été pris en compte et que des aménagements ont été prévus pour supprimer toute incidence à l'aval du projet et relève que le projet ne générera aucune aggravation des débits de pointe, quelle que soit l'occurrence de l'événement considéré, et les zones inondables de ruissellement de surface se limitent à l'emprise des fossés sans débordement sur les parcelles et les nouvelles constructions. Par conséquent, et alors que les documents soumis au public prennent en compte des éléments actualisés en 2018, en particulier les événements météorologiques exceptionnels survenus et ont appréhendé de façon étayée et circonstanciée l'impact du projet au regard de ce risque, le moyen tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact sur ce point et, par voie de conséquence, de l'insuffisante information du public doit être écarté.

S'agissant de la prise en compte du risque incendie :

9. Après avoir exposé la cartographie des aléas incendie de forêt de la commune de Montaren-et-Saint-Médiers, laquelle est peu concernée par ce risque, l'étude d'impact a relevé que le site concerné pour l'implantation de la future zone d'aménagement concerté est en quasi-totalité hors risque, sauf une partie boisée située au sud-ouest mais qui a vocation à être supprimée dans le cadre d'une demande d'autorisation de défrichement, et que le site n'étant touché que très partiellement par un aléa incendie modéré, et n'étant pas bordé par une formation forestière sensible, le risque incendie ne présente pas d'enjeu particulier pour le projet. En se bornant à faire état d'un violent incendie durant l'été 2001 ayant détruit 5 000 m² de végétation sur le territoire de la commune, sans autre précision factuelle, les associations appelantes n'établissent pas que le contenu de l'étude d'impact serait insuffisant quant au risque incendie sur le secteur d'étude. Par suite,

et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur sa recevabilité au regard des dispositions de l'article R. 611-7-2 du code de justice administrative, ce moyen doit être écarté.

S'agissant de la prise en compte des intérêts écologiques :

10. Il résulte de l'instruction que l'étude d'impact, réalisée en septembre 2012 et actualisée en avril 2018, a relevé au titre des intérêts écologiques connus autour du projet qu'aucun zonage environnemental n'englobe actuellement la zone de projet, les zones naturelles d'intérêt écologique faunistique floristique et les sites Natura 2000 les plus proches étant même assez éloignés de cette dernière. Si les associations appelantes font valoir que le volet " Habitats, Faune et Flore " de l'étude d'impact n'a pas fait l'objet d'actualisation, compte tenu du recensement de deux zones d'intérêt pour la biodiversité sur le site d'emprise de la zone d'aménagement concerté projetée, elles n'apportent pas d'éléments précis sur la portée de cette évolution quant aux impacts effectifs du projet sur la flore ou la faune et de nature à infirmer l'analyse de l'étude d'impact sur ce point du volet naturel. Par ailleurs, l'étude de l'état initial identifie et localise toutes les espèces d'oiseaux, d'amphibiens et de reptiles, de chiroptères, de mammifères terrestres et d'insectes présentes sur la zone d'étude. L'étude de l'état initial décrit également leurs conditions de vie, à savoir leur période de reproduction, d'hibernation et migration, puis fait état de l'enjeu réglementaire qui peut être nul, faible ou fort. En particulier, le volet naturel de l'étude d'impact " Habitats, faune et flore " indique que les enjeux chiroptérologiques sur la zone sont jugés moyens en raison d'une diversité d'espèces intéressante et souligne la présence anecdotique de la Barbastelle d'Europe et de la Pipistrelle de Nathusius, ces espèces présentant un enjeu au niveau régional et pouvant gîter à proximité du projet. Par ailleurs, il résulte de l'instruction que l'étude d'impact a relevé la présence d'un seul spécimen de Séroline Commune et que les habitations à proximité du site lui offrent de nombreuses potentialités de gîte. Enfin, cette étude souligne que l'impact pour la Molosse de Cestoni, est négligeable, l'espèce sur la zone d'étude n'ayant été contactée qu'une fois et n'utilisant le site que comme zone de transit. Il ne résulte ainsi d'aucun élément de l'instruction que les données de l'étude d'impact auraient été incomplètes ou obsolètes, en particulier quant au risque de perturbation de chiroptères. Par suite, les associations requérantes ne sont pas fondées à soutenir que la description de l'état initial de la faune et du bilan des enjeux serait insuffisante.

S'agissant de la prise en compte des incidences sur le climat :

11. L'étude d'impact fait état de l'absence d'incidence prévisible du projet sur le climat et de l'absence de modification de la qualité de l'air. Eu égard à la nature du projet, qui s'implante à la sortie de Montaren-et-Saint-Médiers, dans une zone déjà urbanisée face à une zone commerciale déjà existante, il ne résulte pas de l'instruction que les impacts sur le climat auraient été insuffisamment appréciés par l'étude d'impact. Contrairement à ce que soutiennent les associations appelantes, l'étude d'impact initiale précise que 77 000 m² de surface seront imperméabilisés au total, dont 25 000 m² pour la phase 1 de la zone d'aménagement concerté des Sablas, et que le projet prévoit l'aménagement d'un bassin de rétention des eaux pluviales qui drainera les écoulements ainsi créés, présentant un volume utile de 2 880 m³ pour la réalisation de cette phase. En outre, l'étude d'impact, qui a procédé à l'étude du trafic, conclut à un impact faible du projet sur la circulation routière. Si cette étude ne comporte pas d'élément sur la vulnérabilité du projet au changement climatique, il ne résulte pas de l'instruction, eu égard à la nature, à la localisation et à l'emprise du projet d'aménagement, qu'une telle omission ait pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou ait été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative. Par suite, le moyen tiré de l'insuffisance du volet climatique de l'étude d'impact doit être écarté.

En ce qui concerne l'insuffisance de l'étude d'incidence du projet sur l'eau :

12. Aux termes de l'article R. 181-14 du code de l'environnement : " (...) II. - Lorsque le projet est susceptible d'affecter des intérêts mentionnés à l'article L. 211-1, l'étude d'incidence environnementale porte sur la ressource en eau, le milieu aquatique, l'écoulement, le niveau et la qualité des eaux, y compris de ruissellement, en tenant compte des variations saisonnières et climatiques (...) ".

13. Il résulte de l'instruction que le dossier soumis à l'enquête publique comprend notamment les études hydrogéologiques réalisées par le cabinet ABESOL en juin 2014 et par le cabinet Berga Sud en février 2017, ainsi que le mémoire explicatif du dossier d'autorisation environnementale dressé le 30 avril 2018 par la communauté de communes du Pays d'Uzès. L'étude d'incidence indique que le bassin versant drainé par la zone d'étude s'élargit au centre commercial situé au nord de la route départementale 981, que l'environnement hydraulique se compose de sept fossés et que seul un bassin versant a été déterminé dès lors que les autres sous-bassins versants sont collectés par le réseau permettant d'exonder la zone

d'aménagement concerté et interceptent également les ruissellements périphériques. L'étude expose ensuite les mesures correctives ou compensatoires retenues afin de ne pas provoquer de désordres hydrauliques supplémentaires par rapport à l'état actuel et de nature à compenser l'augmentation des écoulements dus aux surfaces imperméabilisées et à éviter les impacts sur la nappe. Comme il a été dit plus haut et contrairement à ce que soutiennent les associations appelantes s'appuyant sur une expertise tierce en hydraulique et hydrologie, laquelle n'est pas de nature à contredire utilement les constatations ainsi énoncées, il résulte de l'instruction que le système de gestion des eaux pluviales prévu par le projet ne modifie par le débit des eaux de ruissellement entre l'amont et l'aval de la zone d'aménagement concerté mais a pour objet de laisser transiter les eaux de pluie, sans impact sur le projet, lequel a prévu un système de compensation liée à l'imperméabilisation et pour lequel un bassin de rétention est prévu ainsi qu'il a été exposé au point 11. Il résulte également de l'instruction que les données pluviométriques ont été définies à partir des relevés de la station météorologique de Nîmes-Courbessac, au regard de la durée de la pluie et des périodes de retour, 5 ans, 10 ans, 50 ans et 100 ans. Si les associations appelantes contestent le caractère représentatif du contexte pluviométrique par le choix de ce poste météorologique distant de 18 kilomètres de l'emprise du projet, en faisant valoir que la station d'Uzès, située à 4 kilomètres du projet était plus pertinente, il n'est pas sérieusement contesté que ladite station ne constitue qu'un poste de prélèvement et non une station météorologique fournissant des observations du temps en présence de personnel spécialisé. Par ailleurs, sur la base de ces prélèvements, l'étude d'incidence indique que le bassin de rétention sera positionné sur une zone où la nappe phréatique est la plus profonde et se fonde également sur un suivi piézométrique de la " molasse burdigalienne " sur le bassin d'Uzès, s'étendant de 2003 à 2017, couvrant notamment l'évènement climatique de 2014, et complété par des visites sur place les 14 avril et 13 et 14 septembre 2016. Enfin, il est constant que l'autorité environnementale, dans son avis du 16 juillet 2018, n'a pas relevé d'insuffisance des études portant sur la sensibilité du contexte hydrologique et hydraulique et de la gestion des eaux pluviales. Par conséquent, eu égard à l'ensemble de ces éléments étayés et circonstanciés, en particulier à l'évaluation pluviométrique et aux relevés piézométriques, les associations appelantes ne sont pas fondées à soutenir que l'étude des incidences du projet sur l'eau serait entachée d'insuffisance et aurait eu pour effet de nuire à l'information complète de la population.

En ce qui concerne la compatibilité avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Rhône-Méditerranée :

14. Aux termes de l'article L. 212-1 du code de l'environnement : " (...) XI. - Les programmes et les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (...) ".

15. Il résulte de ces dispositions que le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, d'une part, fixe, pour chaque bassin ou groupement de bassins, les objectifs de qualité et de quantité des eaux ainsi que les orientations permettant d'assurer une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau et, d'autre part, détermine à cette fin les aménagements et les dispositions nécessaires. En outre, lorsque cela apparaît nécessaire pour respecter ses orientations et ses objectifs, le schéma directeur peut être complété, pour un périmètre géographique donné, par un schéma d'aménagement et de gestion des eaux qui doit lui être compatible et qui comporte, en vertu de l'article L. 212-5-1 du code de l'environnement, d'une part, un plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques, et d'autre part, un règlement pouvant édicter les obligations définies au II de cet article. En vertu du XI de l'article L. 212-1 et de l'article L. 212-5-2 du code de l'environnement, les décisions administratives prises dans le domaine de l'eau, dont celles prises au titre de la police de l'eau en application des articles L. 214-1 et suivants du même code, sont soumises à une simple obligation de compatibilité avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux et avec le plan d'aménagement et de gestion durable du schéma d'aménagement. Pour apprécier cette compatibilité, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle du territoire pertinent pour apprécier les effets du projet sur la gestion des eaux, si l'autorisation ne contrarie pas les objectifs et les orientations fixés par le schéma, en tenant compte de leur degré de précision, sans rechercher l'adéquation de l'autorisation au regard chaque orientation ou objectif particulier.

16. D'une part, ainsi que le fait valoir le ministre défendeur, les associations appelantes ne peuvent utilement se prévaloir des orientations du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Rhône-

Méditerranée, portant sur la période 2016-2021, dès lors que ce document n'est plus applicable à la date à laquelle la cour statue sur l'autorisation en litige.

17. D'autre part, en se bornant en réplique à soutenir que le projet autorisé qui entraîne une imperméabilisation et une artificialisation importante des sols est incompatible avec les orientations nos 1, 4, 5 et 8 du nouveau schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Rhône-Méditerranée adopté le 18 mars 2022, portant sur la période 2022-2027, sans procéder à une analyse globale des effets du projet sur la gestion des eaux à l'échelle du territoire concerné, les associations appelantes ne démontrent pas l'incompatibilité globale de l'autorisation en litige avec le schéma dont s'agit.

18. Enfin, et en tout état de cause, le nouveau schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Rhône-Méditerranée applicable portant sur la période 2022-2027, s'est fixé comme orientation fondamentale n° 0 l'adaptation aux effets du changement climatique, notamment par la réduction de l'imperméabilisation des sols. L'orientation fondamentale n° 5, en sa disposition 5A-04, vise à réduire et compenser l'impact des nouvelles surfaces imperméabilisées et l'orientation fondamentale n° 8 vise à augmenter la sécurité des populations exposées aux inondations en tenant compte du fonctionnement naturel des milieux aquatiques. Ces orientations ne visent pas à interdire toute imperméabilisation des sols, mais tendent, quand un projet conduit à une nouvelle imperméabilisation, à la réduction de son impact, en favorisant l'infiltration ou la rétention à la source, notamment par la création de bassins d'infiltration. Il résulte de l'instruction que le projet de zone d'aménagement concerté autorisé, situé en zone d'urbanisation future, porte sur une superficie totale de 4,3 hectares et conduit à une imperméabilisation de 2,5 hectares au total et prévoit des mesures de compensation, notamment par la réalisation d'un bassin de rétention d'un volume utile de 2 880 m³, contribuant ainsi à la transparence hydraulique de son aménagement vis-à-vis du ruissellement des eaux pluviales.

19. Ainsi, au regard de l'ensemble de ces éléments non sérieusement contestés, le projet d'aménagement autorisé ne révèle pas une incompatibilité globale avec les orientations fondamentales du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Rhône-Méditerranée 2022-2027. Par suite, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur son caractère nouveau et sa recevabilité au regard des dispositions de l'article R. 611-7-2 du code de justice administrative, ledit moyen invoqué par les associations appelantes tiré d'une incompatibilité du projet avec ce schéma doit être écarté.

En ce qui concerne la méconnaissance de l'article L. 181-3 du code de l'environnement :

20. Il résulte de l'instruction que le projet d'aménagement autorisé en litige est situé au sein d'une zone destinée à l'urbanisation, que l'emprise de la zone d'aménagement concerté des Sablas ne se situe pas en zone inondable et que la zone de débordement du ruisseau " Le Rieu " ne concerne pas le périmètre de la tranche 1 de cette zone. En outre, alors que comme il a été dit, les études hydrogéologiques et hydrauliques du projet quant au risque d'inondation et au risque de remontée de nappe, qui concernent la moitié sud du périmètre intégral de la zone d'aménagement concerté, ne sont pas entachées d'incomplétude ou d'insuffisance, il résulte de l'instruction que l'arrêté en litige prévoit en son article 7.3 la mise en œuvre de mesures compensatoires hydrauliques pour la gestion des ruissellements amont, tenant à la réalisation d'un bassin d'un volume total de 2 880 m³, à la réalisation d'une zone non aedificandi délimitée à l'est de la parcelle AO 236 conformément au dossier et à la réalisation d'un décaissement de 4 mètres de large et 0,30 mètre de profondeur à l'est de la parcelle AO 382 le long de la voirie afin de créer un chemin préférentiel pour évacuer les eaux vers le fossé 1. L'arrêté prévoit également en son article 7.4 la mise à la charge du bénéficiaire la mise en œuvre de mesures de suivi et d'entretien des bassins de rétention et du réseau pluvial. Dans ces conditions, les associations appelantes n'établissent ni que l'ouvrage hydraulique serait sous-dimensionné au regard de l'ensemble des surfaces qui seront effectivement imperméabilisées au sein de la zone d'aménagement concerté, ni que le projet accroîtrait, en conséquence, le risque d'inondation dans le secteur. Par suite, en délivrant l'autorisation en litige, le préfet du Gard n'a pas méconnu les dispositions rappelées au point 5 du présent arrêt de l'article L. 181-3 du code de l'environnement.

21. Il résulte de tout ce qui précède que les associations appelantes ne sont pas fondées à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Nîmes a rejeté leur demande.

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 741-2 du code de justice administrative :

22. Aux termes de l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 rendu applicable par les dispositions de l'article L. 741-2 du code de justice administrative : " Ne donneront lieu à aucune action en diffamation, injure, outrage, ni le compte rendu fidèle fait de bonne foi des débats judiciaires, ni les discours prononcés ou les écrits produits

devant les tribunaux. Pourront néanmoins les juges, saisis de la cause et statuant sur le fond, prononcer la suppression des discours injurieux, outrageants ou diffamatoires, et condamner qui il appartiendra à des dommages-intérêts. ".

23. Contrairement à ce que soutiennent les associations appelantes, les termes du mémoire en défense n° 2 présenté pour la communauté de communes du Pays d'Uzès n'excèdent pas les limites de la controverse entre parties dans le cadre d'une procédure contentieuse. Dès lors, il n'y a pas lieu d'en prononcer la suppression par application des dispositions de l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881, reproduites à l'article L. 741-2 du code de justice administrative.

Sur les frais liés au litige :

24. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative s'opposent à ce que soit mise à la charge de l'Etat qui n'a pas la qualité de partie perdante, la somme sollicitée par les associations appelantes 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 des associations appelantes le versement à la communauté de communes du Pays d'Uzès d'une somme globale de 2 000 euros au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1er : La requête des associations appelantes est rejetée.

Article 2 : L'association Collectif de sauvegarde de l'Uzège et l'association Soreve verseront la somme globale de 2 000 euros à la communauté de communes du Pays d'Uzès au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié l'association Collectif de sauvegarde de l'Uzège, à l'association Soreve, au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et à la communauté de communes du Pays d'Uzès.

Copie en sera adressée au préfet du Gard.

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

M. Chabert, président,

M. Haïli, président assesseur,

Mme Lasserre, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 1er février 2024.

Le président-assesseur,

X. Haïli

Le président,

D. Chabert
Le greffier,
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 21TL04552](#)

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE TOULOUSE

N° 22TL21068

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION LES ROBINS DES BOIS
DE LA MARGERIDE
et M. Michel COGOLUEGNES

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Toulouse

M. Xavier Haïli
Rapporteur

4ème chambre

Mme Marie-Odile Meunier-Garner
Rapporteuse publique

Audience du 21 mars 2024
Décision du 4 avril 2024

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 28 avril 2022 et le 1er décembre 2022, l'association Les Robins des Bois de la Margeride et M. Michel Cogoluegnes, représentés par la SELAS Bremens avocats, demandent à la cour :

1°) d'annuler l'arrêté n° PREF-DREAL-2021-309-001 du 5 novembre 2021 de la préfète de Lozère portant autorisation d'exploiter le parc éolien, installation de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent, sur le territoire des communes d'Arzenc-de-Randon et de Monts-de-Randon par la société Parc éolien de Chan des Planasses, ensemble la décision implicite rejetant leur recours gracieux ;

2°) de condamner respectivement l'Etat et la société Parc éolien de Chan des Planasse à leur verser chacun la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- ils ont intérêt à agir contre l'arrêté en litige ;
- leur requête n'est pas tardive compte tenu du recours gracieux introduit dans le délai de deux mois et compte tenu du délai raisonnable d'un an après la décision implicite de rejet du recours gracieux du 28 décembre 2021 ;
- l'arrêté est entaché d'un vice d'incompétence ;
- l'arrêté en litige méconnaît les dispositions de l'article L. 145-3 II, devenu l'article L. 122-9, du code de l'urbanisme compte tenu de l'implantation du projet au sein d'un espace caractéristique du patrimoine naturel et culturel montagnard et de son impact sur les paysages des terres des montagnes de la Margeride, alors qu'il n'est prévu aucune mesure de préservation du patrimoine et des paysages ;
- l'arrêté méconnaît les dispositions de l'article R. 122-27 du code de l'urbanisme ;

- l'arrêté méconnaît les dispositions de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, en l'absence de raison impérative d'intérêt public majeur et n'est pas motivé s'agissant des éléments chiffrés.

Par des mémoires en intervention, enregistrés le 24 mai 2022 et le 1er décembre 2022, M. Gérard Denojean représenté par la SELAS Bremens avocats, conclut à l'admission de son intervention volontaire, à ce que la cour fasse droit à la requête des requérants et demande la condamnation respective de l'Etat et de la société Parc éolien de Chan des Planasse à lui verser la somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- son intervention volontaire est recevable ;
- l'arrêté est entaché d'un vice d'incompétence ;
- l'arrêté en litige méconnaît les dispositions de l'article L. 145-3 II, devenu l'article L. 122-9, du code de l'urbanisme compte tenu de l'implantation du projet au sein d'un espace caractéristique du patrimoine naturel et culturel montagnard et de son impact sur les paysages des terres des montagnes de la Margeride, alors qu'il n'est prévu aucune mesure de préservation du patrimoine et des paysages ;
- l'arrêté méconnaît les dispositions de l'article R. 122-27 du code de l'urbanisme ;
- l'arrêté méconnaît les dispositions de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, en l'absence de raison impérative d'intérêt public majeur et n'est pas motivé s'agissant des éléments chiffrés.

Par des mémoires en défense enregistrés le 23 juin 2022, le 27 octobre 2022 et le 23 décembre 2022, la société à responsabilité limitée Parc éolien Chan des Planasses, représentée par Me Gelas, conclut à titre principal, à l'irrecevabilité manifeste de la requête, à l'irrecevabilité manifeste de l'intervention, à titre subsidiaire au rejet au fond de la requête, et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de chaque requérant et à la charge de l'intervenant en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est tardive à défaut de recours gracieux ayant régulièrement interrompu le délai de recours contentieux ;
- les requérants ne justifient pas d'intérêt à agir ;
- l'intervenant ne justifie pas d'un intérêt à agir ;
- le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 145-3 II du code de l'urbanisme est inopérant ;
- aucun des moyens invoqués n'est fondé.

Par un mémoire en défense enregistré le 27 octobre 2022, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires conclut au rejet de la requête, à titre principal comme irrecevable, et à titre subsidiaire, au fond.

Il soutient que :

- la requête est tardive à défaut de recours gracieux ayant régulièrement interrompu le délai de recours contentieux ;
- les requérants ne justifient pas d'intérêt à agir ;
- l'intervenant ne justifie pas d'un intérêt à agir ;
 - le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 145-3 II du code de l'urbanisme est inopérant ;
 - aucun des moyens invoqués n'est fondé.

Par une ordonnance du 23 décembre 2022, la clôture de l'instruction a été reportée et fixée en dernier lieu au 9 janvier 2023.

Par un courrier, enregistré le 10 novembre 2023, Me Viennois-Servant indique à la cour que M. Thomas Cogoluegues, héritier de M. Michel Cogoluegues, dont le décès est survenu le 5 juillet 2023, se désiste purement et simplement de l'ensemble de ses demandes.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 ;
- 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 Kerjean Gauducheau, représentant la société défenderesse.

Considérant ce qui suit :

1. La société Parc éolien de Chan des Planasses a déposé le 2 octobre 2017 en préfecture de la Lozère un dossier de demande d'autorisation environnementale portant sur l'exploitation d'une installation de production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent regroupant huit aérogénérateurs sur le territoire des communes d'Arzenc-de-Randon et de Monts-de-Randon. L'autorité environnementale a rendu son avis le 17 janvier 2020, et l'unité départementale de l'architecture et du patrimoine de la Lozère, la direction régionale de l'environnement Occitanie et la direction départementale des territoires de la Lozère ont rendu un avis commun favorable relatif aux enjeux paysagers le 6 et 7 décembre 2017. A l'issue de l'enquête publique prolongée jusqu'au 17 décembre 2020, le commissaire-enquêteur a émis un avis favorable au projet, le 15 janvier 2021. En séance du 22 octobre 2021, la demande a recueilli l'avis favorable de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, dans sa formation spécialisée dite "des sites et paysages". Enfin, dans son rapport du 20 septembre 2021, l'inspection des installations classées a émis un avis favorable au projet. Par un arrêté du 5 novembre 2021, la préfète de Lozère a délivré à la société Parc éolien de Chan des Planasses, une autorisation d'exploiter le parc éolien, installation de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent, composé de sept machines sur le territoire des communes d'Arzenc-de-Randon et de Monts-de-Randon. Par la présente requête, l'association Les Robins des Bois de la Margeride et M. Michel Cogoluègues ont demandé l'annulation de cet arrêté, ensemble la décision implicite rejetant leur recours gracieux.

Sur le désistement de M. Thomas Cogoluègues en sa qualité d'ayant-droit de M. Michel Cogoluègues :

2. Par un mémoire, enregistré le 10 novembre 2023, M. Thomas Cogoluègues, agissant en sa qualité d'ayant-droit de M. Michel Cogoluègues décédé le 5 juillet 2023, déclare se désister purement et simplement de sa requête. Ce désistement étant pur et simple, rien ne s'oppose à ce qu'il en soit donné acte.

Sur la fin de non-recevoir opposée à l'intervention volontaire de M. Denojean :

3. 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 et qui n'a pas qualité de partie à l'instance.

4. Si M. Denojean, fait valoir à l'appui de son mémoire en intervention volontaire au soutien de la requête qu'il est propriétaire d'une résidence secondaire au lieu-dit de Costeboulès sur le territoire de la commune d'Arzenc-de-Randon, il n'établit pas que la visibilité et le fonctionnement du parc éolien depuis sa propriété, située à environ 3 100 mètres pour l'éolienne E2 la plus proche, sont de nature à modifier la perception des paysages et de l'environnement concernés et ne justifie ainsi pas que l'atteinte qu'il invoque est susceptible d'affecter suffisamment les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien. Par suite et ainsi que le soutient en défense la société bénéficiaire de l'autorisation en litige, l'intéressé ne démontrant pas un intérêt à intervenir dans la présente instance, son intervention ne peut être admise.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

5. Il résulte de l'instruction que, par un arrêté du 4 septembre 2020, publié au recueil spécial des actes administratifs de la préfecture de la Lozère le jour même, la préfète de ce département a donné délégation à M. Oudinot, secrétaire général de cette préfecture, à l'effet de signer, notamment, les décisions relevant des attributions de l'Etat dans ledit département, à l'exception des réquisitions de la force armée et des arrêtés de conflit. Il en résulte que M. Oudinot a pu valablement signer l'arrêté du 5 novembre 2021 en litige au nom de la préfète. Par suite, le moyen tiré de l'incompétence du signataire de l'acte doit être écarté.

6. D'une part, aux termes de l'article L. 122-9 du code de l'urbanisme : « Les documents et décisions relatifs à l'occupation des sols comportent les dispositions propres à préserver les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard. ». Ces dispositions sont applicables sur le territoire des communes d'Arzenc-de-Randon et de Monts-de-Randon, classées en zone de montagne. D'autre part, aux termes de l'article R. 111-27 du même code que l'association a entendu invoquer en citant le texte mais en faisant référence de manière erronée à l'article R. 122-27 : « 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. ».

7. Pour statuer sur une demande d'autorisation environnementale, il appartient à l'autorité administrative de s'assurer que le projet ne méconnaît pas l'exigence de protection des intérêts patrimoniaux, paysagers et naturels visés par les dispositions précitées. Pour rechercher si une atteinte à ces intérêts est de nature à fonder un refus d'autorisation ou à fonder les prescriptions spéciales accompagnant la délivrance de cette autorisation, il appartient à l'autorité administrative d'apprécier, dans un premier temps, la qualité du site naturel ou du paysage sur lequel l'installation est projetée et d'évaluer, dans un second temps, l'impact que cette installation, compte tenu de sa nature et de ses effets, pourrait avoir sur le site, sur le monument ou sur le paysage.

8. En premier lieu, il résulte de l'instruction que le secteur du projet de parc éolien en litige est localisé sur les communes d'Arzenc-de-Randon et de Monts-de-Randon, dans la moitié nord du département de la Lozère. La zone d'implantation correspond au centre de l'ensemble paysager de la Margeride, sur la crête de la Margeride, caractérisée par une longue croupe orientée selon un axe nord-ouest/sud-est à environ 1 400 mètres d'altitude, dont les reliefs arrondis et amples alternent avec des vallées et vallons creusés par les cours d'eau. Le secteur est composé d'espaces boisés surtout sur les sommets et d'espaces agricoles ouverts, essentiellement dans les vallées. Les zones d'habitat à proximité du projet sont la Baraque de Pompeyrenc et les hameaux de Costeboulès et du Giraldès à 2 et 3 kilomètres au sud-est du site supportant le terrain d'assiette du projet. En outre, aucun des quatre sites historiques classés et douze sites inscrits recensés, ne se trouve au sein de l'aire d'étude immédiate dans un rayon de 5 kilomètres autour du projet. Par ailleurs, si la zone d'implantation du projet est traversée par le chemin de randonnée GR43 et de manière plus lointaine par l'itinéraire « GRP Tour de la Margeride », ces deux chemins, bien que reconnus comme touristiques, ne bénéficient toutefois d'aucune protection particulière. Dans ces conditions, alors même que les éoliennes seront notamment visibles depuis le point de vue remarquable du Truc de Fortunio, le site choisi pour l'implantation du projet en litige, qui ne fait l'objet en tant que tel d'aucune protection particulière et qui fait partie des onze sites éoliens potentiels à l'échelle de la Lozère, ne peut être regardé comme présentant un intérêt patrimonial ou paysager particulier.

9. En second lieu, le projet autorisé en litige porte sur l'édification d'un parc éolien ramené à sept aérogénérateurs, par la suppression de l'éolienne E2, d'une hauteur totale de 125 mètres en bout de pales et de deux postes de livraison. Il résulte de l'instruction que l'aménagement retenu présente le plus souvent une implantation régulière en cohérence avec les lignes de force du paysage, depuis les sites patrimoniaux et touristiques du village de Châteauneuf-de-Randon, du lac de Charpal, du col du cheval mort sur la RD3 touristique, depuis le point de vue remarquable du Truc de Fortunio et depuis les zones d'habitat. En outre, si ces éoliennes, du fait de l'altitude, formeront un repère paysager visible, il résulte de l'instruction que les effets cumulés sur l'ensemble de ces éléments paysagers et patrimoniaux sont jugés faibles à modérés et que le projet assure une bonne lisibilité et insertion paysagère notamment depuis le point culminant de la Margeride, le Truc

de Fortunio, qui en constitue un belvédère emblématique, situé à 4,8 kilomètres de l'éolienne la plus proche et à 6,1 kilomètres de celle la plus distante, et n'impacte pas les ouvertures visuelles sur les espaces boisés du plateau du Palais du Roi et le grand paysage du Massif central. En particulier, il résulte de l'instruction que l'abandon du parc éolien de la Villedieu au cœur de la montagne de la Margeride, à la suite de l'annulation de l'arrêté du 10 décembre 2013 du préfet de la Lozère par l'arrêt n°16MA02903 du 11 avril 2017 de la cour administrative d'appel de Marseille, et la suppression de l'éolienne E2 du parc éolien par l'arrêté préfectoral en litige, réduisent significativement les impacts du parc éolien de Chan des Planasses sur le site et les paysages alentours. Dès lors et dans ces conditions, le projet de parc éolien en cause n'est pas susceptible de porter atteinte au caractère ou à l'intérêt du site et des lieux avoisinants, ainsi qu'aux paysages naturels lesquels ne présentent pas de caractère remarquable.

10. Eu égard à ce qui vient d'être dit, l'association requérante n'est pas fondée à soutenir que le préfet de la Lozère a commis une erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme en délivrant l'autorisation environnementale en litige, ni à soutenir que le projet en litige porterait atteinte aux espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard en méconnaissance des dispositions de l'article L. 122-9 du code de l'urbanisme.

11. Aux termes de l'article L. 181-2 du code de l'environnement : « I.- L'autorisation environnementale tient lieu, y compris pour l'application des autres législations, des autorisations, enregistrements, déclarations, absences d'opposition, approbations et agréments suivants, lorsque le projet d'activités, installations, ouvrages et travaux relevant de l'article L. 181-1 y est soumis ou les nécessite : (...) / 5° Dérogation aux interdictions édictées pour la conservation de sites d'intérêt géologique, d'habitats naturels, d'espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de leurs habitats en application du 4° du I de l'article L. 411-2 (...) ». Aux termes de l'article L. 411-1 de ce même code : « 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 ; (...) / 3° La destruction, l'altération ou la dégradation de ces habitats naturels ou de ces habitats d'espèces (...) ». Aux termes de 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, pouvant être évaluée par une tierce expertise menée, à la demande de l'autorité compétente, par un organisme extérieur choisi en accord avec elle, aux frais du pétitionnaire, 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 : (...) / c) Dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ; (...) ». Enfin l'article L. 411-2-1 du même code dispose que : « Sont réputés répondre à une raison impérative d'intérêt public majeur, au sens du c du 4° du I de l'article L. 411-2 du présent code, les projets d'installations de production d'énergies renouvelables ou de stockage d'énergie dans le système électrique satisfaisant aux conditions prévues à l'article L. 211-2-1 du code de l'énergie. (...) ».

12. Il résulte de ces dispositions que la destruction ou la perturbation des espèces animales concernées, ainsi que la destruction ou la dégradation de leurs habitats, sont interdites. Toutefois, l'autorité administrative peut déroger à ces interdictions dès lors que sont remplies trois conditions distinctes et cumulatives tenant d'une part, à l'absence de solution alternative satisfaisante, d'autre part, à la condition de ne pas nuire au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle et, enfin, à la justification de la dérogation par l'un des cinq motifs limitativement énumérés et parmi lesquels figure le fait que le projet réponde, par sa nature et compte tenu des intérêts économiques et sociaux en jeu, à une raison impérative d'intérêt public majeur. Pour déterminer si une dérogation peut être accordée sur le fondement du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, il appartient à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge, de porter une appréciation qui prenne en compte l'ensemble de ces aspects, parmi lesquels figurent les atteintes que le projet est susceptible de porter aux espèces protégées,

compte tenu, notamment, des mesures d'évitement, réduction et compensation proposées par le pétitionnaire, et de l'état de conservation des espèces concernées.

13. L'arrêté par lequel l'autorité préfectorale accorde une dérogation sur le fondement de l'article L. 411-2 du code de l'environnement constitue une décision administrative individuelle qui déroge aux règles générales fixées par la loi ou le règlement, au sens de l'article L. 211-3 du code des relations entre le public et l'administration. Il est donc soumis à l'obligation de motivation prévue par ces dispositions.

14. La dérogation à l'interdiction de destructions d'espèces protégées contenue dans l'autorisation environnementale d'exploiter le parc éolien Chan des Planasses en litige mentionne les textes dont elle fait application et expose, en termes suffisamment précis, les circonstances de fait en constituant le fondement, tant en ce qui concerne l'existence de raisons impératives d'intérêt public majeur fondant la dérogation accordée, qu'en ce qui concerne l'absence de solution alternative satisfaisante et la condition tenant à ne pas nuire au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle. L'arrêté indique en particulier que s'agissant de la production d'électricité d'origine éolienne, au niveau régional, l'Occitanie représente près de 10 % de la puissance raccordée, soit « 1654 MW au 30/09/2020 avec 193 parcs éoliens raccordés et des emplois (1 803), des retombées économiques et fiscales pour les collectivités locales, entre 10 k€ et 12 k€/MW installé soit environ 17 M€ en 2019 pour l'Occitanie ». Cette motivation permet ainsi de s'assurer que les trois conditions cumulatives des dispositions de l'article L. 411-2 du code de l'environnement sont remplies. Si l'association requérante fait valoir que l'arrêté attaqué ne fournit « aucun élément chiffré » justifiant la raison impérative d'intérêt public majeur, les dispositions précitées n'impliquent pas que l'administration prenne explicitement parti sur le respect par le projet qui lui est soumis de chacune des règles dont il lui appartient d'assurer le contrôle et qu'elle énonce la part précise du projet dans la réalisation des objectifs de production d'énergies renouvelables au niveau régional, le quantum de réduction des émissions de CO₂ que le projet permettrait et le bénéfice social ou économique, notamment en termes de créations d'emplois locaux escomptées. Le moyen tiré d'une insuffisance de motivation de l'arrêté contesté doit, dès lors, être écarté.

15. En l'espèce, le projet d'installation de production d'énergies renouvelables qui contribue à l'atteinte des objectifs fixés par le schéma régional éolien de la région, bénéficie en application de l'article L. 411-2-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de la loi du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte, d'une présomption au regard de la condition de raison impérative d'intérêt public majeur. Même si la requérante soutient que le parc éolien ne contribuerait que modestement à cet objectif par une capacité de production de 21 MW correspondant à l'approvisionnement de 26 000 personnes, puissance qu'elle estime surévaluée, et alors que les objectifs de rejets évités de quantité annuelle de CO₂ et de bénéfices socio-économiques ne sont pas démontrés, ces éléments ne sont toutefois pas suffisants pour renverser cette présomption. En tout état de cause, il résulte de l'instruction et n'est pas sérieusement contesté que le projet de construction du parc éolien participe à l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre en favorisant le développement de la part des énergies renouvelables dans la production d'électricité en France. De surcroît, il résulte également de l'instruction, en particulier de l'étude d'impact que le parc éolien de Chan des Planasses permet d'éviter le rejet annuel estimé de 3 978 tonnes de CO₂ et que l'exploitation du parc éolien prévue pour une durée de 20 à 25 ans induit des retombées économiques locales significatives, compte tenu des recettes fiscales annuelles perçues par les collectivités territoriales et compte tenu des emplois créés pour la construction et la maintenance du parc éolien. Par suite, eu égard à la nature du projet, il répond à une raison impérative d'intérêt public majeur au sens du c) du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement.

16. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir opposées à la requête, que l'association Les Robins des Bois de la Margeride n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêté du 5 novembre 2021 de la préfète de Lozère ainsi que la décision tacite rejetant le recours gracieux formé à son encontre.

Sur les frais liés au litige :

17. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative s'opposent à ce que soit mise à la charge de l'Etat et de la société défenderesse, qui n'ont pas la qualité de partie perdante dans la présente

instance, la somme demandée 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 Parc éolien de Chan des Planasses à ce titre. Par ailleurs, les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que l'Etat et la société défenderesse versent une somme au titre des frais exposés et non compris dans les dépens à M. Denojean, qui n'a pas la qualité de partie à l'instance.

D E C I D E :

Article 1er : Il est donné acte du désistement de la requête de M. Thomas Cogoluegnes, ayant droit de M. Michel Cogoluegnes

Article 2: L'intervention de M. Denojean n'est pas admise.

Article 3 : La requête de l'association Les Robins des Bois de la Margeride est rejetée.

Article 4 : Les conclusions de la société Parc éolien de Chan des Planasses présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à l'association Les Robins des Bois de la Margeride, à M. Thomas Cogoluegnes, ès qualité d'héritier de M. Michel Cogoluegnes, au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, à la société Parc éolien de Chan des Planasses et à M. Gérard Denojean.

Copie en sera adressée au préfet de la Lozère.

Délibéré après l'audience du 21 mars 2024, à laquelle siégeaient :

M. Chabert, président,
M. Haïli, président assesseur,
Mme Lasserre, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 4 avril 2024.

Le président-assesseur,

X. Haïli

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 du présent arrêt.

N° 22TL21269

SOCIÉTÉ
JOUVERT

ÉTABLISSEMENTS

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Xavier Haïli
Rapporteur

La cour administrative d'appel de Toulouse

4^{ème} chambre

Mme Marie-Odile Meunier-Garner
Rapporteuse publique

Audience du 14 mai 2024
Décision du 30 mai 2024

C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La société à responsabilité limitée Etablissements Jouvert a demandé au tribunal administratif de Nîmes de condamner la communauté d'agglomération Alès Agglomération, venant aux droits et obligations de la communauté de communes du Pays Grand'Combien, à lui verser la somme de 2 867 520 euros toutes taxes comprises, majorée des intérêts au taux légal à compter du 10 juin 2017, pour la deuxième échéance, et à compter du 4 juin 2018 pour la troisième échéance, avec capitalisation des intérêts échus, sous astreinte de 500 euros par jour de retard à compter de la notification du jugement.

La société Etablissements Jouvert a demandé au tribunal administratif de Nîmes de condamner la communauté d'agglomération Alès Agglomération, venant aux droits et obligations de la communauté de communes du Pays Grand'Combien, à lui verser la somme de 1 433 760 euros toutes taxes comprises, majorée des intérêts au taux légal à compter du 15 juillet 2019, avec capitalisation des intérêts échus, sous astreinte de 500 euros par jour de retard à compter de la notification du jugement.

La communauté d'agglomération Alès Agglomération a demandé au tribunal administratif de Nîmes de condamner l'Etat à lui verser, pour manquement à ses obligations en matière de police des installations classées pour la protection de l'environnement, la somme de 4 301 280 euros, majorée des intérêts au taux légal à compter de sa demande indemnitaire et du produit de leur capitalisation.

Par un jugement nos 1803577, 2002579, 2000774, du 28 décembre 2021, le tribunal administratif de Nîmes a rejeté les deux demandes de la société Etablissements Jouvert et la demande de la communauté d'agglomération Alès Agglomération.

Par une requête enregistrée le 2 juin 2022 et un mémoire en réplique enregistré le 2 novembre 2022, la société Etablissements Jouvert, représentée Me Massal, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) de condamner la communauté d'agglomération Alès Agglomération, venant aux droits et obligations de la communauté de communes du Pays Grand'Combien, à lui verser la somme de 2 867 520 euros toutes taxes comprises, au titre du règlement des échéances de juin 2017 et juin 2018, résultant de l'arrêté de réquisition du 19 juillet 2016 pris par le président de la communauté de communes du Pays Grand'Combien majorée des intérêts au taux légal à compter du 10 juin 2017, pour la deuxième échéance, et à compter du 4 juin 2018 pour la troisième échéance, avec capitalisation des intérêts échus, sous astreinte de 500 euros par jour de retard à compter de la notification du présent jugement ;

3°) de condamner la communauté d'agglomération Alès Agglomération, venant aux droits et obligations de la communauté de communes du Pays Grand'Combien, à lui verser la somme de 1 433 760 euros toutes taxes comprises, au titre de l'échéance de juin 2019, résultant de l'arrêté de réquisition du 19 juillet 2016, majorée des intérêts au taux légal à compter du 15 juillet 2019, avec capitalisation des intérêts échus, sous astreinte de 500 euros par jour de retard à compter de la notification du présent jugement ;

4°) de mettre à la charge de la communauté d'agglomération Alès Agglomération une somme de 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle détient deux créances, correspondant à des échéances de juin 2017 et juin 2018, qui résultent d'un arrêté de réquisition du 19 juillet 2016 pris à son encontre par le président de la communauté de communes du Pays Grand'Combien ;
- elle entend fonder son action, à titre principal, au titre de la responsabilité quasi-contractuelle et corrélativement de l'enrichissement sans cause, à titre subsidiaire, si l'illégalité de l'arrêté de réquisition est retenue, sur le fondement de la responsabilité extra-contractuelle pour faute ;
- le quantum de la créance exigible s'élève à la somme totale de 4 301 280 euros correspondant aux échéances de juin 2017, de juin 2018 et de juin 2019 ;
- le préfet du Gard a obligé la communauté de communes du Pays Grand'Combien à supporter financièrement le stockage temporaire des déchets, en sa qualité de propriétaire du bien immobilier ;
- elle justifie de l'exécution des prestations ordonnées ;
- l'arrêté de 19 juillet 2016 devenu définitif n'est pas entaché des illégalités dont la communauté d'agglomération Alès Agglomération se prévaut pour s'exonérer de ses obligations ;
- le moyen tiré de l'exception de l'illégalité de l'arrêté du 19 juillet 2016 soulevé par la communauté d'agglomération Alès Agglomération est inopérant dans un contentieux indemnitaire ;
- l'inexistence juridique de l'arrêté de réquisition du 19 juillet 2016 aurait pour effet de consacrer la responsabilité juridique de cet établissement public de coopération intercommunale ;
- l'inexistence juridique de l'arrêté est par nature fautive et engage la responsabilité extracontractuelle de l'établissement ;
- s'agissant d'une réquisition, elle était tenue d'exécuter l'ordre qui lui a été adressé, faute de s'exposer à des sanctions administratives et pénales ;
- la responsabilité pour faute lourde de l'Etat n'est en tout état de cause pas exonératoire s'agissant d'un arrêté de réquisition du 19 juillet 2016 inattaquable, ayant fait l'objet d'un contrôle de légalité et étant devenu définitif.

Par deux mémoires en défense, enregistrés le 26 septembre 2022 et le 2 janvier 2023, la communauté d'agglomération Alès Agglomération, représentée par Me Février, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de la société Etablissements Jouvert au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les prestations facturées par la société Etablissements Jouvert ne sont pas justifiées ; d'une part, la société requérante n'établit pas que les déchets de l'entreprise Soreplast ont été enfouis dans le centre d'enfouissement des déchets qu'elle exploite et, d'autre part, elle a procédé au traitement des déchets avant l'arrêté du 19 juillet 2016 ;
- l'arrêté du président de la communauté de commune du Pays Grand'Combien est entaché d'illégalités qui le privent de toute existence juridique ;
- il est irrégulier du fait de l'incompétence de son auteur et du fait de l'illégalité de son objet ;
- l'action de l'Etat a été défailante au titre de l'exercice du contrôle de légalité.

Par un mémoire enregistré le 4 octobre 2022, le ministre de l'intérieur et des outre-mer informe la cour qu'il laisse le soin au ministère en charge de l'environnement de produire des observations.

Il soutient que la responsabilité de l'Etat n'est pas recherchée à ce stade.

La procédure a été communiquée le 5 septembre 2022 au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires qui n'a pas présenté de mémoire.

Par une ordonnance du 3 janvier 2023, la clôture d'instruction a été fixée au 3 mars 2023.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- l'arrêté du 29 février 2012 du ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement fixant le contenu des registres mentionnés aux articles R. 541-43 et R. 541-46 du code de l'environnement ;
- le code de justice administrative.

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

Après avoir entendu au cours de l'audience :

- le rapport de M. Haïli, président-avocat,
- les conclusions de Mme Meunier-Garner, rapporteure publique,
- les observations de Me Massal, représentant la société appelante ;
- et les observations de Me Février, représentant la communauté d'agglomération intimée.

Considérant ce qui suit :

La société PLF Industries Sud, société spécialisée depuis 2006 dans le traitement et l'élimination des déchets non dangereux qui exerçait son activité dans des locaux appartenant à la communauté de communes du Pays Grand'Combien sur le territoire de la commune des Salles du Gardon (Gard), a été placée en redressement judiciaire en mars 2009 et a fait l'objet, en octobre 2009, d'un plan de cession à la société Soreplast, succédant à la société PLF Industries Sud et elle-même placée en liquidation judiciaire le 12 février 2010. Compte tenu des milliers de tonnes de produits combustibles abandonnés sur site et du « risque majeur pour la sécurité des personnes et des biens tant en ce qui concerne les habitants des environs que les autres entreprises situées sur la zone industrielle », le préfet du Gard a ordonné, par un arrêté du 26 juillet 2010, la réquisition de la société Etablissements Jouvert aux fins d'enlever et d'entreposer temporairement des déchets plastiques combustibles alors stockés sur le site de l'entreprise Soreplast, en mettant à la charge de la communauté de communes du Pays Grand'Combien les frais imposés par cette réquisition d'un montant de 250 000 euros hors taxes. Par un arrêté du 30 mars 2011, le préfet du Gard a complété l'arrêté du 26 juillet 2010 en ordonnant à la société Etablissements Jouvert d'enlever et d'entreposer temporairement 10 000 tonnes supplémentaires de produits combustibles par rapport aux 25 000 tonnes déjà enlevées et stockées, en mettant à la charge de la communauté de communes du Pays Grand'Combien les frais imposés par cette

réquisition d'un montant de 100 000 euros hors taxes. En raison de l'expiration du délai de réquisition, de la détérioration progressive de l'enveloppe des balles de matériaux combustibles et de la nature hétérogène et volatile desdits matériaux, le président de la communauté de communes du Pays Grand'Combien a réquisitionné, par arrêté du 19 juillet 2016, la société Etablissements Jouvart aux fins d'enfouir 35 800 tonnes de déchets ultimes de classe 2, en précisant que la société ainsi réquisitionnée serait indemnisée à hauteur de 103 euros hors taxes par tonne enfouie et pour 1 000 tonnes en novembre 2016, 11 600 tonnes en juin 2017, 11 600 tonnes en juin 2018 et 11 600 tonnes en juin 2019. La première échéance a été réglée par la communauté de communes du Pays Grand'Combien. Cependant, à la suite de la fusion de la communauté de communes avec la communauté d'agglomération Alès Agglomération qui la substitue, les factures correspondant aux deuxième et troisième échéances, adressées respectivement le 9 mai 2017 et le 1er juin 2018 pour un montant total de 2 867 520 euros toutes taxes comprises, n'ont pas été honorées, Alès Agglomération s'étant opposée au règlement de ces factures par courrier daté du 9 juillet 2018. Par la présente requête, la société Etablissement Jouvart relève appel du jugement susvisé du 5 avril 2022 par lequel le tribunal administratif de Nîmes a rejeté sa demande de condamnation de la communauté d'agglomération Alès Agglomération à lui verser, la somme de 2 867 520 euros toutes taxes comprises au titre des deuxième et troisième échéances de juin 2017 et 2018, et la somme de 1 433 760 euros toutes taxes comprises au titre de la dernière échéance de juin 2019.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

En ce qui concerne l'action en paiement en contrepartie de la réquisition :

Aux termes de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales : « (...) Sans préjudice de l'article L. 2212-2 et par dérogation à l'article L. 2224-16, lorsqu'un groupement de collectivités est compétent en matière de collecte des déchets ménagers, les maires des communes membres de celui-ci ou membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre membre du groupement de collectivités transfèrent au président de ce groupement les attributions lui permettant de réglementer cette activité. (...) ».

Il résulte de l'instruction que par un arrêté n° 16-209 en date du 19 juillet 2016, le président de la communauté de communes du Pays Grand'Combien a requis la société Etablissements Jouvart, sur le fondement de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales, aux fins de procéder à la collecte et à l'enfouissement dans son centre de stockage de déchets ultimes de classe 2 des 35 800 tonnes de déchets et a fixé les modalités d'indemnisation de ces prestations. Par ailleurs, par un arrêté du 13 septembre 2016, le préfet du Gard a prononcé la fusion de la communauté d'agglomération Alès Agglomération et des communautés de communes Vivre en Cévennes, Hautes Cévennes et Pays Grand'Combien, le nouvel établissement public de coopération intercommunale Alès Agglomération reprenant notamment les droits et obligations de la communauté de communes du Pays Grand'Combien en application de l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales. Il résulte également de l'instruction que la société Etablissements Jouvart se prévaut à l'égard de la communauté d'agglomération d'Alès Agglomération d'une créance totale de 4 301 280 euros toutes taxes comprises, sur le fondement de l'arrêté du 19 juillet 2016 qui a décidé que les frais qui lui sont imposés par la réquisition en cause seront indemnisés à hauteur de 103 euros hors taxes la tonne enfouie, pour 1 000 tonnes à enfouir en novembre 2016, 11 600 tonnes en juin 2017, 11 600 tonnes en juin 2018 et 11 600 tonnes en juin 2019.

La demande d'une société requise par une autorité administrative sur le fondement d'un arrêté de réquisition tendant seulement au versement des frais imposés qu'elle a exposé, sans chercher la réparation d'un préjudice distinct du préjudice matériel objet de cette demande pécuniaire, ne revêt pas le caractère d'une action indemnitaire en responsabilité. Par suite, la société appelante n'est pas fondée à rechercher pour le paiement de cette créance la responsabilité quasi-contractuelle de la communauté d'agglomération d'Alès Agglomération au titre de son enrichissement sans cause. En revanche, la société appelante est fondée à demander, au titre d'une action en paiement de droits, son droit à rétribution en contrepartie de ladite réquisition.

Par ailleurs, il est constant que cet arrêté de réquisition n'a été ni rapporté ni annulé et que son illégalité n'a pas été déclarée par une décision juridictionnelle. Il incombe à l'ensemble des autorités administratives de tirer, le cas échéant, toutes les conséquences légales de cet arrêté aussi longtemps qu'il n'y a pas été mis fin. Par suite, il incombe à la communauté d'agglomération d'Alès Agglomération, venant aux droits de la communauté de communes du Pays Grand'Combien qui s'est placée elle-même sous le régime des réquisitions administratives, de verser la rétribution due à la société requise. Il s'ensuit que la communauté d'agglomération d'Alès Agglomération ne peut utilement se prévaloir de l'éventuelle illégalité, et, en tout état de cause, de « l'inexistence juridique » de l'arrêté de réquisition en date du 19 juillet 2016 pour contester le fondement de cette créance de la société Etablissements Jouvert.

En ce qui concerne les droits à rétribution :

Aux termes de l'article L. 541-7 du code de l'environnement : « I.-Les personnes qui produisent, importent, exportent, traitent, collectent, transportent ou se livrent à des opérations de courtage ou de négoce des déchets tiennent à disposition de l'autorité administrative toutes informations concernant : / 1° La quantité, la nature et l'origine des déchets qu'elles produisent, remettent à un tiers ou prennent en charge ; / 2° La quantité de produits et de matières issus de la préparation en vue de la réutilisation, du recyclage ou d'autres opérations de valorisation de ces déchets ; / 3° Et, s'il y a lieu, la destination, la fréquence de collecte, le moyen de transport et le mode de traitement ou d'élimination envisagé pour ces déchets. Ces informations sont déclarées à l'autorité administrative pour : / a) Les déchets dangereux ; / b) Les déchets contenant des substances figurant sur la liste de l'annexe IV du règlement (UE) 2019/1021 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant les polluants organiques persistants, ou contaminés par certaines d'entre elles ; / c) Les installations d'incinération et de stockage de déchets non dangereux non inertes ; / d) Les installations dans lesquelles les déchets perdent leur statut de déchet. ». Aux termes de l'article R. 541-43 du même code : « I.-Pour l'application du I de l'article L. 541-7, les exploitants des établissements produisant ou expédiant des déchets, les collecteurs, les transporteurs, les négociants, les courtiers, et les exploitants des installations de transit, de regroupement ou de traitement de déchets tiennent à jour un registre chronologique de la production, de l'expédition, de la réception et du traitement de ces déchets et des produits et matières issus de la valorisation de ces déchets. Ce registre est conservé pendant au moins trois ans. ». Selon l'article 1er de l'arrêté du 29 février 2012 fixant le contenu des registres mentionnés aux articles R. 541-43 et R. 541-46 du code de l'environnement, dans sa rédaction alors applicable : « Les exploitants des installations de transit, de regroupement ou de traitement de déchets, notamment de tri, établissent et tiennent à jour un registre chronologique où sont consignés tous les déchets entrants. / Le registre des déchets entrants contient au moins, pour chaque flux de déchets entrants, les informations suivantes : / — la date de réception du déchet ; / — la nature du déchet entrant (code du déchet au regard de la nomenclature définie à l'annexe II de l'article R. 541-8 du code de l'environnement) ; / — la quantité du déchet entrant ; / — le nom et l'adresse de l'installation expéditrice des déchets ; / — le nom et l'adresse du ou des transporteurs, ainsi que leur numéro de récépissé mentionné à l'article R. 541-53 du code de l'environnement ; / — le cas échéant, le numéro du ou des bordereaux de suivi de déchets ; / — le cas échéant, le numéro de notification prévu par le règlement susvisé ; / — le code du traitement qui va être opéré dans l'installation selon les annexes I et II de la directive susvisée. ». Selon l'article 2 du même arrêté : « Les exploitants des établissements produisant ou expédiant des déchets tiennent à jour un registre chronologique où sont consignés tous les déchets sortants. / Le registre des déchets sortants contient au moins, pour chaque flux de déchets sortants, les informations suivantes : / — la date de l'expédition du déchet ; / — la nature du déchet sortant (code du déchet au regard de la nomenclature définie à l'annexe II de l'article R. 541-8 du code de l'environnement) ; / — la quantité du déchet sortant ; / — le nom et l'adresse de l'installation vers laquelle le déchet est expédié ; / — le nom et l'adresse du ou des transporteurs qui prennent en charge le déchet, ainsi que leur numéro de récépissé mentionné à l'article R. 541-53 du code de l'environnement ; / — le cas échéant, le numéro du ou des bordereaux de suivi de déchets ; / — le cas échéant, le numéro de notification prévu par le règlement susvisé ; / — le code du traitement qui va être opéré dans l'installation vers laquelle le déchet est expédié, selon les annexes I et II de la directive susvisée ; / — la qualification du traitement final vis-à-vis de la hiérarchie des modes de traitement définie à l'article L. 541-1 du code de l'environnement. ».

Il résulte des termes de l'article 3 de l'arrêté de réquisition en cause que les frais imposés à la société appelante

sont indemnisés en fonction du prix commercial appliqué par cette société à sa clientèle pour des prestations de même nature, soit 103 euros hors taxes la tonne enfouie et il résulte également des termes de l'article 4 de ce même arrêté que l'indemnisation des tonnes enfouies se fera à hauteur de 1 000 tonnes en novembre 2016, de 11 600 tonnes en juin 2017, de 11 600 tonnes en juin 2018 et de 11 600 tonnes en juin 2019. Comme il a été dit au point 3 du présent arrêt, la société Etablissements Jouvert se prévaut à l'égard de la communauté d'agglomération d'Alès Agglomération d'une créance totale de 4 301 280 euros toutes taxes comprises sur le fondement de l'arrêté du 19 juillet 2016.

Pour établir l'exécution des prestations requises, la société appelante, à qui il incombe d'établir les faits nécessaires au succès de sa prétention, verse un registre chronologique d'admission de déchets entre février 2017 et février 2018 produits par la société Alnath Venture, société en liquidation judiciaire, mentionnant 12 525 tonnes pour l'exercice 2017 et 23 995 tonnes pour l'exercice 2018, un plan topographique de récolement établi par le cabinet BBass indiquant l'enfouissement de 60 003 m³ de déchets, ainsi qu'un rapport hydrogéologique de Fondasol portant sur un contrôle de la densité des déchets de ballots de plastiques enfouis sur le site de la société Etablissements Jouvert. Toutefois, le registre d'admission de déchets produits par une autre société ainsi que les données topographiques et de densité exprimées en mètres cubes ne sont pas de nature à démontrer que les déchets provenant de l'installation classée pour la protection de l'environnement antérieurement exploitée par la société Soreplast auraient été effectivement enfouis par la société requérante en exécution de l'arrêté de réquisition du 19 juillet 2016. De même, la circonstance que des rapports d'activités concernant l'installation de stockage de déchets non dangereux de Cadacut pour les années 2017 et 2018 indiquent que 12 525 tonnes de déchets plastiques en 2017 proviennent d'« une entreprise ayant fait faillite aux Salles du Gardon » et que le stockage des déchets plastiques dans l'alvéole n°1 depuis la création du site a représenté 74 425 tonnes en 2018, ne démontre pas la traçabilité des déchets et le quantum des prestations fournies afférentes alors qu'il est constant que, sur la même période, la société Etablissements Jouvert a également traité par enfouissement des volumes importants de déchets plastiques provenant d'activités diverses. Par suite, en l'absence de communication par la société requérante du registre chronologique de réception et de traitement des déchets que les dispositions précitées de l'article R. 541-43 du code de l'environnement lui font obligation de tenir et qu'elle seule est en mesure de détenir, sans qu'importe à cet égard, sur le terrain de l'administration de la preuve, la circonstance que le rapport d'inspection de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Languedoc-Roussillon en date du 11 juin 2018 ait constaté la présence dudit registre des admissions des déchets non dangereux stockés dans l'alvéole 1, ces pièces produites ne permettent pas de corroborer par recoupement, de manière suffisamment probante, l'existence et le volume des prestations d'enfouissement des 35 800 tonnes de déchets réalisées par la société appelante en exécution de l'arrêté de réquisition du 19 juillet 2016. Par conséquent et dans ces conditions, la société appelante n'apporte pas la preuve qu'elle serait détentrice d'une créance à concurrence d'un montant total de 4 301 280 euros au titre de l'enfouissement de ces déchets.

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

Sur les frais liés au litige :

Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge d'Alès Agglomération, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, une somme quelconque au titre des frais exposés par la société Etablissements Jouvert et non compris dans les dépens. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la société Etablissements Jouvert les sommes demandées par la communauté d'agglomération Alès Agglomération sur ce même fondement.

D E C I D E :

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

Article 2 : Les conclusions présentées par la communauté d'agglomération Alès Agglomération, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la société à responsabilité limitée Etablissements Jouvert, à la communauté d'agglomération Alès Agglomération, au ministre de l'intérieur et des outre-mer et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Copie en sera adressée au préfet du Gard.

Délibéré après l'audience du 14 mai 2024, où siégeaient :

- M. Chabert, président de chambre,
- M. Haïli, président assesseur,
- M. Jazeron, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 30 mai 2024.

Le rapporteur,

Le président,

X. Haïli

D. Chabert

Le greffier,

N. Baali

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

TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULOUSE

N°2202161

M. X _____

Mme Mona Rousseau
Rapporteuse _____

M. Antoine Leymarie
Rapporteur public _____

Audience du 17 septembre 2024
Décision du 1er octobre 2024

44-045-01 C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Toulouse

6ème chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 14 avril 2022 et le 21 novembre 2022, M. X, représenté par Me Vergnoux, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 26 octobre 2021 par laquelle la préfète de Tarn-et-Garonne s'est opposée à sa déclaration de détention d'un animal d'espèce non domestique, ensemble la décision implicite de rejet de son recours gracieux formé le 23 décembre 2021 contre cette décision ;

2°) d'enjoindre au préfet de Tarn-et-Garonne de lui délivrer un récépissé de déclaration de détention d'un animal d'espèce non domestique ;

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

Il soutient que :

- la préfète se trouvait en situation de compétence liée pour lui délivrer un récépissé dès lorsque son dossier de déclaration était complet ;
- la décision attaquée ne pouvait être fondée sur la circonstance que l'animal faisant l'objet de la déclaration de détention a été prélevé dans son milieu naturel sans autorisation ;
- l'animal, qui est imprégné, ne peut être relâché, et les centres de soin de faune sauvage ne sont pas en mesure de le prendre en charge.

Par un mémoire en défense, enregistré le 14 février 2023, la préfète de Tarn-et-Garonne conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que :

- aucun des moyens soulevés n'est fondé ;
- la déclaration déposée par M. X est mensongère et présente un caractère frauduleux.

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

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- l'arrêté du 8 octobre 2018 fixant les règles générales de détention d'animaux d'espèces non domestiques ;
- 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 Rousseau,
- et les conclusions de M. Leymarie, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

1. M.X a déposé le 21 octobre 2021 une déclaration de détention d'animaux d'espèces non domestiques concernant une laie. Par une décision du 26 octobre 2021, la préfète de Tarn-et- Garonne s'est opposée à cette déclaration. Par un courrier reçu en préfecture le 23 décembre 2021, M. X a formé un recours gracieux contre cette décision. Par la présente requête, M. X demande au tribunal d'annuler la décision du 26 octobre 2021 et la décision implicite de rejet de son recours gracieux.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. En premier lieu, il ressort tant des pièces du dossier que des termes mêmes de la décision attaquée que celle-ci constitue une décision d'opposition à déclaration de détention d'animaux d'espèces non domestiques, et non un simple refus d'enregistrement de la déclaration déposée par M. X. Par suite, ce dernier ne peut utilement soutenir que la décision attaquée est illégale en ce que la préfète de Tarn-et-Garonne se trouvait en situation de compétence liée pour lui délivrer un récépissé de déclaration de détention d'animaux d'espèces non domestiques.

3. En deuxième lieu, d'une part, aux termes de l'article L. 412-1 code de l'environnement : « (...) la détention, (...) de tout ou partie d'animaux d'espèces non domestiques et de leurs produits (...) dont la liste est fixée par arrêtés conjoints du ministre chargé de l'environnement et, en tant que de besoin, du ou des ministres compétents, s'ils en font la demande, sont soumis, suivant la gravité de leurs effets sur l'état de conservation des espèces concernées et des risques qu'ils présentent pour la santé, la sécurité et la salubrité publiques, à déclaration ou à autorisation de l'autorité administrative délivrée dans les conditions et selon les modalités fixées par un décret en Conseil d'Etat ». Aux termes de l'article 13 de l'arrêté du 8 octobre 2018 fixant les règles générales de détention d'animaux d'espèces non domestiques : « La détention en captivité d'animaux d'espèces non domestiques est soumise à déclaration en application de l'article L. 412-1 du code de l'environnement lorsque les deux conditions suivantes sont satisfaites : / - ne sont détenus que des animaux des espèces ou groupes d'espèces dont la liste figure en annexe 2, dans la limite des effectifs fixés dans la colonne (b) de cette même annexe / - la détention des animaux n'a pas de but lucratif ou de négoce, et en particulier la reproduction des animaux n'a pas pour objectif la production habituelle de spécimens destinés à la vente ». L'annexe 2 à cet arrêté prévoit que la détention de mammifères de l'espèce *Sus scrofa* est possible sur le fondement d'une déclaration de détention dans la limite d'un spécimen.

4. D'autre part, aux termes de l'article L. 424-11 du code de l'environnement : « (...) le prélèvement dans le milieu naturel d'animaux vivants d'espèces dont la chasse est autorisée sont soumis à autorisation préfectorale, dans des conditions et selon des modalités fixées par un arrêté conjoint du ministre chargé de la chasse et du ministre chargé de l'agriculture ».

5. L'autorité administrative en charge de l'examen d'une demande de détention d'un animal d'une espèce non-domestique doit, conformément à l'article L. 412-1 du code de l'environnement, examiner cette demande au regard des conditions fixées par l'arrêté du 8 octobre 2018 fixant les règles générales de détention d'animaux d'espèces non domestiques. Il est toutefois possible pour l'autorité administrative de rejeter la demande de détention au motif que l'animal qui fait l'objet

de cette demande, et qui appartient à une espèce dont la chasse est autorisée, a été prélevé dans le milieu naturel sans l'obtention préalable de l'autorisation prévue à l'article L. 424-11 du code de l'environnement.

6. Pour s'opposer à la déclaration déposée par M. X concernant la détention d'un spécimen femelle de l'espèce sus scrofa (sanglier), la préfète de Tarn-et-Garonne a considéré que l'intéressé avait procédé au prélèvement dans le milieu naturel de cet animal sans avoir obtenu l'autorisation prévue par les dispositions précitées de l'article L. 424-11 du code de l'environnement. D'une part, il résulte de ce qui a été dit au point 5 que la préfète de Tarn-et-Garonne n'a pas commis d'erreur de droit en se fondant sur l'origine illicite de l'animal pour s'opposer à la déclaration préalable de détention déposée par M. X. D'autre part, M. X ne conteste pas que cet animal, qu'il déclare avoir découvert un matin d'octobre 2021 dans son jardin, a été prélevé dans son milieu naturel sans obtention de l'autorisation prévue à l'article L. 424-11 du code de l'environnement. Dans ces conditions, la préfète de Tarn-et-Garonne n'a pas méconnu les dispositions précitées en s'opposant à la déclaration de détention d'animaux d'espèces non domestiques déposée par M. X.

7. En troisième et dernier lieu, si M. X fait valoir que l'animal, qui est imprégné, ne peut être relâché dans la nature, il n'établit cependant pas qu'il aurait effectivement réalisé des démarches en vue de le confier à un refuge. A cet égard, il n'est pas établi ni même allégué que les échanges de mails produits au dossier par le requérant, au demeurant postérieurs à la décision attaquée, et dont il ressort qu'une association basée à la Roche-sur-Yon sollicitant l'accueil de deux marcassins s'est vue opposer plusieurs refus émanant de centres de soin de la faune sauvage, concerneraient l'animal pour lequel M. X a déposé une déclaration de détention. Dès lors, ce moyen doit, en tout état de cause, être écarté.

8. Il résulte de tout ce qui précède que M. X n'est pas fondé à demander l'annulation de la décision du 26 octobre 2021 par laquelle la préfète de Tarn-et-Garonne s'est opposée à sa déclaration de détention d'animaux d'espèces non domestiques et de la décision implicite de rejet de son recours gracieux.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

9. Le présent jugement, qui rejette les conclusions à fin d'annulation de la requête, n'appelle aucune mesure d'exécution. Les conclusions à fin d'injonction présentées par M. X doivent, dès lors, être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

10. 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, la somme demandée par M. X au titre des frais exposés par lui.

D E C I D E :

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

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à M. X et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Copie en sera adressée au préfet de Tarn-et-Garonne.

Délibéré après l'audience du 14 juin 2024, à laquelle siégeaient :

Mme Poupineau, présidente, Mme Rousseau, conseillère, M. Frindel, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 28 juin 2024.

La rapporteure,

La présidente,

M. ROUSSEAU

V. POUPINEAU

La greffière,

M. ROSSETTI

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.

Pour expédition conforme :

La greffière en chef,

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE TOULOUSE

N°22TL21470

Société GAILLAC DISTRIBUTION
et société ALLIANZ IARD

M. Pierre Bentolila
Rapporteur

Mme Françoise Perrin
Rapporteuse publique

Audience du 17 septembre 2024
Décision du 1er octobre 2024

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Toulouse

3ème chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La société par actions simplifiée Gaillac Distribution et son assureur, la société Allianz Iard, ont demandé au tribunal administratif de Toulouse de condamner l'État à leur payer, d'une part, la somme de 257 898 euros correspondant à la somme versée par la société Allianz Iard à la société Gaillac Distribution en réparation des préjudices subis du fait des blocages et filtrages effectués du 15 novembre au 15 décembre 2018 par les manifestants dits « gilets jaunes » à proximité de l'hypermarché Leclerc exploité par la société Gaillac Distribution, ainsi qu'à raison des actions commises par les lycéens le 4 décembre 2018, et, d'autre part, de verser à cette dernière société la somme de 7 939 euros correspondant à la franchise restée à sa charge après paiement de l'indemnité d'assurance.

Par un jugement n° 2003142 du 21 avril 2022, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté leurs demandes.

Procédure devant la cour :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 24 juin et 11 octobre 2022, les sociétés Gaillac Distribution et Allianz Iard, représentées par Me Esquelisse, demandent à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du 21 avril 2022 du tribunal administratif de Toulouse ;

2°) de condamner l'État à payer, d'une part, à la société Allianz Iard, la somme de 257 898 euros correspondant à la somme versée par cette société à la société Gaillac Distribution en réparation des préjudices subis du fait des blocages et filtrages effectués du 15 novembre au 15 décembre 2018 par les manifestants dits « gilets jaunes » à proximité de l'hypermarché Leclerc exploité par la société Gaillac

Distribution, ainsi qu'à raison des actions commises par des lycéens et des « gilets jaunes » le 4 décembre 2018, et, d'autre part, à la société Gaillac Distribution, la somme de 7 939 euros correspondant à la franchise restée à sa charge après paiement de l'indemnité d'assurance ;

3°) de mettre à la charge de l'État la somme de 2 000 euros à verser à la société Allianz IARD en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- c'est à tort que les premiers juges ont considéré que l'indemnisation des préjudices subis du fait, d'une part, des blocages réalisés du 15 novembre au 15 décembre 2018 par des « gilets jaunes » à proximité de l'hypermarché Leclerc et d'autre part, de la tentative d'intrusion, dans le magasin, de lycéens et de « gilets jaunes » le 4 décembre 2018, ne relevait pas du régime de responsabilité sans faute prévu par l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure ;

- en effet les conditions d'engagement de la responsabilité de l'État, sur le fondement de ce régime de responsabilité, sont réunies, dès lors que les dommages subis résultent de la commission d'un délit, qu'ils sont consécutifs à un rassemblement ou à un attroupement au sens donné aux dispositions de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure par le Conseil d'État, compte tenu du caractère spontané de ce rassemblement et de cet attroupement, notamment caractérisé par le fait que des lycéens se sont joints aux « gilets jaunes » ;

- le lien de causalité entre les faits s'étant produits entre le 15 novembre et le 15 décembre 2018 et notamment le 4 décembre 2018, et les préjudices subis, qui présente un caractère direct et certain, est établi ; la réalité et la consistance des préjudices subis sont établies par le rapport d'expertise privée produit au dossier ;

- à titre subsidiaire, la responsabilité de l'État doit être engagée sur le fondement de la rupture d'égalité devant les charges publiques, les préjudices subis présentant un caractère anormal et spécial.

Par un mémoire en défense enregistré le 29 janvier 2024, le ministre de l'intérieur et des outre-mer conclut au rejet de la requête.

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

Par un arrêt avant-dire droit du 2 avril 2024, la présente cour a rejeté les conclusions présentées par les sociétés Gaillac Distribution et Allianz IARD à raison des blocages et filtrages réalisés au niveau des carrefours giratoires situés le long de la départementale 968, pendant la période entre le 17 novembre 2018 et le 15 décembre 2018. La cour a en revanche reconnu que la responsabilité sans faute de l'État sur le fondement des dispositions précitées de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure devait être regardée comme engagée à raison des préjudices ayant résulté pour les sociétés Gaillac Distribution et Allianz IARD des agissements de lycéens et de « gilets jaunes » le 4 décembre 2018, et, avant de statuer sur les conclusions présentées à cet égard par la société par actions simplifiée Gaillac Distribution et de son assureur, la société Allianz IARD, a ordonné un supplément d'instruction à l'effet de les inviter à produire, des extraits de la comptabilité de la société Gaillac Distribution, portant sur le chiffre d'affaires et les éléments permettant de déterminer le taux de marge nette pour les journées des 4 et 5 décembre 2018, pour lesquelles la cour a estimé que les appelantes étaient en droit d'obtenir une indemnisation.

Un mémoire en production de pièces a été produit le 12 juillet 2024, pour les sociétés Gaillac Distribution et Allianz IARD, par Me Esquelisse.

Vu les autres pièces de ce dossier.

Vu :

- le code des assurances ;
- le code pénal ;
- le code de la route ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Bentolila, président-avocat,
- les conclusions de Mme Perrin, rapporteure publique,

Considérant ce qui suit :

1. La société Gaillac Distribution exploite un hypermarché sous l'enseigne « Leclerc » dans la zone commerciale de Piquerouge à Gaillac (Tarn). Dans le cadre du mouvement national dit des « gilets jaunes », des groupes de manifestants se sont installés entre le 17 novembre 2018 et le 15 décembre 2018 sur le carrefour giratoire d'accès à ce centre commercial et ont mis en place des barrages bloquants et filtrants. Par ailleurs, le 4 décembre 2018, après qu'environ 300 lycéens ont rejoint les ronds-points occupés par les « gilets jaunes », 70 lycéens, ainsi qu'un certain nombre de membres des « gilets jaunes », se sont dirigés vers l'établissement « Leclerc », dont le directeur a décidé de fermer les accès. Après le rejet, le 7 mai 2020, par la préfète du Tarn de leur demande préalable d'indemnisation, les sociétés Gaillac Distribution et Allianz Iard ont demandé au tribunal administratif de Toulouse la condamnation de l'État à leur verser les sommes de 257 898 euros et de 7 939 euros correspondant, respectivement, à l'indemnité versée par Allianz Iard à la société Gaillac Distribution, sur le fondement du contrat d'assurance, et à la franchise restée à la charge de cette dernière après paiement de cette indemnité.

2. Par un arrêt du 2 avril 2024, la cour a rejeté les conclusions présentées par les sociétés Gaillac Distribution et Allianz Iard à raison des blocages et filtrages réalisés au niveau des carrefours giratoires situés le long de la départementale 968 au motif que, ne pouvant être considérés comme imputables à un attroupement ou un rassemblement au sens de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure, les dommages résultant de ces blocages et filtrages ne pouvaient engager la responsabilité sans faute de l'État. La cour a également jugé qu'il n'était pas établi que les dommages subis par les requérantes en raison de ces actions revêtaient un caractère spécial permettant de retenir la responsabilité de l'État sur le terrain de la rupture d'égalité devant les charges publiques.

3. La cour a, en revanche, considéré que la responsabilité sans faute de l'État était engagée, sur le fondement de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure, à raison des préjudices causés à la société Gaillac Distribution par les agissements de lycéens et des « gilets jaunes » qui ont tenté, les 4 et 5 décembre 2018, de pénétrer de force dans l'hypermarché « Leclerc » pour les journées des 4 et 5 décembre 2018. Afin d'évaluer le préjudice des sociétés, la cour a ordonné un supplément d'instruction à l'effet d'inviter ces dernières à produire des documents comptables permettant d'apprécier le chiffre d'affaires et de déterminer le taux de marge nette perdu lors des journées des 4 et 5 décembre 2018 au cours desquelles l'hypermarché a été fermé.

4. Il résulte de l'instruction, et notamment du mémoire en production de pièces produit le 12 juillet 2024 par les sociétés Gaillac Distribution et Allianz Iard, que, pour la période comprise entre le 1er avril 2017 et le 31 mars 2018, le taux de marge nette dégagé par l'hypermarché « Leclerc » de Gaillac s'établit en moyenne à 7,03 %. Les pertes de chiffre d'affaires, pour les journées des 4 et 5 décembre 2018, doivent être estimées, en tenant également compte du chiffre d'affaires réalisé lors de la journée du 3 décembre 2018, soit 179 338

euros, aux sommes respectives de 149 225 euros et 179 270 euros. Dans ces conditions, par application du taux de marge nette de 7, 03 % précité, l'Etat doit être condamné à verser à la société Allianz Iard, subrogée dans les droits de la société Gaillac Distribution qui a été indemnisée en exécution du contrat d'assurance, les sommes de 10 490, 50 euros et 12 602, 60 euros, soit la somme totale de 23 093, 10 euros. De même, l'Etat doit être condamné à verser à la société Gaillac Distribution la somme de 7 939 euros au titre de la franchise restée à sa charge.

4. Il résulte de ce qui précède que l'Etat doit être condamné à verser à la société Gaillac Distribution la somme de 7 939 euros et à la société Allianz Iard la somme de 23 093,10 euros. Il y a lieu de réformer le jugement du 21 avril 2022 du tribunal administratif de Toulouse en ce qu'il a de contraire au présent arrêt, et de rejeter le surplus des conclusions des appelantes.

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

5. Il y a lieu de faire application de ces dispositions en mettant à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par la société Allianz France et non compris dans les dépens.

DÉCIDE:

Article 1er : L'Etat est condamné à verser aux sociétés Gaillac Distribution et Allianz Iard les sommes respectives de 7 939 euros et de 23 093,10 euros.

Article 2 : Le jugement du 21 avril 2022 du tribunal administratif de Toulouse est réformé en ce qu'il a de contraire à l'article 1er ci-dessus.

Article 3 : L'Etat versera la somme de 1 500 euros à la société Allianz France en application des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions des sociétés Gaillac Distribution et Allianz Iard est rejeté.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à la société anonyme Allianz Iard, à la société par actions simplifiée Gaillac Distribution et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée au préfet du Tarn.

Délibéré après l'audience du 17 septembre 2024, à laquelle siégeaient :

M. Faïck, président,
M. Bentolila, président-assesseur,
Mme El Gani-Laclautre première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 1er octobre 2024.

Le rapporteur,

P. Bentolila

Le président,

F. Faïck

La greffière,

M-M. Maillat

La République mande et ordonne au l'intérieur 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°22TL21470](#)

N° 2306231

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

SARL ULM AERO MULTI SERVICES
SARL AVA ULM

Le tribunal administratif de Montpellier

M. Souteyrand
Président-rapporteur

(4ème chambre)

M. Mathieu Lauranson
Rapporteur public

Audience du 22 février 2024
Décision du 7 mars 2024

60
60-01
60-01-02
60-01-02-01
60-01-02-01-01
60-01-02-01-01-02.

C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 29 octobre 2023 et le 22 janvier 2024, la Sarl ULM Aéro Multi services et la Sarl Ava ULM, représentées par Me Gouy-Paillier, demandent au tribunal :

1°) de condamner l'Etat à verser à la société ULM Aéro Multi services la somme de 500 585, 44 euros en réparation des conséquences sur son activité de l'article 20 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ;

2°) de condamner l'Etat à verser à la société Ava ULM la somme de 100 000 euros en réparation des conséquences sur son activité de l'article 20 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ;

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

Elles soutiennent que :

la responsabilité sans faute de l'Etat est engagée sur le fondement de la responsabilité du fait des lois pour rupture d'égalité devant les charges publiques dès lors que la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ne répond pas à un intérêt général prééminent

excluant tout droit à indemnisation et qu'elle leur a causé un préjudice grave et spécial par son article 20 ;

la responsabilité de l'Etat pour méconnaissance des engagements internationaux de la France est engagée dès lors que l'article 20 de la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (codifié à l'article L. 581-15 du code de l'environnement) méconnaît l'article 1er du premier protocole à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que les articles 49 et 56 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

elles ont subi un préjudice qui doit être évalué à 500 585, 44 euros pour la société ULM Aéro Multi services et à 100 000 euros pour la société Ava ULM.

Par des mémoires enregistrés le 22 janvier 2024 et 12 février 2024, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

la responsabilité sans faute de l'Etat ne peut être engagée sur le fondement de la responsabilité du fait des lois pour rupture d'égalité devant les charges publiques dès lors que la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets répond à un intérêt général prééminent excluant tout droit à indemnisation et qu'elle n'a pas causé aux sociétés requérantes un préjudice grave et spécial par son article 20 ;

- la responsabilité de l'Etat ne peut être engagée pour méconnaissance des engagements internationaux de la France en l'absence de méconnaissance de l'article 1er du premier protocole à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et des articles 49 et 56 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

le premier protocole à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

la loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ;

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. Souteyrand ;

- les conclusions de M. Lauranson, rapporteur public.

Considérant ce qui suit :

La société ULM Aéro Multi Services ayant pour activité la publicité aérienne ainsi que son actionnaire unique, la société Ava ULM, ont demandé toutes deux à l'Etat, le 6 juin 2023, en vain, la réparation du préjudice qu'elles estiment avoir subi du fait de l'entrée en vigueur de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets dont l'article 20 interdit la publicité par voie d'aéronef. Les sociétés requérantes demandent la condamnation de l'Etat à verser la somme de 500 585,44 euros à la société ULM Aéro Multi services et la somme de 100 000 euros à la société Ava ULM.

Sur les conclusions indemnitaires :

La responsabilité de l'Etat du fait des lois est susceptible d'être engagée, d'une part, sur le fondement de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, pour assurer la réparation de préjudices nés de l'adoption d'une loi à la condition que cette loi n'ait pas entendu exclure toute indemnisation et que le préjudice dont il est demandé réparation, revêtant un caractère grave et spécial, ne puisse, dès lors, être regardé comme une charge incombant normalement aux intéressés, d'autre part, en raison des obligations qui sont les siennes pour assurer le respect des conventions internationales par les autorités publiques, pour réparer l'ensemble des préjudices qui résultent de l'intervention d'une loi adoptée en méconnaissance des engagements internationaux de la France.

En ce qui concerne la rupture d'égalité devant les charges publiques :

Il résulte de l'instruction que si les dispositions de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets n'ont pas expressément exclu toute indemnisation des préjudices causés par son application, en précisant que la mesure d'interdiction de publicité tractée par voie d'aéronef qu'elle prévoit a pour but de baisser les émissions de gaz CO² ainsi que de lutter contre la pollution visuelle et sonore, il en ressort que, compte tenu de l'intérêt général présidant à la préservation de l'environnement qui est le seul objectif de la loi en cause, le législateur a ainsi entendu implicitement exclure toute indemnisation des sociétés dont l'activité se rattache à la publicité tractée par voie d'aéronef. Par suite, en admettant même que, nonobstant leur objet social qui ne se limite pas à la seule activité exploitée désormais légalement proscrite, elles puissent se prévaloir d'un préjudice grave, les sociétés requérantes ne sont pas fondées à soutenir que le préjudice financier allégué constituerait un préjudice indemnisable sur le fondement de la responsabilité sans faute de l'Etat pour rupture d'égalité devant les charges publiques.

En ce qui concerne la méconnaissance des engagements internationaux :

D'autre part, aux termes de l'article 1er au premier protocole à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

D'autre part, aux termes de l'article 49 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un Etat membre dans le territoire d'un autre Etat membre sont interdites. Cette interdiction s'étend également aux restrictions à la création d'agences, de succursales ou de filiales, par les ressortissants d'un Etat membre établis sur le territoire d'un Etat membre. La liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises, et notamment de sociétés au sens de l'article 54, deuxième alinéa, dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants, sous réserve des dispositions du chapitre relatif aux capitaux ». Aux termes de l'article 56 du même traité : « Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de l'Union sont interdites à l'égard des ressortissants des Etats membres établis dans un Etat membre autre que celui du destinataire de la prestation. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent étendre le bénéfice des dispositions du présent chapitre aux prestataires de services ressortissants d'un Etat tiers et établis à l'intérieur de l'Union ».

Si les dispositions de l'article 20 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ont pour objet d'interdire la publicité aérienne par voie d'aéronef, elles n'ont ni pour effet de priver de leur bien les personnes physiques ou morales qu'elles

concernent, ni pour effet de restreindre la liberté d'établissement des ressortissants d'un Etat membre dans le territoire d'un autre Etat membre ou la libre prestation des services à l'intérieur de l'Union européenne. Par suite, les sociétés requérantes n'établissent pas les violations de l'article 1er précité du premier protocole à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou des articles 49 et 56 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dont elles se prévalent. Par suite, la société ULM Aéro Multi Services et la société Ava ULM ne sont pas fondées à rechercher la responsabilité de l'Etat du fait des lois inconventionnelles.

Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions indemnitaires de la société ULM Aéro Multi Services et la société Ava ULM doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

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

D E C I D E :

Article 1er : La requête de la société ULM Aéro Multi Services et de la société Ava ULM est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la Sarl ULM Aéro Multi Services, à la Sarl Ava ULM et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Délibéré après l'audience du 22 février 2024, à laquelle siégeaient :

M. Souteyrand, président,
Mme Bayada, première conseillère,
Mme Lesimple, première conseillère,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 7 mars 2024.

Le président-rapporteur,

L'assesseur la plus ancienne,

E. Souteyrand

A. Bayada

La greffière,

M-A. Barthélémy

La République mande et ordonne au Premier ministre 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 7 mars 2024.

La greffière,
M-A. Barthélémy

[Retour N°2306231](#)

N° 2203470

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mme F

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Joël Baccati
Rapporteur

Le Tribunal administratif de Nîmes

Mme Wendy Lellig
Rapporteuse publique

(3ème chambre)

Audience du 3 mai 2024
Décision du 17 mai 2024

60-02-01
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 16 novembre 2022 et le 6 février 2023, Mme F, représentée par Me Dusquesne-Clerc, doit être regardée comme demandant au tribunal :

- d'ordonner, avant-dire droit, une expertise médicale à réaliser au contradictoire de l'office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM) aux fins de déterminer l'imputabilité et l'étendue des préjudices subis à la suite d'une vaccination contre la covid-19 ;
- de mettre à la charge de l'ONIAM la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle a subi le 1er juin et le 6 juillet 2021 deux injections du vaccin Moderna contre la covid-19 ;
- elle a été hospitalisée, dans les jours suivants la seconde injection, pour une myocardite aigüe dont elle a conservé des séquelles ;
- la circonstance que les injections ont été réalisées en Suisse ne fait pas obstacle à l'intervention de l'ONIAM au titre de la solidarité nationale ;
- il y a lieu d'ordonner une expertise qui présente un caractère utile pour déterminer notamment l'étendue de ses préjudices.

Par des mémoires en défense enregistrés le 31 janvier 2023 et le 23 février 2024, l'ONIAM, représenté par Me Saumon, conclut au rejet de la requête de Mme F.

Il soutient qu'il ne lui appartient pas de réparer les conséquences dommageables de vaccinations réalisées hors du territoire de la République.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la santé publique ;
- la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 ;
- le décret n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 ;
- le décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 ;
- l'arrêté du 1er juin 2021 prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire ;
- 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. Baccati,
- les conclusions de Mme Lellig, rapporteure publique,
- et les observations de Me Soulié, représentant Mme F.

Considérant ce qui suit :

Mme F, alors âgée de 20 ans, a subi le 1er juin et le 6 juillet 2021, à Lausanne (Suisse), deux injections du vaccin Moderna contre la covid-19. Dans la soirée du 9 juillet 2021, elle a présenté des vertiges et douleurs. Elle a été hospitalisée à partir du lendemain pour une myocardite aigüe avec un pronostic vital engagé, successivement au centre hospitalier de Saint-Avold, dans un établissement privé de Metz, puis au centre hospitalier universitaire de Nîmes, jusqu'au 15 juillet suivant. Imputant les dommages qu'elle a subis à sa vaccination contre la covid-19, Mme F a saisi l'ONIAM d'une demande d'indemnisation qui lui a été refusée le 2 septembre 2022. Par la présente requête, elle demande au tribunal d'ordonner une expertise.

D'une part, aux termes L. 1142-1 du code de la santé publique : « II. - Lorsque la responsabilité d'un professionnel, d'un établissement, service ou organisme mentionné au I ou d'un producteur de produits n'est pas engagée, un accident médical, une affection iatrogène ou une infection nosocomiale ouvre droit à la réparation des préjudices du patient, et, en cas de décès, de ses ayants droit au titre de la solidarité nationale, lorsqu'ils sont directement imputables à des actes de prévention, de diagnostic ou de soins (...). ». Il résulte de ces dispositions, contenues dans le titre IV « Réparation des conséquences des risques sanitaires » du livre Ier de la première partie du code de la santé publique, que l'ONIAM intervient pour réparer les conséquences de l'intervention des professionnels et des établissements du système de santé français. Aux termes de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique : « I.- En cas de menace sanitaire grave appelant des mesures d'urgence, notamment en cas de menace d'épidémie, le ministre chargé de la santé peut, par arrêté motivé, dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de prévenir et de limiter les conséquences de cette menace sur la santé de la population, prescrire : 1° Toute mesure réglementaire ou individuelle relative à l'organisation et au fonctionnement du système de santé ; (...). Selon l'article L. 3131-4 du même code : « Sans préjudice des actions qui pourraient être exercées conformément au droit commun, la réparation intégrale des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales imputables à des activités de prévention, de diagnostic ou de soins réalisées en application de mesures prises conformément aux articles L. 3131-1 (...) est assurée par l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (...) ».

D'autre part, les décrets n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 et n° 2020-1310 du 29 octobre 2020, prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire et rendus applicables sur le territoire de la République, ont prévu respectivement dans leurs articles 55-1 et 53-1 une campagne de vaccination contre la covid-19. Les articles 5 et 6 de l'arrêté du 1er juin 2021, pris sur le fondement de ces dispositions et de celles de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique, ont organisé cette campagne de vaccination en précisant ceux de professionnels de santé, visés par le code de la

santé publique, qui étaient habilités à administrer le vaccin.

Il est constant que Mme F a été vaccinée contre la covid-19 le 1er juin et le 6 juillet 2021 à Lausanne, en Suisse, et que ces vaccinations n'ont été ni prescrites ni administrées par l'un des professionnels de santé mentionnés par le code de la santé publique. Par suite, ces vaccinations subies par Mme F ne peuvent être regardées comme imputables à une activité de prévention au sens et pour l'application des dispositions précitées du code de la santé publique.

Par suite, l'ONIAM ne pouvant être condamné à réparer les dommages subis par Mme F, la demande d'expertise que celle-ci présente à cette fin ne peut qu'être rejetée.

DECIDE :

Article 1er : La requête de Mme F est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à Mme F à la ministre du travail, de la santé et des solidarités et à l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales.

Délibéré après l'audience du 3 mai 2024, à laquelle siégeaient :

M. Peretti, président,

M. Baccati, premier conseiller.

M. Parisien, premier conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 17 mai 2024.

N° 2105327

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SOCIÉTÉ PAPREC SUD-OUEST

Mme Stéphanie Douteaud
Rapporteure

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Cyril Luc Rapporteur public

Audience du 21 mai 2024
Décision du 11 juin 2024

Le tribunal administratif de Toulouse

(1ère chambre)

60-02-06-01
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 13 septembre 2021, 10 janvier, 26 février et 27 mars 2023, la société Paprec Sud-Ouest, représentée par Me Braud, doit être regardée comme demandant au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) de condamner Toulouse Métropole à lui verser une indemnité de 4 858 011,11 euros en réparation des préjudices résultant des fautes commises par Toulouse Métropole dans l'exercice de sa compétence en matière de défense extérieure contre l'incendie ;

2°) de mettre à la charge de Toulouse Métropole la somme de 2 500 euros en application de l'article L. 761 1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- Toulouse Métropole a commis une faute en n'adaptant pas le réseau d'eau aux enjeux d'une zone industrielle et en méconnaissant les dispositions de l'article R. 2225-4 du code général des collectivités territoriales ;
- ces fautes sont à l'origine des préjudices financiers et matériels qu'elle supporte.

Par des mémoires en défense enregistrés les 8 novembre 2022, 25 février et 20 avril 2023, ce dernier mémoire n'ayant pas été communiqué, Toulouse Métropole, représentée par Me Israel, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 500 euros soit mise à la charge de la société Paprec Sud-Ouest en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

la requête de la société Paprec Sud-Ouest est irrecevable en l'absence d'intérêt à agir de la requérante ; les moyens soulevés par la société Paprec Sud-Ouest ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;

- le code général des collectivités territoriales ;
- l'arrêté du 16 juillet 2012 approuvant le règlement opérationnel du service départemental d'incendie et de secours de la Haute-Garonne ;
- l'arrêté du 24 février 2017 approuvant le règlement départemental de défense extérieure contre l'incendie ;
- 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 Douteaud,
- les conclusions de M. Luc, rapporteur public,
- les observations de Me Huchon, représentant la société Paprec Sud-Ouest,
- et les observations de Me Israel, représentant Toulouse Métropole.

Considérant ce qui suit :

La société Paprec Sud-Ouest exploite un centre de récupération, de tri et de recyclage des déchets sur la commune de Bruguères (Haute-Garonne). Le 14 août 2017, un incendie s'est déclaré vers 18h45 sur son site avant de se propager aux bâtiments avoisinants loués par les sociétés Toulouse Services Palettes (TSP), Recyclage Organique Mobile (ROM), Seosse Eco Transformation et Express Palettes, cette dernière louant un local implanté sur un terrain appartenant à la société civile immobilière (SCI) du Parc. Le feu a été maîtrisé par le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de Haute-Garonne quelques heures après son intervention vers 1h59, le 15 août. Les sociétés MMA IARD et MMA IARD AMAS, en leur qualité d'assureur de la SCI du Parc et de la SARL Express Palettes, ont saisi le juge des référés du tribunal judiciaire de Toulouse afin de solliciter une mesure d'expertise judiciaire. Par deux ordonnances des 12 octobre et 28 décembre 2017, une mesure d'expertise a été ordonnée. L'expert judiciaire désigné a déposé son rapport le 25 mars 2019. Par sa requête, la société Paprec Sud-Ouest demande au tribunal de condamner Toulouse Métropole à lui verser la somme de 4 858 011,11 euros en réparation des préjudices résultant de cet incendie.

Sur le caractère opposable du rapport d'expertise :

Le respect du caractère contradictoire de la procédure d'expertise implique que les parties soient mises à même de discuter devant l'expert des éléments de nature à exercer une influence sur la réponse aux questions posées par la juridiction saisie du litige. Lorsqu'une expertise est entachée d'une méconnaissance de ce principe ou lorsqu'elle a été ordonnée dans le cadre d'un litige distinct, ses éléments peuvent néanmoins, s'ils sont soumis au débat contradictoire en cours d'instance, être régulièrement pris en compte par le juge, soit lorsqu'ils ont le caractère d'éléments de pur fait non contestés par les parties, soit à titre d'éléments d'information dès lors qu'ils sont corroborés par d'autres éléments du dossier.

Il résulte de l'instruction que le rapport du 25 mars 2019 est issu d'une expertise ordonnée par le tribunal judiciaire de Toulouse dans le cadre de l'instance opposant les sociétés MMA IARD et MMA IARD AMAS, en leur qualité d'assureur de la SCI du Parc et de la SARL Express Palettes, à la société Paprec Sud-Ouest. Il est constant que Toulouse Métropole, qui n'est pas intervenue à cette instance, n'a pas été à même de discuter des éléments recueillis par l'expert. Toutefois et d'une part, le rapport d'expertise du 25 mars 2019 comporte des éléments de pur fait non contestés par les parties concernant notamment la configuration du site industriel du Petit Paradis où sont implantées les sociétés en cause, les caractéristiques de l'incendie ainsi qu'un inventaire des équipements de lutte contre l'incendie présents sur les lieux. D'autre part, les informations qu'il comporte sont corroborées par d'autres éléments du dossier tels, notamment, le règlement départemental de défense extérieure contre l'incendie du 24 février 2017 ainsi que les arrêtés ou extraits d'arrêtés portant prescriptions spéciales en matière d'installation classée pour la protection de l'environnement régissant les différentes entreprises installées sur la zone. Par suite, Toulouse Métropole, qui a reçu communication de ce rapport pendant la procédure et a été mise à même d'en discuter, n'est pas fondée à se prévaloir de l'inopposabilité du rapport d'expertise versé aux débats dans le cadre de la présente instance.

Aux termes de l'article L. 2225-1 du code général des collectivités territoriales : « La défense extérieure contre l'incendie a pour objet d'assurer, en fonction des besoins résultant des risques à prendre en compte, l'alimentation en eau des moyens des services d'incendie et de secours par l'intermédiaire de points d'eau identifiés à cette fin. Elle est placée sous l'autorité du maire conformément à l'article L. 2213-32. » L'article L. 2225-2 du même code énonce : « Les communes sont chargées du service public de défense extérieure contre l'incendie et sont compétentes à ce titre pour la création, l'aménagement et la gestion des points d'eau nécessaires à l'alimentation en eau des moyens des services d'incendie et de secours. Elles peuvent également intervenir en amont de ces points d'eau pour garantir leur approvisionnement. » L'article L. 5217-2 dudit code dispose : « I. – La métropole exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences suivantes : (...) / 5° En matière de gestion des services d'intérêt collectif : (...) /e) Service public de défense extérieure contre l'incendie (...) ». Aux termes de l'article L. 5217-3 de ce code : « Sans préjudice de l'article L. 2212-2 et par dérogation à l'article L. 2213-32, le président du conseil de la métropole exerce les attributions lui permettant de réglementer la défense extérieure contre l'incendie (...) ». En application de l'article R. 2225-7 de ce code : « I. – Relèvent du service public de défense extérieure contre l'incendie dont sont chargées (...) les établissements publics de coopération intercommunale lorsqu'ils sont compétents : /1° Les travaux nécessaires à la création et à l'aménagement des points d'eau incendie identifiés ; /2° L'accessibilité, la numérotation et la signalisation de ces points d'eau ; /3° En amont de ceux-ci, la réalisation d'ouvrages, aménagements et travaux nécessaires pour garantir la pérennité et le volume de leur approvisionnement (...) ». Enfin, l'article R. 2225-4 du même code énonce : « Conformément aux dispositions du règlement départemental, (...) le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre lorsqu'il est compétent : /1° Identifie les risques à prendre en compte ; /2° Fixe, en fonction de ces risques, la quantité, la qualité et l'implantation des points d'eau incendie identifiés pour l'alimentation en eau des moyens des services d'incendie et de secours, ainsi que leurs ressources. /Sont intégrés les besoins en eau : (...) /4° Relatifs à la lutte contre l'incendie des installations classées pour la protection de l'environnement prévues aux articles L. 511-1 et L. 511-2 du code de l'environnement lorsque ces besoins, prescrits à l'exploitant par la réglementation spécifique, sont couverts par des équipements publics. /Ces mesures doivent garantir la cohérence d'ensemble du dispositif de lutte contre l'incendie. Elles font l'objet d'un arrêté du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre lorsqu'il est compétent ».

Aux termes de l'article L. 511-1 du code de l'environnement dans sa rédaction applicable au litige : « Sont soumis aux dispositions du présent titre les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique. » L'article L. 512-1 du même code énonce : « Sont soumises à autorisation les installations qui présentent de graves dangers ou inconvénients pour les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 (...) ». L'article L. 512-5 dudit code dispose : « Pour la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1, le ministre chargé des installations classées peut fixer par arrêté, après consultation des ministres intéressés et du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques, les règles générales et prescriptions techniques applicables aux installations soumises aux dispositions de la présente section. (...) ». Aux termes de l'article L. 512-7 du même code : « I. – Sont soumises à autorisation simplifiée, sous la dénomination d'enregistrement, les installations qui présentent des dangers ou inconvénients graves pour les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1, lorsque ces dangers et inconvénients peuvent, en principe, eu égard aux caractéristiques des installations et de leur impact potentiel, être prévenus par le respect de prescriptions générales édictées par le ministre chargé des installations classées. (...) ». Enfin, l'article L. 512-8 du code de l'environnement énonce : « Sont soumises à déclaration les installations qui, ne présentant pas de graves dangers ou inconvénients pour les intérêts visés à l'article L. 511-1, doivent néanmoins respecter les prescriptions générales édictées par le préfet en vue d'assurer dans le département la protection des intérêts visés à l'article L. 511-1. (...) ».

Il résulte de ces dispositions que le président de l'établissement public de coopération intercommunale à

fiscalité propre n'est tenu d'intégrer les dispositifs de lutte contre l'incendie mobilisables par les exploitants d'une installation classée pour la protection de l'environnement aux besoins en eau, qu'il lui revient d'évaluer conformément aux dispositions de l'article R. 2225-4 du code général des collectivités territoriales, que lorsque les règlements portant prescriptions applicables à ces installations incluent des équipements publics parmi ces dispositifs.

En premier lieu, la société Paprec Sud-Ouest soutient que Toulouse Métropole a commis une faute caractérisée par l'absence d'adaptation du réseau d'eau aux enjeux de la zone industrielle du Petit Paradis où sont installées les entreprises victimes de l'incendie survenu le 14 août 2017. Elle fait valoir à cet égard que la zone n'est pourvue que d'une seule borne incendie et que le diamètre de la canalisation raccordant les points d'eau incendie (PEI) publics est trop étroit.

D'une part, il ne ressort pas des termes de l'arrêté complémentaire d'autorisation du 19 décembre 2014 que le préfet de la Haute-Garonne aurait prescrit à la société Paprec Sud-Ouest de s'équiper de moyens publics de lutte contre l'incendie. Il ne résulte pas davantage des termes de l'arrêté du 12 juin 1978 reproduits par le rapport d'expertise judiciaire du 25 mars 2019 que la société Express Palettes était tenue de se doter d'un tel équipement public. La société requérante ne peut ainsi utilement soutenir que Toulouse Métropole aurait été tenue d'intégrer les équipements propres à ces deux sociétés aux besoins en eau qu'il lui revient de définir.

D'autre part, il ressort des prescriptions de l'arrêté du 12 juillet 2011, telles qu'elles sont reproduites par le rapport d'expertise judiciaire, que les sociétés SEOSSE et ROM doivent être dotées de PEI publics ou privés. L'autorité compétente a ainsi entendu ménager une faculté de choix au profit de ces sociétés quant à la nature des équipements installés. Il résulte de l'instruction, notamment du rapport d'expertise, que l'entreprise SEOSSE a déclaré utiliser le PEI public n° 56, lequel, conformément aux recommandations issues d'une inspection des installations classées pour la protection de l'environnement du 29 mars 2010, a fait l'objet d'une vérification le 2 avril 2010. Les mesures relevées à cette occasion ont confirmé que son débit atteignait 85 m³/h. Lors de sa visite des lieux, l'expert judiciaire a constaté que ce PEI était effectivement raccordé aux deux réserves de la société SEOSSE. Il résulte en outre de l'instruction qu'en dépit de l'intervention du décret du 13 avril 2010 soumettant à autorisation les exploitations dont la quantité annuelle de stockage de bois excède 1000 m³/an, l'entreprise SEOSSE, qui déclarait en stocker 19 500 m³ par an en 2009, s'est abstenue d'accomplir les formalités requises, seules de nature à placer l'administration en mesure de renforcer les prescriptions prévenant le risque d'incendie sur son site, les services chargés du contrôle de cette société n'ayant pas été destinataires d'une demande d'autorisation ou d'une déclaration simplifiée sollicitant le bénéfice du régime de l'antériorité. La société ROM a pour sa part déclaré posséder un tuyau de raccordement au PEI public le plus proche. Toutefois, outre que l'expert judiciaire n'a pas constaté la présence d'un tel raccordement le jour de sa visite sur les lieux, il ressort de son rapport que les moyens de lutte dont cette société disposait étaient très nettement insuffisants, se limitant alors à des extincteurs.

Il résulte de ce qui précède que la société Paprec Sud-Ouest n'est pas fondée à soutenir que Toulouse Métropole aurait commis une faute en ne procédant pas aux travaux propres à adapter le réseau d'eau aux enjeux de la zone industrielle du Petit Paradis.

En second lieu, la société Paprec Sud-Ouest soutient que Toulouse Métropole aurait commis une faute en s'abstenant d'édicter le règlement exigé par les dispositions de l'article R. 2225-4 précitées du code général des collectivités territoriales. Toutefois, ce règlement a seulement pour objet d'énumérer les équipements qu'il revient à la collectivité compétente de prévoir. Or, il résulte de ce qui vient d'être dit que Toulouse Métropole n'a pas manqué à son obligation de prévoir les équipements de lutte contre l'incendie mobilisables en cas de sinistre. En outre, ainsi qu'il a été dit précédemment, l'insuffisance des ressources en eau sur le site de l'incendie, principal facteur d'aggravation du sinistre, n'est imputable qu'aux exploitants des installations classées pour la protection de l'environnement situées sur les lieux. Ainsi, à supposer même que l'arrêté fixant les mesures prises en application des dispositions de l'article R. 2225-4 du code général des collectivités territoriales n'aurait pas été adopté, cette circonstance ne saurait avoir pour effet d'engager la responsabilité de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de

défense extérieure contre l'incendie.

Pour les motifs qui viennent d'être énoncés, Toulouse Métropole n'a pas commis de faute dans la détermination des besoins en eau.

Il résulte de tout ce qui précède qu'en l'absence de faute commise par Toulouse Métropole, sa responsabilité ne saurait être engagée. Par voie de conséquence, sans qu'il soit besoin d'examiner la fin de non-recevoir opposée en défense, les conclusions indemnitaires présentées par la Société Paprec Sud-Ouest doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

Les conclusions de la société Paprec Sud-Ouest tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative doivent être rejetées, Toulouse Métropole n'étant pas la partie perdante dans la présente instance. Il y a lieu, en revanche, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de la société Paprec Sud-Ouest la somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par Toulouse Métropole et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1er : La requête de la société Paprec Sud-Ouest est rejetée.

Article 2 : La société Paprec Sud-Ouest versera à Toulouse Métropole la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la société Paprec Sud-Ouest et à Toulouse Métropole.

Délibéré après l'audience du 21 mai 2024, à laquelle siégeaient :

Mme Héry, présidente,
Mme Sarraute, première conseillère,
Mme Douteaud, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 11 juin 2024.

La rapporteure,

S. DOUTEAUD

La greffière,

M-E. LATIF

La présidente,

F. HÉRY

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 de la présente décision.

Pour expédition conforme :
La greffière en chef,

[RETOUR N°2105327](#)

N° 23TL00327

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMUNE DE FRÉJEVILLE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Florian Jazon
Rapporteur

La cour administrative d'appel de Toulouse

Mme Marie-Odile Meunier-Garner
Rapporteuse publique

(4ème chambre)

Audience du 7 mars 2024
Décision du 21 mars 2024

68-03-03
C+

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

D'une part, M. Kevin Vandeleene a demandé au tribunal administratif de Toulouse l'annulation de l'arrêté n° PC 081 098 20 A0003 du 20 juillet 2020 par lequel le maire de Fréjeville lui a refusé un permis de construire valant division pour la réalisation de trois maisons individuelles sur un terrain situé au lieu-dit « Le Pujol ».

D'autre part, M. Kevin Vandeleene et la société par actions simplifiée unipersonnelle Promotion Groupe VDL ont demandé au tribunal administratif de Toulouse l'annulation de l'arrêté n° PC 081 098 20 A0004 du 20 juillet 2020 par lequel le maire de Fréjeville leur a refusé un permis de construire valant division pour la réalisation de dix maisons individuelles sur la même parcelle située au lieu-dit « Le Pujol ».

Par une ordonnance du président de la section du contentieux du Conseil d'Etat n° 462171 du 4 avril 2022, le jugement de ces deux demandes a été attribué au tribunal administratif de Montpellier.

Par un jugement nos 2024720, 2024721 du 6 décembre 2022, le tribunal administratif de Montpellier, après avoir joint les deux demandes, a prononcé l'annulation des deux arrêtés du 20 juillet 2020, a enjoint au maire de Fréjeville de délivrer les deux permis de construire dans le délai de deux mois et a mis à la charge de la commune une somme globale de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Procédure devant la cour :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 7 février 2023, le 1er juin 2023 et le 27 juin 2023, la commune de Fréjeville, représentée par la SCP Bouyssou associés, demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement du 6 décembre 2022 ;

2°) de rejeter les demandes de première instance présentées, d'une part, par M. Vandeleene sous le n° 2024720 et, d'autre part, par M. Vandeleene et par la société Promotion Groupe VDL sous le n° 2024721 ;

3°) d'enjoindre à M. Vandeleene et à la société Promotion Groupe VDL de lui rembourser la somme de 3 000 euros mise à sa charge par le jugement attaqué en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

4°) de mettre à la charge solidaire de M. Vandeleene et de la société Promotion Groupe VDL le versement d'une somme de 8 000 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 :

- le jugement attaqué est entaché d'insuffisance de motivation s'agissant du motif de refus fondé sur l'article R. 111-5 du code de l'urbanisme ;
- il est également entaché d'insuffisance de motivation en ce que le tribunal a confondu les deux projets en ce qui concerne la voie de desserte ;

Sur le bien-fondé du jugement :

- les deux projets en litige méconnaissent les articles L. 161-4 et R. 161-4 du code de l'urbanisme dès lors que des maisons individuelles seraient partiellement implantées dans la zone inconstructible de la carte communale ;
- ils ne respectent pas les exigences de l'article R. 111-14 du même code en ce qu'ils sont prévus sur un terrain situé en dehors des parties urbanisées de la commune et qu'ils sont de nature à compromettre l'activité agricole ;
- les deux projets en cause et notamment le projet portant sur dix maisons ne respectent pas les exigences de l'article R. 111-5 du code de l'urbanisme compte tenu de l'insuffisance de la voie publique de desserte ;
- le projet portant sur trois maisons méconnaît les dispositions des articles R. 111-5 et R. 111-6 du code de l'urbanisme en raison de la multiplicité des accès ;
- le projet portant sur dix maisons méconnaît l'article R. 111-25 du même code en l'absence de stationnement extérieur et de chemin piétonnier ; il méconnaît également l'article R. 111-2 de ce code compte tenu de l'absence du chemin piétonnier ;
- les deux projets ne peuvent être autorisés au regard de l'article R. 111-13 du code de l'urbanisme compte tenu de l'impossibilité de les raccorder aux réseaux d'électricité et d'eau potable et de l'insuffisance du réseau d'évacuation des eaux pluviales ;
- ils ne peuvent être autorisés au regard de l'article L. 111-11 du même code pour les mêmes raisons liées à l'insuffisance des réseaux d'eau et d'électricité ;
- le projet portant sur dix maisons ne peut être autorisé au regard des exigences de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme à défaut de poteau incendie ou de réserve d'eau ; le secteur est en outre soumis à un risque d'inondation en cas d'intempéries ;
- le même projet ne respecte pas l'article L. 332-15 du code de l'urbanisme en ce qu'il ne prévoit pas un système d'éclairage sur la voie interne ;
- le même projet n'est pas conforme à l'article R. 111-7 du même code en ce qu'il ne prévoit pas la réalisation d'une aire de jeux ou de loisirs ;
- les permis de construire auraient également pu être refusés sur le fondement de l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme dès lors que les deux projets sont prévus sur la même unité foncière dont la division n'a par ailleurs pas été préalablement autorisée ;
- ils auraient aussi pu être refusés au regard de la fraude commise par les pétitionnaires s'agissant de la limite de la zone inconstructible de la carte communale ;
- à supposer que ces motifs soient regardés comme absents des arrêtés en litige, le maire pouvait fonder les refus sur les articles R. 111-5 ou R. 111-2 du code de l'urbanisme ;
- les illégalités entachant les projets ne pouvaient pas être corrigées par l'édition de simples prescriptions, mais justifiaient le dépôt de nouvelles demandes de permis ;
- le tribunal ne pouvait pas valablement lui enjoindre de délivrer les permis alors que l'élaboration du plan

local d'urbanisme intercommunal est très avancée.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 19 mai 2023, le 9 juin 2023 et le 13 décembre 2023, M. Kevin Vandeleene et la société par actions simplifiée unipersonnelle Promotion Groupe VDL, représentés par Me Attyé, concluent au rejet de la requête et à ce que soit mis à la charge de la commune de Fréjeville le versement d'une somme de 8 000 euros au profit de chacun d'entre eux sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 28 novembre 2023, la clôture de l'instruction a été fixée au 14 décembre 2023.

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. Jazeron, premier conseiller,
- les conclusions de Mme Meunier-Garner, rapporteure publique,
- et les observations de Me Bouyssou, représentant la commune de Fréjeville, et de Me Gros Lambert, représentant M. Vandeleene et la société Promotion Groupe VDL.

Considérant ce qui suit :

M. Vandeleene a présenté, le 6 mars 2020, une demande de permis de construire valant division, enregistrée sous le n° PC 081 098 20 A0003, pour la création de trois lots et la réalisation de trois maisons individuelles sur la parcelle cadastrée section ZE n° 307P située au lieu-dit « Le Pujol » sur le territoire de la commune de Fréjeville (Tarn). Par un arrêté du 20 juillet 2020, le maire de cette commune a refusé de lui délivrer ce permis. M. Vandeleene et la société Promotion Groupe VDL, dont l'intéressé est le gérant, ont par ailleurs présenté, le même jour, une autre demande de permis de construire valant division, enregistrée sous le n° PC 081 098 20 A0004, pour la création de dix lots et la réalisation de dix maisons individuelles sur une autre partie de la même parcelle. Par un autre arrêté pris le 20 juillet 2020, le maire de Fréjeville leur a également refusé ce permis. Par un jugement du 6 décembre 2022, le tribunal administratif de Montpellier, après avoir joint les demandes initialement présentées par les pétitionnaires devant le tribunal administratif de Toulouse, a prononcé l'annulation des deux arrêtés du 20 juillet 2020, a enjoint au maire de Fréjeville de procéder à la délivrance des deux permis de construire et a mis à la charge de la commune le versement d'une somme globale de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Par la présente requête, la commune de Fréjeville relève appel de ce jugement du 6 décembre 2022.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

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 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. Dans ce cas, le juge d'appel n'a pas à se prononcer sur les autres moyens de première instance. Dans le cas où il estime en revanche qu'aucun des moyens retenus ne justifie l'annulation, le juge d'appel, saisi par l'effet dévolutif des autres moyens de première instance, examine ces moyens.

En ce qui concerne les motifs d'annulation retenus par le tribunal :

S'agissant des motifs de refus opposés par le maire de Fréjeville aux deux projets en litige portant respectivement sur la réalisation de trois et dix maisons :

En premier lieu, aux termes des dispositions de l'article L. 161-4 du code de l'urbanisme dans leur rédaction applicable au présent litige : « La carte communale délimite les secteurs où les constructions sont autorisées et les secteurs où les constructions ne sont pas admises, à l'exception : / 1° De l'adaptation, du changement de destination, de la réfection ou de l'extension des constructions existantes ainsi que de l'édification d'annexes à proximité d'un bâtiment existant ; / 2° Des constructions et installations nécessaires : / a) A des équipements collectifs ; / b) A l'exploitation agricole ou forestière, à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production ; / c) A la mise en valeur des ressources naturelles ; / d) Au stockage et à l'entretien du matériel des coopératives d'utilisation de matériel agricole. / (...) ». L'article R. 161-4 du même code mentionne que : « Le ou les documents graphiques délimitent les secteurs où les constructions sont autorisées et ceux où les constructions ne peuvent pas être autorisées, à l'exception de celles mentionnées à l'article L. 161-4. / (...) ».

Il ressort des pièces du dossier que le territoire de la commune de Fréjeville est régi par une carte communale arrêtée par le préfet du Tarn le 24 avril 2003 et révisée en dernier lieu le 20 septembre 2007. Le terrain d'assiette des projets présentés par M. Vandeleene et la société Promotion Groupe VDL se situe au nord-est du hameau Le Pujol et se trouve classé, pour sa partie sud, en secteur constructible U2 de la carte communale et, pour sa partie nord, en secteur non constructible N de cette même carte. S'il ressort des plans de masse joints par les intimés à leurs demandes de permis de construire que les treize maisons envisagées seraient intégralement implantées sur la partie de la parcelle classée en secteur constructible, la commune de Fréjeville produit, pour la première fois en appel, un rapport établi le 27 janvier 2023 par un cabinet de géomètre expert, lequel a rapproché les plans cadastraux, de bornage et de division existants avec le document graphique de la carte communale pour retracer le plus fidèlement possible la limite du secteur constructible sur le plan de la parcelle. Il ressort de l'étude ainsi réalisée, dont la méthodologie n'est pas utilement contestée par les pétitionnaires et qui prend en compte une marge de tolérance de 4 mètres, que si le tracé de la limite indiqué sur les plans de masse des projets correspond bien à la limite retenue par la carte communale sur la partie sud du terrain, tel n'est pas le cas sur la partie nord de ce dernier. Il résulte plus précisément des plans établis par le géomètre expert que si, contrairement à ce que soutient la commune, les constructions prévues sur les lots PC1E et PC1F du projet enregistré sous le n° PC 081 098 20 A0004 n'empiètent pas sur le secteur non constructible de la carte communale, la maison envisagée sur le lot PC1C du projet déposé sous le n° PC 081 098 20 A0003 présente bien un tel empiètement, y compris en prenant en compte la marge de tolérance susmentionnée de 4 mètres. L'irrégularité entachant l'implantation de cette construction ne constituant pas un point précis et limité auquel il aurait pu être remédié par de simples prescriptions sans nécessiter une nouvelle demande de permis, le maire de Fréjeville a pu légalement estimer que le projet déposé sous le n° PC 081 098 20 A0003 méconnaissait les articles L. 161-4 et R. 161-4 précités du code de l'urbanisme en tant qu'il portait sur la réalisation de la maison prévue sur le lot PC1C. En revanche, il résulte de ce qui précède que c'est à tort que le maire de Fréjeville a invoqué un tel motif pour fonder le rejet de la demande de permis présentée par les intimés sous le n° PC 081 098 20 A0004.

En deuxième lieu, selon l'article R. 111-1 du code de l'urbanisme : « Le règlement national d'urbanisme est applicable aux constructions et aménagements faisant l'objet d'un permis de construire, d'un permis d'aménager ou d'une déclaration préalable ainsi qu'aux autres utilisations du sol régies par le présent code. / Toutefois les dispositions des articles R. 111-3, R. 111-5 à R. 111-19 et R. 111-28 à R. 111-30 ne sont pas applicables dans les territoires dotés d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu. / (...) ». Selon l'article R. 111-14 du même code : « En dehors des parties urbanisées des communes, le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature, par sa localisation ou sa destination : / (...) / 2° A compromettre les activités agricoles ou forestières, notamment en raison de la valeur agronomique des sols, des structures agricoles, de l'existence de terrains faisant l'objet d'une délimitation au titre d'une appellation d'origine contrôlée ou d'une indication géographique protégée ou comportant des équipements spéciaux importants, ainsi que de périmètres d'aménagements fonciers et hydrauliques ; / (...) ».

Les dispositions précitées de l'article R. 111-14 du code de l'urbanisme trouvent à s'appliquer dans les communes dont le territoire est régi par une carte communale dès lors que le terrain d'assiette du projet est localisé en dehors des parties urbanisées de la commune, alors même que le terrain en cause serait classé en secteur constructible par le document graphique de la carte communale. Doivent être regardées comme constituant des parties urbanisées de la commune, au sens et pour l'application de ces dispositions, les parties du territoire de la commune comportant déjà un nombre et une densité significatifs de constructions.

D'une part, il ressort des pièces du dossier, notamment des plans cadastraux et des photographies aériennes produits par les parties, que la parcelle ZE n° 307P, non bâtie, n'est pas située en continuité directe de la partie agglomérée du hameau Le Pujol. Elle est entourée de parcelles non construites sur l'essentiel de son périmètre, à l'exception d'une maison isolée sur son angle ouest et de deux maisons implantées de l'autre côté de la voie publique au nord. Il s'ensuit que le terrain d'assiette des projets doit être considéré comme se situant en dehors des parties urbanisées de la commune de Fréjeville. D'autre part, si les pièces versées au dossier ne permettent pas de vérifier si le terrain était toujours cultivé à la date des arrêtés en litige, le rapport de « diagnostic rural, foncier et agricole », établi en vue de l'élaboration du futur plan local d'urbanisme intercommunal Lautrécois-Pays d'Agout destiné à couvrir le territoire de la commune de Fréjeville, identifie le secteur en cause comme présentant des « enjeux agricoles forts » et un « bon potentiel agronomique ». Eu égard à la superficie significative de la parcelle impactée par les dix maisons du projet enregistré sous le n° PC 081 098 20 A0004 et par leurs jardins d'agrément, ainsi qu'à la situation de cette partie de la parcelle, bordée par des terrains cultivés et jouxtant des serres agricoles, le projet dont s'agit est de nature à compromettre les activités agricoles. Par conséquent, le maire de Fréjeville a pu légalement rejeter la demande de permis afférente à ce projet sur le fondement du 2° précité de l'article R. 111-14 du code de l'urbanisme. En revanche, compte tenu de l'emprise limitée des trois lots prévus par le projet déposé sous le n° PC 081 098 20 A0003 et de leur situation en bordure de la voie publique et à proximité d'autres habitations, le projet en cause n'apparaît pas de nature à compromettre les activités agricoles et le maire a donc fait une inexacte application de ces mêmes dispositions réglementaires en opposant un tel motif à la demande de permis relative à ce projet.

En troisième lieu, aux termes de l'article R. 111-5 du code de l'urbanisme : « Le projet peut être refusé sur des terrains qui ne seraient pas desservis par des voies publiques ou privées dans des conditions répondant à son importance ou à la destination des constructions ou des aménagements envisagés, et notamment si les caractéristiques de ces voies rendent difficile la circulation ou l'utilisation des engins de lutte contre l'incendie. / Il peut également être refusé ou n'être accepté que sous réserve de prescriptions spéciales si les accès présentent un risque pour la sécurité des usagers des voies publiques ou pour celle des personnes utilisant ces accès. Cette sécurité doit être appréciée compte tenu, notamment, de la position des accès, de leur configuration ainsi que de la nature et de l'intensité du trafic. ». Selon l'article R. 111-6 du même code : « Le permis ou la décision prise sur la déclaration préalable peut imposer la réalisation de voies privées ou de tous autres aménagements particuliers nécessaires au respect des conditions de sécurité mentionnées au deuxième alinéa de l'article R. 111-5. / Le nombre des accès sur les voies publiques peut être limité dans l'intérêt de la sécurité. En particulier, lorsque le terrain est desservi par plusieurs voies, le projet peut n'être autorisé que sous réserve que l'accès soit établi sur la voie où la gêne pour la circulation sera la moindre. ».

Il ressort des termes des arrêtés en litige que, pour refuser la délivrance des permis sur le fondement des dispositions citées au point précédent, le maire de Fréjeville a estimé que le projet enregistré sous le n° PC 081 098 20 A0004 prévoyait une voie interne d'une largeur insuffisante et que le projet présenté sous le n° PC 081 098 20 A0003 ne réservait pas la surface nécessaire pour permettre un accès adapté à cette voie interne. Le maire n'a toutefois pas pu légalement opposer de tels motifs dès lors que les dispositions précitées ne s'appliquent qu'aux voies de desserte des terrains d'assiette des projets et non à leur voirie interne. Si la commune requérante soutient en outre que la voie publique permettant la desserte de la parcelle serait insuffisante et que la création de quatre nouveaux accès prévue sur cette voie entraînerait des risques pour la sécurité des usagers, aucune pièce du dossier ne permet cependant d'établir que les modalités de desserte routière et d'accès aux maisons projetées présenteraient un caractère inadapté ou dangereux, alors que la circulation supplémentaire prévisible reste mesurée et que l'accessibilité aux projets

de construction en litige a par ailleurs été jugée « conforme » par le service départemental d'incendie et de secours du Tarn dans son avis du 28 avril 2020. Dès lors, les motifs invoqués par la commune au regard des articles R. 111-5 et R. 111-6 du code de l'urbanisme n'étaient pas de nature à justifier légalement les refus de permis en litige.

En quatrième lieu, aux termes de l'article L. 111-11 du code de l'urbanisme : « Lorsque, compte tenu de la destination de la construction ou de l'aménagement projeté, des travaux portant sur les réseaux publics de distribution d'eau, d'assainissement ou de distribution d'électricité sont nécessaires pour assurer la desserte du projet, le permis de construire ou d'aménager ne peut être accordé si l'autorité compétente n'est pas en mesure d'indiquer dans quel délai et par quelle collectivité publique ou par quel concessionnaire de service public ces travaux doivent être exécutés. / (...) ». L'article R. 111-13 du même code dispose que : « Le projet peut être refusé si, par sa situation ou son importance, il impose soit la réalisation par la commune d'équipements publics nouveaux hors de proportion avec ses ressources actuelles, soit un surcroît important des dépenses de fonctionnement des services publics. ».

Les dispositions précitées poursuivent notamment le but d'intérêt général d'éviter à la collectivité publique ou au concessionnaire d'être contraints, par le seul effet d'une initiative privée, de réaliser des travaux d'extension ou de renforcement des réseaux publics et de garantir leur cohérence et leur bon fonctionnement en prenant en compte les perspectives d'urbanisation et de développement de la collectivité. Il s'ensuit qu'un permis de construire doit être refusé lorsque, d'une part, des travaux d'extension ou de renforcement de la capacité des réseaux publics sont nécessaires à la desserte de la construction projetée et, d'autre part, l'autorité compétente n'est pas en mesure d'indiquer dans quel délai et par quelle collectivité publique ou par quel concessionnaire ces travaux doivent être exécutés, après avoir, le cas échéant, accompli les diligences appropriées pour recueillir les informations nécessaires à son appréciation.

D'une part, il ressort des pièces produites par la commune de Fréjeville pour la première fois en appel que le syndicat intercommunal d'adduction d'eau potable de Vielmur et Saint-Paul-Cap-de-Joux, responsable de la gestion du réseau public d'eau potable, a été consulté sur les projets de M. Vandeleene et de la société Promotion Groupe VDL. Par son avis rendu le 6 avril 2020 et le devis qui y était annexé, ledit syndicat a indiqué que la mise en œuvre des projets en litige nécessiterait la réalisation de travaux de renforcement du réseau d'eau depuis le carrefour du Pujol sur une longueur de 140 mètres. Il a par ailleurs précisé que le coût de ce renforcement s'élèverait à 46 295,04 euros à la charge de la commune. Il ressort par ailleurs des pièces graphiques débattues dans le cadre de l'élaboration du futur plan local d'urbanisme intercommunal Lautrécois-Pays d'Agout que les perspectives d'urbanisation de la commune de Fréjeville ne concernent plus le secteur litigieux, pour lequel un classement en zone agricole est prévu pour l'avenir. Il ressort également des éléments fournis par la collectivité que le coût du renforcement du réseau d'eau potable représenterait une charge disproportionnée au regard de ses recettes et de son endettement. Les intimés ne remettent pas sérieusement en cause les indications portées sur l'avis et le devis susmentionnés du syndicat intercommunal en charge du réseau d'eau potable, lesquelles sont au surplus corroborées par un nouveau devis du même syndicat produit le 7 février 2023. Par suite, c'est sans commettre d'erreur d'appréciation que le maire de Fréjeville, après avoir accompli les diligences nécessaires, a pu opposer la situation du réseau d'eau potable pour refuser les permis de construire sollicités par les intimés.

D'autre part et en revanche, la commune de Fréjeville ne soutient pas avoir saisi les services du syndicat départemental d'énergie du Tarn dénommé « Territoire d'énergie Tarn », responsable de la gestion du réseau public de distribution d'électricité, en vue de recueillir les informations nécessaires à son appréciation s'agissant des possibilités de desserte des projets en litige par ce réseau. En l'absence de toute démarche accomplie à son initiative, la commune ne saurait utilement se prévaloir des indications contenues dans le devis obtenu par M. Vandeleene le 13 février 2020 auprès du syndicat en cause. Dès lors, le maire de Fréjeville n'a pu légalement se fonder sur la situation du réseau d'électricité pour rejeter les demandes de permis.

Enfin, si le maire a également relevé que les eaux pluviales provenant de la parcelle seraient rejetées dans le fossé longeant la voirie intercommunale, lequel serait déjà en état de saturation lors des épisodes pluvieux importants, la commune ne soutient pas avoir consulté les services compétents de la communauté de

communes Lautrécois-Pays d'Agout pour obtenir les informations appropriées sur les travaux à réaliser à cet égard et se borne à produire quelques photographies, non datées, montrant un débordement ponctuel sur la voie publique au droit de la parcelle. Dans ces conditions, le maire de Fréjeville ne pouvait pas légalement se fonder sur la situation du réseau d'eaux pluviales pour refuser de délivrer les permis de construire.

S'agissant des motifs de refus opposés par le maire de Fréjeville au seul projet de réalisation de dix maisons enregistré sous le n° PC 081 098 20 A0004 :

En premier lieu, aux termes de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme : « Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations. ». En vertu de ces dispositions, lorsqu'un projet de construction est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique, le permis de construire ne peut être refusé que si l'autorité compétente estime, sous le contrôle du juge, qu'il n'est pas légalement possible, au vu du dossier et de l'instruction de la demande, d'accorder le permis en l'assortissant de prescriptions spéciales qui, sans apporter au projet de modifications substantielles nécessitant la présentation d'une nouvelle demande, permettraient d'assurer la conformité de la construction aux dispositions législatives et réglementaires dont l'administration doit assurer le respect.

Il ressort de la motivation de l'arrêté n° PC 081 098 20 A0004 que, pour refuser le permis de construire sur le fondement des dispositions énoncées au point précédent, le maire de Fréjeville a considéré que le projet en cause entraînerait un risque pour la sécurité publique en l'absence de tout moyen de défense extérieure contre l'incendie, notamment un point d'eau incendie sous pression ou, à défaut, une réserve d'eau. L'arrêté en litige décrit avec précision les caractéristiques techniques des ouvrages nécessaires, reprenant sur ce point le contenu des prescriptions émises par le service départemental d'incendie et de secours du Tarn dans son avis sus-évoqué du 28 avril 2020. Si les intimés ne contestent pas sérieusement l'existence du risque invoqué par l'administration et si la commune souligne à juste titre que la mise en place d'un poteau incendie se heurterait à l'insuffisance du réseau public d'eau potable, telle que relevée au point 12 ci-dessus, il ne ressort en revanche d'aucune pièce du dossier que le maire n'aurait pas pu assortir le permis de construire d'une prescription tendant à la création d'une réserve d'eau répondant aux préconisations du service départemental d'incendie et de secours du Tarn et permettant ainsi de maîtriser le risque identifié pour la sécurité publique. Par suite, le maire de Fréjeville a fait une inexacte application des dispositions de l'article R. 111-2 précité du code de l'urbanisme en opposant un tel motif à la demande de permis de construire en litige.

En deuxième lieu, l'article L. 332-15 du code de l'urbanisme mentionne que : « L'autorité qui délivre l'autorisation de construire, d'aménager, ou de lotir exige, en tant que de besoin, du bénéficiaire de celle-ci la réalisation et le financement de tous travaux nécessaires à la viabilité et à l'équipement de la construction, du terrain aménagé ou du lotissement, notamment en ce qui concerne la voirie, l'alimentation en eau, gaz et électricité, les réseaux de télécommunication, l'évacuation et le traitement des eaux et matières usées, l'éclairage, les aires de stationnement, les espaces collectifs, les aires de jeux et les espaces plantés. ».

Les dispositions précitées ont pour seul objet de préciser la nature des équipements propres dont la réalisation peut être exigée des bénéficiaires d'autorisations en vertu du 3° de l'article L. 332-6 du code de l'urbanisme. Elles ne sauraient légalement justifier un refus de permis, mais seulement l'édiction de prescriptions spéciales pouvant porter, notamment, sur le système d'éclairage. En conséquence, le motif de refus fondé sur l'article L. 332-15 du code de l'urbanisme et tenant à l'absence d'éclairage se trouve entaché d'une erreur de droit.

En troisième lieu, l'article R. 111-7 du code de l'urbanisme dispose que : « Le permis ou la décision prise sur la déclaration préalable peut imposer le maintien ou la création d'espaces verts correspondant à l'importance du projet. / Lorsque le projet prévoit des bâtiments à usage d'habitation, l'autorité compétente mentionnée aux articles L. 422-1 à L. 422-3 peut exiger la réalisation, par le constructeur, d'aires de jeux et de loisirs situées à proximité de ces logements et correspondant à leur importance. / (...) ». Par ailleurs,

l'article R. 111-25 de ce même code prévoit que : « Le permis ou la décision prise sur la déclaration préalable peut imposer la réalisation d'installations propres à assurer le stationnement hors des voies publiques des véhicules correspondant aux caractéristiques du projet. / (...) ».

Il résulte des termes mêmes des articles R. 111-7 et R. 111-25 précités du code de l'urbanisme qu'ils permettent seulement à l'autorité administrative d'assortir l'autorisation de prescriptions spéciales portant respectivement, d'une part, sur les espaces verts ou les aires de jeux et de loisirs et, d'autre part, sur les installations relatives au stationnement, mais qu'ils ne permettent pas à cette autorité de refuser l'autorisation au motif que le pétitionnaire n'aurait pas prévu de tels aménagements. Par suite, le maire de Fréjeville a commis une erreur de droit en se fondant sur les dispositions de ces articles pour motiver le refus du permis en litige.

Il résulte de tout ce qui précède que le maire de Fréjeville a pu légalement rejeter la demande de permis de construire enregistrée sous le n° PC 081 098 20 A0003, portant sur la réalisation de trois maisons, aux motifs que le projet en cause méconnaissait, d'une part, les articles L. 161-4 et R. 161-4 du code de l'urbanisme s'agissant de la construction prévue sur le lot PC1C et, d'autre part, les articles L. 111-11 et R. 111-13 du même code s'agissant du réseau public d'eau potable. Il en résulte également que le maire de Fréjeville a pu légalement rejeter la demande de permis de construire présentée sous le n° PC 081 098 20 A0004, portant sur la réalisation de dix maisons, aux motifs que le projet en cause méconnaissait, d'une part, l'article R. 111-14 du code de l'urbanisme et, d'autre part, les articles L. 111-11 et R. 111-13 de ce code s'agissant du réseau public d'eau potable. Si les autres motifs invoqués dans les deux arrêtés litigieux n'étaient pas de nature à justifier légalement le refus des permis de construire sollicités par les intimés, il résulte de l'instruction que le maire aurait pris les mêmes décisions s'il s'était uniquement fondé sur les motifs légaux qui viennent d'être rappelés. Par voie de conséquence et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les demandes de substitution de motifs présentées par la commune, c'est à tort que le tribunal administratif de Montpellier a considéré qu'aucun des motifs opposés par le maire n'était de nature à justifier légalement les arrêtés en litige.

Il appartient toutefois à la cour, saisie de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, de se prononcer sur les autres moyens invoqués par les pétitionnaires, tant en première instance qu'en appel, au soutien de leurs conclusions en annulation des deux arrêtés.

En ce qui concerne les autres moyens soulevés par les pétitionnaires :

Il ne ressort ni de la motivation des deux arrêtés du 20 juillet 2020, ni des autres pièces du dossier, que, pour refuser la délivrance des permis de construire, le maire de Fréjeville se serait cru lié par l'avis défavorable émis par le conseil municipal sur les projets en litige en sa séance du 4 juin 2020. Par suite, M. Vandeleene et la société Promotion Groupe VDL ne sont pas fondés à soutenir que ces arrêtés seraient entachés d'incompétence négative.

Le détournement de pouvoir allégué par les intimés n'est pas établi et ne saurait notamment être révélé par le seul nombre des motifs de refus opposés par la commune, alors au surplus qu'il résulte de ce qui précède que plusieurs de ces motifs étaient fondés.

Il résulte de l'ensemble de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les moyens de la requête tenant à la régularité du jugement attaqué, que la commune de Fréjeville est fondée à soutenir que c'est à tort que, par ce jugement, le tribunal administratif de Montpellier a prononcé l'annulation des deux arrêtés du 20 juillet 2020, a enjoint à son maire de procéder à la délivrance des deux permis de construire et a mis à sa charge le versement d'une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

Le présent arrêt prononce l'annulation du jugement du 6 décembre 2022 par lequel les premiers juges ont, notamment, mis à la charge de la commune de Fréjeville une somme de 3 000 euros en application de

l'article L. 761-1 du code de justice administrative. La commune requérante pouvant recouvrer cette somme, dont elle justifie s'être acquittée le 6 février 2023, par les voies d'exécution de droit commun, il n'y a pas lieu d'enjoindre à M. Vandeleene et à la société Promotion Groupe VDL de procéder au remboursement de la somme en cause.

Sur les frais liés à l'instance d'appel :

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 Fréjeville, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme demandée par les intimés 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 M. Vandeleene et de la société Promotion Groupe VDL le versement de la somme réclamée par la commune de Fréjeville sur le fondement de ces mêmes dispositions.

D E C I D E :

Article 1er : Le jugement du tribunal administratif de Montpellier nos 2024720, 2024721 du 6 décembre 2022 est annulé.

Article 2 : Les demandes de première instance présentées, d'une part, par M. Vandeleene sous le n° 2024720 et, d'autre part, par M. Vandeleene et la société Promotion Groupe VDL sous le n° 2024721, sont rejetées.

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

Article 4 : Les conclusions présentées par M. Vandeleene et la société Promotion Groupe VDL sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à la commune de Fréjeville, M. Kevin Vandeleene et à la société par actions simplifiée unipersonnelle Promotion Groupe VDL.

Délibéré après l'audience du 7 mars 2024, à laquelle siégeaient :

M. Chabert, président,

M. Haïli, président assesseur,

M. Jazon, premier conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 21 mars 2024.

Le rapporteur,
F. Jazon

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 du présent arrêt.

[Retour n°23TL00327](#)

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE TOULOUSE

N° 23TL01699

ASSOCIATION CANOPÉE

M. Denis Chabert
Président-rapporteur

Mme Marie-Odile Meunier-Garner
Rapporteuse publique

Audience du 4 avril 2024
Décision du 16 avril 2024

68-03
68-06-01-02
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Toulouse

4ème chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'association Canopée a demandé au tribunal administratif de Toulouse d'annuler l'arrêté n° PC 046 320 20 90005 du 17 janvier 2023 par lequel la préfète du Lot a délivré à la société par actions simplifiée CS Le Carteyrou un permis de construire pour l'installation d'une centrale photovoltaïque au sol, constituée de trois parcs et de ses équipements annexes, sur un terrain situé au lieu-dit « Le Carteyrou » sur le territoire de la commune de Tour-de-Faure.

Par une ordonnance n° 2301488 du 21 avril 2023, la présidente de la 6ème chambre du tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour :

Par une ordonnance n° 475299 du 11 juillet 2023, 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 d'appel de l'association Canopée.

Par une requête et un mémoire récapitulatif, enregistrés les 21 juin 2023 et 7 octobre 2023, l'association Canopée, représentée par Me Cofflard, demande à la cour, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler l'ordonnance du 21 avril 2023 de la présidente de la 6ème chambre du tribunal administratif de Toulouse ;

2°) de renvoyer l'affaire devant le tribunal administratif de Toulouse.

Elle soutient que :

- le permis de construire en litige porte une atteinte directe au champ matériel et géographique des intérêts statutaires qu'elle défend et le tribunal administratif a commis une erreur de qualification juridique des faits en refusant d'admettre son intérêt à agir ;
- son intérêt à agir est également justifié à raison du champ géographique de ses statuts ainsi que l'a déjà admis le Conseil d'Etat ;
- à titre subsidiaire, c'est à tort que sa demande a été rejetée en application des dispositions du 4° de l'article R. 222-1 du code de justice administrative dès lors que le tribunal avait l'obligation de l'inviter à régulariser sa demande au regard des statuts produits.

Les parties ont été informées le 6 mars 2024 en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative que l'arrêt à intervenir est susceptible d'être fondé sur deux moyens relevés d'office tirés, d'une part, de l'irrecevabilité de la requête d'appel en l'absence de preuve de l'accomplissement des formalités de notification en application de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme et, d'autre part, de l'irrecevabilité des conclusions à fin d'annulation du permis de construire attaqué présentées par l'association Canopée dont l'objet statutaire ne lui confère pas un intérêt à agir contre cette autorisation d'urbanisme.

Des pièces et des observations, produites par l'association Canopée, représentée par Me Cofflard, ont été enregistrées les 6 et 14 mars 2024 en réponse à la communication des moyens susceptibles d'être relevés d'office.

Elle soutient en outre qu'elle justifie de circonstances particulières au sens de l'article L. 600-1-3 du code de l'urbanisme dès lors qu'elle justifie, depuis le 6 décembre 2023, d'un agrément spécial pour la protection de l'environnement.

Par un mémoire en défense, enregistré le 8 mars 2024, la société par actions simplifiée CS Le Carteyrou, représentée par Me Elfassi, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de l'association Canopée une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal, l'association ne justifie pas, au regard de ses statuts, d'un intérêt à agir contre le permis de construire en litige ;
- le tribunal administratif n'avait pas à inviter l'association à régulariser sa demande pour la rejeter comme irrecevable en raison du défaut d'intérêt à agir au regard de l'objet statutaire.

Par un mémoire en défense, enregistré le 19 mars 2024, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens d'appel de l'association Canopée ne sont pas fondés.

La clôture de l'instruction est intervenue trois jours francs avant l'audience en application de l'article R. 613-2 du code de justice administrative.

La société CS Le Carteyrou, représentée par Me Elfassi, a produit un mémoire enregistré le 2 avril 2024, postérieurement à la clôture de l'instruction.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- 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. Chabert, président,
- les conclusions de Mme Meunier-Garner, rapporteure publique,
- les observations de Me Cofflard, représentant l'association Canopée,
- et les observations de Me Mortì, représentant la société CS Le Carteyrou.

Considérant ce qui suit :

Par un arrêté n° PC 046 320 20 90005 du 17 janvier 2023, la préfète du Lot a délivré à la société CS Le Carteyrou un permis de construire pour la réalisation d'une centrale photovoltaïque composée de trois parcs sur un terrain situé au lieu-dit « Le Carteyrou » sur le territoire de la commune de Tour-de-Faure. Par la présente requête, l'association Canopée relève appel de l'ordonnance du 21 avril 2023 par laquelle la présidente de la 6ème chambre du tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande tendant à l'annulation de cet arrêté.

Sur la régularité de l'ordonnance :

D'une part, l'article R. 612-1 du code de justice administrative dispose que : « Lorsque des conclusions sont entachées d'une irrecevabilité susceptible d'être couverte après l'expiration du délai de recours, la juridiction ne peut les rejeter en relevant d'office cette irrecevabilité qu'après avoir invité leur auteur à les régulariser. / (...) / La demande de régularisation mentionne que, à défaut de régularisation, les conclusions pourront être rejetées comme irrecevables dès l'expiration du délai imparti qui, sauf urgence, ne peut être inférieur à quinze jours (...) ». Aux termes de l'article R. 222-1 du même code : « (...), les présidents de formation de jugement des tribunaux (...) peuvent, par ordonnance : / (...) / 4° Rejeter les requêtes manifestement irrecevables, lorsque la juridiction n'est pas tenue d'inviter leur auteur à les régulariser ou qu'elles n'ont pas été régularisées à l'expiration du délai imparti par une demande en ce sens ; (...) ».

D'autre part, l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme prévoit que : « Une association n'est recevable à agir contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation des sols que si le dépôt des statuts de l'association en préfecture est intervenu au moins un an avant l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire. » L'article L. 600-1-2 du même code dispose que : « Une personne autre que l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements ou une association n'est recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre une décision relative à l'occupation ou à l'utilisation du sol régie par le présent code que si la construction, l'aménagement ou le projet autorisé sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'elle détient ou occupe régulièrement ou pour lequel elle bénéficie d'une promesse de vente, de bail, ou d'un contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation. / Le présent article n'est pas applicable aux décisions contestées par le pétitionnaire. ». Aux termes de l'article L. 600-1-3 de ce code : « Sauf pour le requérant à justifier de circonstances particulières, l'intérêt pour agir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager s'apprécie à la date d'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire. ». Enfin, aux termes du deuxième alinéa de l'article R. 600-4 dudit code : « Lorsqu'elles sont introduites par une association, ces mêmes requêtes doivent, à peine d'irrecevabilité, être accompagnées des statuts de celle-ci, ainsi que du récépissé attestant de sa déclaration en préfecture. ».

Il ressort des pièces de première instance qu'à l'appui de sa demande tendant à l'annulation du permis de construire délivré par la préfète du Lot à la société CS Le Carteyrou, l'association Canopée a, conformément au deuxième alinéa de l'article R. 600-4 précité, produit devant le tribunal administratif de Toulouse la copie de ses statuts modifiés par l'assemblée générale de l'association du 10 juillet 2019. Alors que les dispositions de l'article L. 600-1-2 du code de justice administrative ne sont pas applicables au recours formé par une association, la présidente de la 6ème chambre du tribunal administratif de Toulouse était en situation de porter une appréciation sur l'intérêt à agir de l'association Canopée au regard de son objet statutaire défini à

l'article 2 de ses statuts. Elle n'était pas ainsi tenue d'inviter l'association à régulariser sa requête avant de la rejeter par ordonnance après avoir relevé une irrecevabilité manifeste non susceptible d'être couverte en cours d'instance en raison de son défaut d'intérêt pour agir au regard de ses statuts dûment produits. Par suite, le moyen tiré de l'irrégularité de l'ordonnance en raison de l'absence d'invitation à régulariser ne peut qu'être écarté.

Sur le bien-fondé de l'ordonnance :

Aux termes de l'article 2 des statuts de l'association Canopée : « Cette association a pour objet d'œuvrer à la protection et à la restauration des forêts dans le monde, en soutenant le droit des communautés qui en dépendent. / L'association inscrit son projet dans une dimension d'intérêt général, en s'ouvrant à tous les publics et en préservant à ses activités un caractère non lucratif. / L'association agit de façon indépendante de tout intérêt économique privé, religieux ou politique ».

D'une part, il ressort des pièces du dossier que le projet en litige autorisé par la préfète du Lot consiste à installer une centrale photovoltaïque constituée de trois parcs distincts situés sur le territoire de la commune de Tour-de-Faure. Si l'emprise totale de ce projet présente une superficie de 19,16 hectares et a nécessité la délivrance d'une autorisation de défrichement le 17 janvier 2023, la nature et l'importance de ce seul projet situé dans le département du Lot, alors en outre que le siège de l'association se situe dans le département du Maine-et-Loire, ne permettent pas de faire regarder l'association appelante comme justifiant, au regard de son objet statutaire de préserver et restaurer les forêts dans le monde, d'un intérêt suffisant à agir pour demander l'annulation du permis de construire délivré à la société CS Le Carteyrou.

D'autre part, l'association Canopée soutient qu'elle bénéficie depuis le 6 décembre 2023 d'un agrément spécial pour la protection de l'environnement pour une période de cinq ans délivré par le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et qu'elle justifie ainsi de circonstances particulières au sens et pour l'application de l'article L. 600-1-3 du code de l'urbanisme. Toutefois, l'agrément accordé à l'association appelante le 6 décembre 2023 étant postérieur à la date à laquelle a été enregistrée la demande d'annulation du permis de construire en litige devant le tribunal administratif de Toulouse, cette circonstance ne peut, en tout état de cause, lui conférer un intérêt à agir.

Il résulte de tout ce qui précède que l'association Canopée n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par l'ordonnance attaquée, la présidente de la 6ème chambre du tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande.

Sur les frais liés au litige :

En application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'association appelante la somme que demande la société CS Le Carteyrou au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1er : La requête présentée par l'association Canopée est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par la société CS Le Carteyrou sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à l'association Canopée, au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et à la société par actions simplifiée CS Le Carteyrou.

Copie en sera adressée à la préfète du Lot.

Délibéré après l'audience du 4 avril 2024, à laquelle siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 16 avril 2024.

Le président-rapporteur,

D. Chabert

Le président-asseur,

X. Haïli

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.

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE TOULOUSE

Nos 21TLo4394, 21TLo4396

SOCIÉTÉ FONCIÈRE SIGEAN
SOCIÉTÉ de la tramontane

Mme Nathalie Lasserre
Rapporteuse

Mme Marie-Odile Meunier-Garner
Rapporteuse publique

Audience du 18 janvier 2024
Décision du 1er février 2024

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Toulouse

4ème chambre

Vu les procédures suivantes :

I- Par une requête, enregistrée au greffe de la cour administrative d'appel de Marseille sous le n° 21MAo4394, puis au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse sous le n° 21TLo4394 le 15 novembre 2021, et un mémoire en réplique enregistré le 22 avril 2022, la société civile immobilière Foncière Sigean, représentée par la SELARL Letang Avocats, demande à la cour :

1°) d'annuler l'arrêté du 13 septembre 2021 par lequel le maire de Sigean a refusé de lui délivrer un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale pour la réalisation d'un centre commercial Carrefour Market, d'une galerie marchande et d'un service « drive » pour une surface de plancher de 6 767 m² ;

2°) d'enjoindre à la Commission nationale d'aménagement commercial de procéder à une nouvelle instruction de sa demande d'avis dans un délai de quatre mois suivant la notification de l'arrêt à intervenir sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de la Commission nationale d'aménagement commercial une somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa requête est recevable ;
- les interventions des sociétés Alexanie et Rocasud sont irrecevables ;
- la décision attaquée méconnaît les dispositions de l'article R. 752-35 du code du commerce dès lors que la

Commission nationale d'aménagement commercial ne démontre pas que ses membres ont été convoqués et ont pu prendre connaissance de son dossier cinq jours avant la réunion du 24 juin 2021 ;

- la décision attaquée est entachée d'un vice de procédure dès lors que l'avis de la Commission nationale d'aménagement commercial du 24 juin 2021 ne mentionne pas les dispositions de l'article L. 752-21 du code du commerce ; cette illégalité l'a privée d'une garantie ;

- la décision attaquée est entachée d'une erreur de droit au regard des dispositions de l'article L. 752-21 du code du commerce ;

- la décision attaquée est entachée d'une erreur d'appréciation dès lors que son dossier comprenait l'ensemble des pièces et informations nécessaires à la parfaite compréhension de son projet et qu'elle ne constitue pas avec le magasin Weldom un ensemble commercial.

Par des mémoires, enregistrés les 23 décembre 2021 et 6 avril 2022, la commune de Sigean, représenté par la SCP HG&C Avocats, demande à la cour :

1°) de constater l'illégalité de l'avis défavorable du 24 juin 2021 de la Commission nationale d'aménagement commercial portant sur le projet de la société Foncière Sigean ;

2°) de constater l'illégalité de l'arrêté du 13 septembre 2021 par lequel le maire a refusé de délivrer à la société Foncière Sigean un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale pour la réalisation d'un centre commercial Carrefour Market, d'une galerie marchande et d'un service « drive » pour une surface de vente de 6 767 m² ;

3°) d'enjoindre à la Commission nationale d'aménagement commercial de délivrer un avis favorable, ou à défaut, de procéder à une nouvelle instruction de la demande d'avis de la société Foncière Sigean dans un délai déterminé ;

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

Elle fait valoir que :

- ses conclusions en annulation sont recevables ;

- la décision attaquée est entachée d'une erreur d'appréciation dès lors que le dossier comprenait les informations et plans des magasins Weldom et Marché des affaires ;

- la décision attaquée est entachée d'une erreur de droit dès lors que le projet ne forme pas un ensemble commercial avec le magasin Weldom ;

- la décision attaquée est entachée d'une erreur d'appréciation dès lors que l'insertion paysagère est suffisante.

Par un mémoire, enregistré le 16 mars 2022, la société par actions simplifiée Alexanie, représentée par la SCP CGCB & Associés, conclut au rejet de la requête et des conclusions présentées par la commune de Sigean et à ce qu'il soit mis à la charge de la société Foncière Sigean une somme de 2 000 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 que les moyens sont dirigés directement contre l'avis de la Commission nationale d'aménagement commercial et non contre l'arrêté du maire de Sigean 13 septembre 2021 ;

- l'intervention présentée par la commune de Sigean est irrecevable dès lors qu'elle critique l'avis de la Commission nationale d'aménagement commercial qui n'est qu'un avis préparatoire ;

- les moyens présentés par la société Foncière Sigean ne sont pas fondés.

Par un mémoire, enregistré le 16 mars 2022, la société anonyme Rocasud, représentée par la SCP CGCB & Associés, conclut au rejet de la requête et des conclusions présentées par la commune de Sigean et à ce qu'il soit mis à la charge de la société Foncière Sigean une somme de 2 000 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 que les moyens sont dirigés directement contre l'avis de la Commission nationale d'aménagement commercial et non contre l'arrêté du maire de Sigean du 13 septembre 2021 ;
- l'intervention présentée par la commune de Sigean est irrecevable dès lors qu'elle critique l'avis de la commission nationale d'aménagement commercial qui n'est qu'un avis préparatoire ;
- les moyens présentés par la société Foncière Sigean ne sont pas fondés.

Par un mémoire enregistré le 27 juin 2023, la Commission nationale d'aménagement commercial conclut au rejet de la requête.

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

Par ordonnance du 12 septembre 2023, la clôture d'instruction a été fixée au 3 octobre 2023.

Les parties ont été informées le 11 janvier 2024, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que l'arrêt était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de l'irrecevabilité des conclusions de la commune de Sigean tendant à l'annulation de l'arrêté de son maire du 13 septembre 2023 portant refus de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale dès lors que la commune ayant la qualité de partie à l'instance, de telles conclusions intervenues après l'expiration du délai de recours contentieux sont tardives.

II- Par une requête, enregistrée au greffe de la cour administrative d'appel de Marseille sous le n° 21MAo4396, puis au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse sous le n° 21TL04396, le 15 novembre 2021 et un mémoire en réplique, enregistré le 22 avril 2022, la société civile immobilière de la Tramontane, représentée par la SELARL Letang Avocats, demande à la cour :

1°) d'annuler l'arrêté du 13 septembre 2021 par lequel le maire de Sigean a refusé de lui délivrer un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale pour la réalisation d'un bâtiment à usage de bureaux, commerces et services d'une surface de plancher de 3 418 m² ;

2°) d'enjoindre à la Commission nationale d'aménagement commercial de procéder à une nouvelle instruction de sa demande d'avis dans un délai de quatre mois suivant la notification de l'arrêt à intervenir sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de la Commission nationale d'aménagement commercial une somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa requête est recevable ;
- les interventions des sociétés Alexanie et Rocasud sont irrecevables ;
- la décision attaquée méconnaît les dispositions de l'article R. 752-35 du code de commerce dès lors que la commission nationale d'aménagement commercial ne démontre pas que ses membres ont été convoqués et ont pu prendre connaissance de son dossier cinq jours avant la réunion du 24 juin 2021 ;
- la décision attaquée est entachée d'un vice de procédure dès lors que l'avis de la Commission nationale d'aménagement commercial du 24 juin 2021 ne mentionne pas les dispositions de l'article L. 752-21 du code de commerce ; cette illégalité l'a privée d'une garantie ;
- la décision attaquée est entachée d'une erreur de droit au regard des dispositions de l'article L. 752-21 du code de commerce ;
- la décision attaquée est entachée d'une erreur d'appréciation dès lors que son dossier comprenait l'ensemble des pièces et informations nécessaires à la parfaite compréhension de son projet et qu'elle ne constitue pas avec le magasin Weldom un ensemble commercial.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 23 décembre 2021 et 6 avril 2022, la commune de Sigean, représentée par la SCP HG&C Avocats, demande à la cour :

1°) de constater l'illégalité de l'avis défavorable du 24 juin 2021 de la Commission nationale d'aménagement commercial portant sur le projet de la société Foncière Sigean ;

2°) de constater l'illégalité de l'arrêté du 13 septembre 2021 par lequel le maire a refusé de délivrer à la société de la Tramontane un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale pour la réalisation d'un bâtiment destiné à recevoir des services, commerces et bureaux d'une surface de plancher de 3 418 m² ;

3°) d'enjoindre à la Commission nationale d'aménagement commercial de délivrer un avis favorable, ou à défaut, de procéder à une nouvelle instruction de la demande d'avis de la société de la Tramontane dans un délai déterminé ;

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

Elle fait valoir :

- ses conclusions en annulation sont recevables ;
- la décision attaquée est entachée d'une erreur d'appréciation dès lors que le dossier comprenait les informations et plans des magasins Weldom et Marché des affaires ;
- la décision attaquée est entachée d'une erreur de droit dès lors que le projet ne forme pas un ensemble commercial avec le magasin Weldom ;
- la décision attaquée est entachée d'une erreur d'appréciation dès lors que l'insertion paysagère est suffisante.

Par un mémoire, enregistré le 16 mars 2022, la société anonyme Rocasud, représentée par la SCP CGCB & Associés, conclut au rejet de la requête et des conclusions présentées par la commune de Sigean et à ce qu'il soit mis à la charge de la société de la Tramontane une somme de 2 000 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 que les moyens sont dirigés directement contre l'avis de la commission nationale d'aménagement commercial et non contre l'arrêté du maire de Sigean du 13 septembre 2021 ;
- l'intervention présentée par la commune de Sigean est irrecevable dès lors qu'elle critique l'avis de la commission nationale d'aménagement commercial qui n'est qu'un avis préparatoire ;
- les moyens présentés par la société de la Tramontane ne sont pas fondés.

Par un mémoire, enregistré le 18 mars 2022, la société par actions simplifiée Alexanie, représentée par la SCP CGCB & Associés, conclut au rejet de la requête et des conclusions présentées par la commune de Sigean et à ce qu'il soit mis à la charge de la société de la Tramontane une somme de 2 000 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 que les moyens sont dirigés directement contre l'avis de la Commission nationale d'aménagement commercial et non contre l'arrêté du maire de Sigean 13 septembre 2021 ;
- l'intervention présentée par la commune de Sigean est irrecevable dès lors qu'elle critique l'avis de la commission nationale d'aménagement commercial qui n'est qu'un avis préparatoire ;
- les moyens présentés par la société de la Tramontane ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 2 mai 2022, la clôture d'instruction a été fixée au 18 mai 2022.

Les parties ont été informées le 11 janvier 2024, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que l'arrêt était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de l'irrecevabilité des conclusions de la commune de Sigean tendant à l'annulation de l'arrêté de son maire du 13 septembre 2023 portant refus de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale dès lors que la commune ayant la qualité de partie à l'instance, de telles conclusions intervenues après l'expiration du délai de recours contentieux sont tardives.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code de commerce ;
- 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 Senanedesch, représentant la société anonyme Rocasud et la société par actions simplifiée Alexanie.

Considérant ce qui suit :

Les sociétés civiles immobilières Foncière Sigean et de la Tramontane ont déposé deux demandes de permis de construire le 16 novembre 2020 dans le but, d'une part, de déplacer et étendre un supermarché existant à l'enseigne « Carrefour Market » situé à Sigean (Aude), de créer une galerie marchande de quatre boutiques et services et d'un point de retrait d'achat de marchandises organisé pour l'accès en automobile dit « drive » pour une surface de vente totale de 3 860 m² et, d'autre part, de créer un magasin bio et une boulangerie-restauration d'une surface de vente de 507 m². Les projets ont fait l'objet, le 4 mars 2021, d'un avis favorable de la commission départementale d'aménagement commercial de l'Aude. Le 24 juin 2021, la Commission nationale d'aménagement commercial, saisie d'un recours par la société anonyme Rocasud et la société par actions simplifiée Alexanie, a émis un avis défavorable aux projets. Par deux arrêtés du 13 septembre 2021 n° PC 011 379 20 Loo39 et n° PC 011 379 20 Loo40, le maire de Sigean a refusé les permis de construire sollicités. Par les requêtes susvisées, enregistrées sous les nos 21TLo4394 et 21TLo4396, les sociétés Foncière Sigean et de la Tramontane demandent l'annulation de ces arrêtés du maire de Sigean en tant qu'ils se prononcent sur la demande d'autorisation d'exploitation commerciale. Ces requêtes présentant à juger des questions communes, il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul arrêt.

Sur « l'intervention » des sociétés Alexanie et Rocasud :

La personne qui, en application de l'article L. 752-17 du code de commerce, saisit la Commission nationale d'aménagement commercial d'un recours administratif préalable obligatoire contestant la décision favorable délivrée par la commission départementale sur un projet soumis à autorisation d'exploitation commerciale ne nécessitant pas la délivrance d'un permis de construire, a la qualité de partie en défense à l'instance devant la cour administrative d'appel dirigée contre la décision de la Commission nationale d'aménagement commercial refusant l'autorisation d'exploitation commerciale sollicitée. Par suite, contrairement à ce qu'indiquent les sociétés Foncière Sigean et de la Tramontane, les écritures produites par les sociétés Alexanie et Rocasud, au demeurant appelées en cause initialement par la cour administrative d'appel de Marseille, n'ont pas le caractère d'une intervention volontaire.

Sur « l'intervention » de la commune de Sigean :

Alors même qu'un permis de construire tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale en application des dispositions de l'article L. 425-4 du code de l'urbanisme ne peut être légalement délivré par le maire, au nom de la commune, que sur avis favorable de la commission départementale d'aménagement commercial compétente ou, le cas échéant, sur avis favorable de la Commission nationale d'aménagement commercial et qu'ainsi cet avis lie le maire s'agissant de l'autorisation d'exploitation commerciale sollicitée, la commune d'implantation du projet n'est pas recevable à demander l'annulation pour excès de pouvoir de cet avis, qui,

comme il a été dit, a le caractère d'acte préparatoire à la décision prise sur la demande de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale. Elle est en revanche recevable à contester, par la voie d'un recours pour excès de pouvoir, la décision qu'elle prend sur cette demande en tant seulement qu'elle se prononce sur l'autorisation d'exploitation commerciale sollicitée, pour autant qu'elle justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour agir.

Par un mémoire, enregistré le 23 décembre 2022, la commune de Sigean, qui se présente comme une intervenante volontaire, doit être regardée comme sollicitant l'annulation de des refus du permis de construire en tant que ces refus portent sur la demande d'autorisation d'exploitation commerciale des sociétés civile immobilières requérantes. La commune est cependant partie à l'instance et ses conclusions doivent donc être regardées comme des conclusions nouvelles dans les instances engagées par les sociétés Foncière Sigean et de la Tramontane. Présentées après l'expiration du délai de recours contentieux de deux mois, ces conclusions et les moyens présentés à l'appui de ces conclusions sont tardifs et par suite irrecevables.

Par ce même mémoire, la commune de Sigean doit également être regardée comme sollicitant l'annulation de l'avis de la Commission nationale d'aménagement commercial du 24 juin 2021 concernant les projets des sociétés Foncière Sigean et de la Tramontane. Par suite, ces conclusions, dirigées contre un acte préparatoire à la décision prise sur la demande de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale, sont, ainsi que le font valoir en défense les sociétés Alexanie et Rocasud, irrecevables.

Sur les conclusions en annulation :

En premier lieu, aux termes de l'article R. 752-35 du code de commerce : « La commission nationale se réunit sur convocation de son président. / Cinq jours au moins avant la réunion, chacun des membres reçoit, par tout moyen, l'ordre du jour ainsi que, pour chaque dossier : / 1° L'avis ou la décision de la commission départementale ; / 2° Le procès-verbal de la réunion de la commission départementale ; / 3° Le rapport des services instructeurs départementaux ; / 4° Le ou les recours à l'encontre de l'avis ou de la décision ; / 5° Le rapport du service instructeur de la commission nationale ».

Si les sociétés requérantes soutiennent qu'il n'est pas établi que les membres de la Commission nationale d'aménagement commercial ont été convoqués conformément aux dispositions mentionnées à l'article R. 752-35 du code de commerce, il ressort des pièces du dossier que les membres de cette commission ont été convoqués le 8 juin 2021 à la séance du 24 juin 2021 au cours de laquelle ont été examinés les projets en litige. La lettre de convocation informait ses destinataires que les documents utiles seraient mis à leur disposition sur une plateforme de téléchargement cinq jours au moins avant la tenue de la séance. Dans ces conditions, et alors que les sociétés requérantes ne font état d'aucun élément précis de nature à établir l'irrégularité de la convocation, leur moyen doit être écarté.

En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 752-20 du code de commerce : « Les décisions de la commission nationale indiquent le nombre de votes favorables et défavorables ainsi que les éventuelles abstentions. Elles doivent être motivées conformément aux articles L. 211-2 à L. 211-7 du code des relations entre le public et l'administration. ». Aux termes de l'article L. 752-21 de ce code : « Un pétitionnaire dont le projet a été rejeté pour un motif de fond par la Commission nationale d'aménagement commercial ne peut déposer une nouvelle demande d'autorisation sur un même terrain, à moins d'avoir pris en compte les motivations de la décision ou de l'avis de la commission nationale. / Lorsque la nouvelle demande ne constitue pas une modification substantielle au sens de l'article L. 752-15 du présent code, elle peut être déposée directement auprès de la Commission nationale d'aménagement commercial. ». Aux termes de l'article R. 752-43-1 du même code : « L'avis ou la décision de la Commission nationale d'aménagement commercial mentionne, le cas échéant, la faculté pour le pétitionnaire de la saisir directement d'une nouvelle demande d'autorisation selon la procédure prévue à l'article L. 752- 21 ».

La mention de la possibilité prévue au second alinéa de l'article L. 752-21 précité de déposer directement

devant la commission nationale une nouvelle demande ne constituant pas une modification substantielle, qui concerne les conditions d'exécution de cet avis, ne conditionne pas la régularité de la procédure suivie. Dans ces conditions, l'absence de mention de cette clause dans l'avis de la Commission nationale d'aménagement commercial est sans incidence sur sa légalité et, par suite, sur celle de l'arrêté du maire portant refus de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale. Les moyens tirés du vice de procédure et de l'erreur de droit au regard des dispositions de l'article L. 752-21 du code de commerce ne peuvent donc qu'être écartés.

En troisième lieu, aux termes de l'article L. 752-1 du code de commerce : « I. Sont soumis à une autorisation d'exploitation commerciale les projets ayant pour objet : (...) 4° La création d'un ensemble commercial tel que défini à l'article L. 752-3 et dont la surface de vente totale est supérieure à 1 000 mètres carrés ; (...) ». Aux termes de l'article L. 752-3 du même code : « I. Sont regardés comme faisant partie d'un même ensemble commercial, qu'ils soient ou non situés dans des bâtiments distincts et qu'une même personne en soit ou non le propriétaire ou l'exploitant, les magasins qui sont réunis sur un même site et qui : 1° Soit ont été conçus dans le cadre d'une même opération d'aménagement foncier, que celle-ci soit réalisée en une ou en plusieurs tranches ; (...) ». Aux termes du I de l'article L. 752-6 du même code : « L'autorisation d'exploitation commerciale mentionnée à l'article L. 752-1 est compatible avec le document d'orientation et d'objectifs des schémas de cohérence territoriale ou, le cas échéant, avec les orientations d'aménagement et de programmation des plans locaux d'urbanisme intercommunaux comportant les dispositions prévues au dernier alinéa de l'article L. 151-6 du code de l'urbanisme. / La commission départementale d'aménagement commercial prend en considération : / (...) 2° En matière de développement durable : (...) b) L'insertion paysagère et architecturale du projet, notamment par l'utilisation de matériaux caractéristiques des filières de production locales ; / (...) ». En vertu du 4° de l'article L. 752-1 du code de commerce, la création d'un tel ensemble commercial est soumise à autorisation d'exploitation commerciale et doit faire l'objet d'une appréciation globale, même en présence de demandes fractionnées.

Pour refuser les permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale en litige, le maire de Sigean, se prononçant après avis défavorable conforme de la Commission nationale d'aménagement commercial, s'est fondé sur deux motifs tirés de la prise en compte partielle dans les dossiers de demande des sociétés requérantes des magasins « Weldom » et « Marchés aux affaires » ne permettant pas d'apprécier pleinement les effets des projets au niveau de la totalité de l'ensemble commercial et de l'insuffisance de l'insertion architecturale et paysagère des projets.

D'une part, ainsi qu'il a été exposé au point 1, les projets des sociétés Foncière Sigean et de la Tramontane consistent à déplacer et étendre un supermarché existant, à créer une galerie marchande de quatre boutiques et services et un point de retrait d'achat de marchandises organisé pour l'accès en automobile dit « drive » pour une surface de vente totale de 3 860 m² et aussi à créer un magasin bio et une boulangerie-restauration d'une surface de vente de 507 m² sur la zone artisanale et commerciale des Aspres à Sigean. Il ressort des pièces du dossier que cette zone artisanale accueille déjà un magasin « Weldom » d'une surface de vente de 2 300,75 m² et il est prévu que les locaux libérés par le supermarché accueillent un commerce « Marchés aux affaires » d'une surface de vente de 855 m². Si les sociétés requérantes soutiennent que le magasin « Weldom » ne constitue pas un ensemble commercial avec leurs projets, il ressort des pièces du dossier que la zone artisanale et commerciale des Aspres a été créée par un permis d'aménager octroyé le 5 août 2009 et deux permis d'aménager modificatifs des 7 décembre 2011 et 4 octobre 2012, tous devenus définitifs. Ainsi, et alors même que le magasin « Weldom » appartient à une autre personne, cette zone a été conçue dans le cadre d'une même opération d'aménagement foncier. Dans ces conditions, le magasin « Weldom » et leurs projets doivent être regardés comme constituant un ensemble commercial au sens des dispositions de l'article L. 752-3 du code de commerce. Par suite, et alors que les dossiers de demande d'autorisation d'exploitation commerciale en litige ne procèdent qu'à une analyse très partielle des effets de cet ensemble commercial englobant le magasin « Weldom » au regard des critères prévus à l'article L. 752-6 du code de commerce, les sociétés requérantes ne sont pas fondées à soutenir que la Commission nationale d'aménagement commercial a été mise à même d'apprécier les effets de leurs projets au niveau de la totalité de l'ensemble commercial.

D'autre part, en se bornant à soutenir qu'elles ont produit les pièces permettant d'apprécier l'insertion paysagère de leurs projets à l'appui de leur demande devant la commission nationale d'aménagement commercial, les sociétés requérantes ne critiquent pas utilement le motif retenu par cette commission tiré de l'insuffisance de l'insertion paysagère de leurs projets.

Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de statuer sur la recevabilité de la requête, que les sociétés Foncière Sigean et de la Tramontane ne sont pas fondées à demander l'annulation des arrêtés du maire de Sigean du 13 septembre 2021 en tant qu'ils se prononcent sur l'autorisation d'exploitation commerciale. Par voie de conséquence, leurs conclusions à fin d'injonction doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

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 Commission nationale d'aménagement commercial qui n'est pas la partie perdante à la présente instance, la somme que les sociétés Foncière Sigean et de la Tramontane demandent au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font également obstacle à ce que soit mise à la charge de toute partie perdante la somme que demande la commune de Sigean au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. En revanche, il y a lieu de mettre à la charge des sociétés Foncière Sigean et de la Tramontane la somme de 1 000 euros chacune à verser à la société Alexanie et la même somme à verser à la société Rocasud sur le même fondement.

DECIDE :

Article 1er : Les requêtes de la société Foncière Sigean et de la société de la Tramontane sont rejetées.

Article 2 : Les conclusions présentées par la commune de Sigean sont rejetées.

Article 3 : La société Foncière Sigean versera à la société Alexanie et la société Rocasud la somme de 1 000 euros chacune au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La société de la Tramontane versera à la société Alexanie et la société Rocasud la somme de 1 000 euros chacune au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à la société civile immobilière Foncière Sigean, à la société civile immobilière de la Tramontane, au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, à la commune de Sigean, à la société anonyme Rocasud et à la société par actions simplifiée Alexanie.

Copie en sera adressée à la Commission nationale d'aménagement commercial.

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

M. Chabert, président,
M. Haili, président assesseur,
Mme Lasserre, première conseillère,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 1er février 2024.

La rapporteure,

Le président,

N. Lasserre

D. Chabert

La greffière,

N. Baali

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.

N 22TL00519

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SOCIÉTÉ FRANK FONT FRANCE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Florian Jazon
Rapporteur

La cour administrative d'appel de Toulouse
(4ème chambre)

Mme Marie-Odile Meunier-Garner
Rapporteuse publique

Audience du 4 avril 2024
Décision du 25 avril 2024

C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La société à responsabilité limitée (SARL) Frank Font France a demandé au tribunal administratif de Montpellier l'annulation de la délibération du 19 décembre 2019 par laquelle le conseil communautaire de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne a approuvé le plan local d'urbanisme intercommunal valant schéma de cohérence territoriale, en tant que ledit plan classe en zone naturelle une surface de 8 750 m² sur la parcelle cadastrée section AE n° 112 sur le territoire de la commune d'Estavar.

Par un jugement n° 2000813 rendu le 14 décembre 2021, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté la demande de la société Frank Font France, ainsi que les conclusions présentées par la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Procédure devant la cour :

Par une requête enregistrée le 11 février 2022 sous le n° 22MA00519 au greffe de la cour administrative d'appel de Marseille et ensuite sous le n° 22TL00519 au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse, la société à responsabilité limitée Frank Font France, représentée par Me Barrionuevo, demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement du 14 décembre 2021 ;

2°) d'annuler la délibération du conseil communautaire de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne du 19 décembre 2019 en tant qu'elle classe en zone naturelle une surface de 8 750 m² sur la parcelle AE n° 112 sur le territoire de la commune d'Estavar ;

3°) d'enjoindre à la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne de modifier le zonage de la parcelle AE

n° 112 pour l'intégrer au sein de la zone urbaine UB, dans le délai de six mois à compter de la notification de l'arrêt à intervenir ;

4°) de mettre à la charge de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

Sur la régularité du jugement :

- le tribunal administratif a commis une erreur de droit en écartant le moyen tiré de l'insuffisance du rapport de présentation du plan local d'urbanisme intercommunal ;
- les premiers juges ont dénaturé les pièces du dossier en répondant aux moyens tirés de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'erreur de droit entachant le classement retenu par le plan local d'urbanisme intercommunal pour la majeure partie de la parcelle AE n° 112 ;

Sur le bien-fondé du jugement :

- le rapport de présentation est insuffisamment motivé et méconnaît les dispositions de l'article R. 151-2 du code de l'urbanisme en ce qu'il ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles la parcelle AE n° 112 a été classée pour l'essentiel en zone naturelle ;
- le classement de la plus grande partie de la parcelle AE n° 112 en zone naturelle procède d'une erreur manifeste d'appréciation au regard de l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme et d'une erreur de droit au regard de l'article R. 151-24 du même code.

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 avril 2023, la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne, représentée par la SCP HG & C avocats, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mis à la charge de la société Frank Font France le versement d'une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Par une ordonnance en date du 24 avril 2023, la clôture de l'instruction a été fixée au 23 mai 2023.

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. Jazeron, premier conseiller,
- les conclusions de Mme Meunier-Garner, rapporteure publique ;
- et les observations de Me Henry, représentant la communauté de communes intimée.

Considérant ce qui suit :

Le conseil communautaire de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne (Pyrénées-Orientales) a prescrit, le 21 décembre 2015, puis le 26 juillet 2016, l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de schéma de cohérence territoriale, pour remplacer les plans d'occupation des sols et les plans locaux d'urbanisme jusqu'alors applicables sur le territoire des dix-neuf communes membres de cet établissement public de coopération intercommunale. La même assemblée a arrêté le projet de plan par une

délibération du 3 juin 2019 et approuvé ledit plan, à l'issue d'une enquête publique, par une délibération du 19 décembre 2019. La société Frank Font France est propriétaire de la parcelle cadastrée section AE n° 112, d'une surface de 10 250 m², située lieu-dit « Camps de Darre Caze », au nord du hameau de Bajande, sur le territoire de la commune d'Estavar. Ladite société a demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler la délibération du 19 décembre 2019 en tant que le plan local d'urbanisme intercommunal classe en zone naturelle une surface de 8 750 m² sur sa parcelle susmentionnée. Par la présente requête, la société Frank Font France relève appel du jugement du 14 décembre 2021 par lequel le tribunal administratif a rejeté sa demande.

Sur la régularité du jugement :

La société Frank Font France soutient notamment que le tribunal administratif de Montpellier aurait commis une erreur de droit en écartant le moyen tiré de l'insuffisance du rapport de présentation s'agissant de la justification du classement de sa parcelle en zone naturelle et qu'il aurait dénaturé les pièces du dossier dans les réponses apportées aux moyens soulevés à l'encontre de ce zonage. De tels moyens se rattachent cependant au bien-fondé du jugement attaqué et sont sans incidence sur sa régularité. Ils relèvent par ailleurs du contrôle du juge de cassation et non de celui du juge d'appel, auquel il appartient seulement de se prononcer sur la légalité de la délibération litigieuse dans le cadre de l'effet dévolutif de l'appel.

Sur le bien-fondé du jugement :

En premier lieu, aux termes de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme dans sa rédaction applicable au présent litige : « Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement. / (...) / 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. / (...) ». Selon l'article R. 151-2 du même code : « Le rapport de présentation comporte les justifications de : / (...) / 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 ; / (...) / 4° La délimitation des zones prévues par l'article L. 151-9 ; / (...) ».

Il ressort des pièces du dossier que la communauté de communes intimée a regroupé au sein du cahier n° 5 du rapport de présentation de son plan local d'urbanisme l'ensemble des justifications prévues par l'article R. 151-2 précité du code de l'urbanisme. Ledit cahier rappelle notamment que le projet d'aménagement et de développement durables a retenu un objectif de modération de la consommation d'espace de 20 % par rapport à la consommation observée sur les dix années précédentes. Il mentionne que les anciens documents d'urbanisme communaux prévoyaient une superficie constructible très supérieure aux besoins et que la mise en œuvre de l'objectif de réduction de la consommation d'espace a conduit à reclasser en zones agricole ou naturelle plus de 312 hectares auparavant classés en zones NA ou AU. Le même cahier n° 5 précise les critères ayant présidé à la délimitation du zonage et expose notamment que la zone naturelle a été définie au regard des prévisions de l'article R. 151-24 du code de l'urbanisme en prenant en compte les indications contenues dans l'état initial de l'environnement, lequel fait l'objet du cahier n° 3 du rapport de présentation. Il y est également exposé que le classement en zone naturelle vise à préserver la trame verte et bleue et que la majorité des secteurs identifiés pour leurs enjeux environnementaux ont bénéficié d'un tel classement, notamment les zones naturelles d'inventaire écologique, faunistique ou floristique (ZNIEFF). Il ressort du

cahier n° 3 sus-évoqué que la partie nord du hameau de Bajande, à laquelle appartient la parcelle de la société requérante, se situe dans le périmètre de la zone naturelle d'inventaire écologique, faunistique ou floristique de type 1 « Collines d'Estavar et de Saillagouse ». Le cahier n° 5 mentionne en outre que « toute la partie nord du village d'Estavar auparavant classée en zone NA (...) a été reclassée en zone N afin de prendre en compte la sensibilité du milieu et la présence de la ZNIEFF ». Dans ces conditions et alors qu'aucune disposition n'oblige à indiquer les motifs du zonage parcelle par parcelle dans un tel document, le rapport de présentation du plan local d'urbanisme intercommunal permet de comprendre les raisons pour lesquelles la parcelle AE n° 112, intégralement classée en zone NA par le plan d'occupation des sols antérieur, est désormais classée en zone naturelle pour 85 % de sa superficie. En conséquence, le moyen tiré de l'insuffisance de motivation du rapport de présentation doit être écarté.

En deuxième lieu, selon l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme : « L'urbanisation se réalise en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants, sous réserve de l'adaptation, du changement de destination, de la réfection ou de l'extension limitée des constructions existantes, ainsi que de la construction d'annexes, de taille limitée, à ces constructions, et de la réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées. ».

Les dispositions précitées de l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme imposent aux autorités compétentes de réaliser l'urbanisation en continuité des zones habitées existantes dans les secteurs de montagne, mais n'ont ni pour objet ni pour effet de les contraindre à ouvrir à l'urbanisation l'ensemble des terrains se trouvant en continuité de telles zones. Par suite et alors même que la parcelle cadastrée AE n° 112 est contiguë au hameau de Bajande et raccordée aux réseaux, la société requérante ne peut utilement soutenir que le classement en zone naturelle retenu pour la majeure partie de cette parcelle méconnaît les dispositions de cet article.

En troisième lieu, 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. (...) ». Selon l'article R. 151-24 du même code : « Les zones naturelles et forestières sont dites " zones N ". Peuvent être classés en zone naturelle et forestière, les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison : / 1° Soit de la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique ; / (...) / 3° Soit de leur caractère d'espaces naturels ; / (...) ». ».

Il appartient notamment 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. Ils ne sont pas liés, pour déterminer l'affectation future des secteurs, par les modalités existantes d'utilisation des sols, dont ils peuvent prévoir la modification dans l'intérêt de l'urbanisme. Ils peuvent en particulier être amenés, à cet effet, à classer en zone naturelle, pour les motifs mentionnés à l'article R. 151-24 précité du code de l'urbanisme, un secteur qu'ils entendent soustraire, pour l'avenir, à l'urbanisation. Leur appréciation sur ces points ne peut être censurée par le juge de l'excès de pouvoir que lorsqu'elle est fondée sur des faits matériellement inexacts ou lorsqu'elle se trouve entachée d'une erreur manifeste.

Il ressort des pièces du dossier que la parcelle cadastrée AE n° 112 se trouve pour l'essentiel à l'état naturel, ne supportant aucune construction, mais seulement, sur une surface réduite à son extrémité ouest, les fondations d'un bâtiment inachevé, présentes depuis au moins 2002. Si le terrain jouxte la partie agglomérée du hameau de Bajande sur une partie de son périmètre, notamment sur ses limites sud, il s'ouvre en revanche au nord sur une vaste étendue naturelle constituée de collines dépourvues de toute artificialisation. Il est situé, ainsi qu'il a été indiqué au point 4 ci-dessus, au sein de la zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique de type 1 « Collines d'Estavar et de Saillagouse ». Il est également inclus dans le périmètre de deux plans nationaux d'actions concernant des espèces animales protégées (milan royal et pie grièche méridionale), ainsi que dans un réservoir de biodiversité identifié au titre de la trame verte au sein du schéma régional de cohérence écologique Languedoc-Roussillon. La seule circonstance que la parcelle en litige soit desservie par la voirie et les réseaux n'est pas de nature à faire obstacle à son classement en zone naturelle, lequel est par ailleurs cohérent avec les objectifs retenus par les auteurs du plan local d'urbanisme

intercommunal, tels que définis par le projet d'aménagement et de développement durables, s'agissant en particulier de la modération de la consommation d'espace, de la maîtrise de l'urbanisation des hameaux et de la préservation des continuités écologiques. Les trois secteurs maintenus en zone AU par le plan local d'urbanisme intercommunal sur le territoire de la commune d'Estavar se situent d'ailleurs au sein même du tissu urbanisé du bourg-centre ou dans son prolongement immédiat, hors des zones présentant une sensibilité écologique particulière. Par suite, le conseil communautaire de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne n'a commis ni erreur de droit ni erreur manifeste d'appréciation en classant la majeure partie de la parcelle cadastrée AE n° 112 en zone naturelle. Enfin, la société requérante ne peut utilement soutenir que son terrain aurait dû être intégralement classé en zone UB dès lors qu'il appartient seulement au juge de s'assurer de la légalité du zonage retenu et non d'apprécier si un autre classement aurait été possible.

Il résulte de tout ce qui précède que la société Frank Font France n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande en annulation partielle de la délibération du 19 décembre 2019.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

Le présent arrêt rejette les conclusions en annulation et n'implique donc aucune mesure d'exécution particulière au sens des articles L. 911-1 et suivants du code de justice administrative. Par conséquent, les conclusions en injonction doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

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 communauté de communes Pyrénées-Cerdagne, laquelle n'a pas la qualité de partie perdante dans la présente instance, la somme demandée par la société Frank Font France au titre des frais non compris dans les dépens. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la société appelante le versement d'une somme de 1 000 euros à la communauté de communes sur le fondement de ces dispositions.

D E C I D E :

Article 1er : La requête de la société Frank Font France est rejetée.

Article 2 : La société Frank Font France versera une somme de 1 000 euros à la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la société à responsabilité limitée Frank Font France et à la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne.

Copie en sera adressée au préfet des Pyrénées-Orientales.

Délibéré après l'audience du 4 avril 2024, à laquelle siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 25 avril 2024.

Le rapporteur,
F. Jazon

Le président,
D. Chabert

La greffière,
N. Baali

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 du présent arrêt.

[RETOUR N°22TL00519](#)

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE TOULOUSE

N 22TL00587

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SOCIÉTÉ CIVILE IMMOBILIÈRE GUIDOU

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Florian Jazeron
Rapporteur

La cour administrative d'appel de Toulouse

Mme Marie-Odile Meunier-Garner
Rapporteuse publique

(4^{ème} chambre)

Audience du 4 avril 2024
Décision du 25 avril 2024

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La société civile immobilière (SCI) Guidou a demandé au tribunal administratif de Montpellier l'annulation de la délibération du 19 décembre 2019 par laquelle le conseil communautaire de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne a approuvé le plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de schéma de cohérence territoriale, en tant que ledit plan classe en secteur UBg la parcelle cadastrée section AI n° 214 sur le territoire de la commune de Bourg-Madame.

Par un jugement n° 2000764 rendu le 17 décembre 2021, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté la demande de la société Guidou, ainsi que les conclusions présentées par la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Procédure devant la cour :

Par une requête enregistrée le 16 février 2022 sous le n° 22MA00587 au greffe de la cour administrative d'appel de Marseille et ensuite sous le n° 22TL00587 au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse, ainsi qu'un mémoire enregistré le 13 septembre 2023, la société civile immobilière Guidou, représentée par Me Bonnet, demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement du 17 décembre 2021 ;

2°) d'annuler la délibération du conseil communautaire de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne du 19 décembre 2019 en tant qu'elle classe en secteur UBg la parcelle AI n° 214 située sur le territoire de la commune de Bourg-Madame ;

3°) d'enjoindre à la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne de modifier le zonage de la parcelle AI n° 214 pour la rattacher à la zone UB autorisant les habitations, dans le délai de six mois suivant la notification de l'arrêt à intervenir ;

4°) de mettre à la charge de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 mars 2023, la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne, représentée par la SCP HG & C avocats, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mis à la charge de la société Guidou le versement d'une somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par une ordonnance du 11 septembre 2023, la clôture de l'instruction a été fixée au 28 septembre 2023.

Par un mémoire enregistré le 15 mars 2024, la société Guidou, représentée par Me Bonnet, déclare se désister purement et simplement de sa requête.

Par un mémoire en défense enregistré le 19 mars 2024, la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne, représentée par la SCP HG & C avocats, déclare accepter le désistement de la société requérante et renoncer à ses conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Jazeron, premier conseiller,
- les conclusions de Mme Meunier-Garner, rapporteure publique ;
- et les observations de Me Henry, représentant la communauté de communes intimée.

Considérant ce qui suit :

Le conseil communautaire de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne (Pyrénées-Orientales) a approuvé, par une délibération adoptée le 19 décembre 2019, le plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de schéma de cohérence territoriale destiné à remplacer les plans d'occupation des sols et les plans locaux d'urbanisme jusqu'alors applicables sur le territoire des dix-neuf communes membres de cet établissement public de coopération intercommunale. La société Guidou, propriétaire de la parcelle cadastrée AI n° 214 située sur le territoire de la commune de Bourg-Madame, a demandé au tribunal administratif de Montpellier l'annulation de la délibération du 19 décembre 2019 en tant que le plan en litige classe ladite parcelle au sein d'un secteur UBg. Par la présente requête, la société Guidou a relevé appel du jugement du 17 décembre 2021 par lequel cette juridiction a rejeté sa demande.

Par un mémoire enregistré le 15 mars 2024, la société Guidou déclare se désister purement et simplement de sa requête. Rien ne s'oppose à ce qu'il lui en soit donné acte.

En outre, par un mémoire enregistré le 19 mars 2024, la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne déclare renoncer à ses conclusions présentées à l'encontre de la société requérante au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ce désistement est pur et simple et aucune circonstance ne s'oppose à ce qu'il lui en soit donné acte.

DECIDE :

Article 1er : Il est donné acte du désistement de la requête de la société Guidou.

Article 2 : Il est donné acte du désistement des conclusions de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la société civile immobilière Guidou et à la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne.

Délibéré après l'audience du 4 avril 2024, à laquelle siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 25 avril 2024.

Le rapporteur,

F. Jazon

Le président,

D. Chabert

La greffière,

N. Baali

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 du présent arrêt.

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE TOULOUSE

N 22TL00588

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SOCIÉTÉ MER SOLEIL DISTRIBUTION

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Florian Jazon
Rapporteur

La cour administrative d'appel de Toulouse

Mme Marie-Odile Meunier-Garner
Rapporteuse publique

(4^{ème} chambre)

Audience du 4 avril 2024
Décision du 25 avril 2024

C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La société par actions simplifiée (SAS) Mer Soleil Distribution a demandé au tribunal administratif de Montpellier l'annulation de la délibération du 19 décembre 2019 par laquelle le conseil communautaire de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne a approuvé le plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de schéma de cohérence territoriale, en tant que ledit plan classe en secteur UBg la parcelle cadastrée section AI n° 216 sur le territoire de la commune de Bourg-Madame.

Par un jugement n° 2000765 rendu le 17 décembre 2021, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée le 16 février 2022 sous le n° 22MA00588 au greffe de la cour administrative d'appel de Marseille et ensuite sous le n° 22TL00588 au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse, ainsi qu'un mémoire enregistré le 17 mai 2023, la société Mer Soleil Distribution, représentée par Me Bonnet, demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement du 17 décembre 2021 ;

2°) d'annuler la délibération du conseil communautaire de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne du 19 décembre 2019 en tant qu'elle classe en secteur UBg la parcelle AI n° 216 située sur le territoire de la commune de Bourg-Madame ;

3°) d'enjoindre à la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne de modifier le zonage de la parcelle AI n° 216 pour la rattacher à la zone UB autorisant les habitations, dans le délai de six mois suivant la notification

de l'arrêt à intervenir.

Elle soutient que :

Sur la régularité du jugement :

- le tribunal administratif a commis une erreur de droit en écartant le moyen tiré de l'insuffisance du rapport de présentation du plan local d'urbanisme intercommunal ;
- les premiers juges n'ont pas motivé leur réponse au moyen tiré du détournement de procédure commis dans l'application de l'article R. 151-30 du code de l'urbanisme ;
- les premiers juges ont commis une erreur d'appréciation en écartant le moyen tiré de l'incohérence du règlement avec le projet d'aménagement et de développement durables ;

Sur le bien-fondé du jugement :

- le rapport de présentation est insuffisamment motivé et méconnaît les dispositions de l'article R. 151-2 du code de l'urbanisme dès lors qu'il ne précise pas les raisons de la mise en place du secteur UBg et de l'intégration de la parcelle AI n° 216 au sein de ce secteur ;
- le règlement applicable au secteur UBg, en ce qu'il n'autorise pas les constructions à usage d'habitation, est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation et d'une erreur de droit au regard des articles R. 151-18 et R. 151-30 du code de l'urbanisme ; il méconnaît les principes mentionnés aux articles L. 101-2 et L. 122-8 du même code et procède d'un détournement de procédure pour échapper aux contraintes liées à la création d'un emplacement réservé ;
- le règlement applicable au secteur UBg est incohérent avec les objectifs retenus par les auteurs du plan dans le projet d'aménagement et de développement durables.

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 avril 2023, la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne, représentée par la SCP HG & C avocats, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mis à la charge de la société appelante le versement d'une somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Par une ordonnance en date du 24 avril 2023, la clôture de l'instruction a été fixée au 23 mai 2023.

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. Jazeron, premier conseiller,
- les conclusions de Mme Meunier-Garner, rapporteure publique ;
- et les observations de Me Henry, représentant la communauté de communes intimée.

Considérant ce qui suit :

Le conseil communautaire de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne (Pyrénées-Orientales) a prescrit, le 21 décembre 2015, puis le 26 juillet 2016, l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de schéma de cohérence territoriale, pour remplacer les plans d'occupation des sols et les plans locaux d'urbanisme jusqu'alors applicables sur le territoire des dix-neuf communes membres de cet établissement public de coopération intercommunale. La même assemblée a arrêté le projet de plan par une

délibération du 3 juin 2019 et approuvé ledit plan, à l'issue d'une enquête publique, par une délibération du 19 décembre 2019. La société Mer Soleil Distribution est propriétaire de la parcelle cadastrée section AI n° 216 dans le bourg-centre de la commune de Bourg-Madame, laquelle supporte un bâtiment alors affecté à l'usage de supermarché. Ladite société a saisi le tribunal administratif de Montpellier d'une demande tendant à l'annulation de la délibération du 19 décembre 2019 en tant que le plan local d'urbanisme intercommunal classe sa parcelle susmentionnée en secteur UBg. Par la présente requête, la société Mer Soleil Distribution relève appel du jugement du 17 décembre 2021 par lequel le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande.

Sur la régularité du jugement :

Il ressort de la motivation du jugement contesté que les premiers juges ont répondu, au point 12, au moyen soulevé par la société requérante tenant à ce que le règlement du plan local d'urbanisme intercommunal régissant la zone UBg procèderait d'un détournement de procédure dans l'application de l'article R. 151-30 du code de l'urbanisme. Ils ont indiqué que le parti d'aménagement retenu pour ce secteur n'impliquait pas l'instauration d'un emplacement réservé prévu à l'article L. 151-41 du même code. Ils ont ainsi exposé avec une précision suffisante les raisons pour lesquelles ils ont écarté ce moyen. Par suite, la société appelante n'est pas fondée à soutenir que le jugement attaqué serait entaché d'irrégularité sur ce point.

La société requérante soutient par ailleurs que le tribunal administratif de Montpellier aurait commis une erreur de droit en écartant le moyen tiré de l'insuffisance du rapport de présentation du plan local d'urbanisme intercommunal, ainsi qu'une erreur d'appréciation en n'accueillant pas le moyen tiré de l'incohérence du règlement applicable au secteur UBg avec le projet d'aménagement et de développement durables. De tels moyens se rattachent toutefois au bien-fondé du jugement contesté et non à sa régularité. Ils relèvent en outre du contrôle du juge de cassation et non de celui du juge d'appel, auquel il appartient seulement de se prononcer sur la légalité de la délibération litigieuse dans le cadre de l'effet dévolutif de l'appel.

Sur le bien-fondé du jugement :

En premier lieu, aux termes de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme dans sa rédaction applicable au présent litige : « Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement. / 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. / (...) ». Selon l'article R. 151-2 du même code : « Le rapport de présentation comporte les justifications de : / (...) / 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 ; / (...) / 4° La délimitation des zones prévues par l'article L. 151-9 ; / (...) ».

Il ressort des pièces du dossier que le plan local d'urbanisme intercommunal a inclus la parcelle AI n° 216 appartenant à la société requérante, ainsi que plusieurs autres parcelles situées de part et d'autre de la voie publique, au sein d'un secteur UBg, rattaché à la zone urbaine UB dont la vocation est de recouvrir les zones mixtes localisées autour des centres anciens. Le règlement applicable à ce secteur UBg y autorise l'ensemble des constructions, usages des sols et natures d'activités admis dans la zone UB, notamment les constructions à usage de commerce ou d'activités de service et les aires de jeux, de sports ou de loisirs, à l'exception des

seules « constructions à destination de logement ». Le cahier n° 5 du rapport de présentation du plan local d'urbanisme intercommunal intitulé « Justifications », comporte un paragraphe consacré au secteur UBg. Il y est indiqué que ledit secteur correspond, sur une superficie d'1,62 hectare, à l'emplacement du supermarché alors existant à Bourg-Madame, dont le déménagement était alors prévu à bref délai vers une zone commerciale sur le territoire de la commune d'Ur. Le même paragraphe précise que ce secteur se situe au cœur du bourg et que la communauté de communes a souhaité qu'il devienne « un espace dédié à des équipements et aménagements de loisirs et touristiques, où les mêmes sous-destinations que la zone UB sont autorisées (sauf à destination d'habitation) afin d'apporter une animation au quartier ». Le rapport de présentation rappelle par ailleurs à plusieurs reprises dans le même cahier n° 5 la volonté des auteurs du plan de renforcer l'animation des quartiers en lien avec l'objectif de mixité des fonctions mentionné dans le projet d'aménagement et développement durables. Par suite et alors qu'aucune disposition n'impose de préciser les motifs du zonage parcelle par parcelle dans un tel document, le rapport de présentation du plan local d'urbanisme en litige permet de comprendre les raisons pour lesquelles la communauté de communes a institué le secteur UBg et y a intégré la parcelle AI n° 216 sur laquelle se situe le supermarché. Dès lors, le moyen tiré de l'insuffisance de motivation du rapport de présentation doit être écarté.

En deuxième lieu, 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 exigée entre le règlement et le projet d'aménagement et de développement durables, il appartient au juge administratif 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. 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 et objectifs au sein de ce projet, à caractériser une incohérence entre le règlement et ledit projet.

Il ressort des pièces du dossier que le conseil communautaire a notamment retenu, parmi les orientations du projet d'aménagement et de développement durables, un objectif 10.3 visant à engager une réflexion sur la résorption des logements vacants, dont la proportion a été identifiée comme préoccupante sur le territoire de la commune de Bourg-Madame au vu d'un taux de vacance de l'ordre de 16 %. La communauté de communes fait valoir à juste titre que l'interdiction de la réalisation de nouveaux logements prévue par le règlement applicable au secteur UBg est de nature à encourager le réinvestissement des logements vacants situés dans le centre-ville de la commune, tant par elle-même que par l'amélioration de l'animation urbaine susceptible d'en résulter. Les auteurs du plan ont également affirmé, à travers l'objectif 11.3 du projet d'aménagement et de développement durables, leur volonté de permettre la mixité des fonctions dans les zones urbanisables en incitant notamment à l'implantation d'activités et de services pour renforcer l'animation dans les quartiers. Ils se sont enfin donné pour but, à travers l'objectif 12.3 du même projet, de conforter et de développer les secteurs d'équipements et de loisirs pour améliorer l'animation et le lien social. La réglementation adoptée par l'établissement public de coopération intercommunale pour le secteur UBg apparaît de nature à contribuer à la réalisation de l'ensemble des objectifs ainsi retenus. En outre et contrairement à ce que soutient la société requérante, la réglementation en cause n'est pas contradictoire avec les orientations prévues par le projet d'aménagement et de développement durables en matière de politique du logement, de lutte contre l'étalement urbain et de réduction de la consommation d'espace, dès lors que le renforcement de l'attractivité du centre-ville est également susceptible de concourir à l'atteinte de telles orientations. Par voie de conséquence, l'interdiction de la réalisation de nouveaux logements prévue par le règlement du plan local d'urbanisme intercommunal pour le secteur UBg est cohérente avec le projet d'aménagement et de développement durables.

Pour les mêmes motifs que ceux mentionnés au point précédent, la réglementation retenue par la communauté de communes pour le secteur UBg n'est incompatible ni avec le principe d'équilibre mentionné à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, ni avec l'objectif de préservation des espaces naturels et agricoles

visé à l'article L. 122-8 du même code.

En troisième lieu, 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. ». L'article R. 151-18 du même code dispose que : « Les zones urbaines sont dites " zones U ". Peuvent être classés en zone urbaine, les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter. ». Aux termes de l'article R. 151-27 de ce code : « Les destinations de constructions sont : / (...) / 2° Habitation ; / 3° Commerce et activités de service ; / (...) ». Selon l'article R. 151-28 du même code : « Les destinations de constructions prévues à l'article R. 151-27 comprennent les sous-destinations suivantes : / (...) / 2° Pour la destination " habitation " : logement, hébergement ; / (...) ». Enfin, l'article R. 151-30 de ce même code mentionne que : « 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. ».

Il appartient notamment 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. Ils ne sont pas liés, pour déterminer l'affectation future des secteurs, par les modalités existantes d'utilisation des sols, dont ils peuvent prévoir la modification dans l'intérêt de l'urbanisme. Leur appréciation ne peut être censurée par le juge que si elle est fondée sur des faits matériellement inexacts ou si elle est entachée d'une erreur manifeste.

D'une part, le règlement du plan local d'urbanisme intercommunal applicable au secteur UBg instaure une interdiction dont la portée est limitée aux constructions relevant de la sous-destination « logement », sur une superficie d'1,62 hectare représentant une part minime de la zone UB. Le même règlement autorise au sein de ce secteur la réalisation de constructions relevant de l'ensemble des autres destinations et sous-destinations énumérées par le code de l'urbanisme, notamment les commerces et activités de service, ainsi que la sous-destination « hébergement ». La société requérante ne peut donc sérieusement soutenir que les auteurs du plan auraient institué une interdiction à caractère général et absolu prohibée par la loi. D'autre part, il résulte de ce qui a été dit au point 7 ci-dessus que la règle critiquée est cohérente avec le projet d'aménagement et de développement durables et qu'elle respecte la vocation générale mixte assignée à la zone UB. La communauté de communes Pyrénées-Cerdagne a donc pu légalement instaurer cette interdiction en application de l'article R. 151-30 précité du code de l'urbanisme. Enfin et alors qu'il résulte des termes mêmes du règlement et du rapport de présentation, tels que rappelés ci-avant, que le secteur UBg n'est pas nécessairement destiné à supporter des ouvrages publics ou des installations d'intérêt général, la société appelante n'est pas fondée à soutenir que l'établissement public de coopération intercommunale n'aurait pu mettre en place l'interdiction litigieuse que dans le cadre du régime des emplacements réservés prévu par l'article L. 151-41 du code de l'urbanisme. Dans ces conditions, les auteurs du plan n'ont commis ni erreur de droit, ni erreur manifeste d'appréciation, ni détournement de procédure, en interdisant la réalisation de nouveaux logements dans le secteur UBg.

Il résulte de ce qui précède que la société Mer Soleil Distribution n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande en annulation partielle de la délibération du 19 décembre 2019.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

Le présent arrêt rejette les conclusions en annulation et n'implique donc aucune mesure d'exécution particulière au sens des articles L. 911-1 et suivants du code de justice administrative. Par conséquent, les conclusions en injonction doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la société Mer Soleil Distribution, laquelle est la partie perdante dans la présente instance, le versement d'une somme de 1 000 euros au bénéfice de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1er : La requête de la société Mer Soleil Distribution est rejetée.

Article 2 : La société Mer Soleil Distribution versera une somme de 1 000 euros à la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la société par actions simplifiée Mer Soleil Distribution et à la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne.

Copie en sera adressée au préfet des Pyrénées-Orientales.

Délibéré après l'audience du 4 avril 2024, à laquelle siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 25 avril 2024.

Le rapporteur,

F. Jazon

Le président,

D. Chabert

La greffière,

N. Baali

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 du présent arrêt.

[RETOUR N°22TL00588](#)

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE TOULOUSE

N°22TL00602

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mme Pierrette MARTI et
Mme Antoinette BESSON

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Florian Jazeron
Rapporteur

La cour administrative d'appel de Toulouse

(4ème chambre)

Mme Marie-Odile Meunier-Garner
Rapporteuse publique

Audience du 4 avril 2024
Décision du 25 avril 2024

C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Mmes Pierrette Marti et Antoinette Besson ont demandé au tribunal administratif de Montpellier l'annulation de la délibération du conseil communautaire de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne du 19 décembre 2019 approuvant le plan local d'urbanisme intercommunal valant schéma de cohérence territoriale, en tant que ledit plan classe en zone Ap les parcelles cadastrées AA nos 7, 141 et 142 sur le territoire de la commune d'Egat.

Par un jugement n° 2002440 rendu le 17 décembre 2021, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté la demande de Mmes Marti et Besson, ainsi que les conclusions présentées par la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Procédure devant la cour :

Par une requête enregistrée le 17 février 2022 sous le n° 22MA00602 au greffe de la cour administrative d'appel de Marseille et ensuite sous le n° 22TL00602 au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse, puis un mémoire en réplique enregistré le 22 mai 2023, Mmes Pierrette Marti et Antoinette Besson, représentées par Me Pons-Serradeil, demandent à la cour :

1°) d'annuler le jugement du 17 décembre 2021 ;

2°) d'annuler la délibération du conseil communautaire de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne du 19 décembre 2019 en tant qu'elle classe en zone Ap les parcelles AA nos 7, 141 et 142 sur le territoire de la commune d'Egat ;

3°) d'enjoindre à la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne de modifier le zonage des parcelles susmentionnées pour les classer, à titre principal, en zone 1AU ou, à titre subsidiaire, en zone 2AU ;

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

Elles soutiennent que :

- la procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal méconnaît l'article L. 123-4 du code de l'environnement en ce que l'enquête publique aurait dû être menée par une commission d'enquête au lieu d'un commissaire enquêteur ;
- la communauté de communes n'a pas consulté les autorités des territoires frontaliers et n'a pas pris en compte l'occupation des sols dans ces mêmes territoires en méconnaissance des articles L. 131-9, L. 121-13 et L. 121-14 du code de l'urbanisme ;
- le rapport du commissaire enquêteur est insuffisamment motivé dès lors qu'il n'a pas procédé à l'analyse des observations du public et qu'il n'a pas indiqué les raisons justifiant le sens de son avis favorable sur le projet soumis à l'enquête publique ;
- le plan local d'urbanisme intercommunal méconnaît le principe d'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ainsi que l'objectif de qualité urbaine, architecturale et paysagère visés à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme ;
- le rapport de présentation est insuffisant en ce qu'il ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles un classement en zone agricole protégée Ap a été retenu pour les parcelles AA nos 7, 141 et 142 sur le territoire de la commune d'Egat ;
- la communauté de communes n'était pas compétente pour créer les secteurs Ap au regard de l'article L. 112-2 du code rural et de la pêche maritime ; la création de ces secteurs par le plan en litige procède, par suite, d'un détournement de procédure ;
- le classement de leurs parcelles susmentionnées en zone Ap est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation au regard de l'article R. 151-22 du code de l'urbanisme ; lesdites parcelles remplissaient les conditions pour être maintenues en zone AU.

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 avril 2023, la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne, représentée par la SCP HG & C avocats, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mis à la charge solidaire de Mmes Marti et Besson le versement d'une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Par une ordonnance en date du 24 avril 2023, la clôture de l'instruction a été fixée au 23 mai 2023.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- 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. Jazeron, premier conseiller,
- les conclusions de Mme Meunier-Garner, rapporteure publique ;
- les observations de Me Pons-Serradeil, représentant les requérantes ;
- et les observations de Me Henry, représentant la communauté de communes intimée.

Considérant ce qui suit :

Le conseil communautaire de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne (Pyrénées-Orientales) a prescrit, le 21 décembre 2015, puis le 26 juillet 2016, l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de schéma de cohérence territoriale, pour remplacer les plans d'occupation des sols et les plans locaux d'urbanisme jusqu'alors applicables sur le territoire des dix-neuf communes membres de cet établissement public de coopération intercommunale. La même assemblée a arrêté le projet de plan par une délibération du 3 juin 2019 et approuvé ledit plan, à l'issue d'une enquête publique, par une délibération du 19 décembre 2019. Mmes Marti et Besson, propriétaires des parcelles cadastrées section AA nos 7, 141 et 142 sur le territoire de la commune d'Egat, ont demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler la délibération du 19 décembre 2019 en tant que le plan local d'urbanisme intercommunal classe ces parcelles en zone agricole Ap. Par leur requête, les intéressées relèvent appel du jugement du 17 décembre 2021 par lequel ledit tribunal a rejeté leur demande.

Sur le bien-fondé du jugement :

En premier lieu, aux termes de l'article L. 123-4 du code de l'environnement : « Dans chaque département, une commission présidée par le président du tribunal administratif ou le conseiller qu'il délègue établit une liste d'aptitude des commissaires enquêteurs. L'enquête est conduite, selon la nature et l'importance des opérations, par un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête choisi par le président du tribunal administratif ou le conseiller délégué par lui à cette fin parmi les personnes figurant sur les listes d'aptitude. ».

Il résulte des dispositions précitées du code de l'environnement que le choix de retenir un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête relève de l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête publique et qu'il doit être opéré au regard de la nature et de l'importance des opérations soumises à ladite enquête. En l'espèce, compte tenu notamment de la faible densité de population du territoire couvert par le plan local d'urbanisme intercommunal litigieux et en dépit de la superficie significative de ce territoire situé en zone de montagne, le président de la communauté de communes intimée a pu valablement saisir le président du tribunal administratif de Montpellier en lui demandant de désigner un commissaire enquêteur plutôt qu'une commission d'enquête. En conséquence, la procédure suivie n'est pas entachée de l'irrégularité invoquée au regard de l'article L. 123-4 du code de l'environnement.

En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 123-15 du code de l'environnement : « Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête rend son rapport et ses conclusions motivées dans un délai de trente jours à compter de la fin de l'enquête. (...) / Le rapport doit faire état des observations et propositions qui ont été produites pendant la durée de l'enquête ainsi que des réponses éventuelles du maître d'ouvrage. / (...) ». Selon l'article R. 123-19 du même code : « Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête établit un rapport qui relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies. / (...) / Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête consigne, dans une présentation séparée, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables, favorables sous réserves ou défavorables au projet. / (...) ». Les dispositions précitées n'obligent pas le commissaire enquêteur à répondre à chacune des observations présentées lors de l'enquête, mais lui imposent d'indiquer, au moins sommairement, en donnant son avis personnel, les raisons déterminant le sens de cet avis.

Il ressort des pièces du dossier que le commissaire enquêteur désigné pour mener l'enquête publique relative au plan local d'urbanisme intercommunal en litige a remis son rapport et ses conclusions le 1er décembre 2019. Dans son rapport, le commissaire enquêteur a listé l'ensemble des avis émis par les personnes publiques associées en indiquant leur sens et a synthétisé les observations présentées par le public en les regroupant par thématiques. Ledit rapport comporte en annexe un tableau énonçant le contenu précis de chacune des contributions, notamment celle émanant des requérantes, ainsi que les réponses apportées à chacune d'elles par la communauté de communes. Le commissaire enquêteur a présenté ensuite ses commentaires

personnels sur chacun des avis et sur les thématiques abordées par le public, ainsi que sur les réponses du porteur de projet. Il a notamment indiqué que les demandes de modification de zonage tendant au classement de terrains en zone constructible se heurtent à plusieurs obligations légales et réglementaires et que leur prise en considération empêcherait de respecter l'objectif de réduction de la consommation d'espace. Dans le paragraphe séparé consacré à ses conclusions, le commissaire enquêteur a mentionné les principales raisons le conduisant à émettre un avis favorable sur le projet de plan, assorti de quatre réserves et de trois recommandations. Par suite, le rapport du commissaire enquêteur satisfait aux exigences des dispositions précitées.

En troisième lieu, aux termes de l'article L. 104-7 du code de l'urbanisme, dont les dispositions ont remplacé depuis le 1er janvier 2016 celles de l'ancien article L. 121-13 du même code invoquées à tort par les requérantes : « Les documents d'urbanisme mentionnés aux articles L. 104-1 et L. 104-2 dont la mise en œuvre est susceptible de produire des effets notables sur l'environnement d'un autre Etat membre de l'Union européenne sont transmis aux autorités de cet Etat, à la demande de celles-ci ou à l'initiative des autorités françaises. / L'Etat intéressé est invité à donner son avis dans un délai fixé par décret en Conseil d'Etat. / (...) ». En outre, selon l'article L. 131-10 du même code, dont les dispositions se sont substituées depuis le 29 janvier 2017 à celles de l'ancien article L. 131-9 de ce code, invoquées également à tort par les requérantes : « Les documents d'urbanisme applicables aux territoires frontaliers prennent en compte l'occupation des sols dans les territoires des Etats limitrophes. ».

D'une part, la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne a justifié en première instance avoir invité les maires des communes espagnoles limitrophes de Llívia et Puigcerda et le président du conseil de la comarque de Cerdagne à plusieurs réunions de travail au cours de la procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal. Elle a également justifié avoir notifié le projet de plan arrêté à ces mêmes collectivités, ainsi d'ailleurs qu'au ministre de l'aménagement du territoire de la principauté d'Andorre. Dès lors et à supposer que le plan en litige soit susceptible de produire des effets notables sur l'environnement de ces territoires frontaliers, l'article L. 104-7 précité du code de l'urbanisme n'a pas été méconnu. D'autre part, il ressort du rapport de présentation du plan local d'urbanisme intercommunal que ses auteurs ont pris en compte les spécificités de l'occupation des sols dans les espaces frontaliers pour établir leur parti d'aménagement. Ils ont notamment tenu compte de l'état du marché immobilier à Puigcerda et Llívia pour fixer les perspectives de développement, ainsi que de la proximité du Pas-de-la-Case sur la frontière andorrane pour configurer le projet d'unité touristique nouvelle sur le territoire de la commune de Porta. Par suite, le plan local d'urbanisme intercommunal ne méconnaît pas non plus les exigences de l'article L. 131-10 du code de l'urbanisme.

En quatrième lieu, 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 : / 1° L'équilibre entre : / a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ; / (...) / 2° La qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville ; / (...) ». Le juge de l'excès de pouvoir exerce un simple contrôle de compatibilité sur le respect des objectifs mentionnés par cet article.

Il ressort des pièces du dossier que la communauté de communes a intégré dans le plan local d'urbanisme intercommunal des dispositions visant à promouvoir l'équilibre entre les secteurs urbains et ruraux, notamment en recherchant une répartition harmonieuse des nouveaux logements et activités commerciales entre ses communes membres. Il en ressort également que les auteurs du plan ont prévu des mesures de nature à contribuer à l'objectif de qualité urbaine, architecturale et paysagère et, en particulier, à la valorisation de l'architecture traditionnelle, des rues et des places commerçantes. En se bornant à critiquer le contenu des orientations retenues par le projet d'aménagement et de développement durables sur ces deux points, les requérantes n'établissent pas que le document d'urbanisme approuvé par le conseil communautaire serait incompatible avec les dispositions précitées de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme.

En cinquième lieu, aux termes de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme dans sa rédaction applicable au plan

local d'urbanisme en litige : « Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement. / (...) ». Selon l'article R. 151-2 du même code : « Le rapport de présentation comporte les justifications de : / (...) / 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 ; / (...) / 4° La délimitation des zones prévues par l'article L. 151-9 ; / (...) ».

Le rapport de présentation du plan local d'urbanisme intercommunal indique en son cahier n° 5 que la zone agricole a été délimitée en prenant en compte les enjeux identifiés par le diagnostic agricole et forestier préalablement réalisé, lequel est joint en annexe à ce rapport. Il rappelle que le projet d'aménagement et de développement durables a retenu un objectif de modération de la consommation d'espace de 20 % par rapport à la consommation observée sur les dix années précédentes et que la mise en œuvre de cette orientation a conduit à reclasser en zone agricole 180 hectares antérieurement classés en zones à urbaniser. Il mentionne que des secteurs Ap interdisant toute construction ont été instaurés au sein de la zone agricole pour prendre en compte la « valeur paysagère » des espaces concernés, notamment « en bordure des principaux axes routiers, en découverte du paysage ou autour de bâtiments caractéristiques du patrimoine architectural cerdan ». Il précise, à travers plusieurs exemples, les critères retenus par les auteurs du plan pour adopter le zonage Ap, tels que l'existence de coupures d'urbanisation et la volonté de préserver un écrin paysager, une vue sur un bâtiment typique ou une silhouette villageoise. Par suite et alors qu'aucune disposition n'oblige à indiquer les motifs du zonage parcelle par parcelle dans un tel document, le rapport de présentation du plan local d'urbanisme intercommunal permet de comprendre les raisons pour lesquelles la communauté de communes a privilégié le zonage Ap pour certains secteurs, notamment dans la commune d'Egat, située sur les contreforts des reliefs au sein d'un paysage montagnard caractéristique. Dans ces conditions, le rapport de présentation n'est pas entaché de l'insuffisance invoquée par les appelantes.

En sixième lieu, 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. (...) ». Selon l'article R. 151-22 du même code : « 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. ». Il appartient notamment 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 ne peut être censurée par le juge que si elle est fondée sur des faits matériellement inexacts ou si elle est entachée d'une erreur manifeste.

Il ressort des pièces du dossier que les parcelles AA nos 7, 141 et 142 dont les requérantes sont propriétaires sur le territoire de la commune d'Egat se trouvent à la périphérie nord du village et qu'elles ne supportent actuellement aucune construction. Elles sont à l'état de prairies et ont été identifiées comme appartenant à un secteur présentant des « enjeux agricoles forts » dans le diagnostic agricole et forestier figurant en annexe du rapport de présentation du plan local d'urbanisme intercommunal. Elles se situent au pied des reliefs montagnards et s'ouvrent au nord et à l'ouest sur de vastes espaces naturels ou agricoles non artificialisés. Elles sont par ailleurs traversées par un ruisseau protégé pour motif écologique au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme. Ni la circonstance que les terrains en cause étaient classés en zone à urbaniser dans le document d'urbanisme antérieur, ni le fait qu'ils soient desservis par la voirie et par certains réseaux ne sont de nature à s'opposer à leur classement en zone agricole et plus spécifiquement en secteur Ap, alors que le choix de ce zonage est au surplus cohérent avec le parti d'aménagement retenu par les auteurs du plan, en particulier avec les orientations du projet d'aménagement et de développement durables relatives à la limitation de l'étalement urbain, la réduction de la consommation d'espace, la prise en compte des espaces agricoles et la préservation du patrimoine paysager. Il s'ensuit que la communauté de communes intimée n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en classant en secteur Ap les trois parcelles des requérantes. Enfin, il appartient seulement au juge de s'assurer de la légalité du zonage retenu et non d'apprécier si un

autre classement aurait été possible. Par suite et alors que les propriétaires ne disposent d'aucun droit acquis au maintien du zonage de leurs parcelles, les appelantes ne peuvent utilement soutenir que leurs terrains auraient dû être classés en zone AU en ce qu'ils répondraient aux conditions mentionnées à l'article R. 151-20 du code de l'urbanisme.

En septième lieu, selon l'article L. 112-2 du code rural et de la pêche maritime : « Des zones agricoles dont la préservation présente un intérêt général en raison soit de la qualité de leur production, soit de leur situation géographique, soit de leur qualité agronomique peuvent faire l'objet d'un classement en tant que zones agricoles protégées. Celles-ci sont délimitées par arrêté préfectoral pris (...) sur proposition de l'organe délibérant de l'établissement public compétent en matière de plan local d'urbanisme ou de schéma de cohérence territoriale, après avis de la chambre d'agriculture (...) et de la commission départementale d'orientation de l'agriculture et après enquête publique réalisée dans les conditions prévues au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement. ».

Les dispositions de l'article L. 112-2 du code rural et de la pêche maritime ne font pas obstacle à la faculté dont disposent les auteurs d'un plan local d'urbanisme d'identifier, au sein des zones agricoles instaurées par un tel plan, des secteurs faisant l'objet d'une protection renforcée pour des motifs d'urbanisme. Il résulte par ailleurs de ce qui a été exposé aux points précédents qu'en instituant des secteurs agricoles indicés Ap, la communauté de communes n'a pas entendu délimiter des zones agricoles protégées au sens des dispositions précitées du code rural et de la pêche maritime, mais a simplement fait application des dispositions des articles L. 151-9 et suivants du code de l'urbanisme. Dès lors, les moyens tirés de l'incompétence de la communauté de communes et du détournement de procédure doivent être écartés.

Il résulte de tout ce qui précède que Mmes Marti et Besson ne sont pas fondées à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté leur demande en annulation partielle de la délibération du 19 décembre 2019.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

Le présent arrêt rejette les conclusions en annulation et n'implique donc aucune mesure d'exécution particulière au sens des articles L. 911-1 et suivants du code de justice administrative. Par conséquent, les conclusions en injonction doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

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 communauté de communes Pyrénées-Cerdagne, laquelle n'a pas la qualité de partie perdante dans la présente instance, la somme demandée par les requérantes au titre des frais non compris dans les dépens. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge solidaire de Mmes Marti et Besson le versement d'une somme de 1 000 euros à la communauté de communes sur le fondement de ces dispositions.

D E C I D E :

Article 1er : La requête de Mmes Marti et Besson est rejetée.

Article 2 : Mmes Marti et Besson verseront solidairement une somme de 1 000 euros à la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à Mme Pierrette Marti, à Mme Antoinette Besson et à la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne.

Copie en sera adressée au préfet des Pyrénées-Orientales et au commissaire enquêteur.

Délibéré après l'audience du 4 avril 2024, à laquelle siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 25 avril 2024.

Le rapporteur,

Le président,

F. Jazon

D. Chabert

La greffière,

N. Baali

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 du présent arrêt.

[RETOUR N°22TL602](#)

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE TOULOUSE

N 22TL00603

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. Denis Chabert
Président

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Florian Jazon
Rapporteur

La cour administrative d'appel de Toulouse

(4ème chambre)

Mme Marie-Odile Meunier-Garner
Rapporteuse publique

Audience du 4 avril 2024
Décision du 25 avril 2024

C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. B...A... a demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler la délibération du 19 décembre 2019 par laquelle le conseil communautaire de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne a approuvé le plan local d'urbanisme intercommunal valant schéma de cohérence territoriale, en tant que ledit plan classe en zone Ap les parcelles cadastrées section AA nos 1 et 2 et en zone 2AU les parcelles cadastrées section AB nos 64, 70 et 71 sur le territoire de la commune d'Egat.

Par un jugement n° 2002438 rendu le 17 décembre 2021, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté la demande de M. B...A., ainsi que les conclusions présentées par la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée le 17 février 2022 sous le n° 22MA00603 au greffe de la cour administrative d'appel de Marseille et ensuite sous le n° 22TL00603 au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse, puis un mémoire en réplique enregistré le 22 mai 2023, M. B...A..., représenté par Me Pons-Serradeil, demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement du 17 décembre 2021 ;

2°) d'annuler la délibération du conseil communautaire de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne du 19 décembre 2019 en tant qu'elle classe les parcelles AA nos 1 et 2 en zone Ap et les parcelles AB nos 64, 70 et 71 en zone 2AU ;

3°) d'enjoindre à la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne de modifier le zonage des parcelles susmentionnées pour les classer en zone 1AU ;

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

Il soutient que :

- la procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal méconnaît l'article L. 123-4 du code de l'environnement en ce que l'enquête publique aurait dû être menée par une commission d'enquête au lieu d'un commissaire enquêteur ;
- la communauté de communes n'a pas consulté les autorités des territoires frontaliers et n'a pas pris en compte l'occupation des sols dans ces mêmes territoires en méconnaissance des articles L. 131-9, L. 121-13 et L. 121-14 du code de l'urbanisme ;
- le rapport du commissaire enquêteur est insuffisamment motivé dès lors qu'il n'a pas procédé à l'analyse des observations du public et qu'il n'a pas indiqué les raisons justifiant le sens de son avis favorable sur le projet soumis à l'enquête publique ;
- le plan local d'urbanisme intercommunal méconnaît le principe d'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ainsi que l'objectif de qualité urbaine, architecturale et paysagère visés à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme ;
- le rapport de présentation est insuffisant en ce qu'il ne permet pas de comprendre les raisons pour lesquelles un classement en zone agricole protégée Ap a été retenu pour les parcelles AA nos 1 et 2 sur le territoire de la commune d'Egat ;
- la communauté de communes n'était pas compétente pour créer les secteurs Ap au regard de l'article L. 112-2 du code rural et de la pêche maritime ; la création de ces secteurs par le plan en litige procède, par suite, d'un détournement de procédure ;
- le classement de ses parcelles susmentionnées en zone Ap est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation au regard de l'article R. 151-22 du code de l'urbanisme ; lesdites parcelles remplissaient les conditions pour être maintenues en zone AU ;
- le classement des parcelles AB nos 64, 70 et 71 en zone 2AU procède d'une erreur manifeste d'appréciation au regard de l'article R. 151-20 du code de l'urbanisme dès lors que l'état de la voirie et des réseaux justifiait leur classement en zone 1AU.

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 avril 2023, la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne, représentée par la SCP HG & C avocats, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mis à la charge de M. B...A... le versement d'une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Par une ordonnance en date du 24 avril 2023, la clôture de l'instruction a été fixée au 23 mai 2023.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- 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. Jazeron, premier conseiller,
- les conclusions de Mme Meunier-Garner, rapporteure publique ;
- les observations de Me Pons-Serradeil, représentant le requérant ;

- et les observations de Me Henry, représentant la communauté de communes intimée.

Considérant ce qui suit :

Le conseil communautaire de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne (Pyrénées-Orientales) a prescrit, le 21 décembre 2015, puis le 26 juillet 2016, l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de schéma de cohérence territoriale, pour remplacer les plans d'occupation des sols et les plans locaux d'urbanisme jusqu'alors applicables sur le territoire des dix-neuf communes membres de cet établissement public de coopération intercommunale. La même assemblée a arrêté le projet de plan par une délibération du 3 juin 2019 et approuvé ledit plan, à l'issue d'une enquête publique, par une délibération du 19 décembre 2019. M. Ingles est propriétaire de cinq parcelles cadastrées section AA nos 1 et 2 et section AB nos 64, 70 et 71 sur le territoire de la commune d'Egat. L'intéressé a demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler la délibération du 19 décembre 2019 en tant que le plan local d'urbanisme intercommunal classe, d'une part, les deux premières parcelles susmentionnées en zone agricole Ap et, d'autre part, les trois parcelles suivantes en zone à urbaniser « fermées » 2AU. Par la présente requête, M.B...A... relève appel du jugement du 17 décembre 2021 par lequel le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande.

Sur le bien-fondé du jugement :

En premier lieu, aux termes de l'article L. 123-4 du code de l'environnement : « Dans chaque département, une commission présidée par le président du tribunal administratif ou le conseiller qu'il délègue établit une liste d'aptitude des commissaires enquêteurs. L'enquête est conduite, selon la nature et l'importance des opérations, par un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête choisi par le président du tribunal administratif ou le conseiller délégué par lui à cette fin parmi les personnes figurant sur les listes d'aptitude. ».

Il résulte des dispositions précitées du code de l'environnement que le choix de retenir un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête relève de l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête publique et qu'il doit être opéré au regard de la nature et de l'importance des opérations soumises à ladite enquête. En l'espèce, compte tenu notamment de la faible densité de population du territoire couvert par le plan local d'urbanisme intercommunal litigieux et en dépit de la superficie significative de ce territoire situé en zone de montagne, le président de la communauté de communes intimée a pu valablement saisir le président du tribunal administratif de Montpellier en lui demandant de désigner un commissaire enquêteur plutôt qu'une commission d'enquête. En conséquence, la procédure suivie n'est pas entachée de l'irrégularité invoquée au regard de l'article L. 123-4 du code de l'environnement. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 123-15 du code de l'environnement : « Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête rend son rapport et ses conclusions motivées dans un délai de trente jours à compter de la fin de l'enquête. (...) / Le rapport doit faire état des observations et propositions qui ont été produites pendant la durée de l'enquête ainsi que des réponses éventuelles du maître d'ouvrage. / (...) ». Selon l'article R. 123-19 du même code : « Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête établit un rapport qui relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies. / (...) / Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête consigne, dans une présentation séparée, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables, favorables sous réserves ou défavorables au projet. / (...) ». Les dispositions précitées n'obligent pas le commissaire enquêteur à répondre à chacune des observations présentées lors de l'enquête, mais lui imposent d'indiquer, au moins sommairement, en donnant son avis personnel, les raisons déterminant le sens de cet avis.

Il ressort des pièces du dossier que le commissaire enquêteur désigné pour mener l'enquête publique relative au plan local d'urbanisme intercommunal en litige a remis son rapport et ses conclusions le 1er décembre 2019. Dans son rapport, le commissaire enquêteur a listé l'ensemble des avis émis par les personnes publiques associées en indiquant leur sens et a synthétisé les observations présentées par le public en les regroupant par thématiques. Ledit rapport comporte en annexe un tableau énonçant le contenu précis de chacune des contributions, notamment celle émanant du requérant, ainsi que les réponses apportées à chacune d'elles par la communauté de communes. Le commissaire enquêteur a présenté ensuite ses commentaires

personnels sur chacun des avis et sur les thématiques abordées par le public, ainsi que sur les réponses du porteur de projet. Il a notamment indiqué que les demandes de modification de zonage tendant au classement de terrains en zone constructible se heurtent à plusieurs obligations légales et réglementaires et que leur prise en considération empêcherait de respecter l'objectif de réduction de la consommation d'espace. Dans le paragraphe séparé consacré à ses conclusions, le commissaire enquêteur a mentionné les principales raisons le conduisant à émettre un avis favorable sur le projet de plan, assorti de quatre réserves et de trois recommandations. Par suite, le rapport du commissaire enquêteur satisfait aux exigences des dispositions précitées.

En troisième lieu, aux termes de l'article L. 104-7 du code de l'urbanisme, dont les dispositions ont remplacé depuis le 1er janvier 2016 celles de l'ancien article L. 121-13 du même code invoquées à tort par le requérant : « Les documents d'urbanisme mentionnés aux articles L. 104-1 et L. 104-2 dont la mise en œuvre est susceptible de produire des effets notables sur l'environnement d'un autre Etat membre de l'Union européenne sont transmis aux autorités de cet Etat, à la demande de celles-ci ou à l'initiative des autorités françaises. / L'Etat intéressé est invité à donner son avis dans un délai fixé par décret en Conseil d'Etat. / (...) ». En outre, selon l'article L. 131-10 du même code, dont les dispositions se sont substituées depuis le 29 janvier 2017 à celles de l'ancien article L. 131-9 de ce code, invoquées également à tort par le requérant : « Les documents d'urbanisme applicables aux territoires frontaliers prennent en compte l'occupation des sols dans les territoires des Etats limitrophes. ».

D'une part, la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne a justifié en première instance avoir invité les maires des communes espagnoles limitrophes de Llívia et Puigcerda et le président du conseil de la comarque de Cerdagne à plusieurs réunions de travail au cours de la procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal. Elle a également justifié avoir notifié le projet de plan arrêté à ces mêmes collectivités, ainsi d'ailleurs qu'au ministre de l'aménagement du territoire de la principauté d'Andorre. Dès lors et à supposer que le plan en litige soit susceptible de produire des effets notables sur l'environnement de ces territoires frontaliers, l'article L. 104-7 précité du code de l'urbanisme n'a pas été méconnu. D'autre part, il ressort du rapport de présentation du plan local d'urbanisme intercommunal que ses auteurs ont pris en compte les spécificités de l'occupation des sols dans les espaces frontaliers pour établir leur parti d'aménagement. Ils ont notamment tenu compte de l'état du marché immobilier à Puigcerda et Llívia pour fixer les perspectives de développement, ainsi que de la proximité du Pas-de-la-Case sur la frontière andorrane pour configurer le projet d'unité touristique nouvelle sur le territoire de la commune de Porta. Par suite, le plan local d'urbanisme intercommunal ne méconnaît pas non plus les exigences de l'article L. 131-10 du code de l'urbanisme.

En quatrième lieu, 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 : / 1° L'équilibre entre : / a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ; / (...) / 2° La qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville ; / (...) ». Le juge de l'excès de pouvoir exerce un simple contrôle de compatibilité sur le respect des objectifs mentionnés par cet article.

Il ressort des pièces du dossier que la communauté de communes a intégré dans le plan local d'urbanisme intercommunal des dispositions visant à promouvoir l'équilibre entre les secteurs urbains et ruraux, notamment en recherchant une répartition harmonieuse des nouveaux logements et activités commerciales entre ses communes membres. Il en ressort également que les auteurs du plan ont prévu des mesures de nature à contribuer à l'objectif de qualité urbaine, architecturale et paysagère et, en particulier, à la valorisation de l'architecture traditionnelle, des rues et des places commerçantes. En se bornant à critiquer le contenu des orientations retenues par le projet d'aménagement et de développement durables sur ces deux points, le requérant n'établit pas que le document d'urbanisme approuvé par le conseil communautaire serait incompatible avec les dispositions précitées de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme.

En cinquième lieu, aux termes de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme dans sa rédaction applicable au plan local d'urbanisme en litige : « Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement. / (...) ». Selon l'article R. 151-2 du même code : « Le rapport de présentation comporte les

justifications de : / (...) / 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 ; / (...) / 4° La délimitation des zones prévues par l'article L. 151-9 ; / (...) ».

Le rapport de présentation du plan local d'urbanisme intercommunal indique en son cahier n° 5 que la zone agricole a été délimitée en prenant en compte les enjeux identifiés par le diagnostic agricole et forestier préalablement réalisé, lequel est joint en annexe à ce rapport. Il rappelle que le projet d'aménagement et de développement durables a retenu un objectif de modération de la consommation d'espace de 20 % par rapport à la consommation observée sur les dix années précédentes et que la mise en œuvre de cette orientation a conduit à reclasser en zone agricole 180 hectares antérieurement classés en zones à urbaniser. Il mentionne que des secteurs Ap interdisant toute construction ont été instaurés au sein de la zone agricole pour prendre en compte la « valeur paysagère » des espaces concernés, notamment « en bordure des principaux axes routiers, en découverte du paysage ou autour de bâtiments caractéristiques du patrimoine architectural cerdan ». Il précise, à travers plusieurs exemples, les critères retenus par les auteurs du plan pour adopter le zonage Ap, tels que l'existence de coupures d'urbanisation et la volonté de préserver un écrin paysager, une vue sur un bâtiment typique ou une silhouette villageoise. Par suite et alors qu'aucune disposition n'oblige à indiquer les motifs du zonage parcelle par parcelle dans un tel document, le rapport de présentation du plan local d'urbanisme intercommunal permet de comprendre les raisons pour lesquelles la communauté de communes a privilégié le zonage Ap pour certains secteurs, notamment dans la commune d'Egat, située sur les contreforts des reliefs au sein d'un paysage montagnard caractéristique. Dans ces conditions, le rapport de présentation n'est pas entaché de l'insuffisance invoquée par l'appelant.

En sixième lieu, 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. (...) ». Selon l'article R. 151-22 du même code : « 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. ». Il appartient notamment 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 ne peut être censurée par le juge que si elle est fondée sur des faits matériellement inexacts ou si elle est entachée d'une erreur manifeste.

Il ressort des pièces du dossier que les parcelles cadastrées AA nos 1 et 2 dont M. A. est propriétaire sur le territoire de la commune d'Egat sont localisées à la périphérie nord du village et qu'elles ne supportent actuellement aucune construction. Elles sont à l'état de prairies et ont été identifiées comme appartenant à un secteur présentant des « enjeux agricoles forts » dans le diagnostic agricole et forestier figurant en annexe du rapport de présentation du plan local d'urbanisme intercommunal. Elles se situent au pied des reliefs montagnards et s'ouvrent au nord et à l'ouest sur de vastes espaces naturels ou agricoles non artificialisés. Elles ne sont plus grevées, sur le plan de zonage approuvé le 19 décembre 2019, par l'emplacement réservé n° 4-1 matérialisé sur le plan du projet arrêté le 3 juin précédent. Ni la circonstance que les terrains en cause étaient classés en zone à urbaniser dans le document d'urbanisme antérieur, ni le fait qu'ils soient desservis par la voirie et certains réseaux ne sont de nature à s'opposer à leur classement en zone agricole et plus spécifiquement en secteur Ap, alors que le choix de ce zonage est cohérent avec le parti d'aménagement retenu par les auteurs du plan, notamment avec les objectifs du projet d'aménagement et de développement durables relatifs à la limitation de l'étalement urbain, la réduction de la consommation d'espace, la prise en compte des espaces agricoles et la préservation du patrimoine paysager. Il s'ensuit que la communauté de communes n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en classant en secteur Ap les deux parcelles de l'appelant. Enfin, il appartient seulement au juge de s'assurer de la légalité du zonage retenu et non d'apprécier si un autre classement aurait été possible. Par suite et alors que les propriétaires ne disposent d'aucun droit acquis au maintien du zonage de leurs terrains, le requérant ne peut utilement soutenir que ses deux parcelles auraient dû être classées en zone AU en ce qu'elles répondraient aux conditions mentionnées à l'article R. 151-20 du code de l'urbanisme.

En septième lieu, aux termes de l'article L. 112-2 du code rural et de la pêche maritime : « Des zones agricoles dont la préservation présente un intérêt général en raison soit de la qualité de leur production, soit de leur situation géographique, soit de leur qualité agronomique peuvent faire l'objet d'un classement en tant que zones agricoles protégées. Celles-ci sont délimitées par arrêté préfectoral pris (...) sur proposition de l'organe délibérant de l'établissement public compétent en matière de plan local d'urbanisme ou de schéma de cohérence territoriale, après avis de la chambre d'agriculture (...) et de la commission départementale d'orientation de l'agriculture et après enquête publique réalisée dans les conditions prévues au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement. ».

Les dispositions de l'article L. 112-2 du code rural et de la pêche maritime ne font pas obstacle à la faculté dont disposent les auteurs d'un plan local d'urbanisme d'identifier, au sein des zones agricoles instaurées par un tel plan, des secteurs faisant l'objet d'une protection renforcée pour des motifs d'urbanisme. Il résulte par ailleurs de ce qui a été exposé aux points précédents qu'en mettant en place des secteurs agricoles Ap, la communauté de communes n'a pas entendu délimiter des zones agricoles protégées au sens des dispositions précitées du code rural et de la pêche maritime, mais a simplement fait application des dispositions des articles L. 151-9 et suivants du code de l'urbanisme. Dès lors, les moyens tirés de l'incompétence de la communauté de communes et du détournement de procédure doivent être écartés.

En huitième lieu, aux termes de l'article R. 151-20 du code de l'urbanisme : « Les zones à urbaniser sont dites " zones AU ". Peuvent être classés en zone à urbaniser les secteurs destinés à être ouverts à l'urbanisation. / Lorsque les voies ouvertes au public et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone et que des orientations d'aménagement et de programmation et, le cas échéant, le règlement en ont défini les conditions d'aménagement et d'équipement, les constructions y sont autorisées soit lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévus par les orientations d'aménagement et de programmation et, le cas échéant, le règlement. / Lorsque les voies ouvertes au public et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU n'ont pas une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, son ouverture à l'urbanisation est subordonnée à une modification ou à une révision du plan local d'urbanisme comportant notamment les orientations d'aménagement et de programmation de la zone. ».

Il ressort des pièces du dossier que les parcelles AB nos 64, 70 et 71 appartenant à M. A... sur le territoire de la commune d'Egat ont été classées par le plan local d'urbanisme intercommunal dans deux zones à urbaniser 2AU « fermées » dont l'ouverture à l'urbanisation sera subordonnée à une procédure ultérieure de modification ou de révision de ce plan, laquelle intégrera l'élaboration d'orientations d'aménagement et de programmation. La partie du règlement du plan applicable aux zones 2AU mentionne qu'elles ne pourront être ouvertes à l'urbanisation que lorsque la ou les zones 1AU existant sur le territoire de la même commune seront remplies à hauteur de 80 % de leur capacité d'accueil. Le rapport de présentation et le projet d'aménagement et développement durables précisent que la mesure de « phasage » ainsi retenue par la communauté de communes en adéquation avec les préconisations de la charte du Parc naturel régional des Pyrénées-Catalanes a pour but de promouvoir un développement progressif de l'urbanisation des communes et de préserver les terres concernées pour un temps supplémentaire en cohérence avec l'objectif de modération de la consommation d'espace. Il ressort par ailleurs des pièces du dossier que, si les auteurs du plan ont institué une zone 1AU immédiatement urbanisable sur le territoire de la commune d'Egat, la zone en cause se situe au sein même du tissu urbanisé du village, alors que les deux zones 2AU incluant les parcelles du requérant se trouvent en périphérie, sur les limites sud et est de la partie agglomérée. Eu égard à l'ensemble de ces éléments, compte tenu du parti d'aménagement adopté par l'établissement public de coopération intercommunale et alors même que la voirie et les réseaux présents à proximité immédiate des trois parcelles présenteraient une capacité suffisante, leur maintien en zone 2AU « fermée » n'est pas entachée de l'erreur manifeste d'appréciation invoquée.

Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que M. B...A.. n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande en annulation partielle de la délibération du 19 décembre 2019.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

Le présent arrêt rejette les conclusions en annulation et n'implique donc aucune mesure d'exécution particulière au sens des articles L. 911-1 et suivants du code de justice administrative. Par conséquent, les conclusions en injonction doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

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 communauté de communes Pyrénées-Cerdagne, laquelle n'a pas la qualité de partie perdante dans la présente instance, la somme demandée par le requérant au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de M. B...A.. une somme de 1 000 euros à verser à la communauté de communes intimée en application de ces mêmes dispositions.

DECIDE :

Article 1er : La requête de M. B... A... est rejetée.

Article 2 : M. A versera une somme de 1 000 euros à la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à M. B... A et à la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne.

Copie en sera adressée au préfet des Pyrénées-Orientales et au commissaire enquêteur.

Délibéré après l'audience du 4 avril 2024, à laquelle siégeaient :

Rendu public par mise à disposition au greffe le 25 avril 2024.

Le président
D.Chabert

Le rapporteur
F.Jazon

La greffière
N.Baali

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 du présent arrêt.

[Retour n°22TLo0603](#)

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE TOULOUSE

N°22TL00636

ASSOCIATION BIEN VIVRE EN
PYRÉNÉES CATALANES et autres

M. Florian Jazon
Rapporteur

Mme Marie-Odile Meunier-Garner
Rapporteuse publique

Audience du 4 avril 2024
Décision du 25 avril 2024

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Toulouse

(4ème chambre)

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'association Bien Vivre en Pyrénées Catalanes, l'association Cerca Nature, l'association Charles Flahault, l'association Groupe Ornithologique du Roussillon et l'association Mountain Wilderness ont demandé au tribunal administratif de Montpellier l'annulation de la délibération du 19 décembre 2019 par laquelle le conseil communautaire de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne a approuvé le plan local d'urbanisme intercommunal valant schéma de cohérence territoriale, ainsi que de la décision du 4 mai 2020 par laquelle le président de cet établissement public de coopération intercommunale a rejeté leur recours gracieux présenté le 18 février 2020 contre cette délibération.

Par un jugement n° 2002488 rendu le 21 décembre 2021, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté la demande des associations et a mis à leur charge solidaire une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée le 21 février 2022 sous le n° 22MA00636 au greffe de la cour administrative d'appel de Marseille et ensuite sous le n° 22TL00636 au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse, puis des mémoires enregistrés le 10 janvier 2023 et le 10 février 2023, l'association Bien Vivre en Pyrénées Catalanes, l'association Cerca Nature, l'association Charles Flahault, l'association Groupe Ornithologique du Roussillon et l'association Mountain Wilderness, représentées par Me Balaguer, demandent à la cour :

1°) d'annuler le jugement du 21 décembre 2021 ;

2°) de mettre à la charge de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne une somme de 3 500 euros

au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

Sur la régularité du jugement :

- le jugement attaqué ne vise pas l'article 2 de la Constitution et la loi du 4 août 1994 en méconnaissance de l'article R. 741-2 du code de justice administrative ;
- le jugement contesté n'est pas suffisamment motivé en droit s'agissant des réponses apportées aux moyens fondés sur la méconnaissance des dispositions de la loi « montagne », sur le caractère erroné des projections démographiques, sur l'illégalité du zonage de la centrale solaire de Llo et sur les impacts des unités touristiques nouvelles sur le milieu naturel ;

Sur le bien-fondé du jugement :

- les communes membres de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne n'ont pas collaboré avec celle-ci pour l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal en méconnaissance de l'article L. 153-8 du code de l'urbanisme ;
- la communauté de communes Pyrénées-Catalanes, limitrophe, n'a pas été associée à l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal en violation des articles L. 132-9 et L. 132-11 du code de l'urbanisme ;
- le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables n'a pas été organisé dans l'ensemble des conseils municipaux des communes membres en méconnaissance de l'article L. 153-12 du code de l'urbanisme ;
- la procédure d'enquête publique est irrégulière en ce que les modalités d'organisation mises en œuvre n'ont pas permis une information suffisante du public ;
- le dossier d'enquête publique comportait un avis rédigé en langue catalane et non traduit en langue française en méconnaissance de l'article 2 de la Constitution et de la loi du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française ;
- la communauté de communes a institué des zones AU sans dérogation préfectorale et sans avis de la commission départementale des espaces naturels, agricoles et forestiers alors que son territoire n'est pas couvert par un schéma de cohérence territoriale ; les dérogations préfectorales ne figuraient en outre pas dans le dossier d'enquête publique ;
- les conclusions du commissaire enquêteur ne font pas l'objet d'un document séparé et ne sont pas suffisamment motivées au regard des observations du public ;
- la convocation des conseillers communautaires à la séance de l'organe délibérant du 19 décembre 2019 est irrégulière au regard des exigences prévues par les articles L. 2121-11 et L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales ;
- les modifications apportées au projet de plan local d'urbanisme intercommunal après l'enquête publique ne sont pas clairement identifiables, ne procèdent pas toutes de l'enquête publique et entraînent une modification de l'économie générale du projet ;
- le rapport de présentation est insuffisant s'agissant des prévisions démographiques, de la mobilisation des logements vacants, de la réhabilitation de l'immobilier de loisirs, du recensement du potentiel urbanisable au sein du tissu urbain, de l'analyse des capacités de stationnement, de la justification du choix des zones AU sur le plan environnemental et des incidences de l'urbanisation sur les espaces agricoles ;
- le rapport de présentation est également insuffisant en ce qu'il ne procède pas à l'analyse de la consommation d'espace sur les dix années précédentes ; l'objectif retenu dans le projet d'aménagement et de développement durables ne permet pas, en conséquence, une réelle modération de la consommation d'espace ;
- la communauté de communes n'a pas procédé à une évaluation suffisante des incidences des unités touristiques nouvelles de Porta et Err-Puigmal sur l'environnement, sur les zones du réseau Natura 2000 et sur la biodiversité ;
- les premiers juges ont commis une erreur de droit en exerçant un contrôle restreint au lieu d'un contrôle normal en ce qui concerne la compatibilité du plan local d'urbanisme intercommunal avec les dispositions de la loi « montagne » ;
- le plan en litige autorise l'urbanisation de zones agricoles à fort potentiel en méconnaissance de l'article L. 122-10 du code de l'urbanisme, alors que le besoin foncier n'est pas justifié au regard de la démographie et du potentiel du tissu urbain ;

- il autorise l'urbanisation de zones situées en discontinuité des bourgs, villages et hameaux en méconnaissance des dispositions de l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme au sein des communes de Latour-de-Carol, Egat et Bourg-Madame ;
- il autorise une consommation d'espace trop importante au bénéfice notamment des résidences secondaires en contradiction avec le principe d'équilibre et les objectifs de mixité sociale et fonctionnelle visés à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme ;
- il n'a pas été tenu compte du potentiel d'accueil des collectivités frontalières en méconnaissance de l'objectif d'harmonisation et du principe d'équilibre prévus respectivement par les articles L. 101-1 et L. 101-2 du code de l'urbanisme ;
- le règlement et les orientations d'aménagement et de programmation sont incohérents avec le projet d'aménagement et de développement durables s'agissant des déplacements, de la mixité sociale et fonctionnelle, des incidences sur l'activité agricole, de la maîtrise de l'urbanisation des hameaux et des impacts sur la biodiversité ;
- le plan local d'urbanisme intercommunal est incompatible avec la charte du Parc naturel régional des Pyrénées-Catalanes s'agissant des coupures d'urbanisation, de l'urbanisation linéaire le long des voies, de la densification et la réhabilitation du tissu urbain existant et du rééquilibrage entre les résidences principales et secondaires ;
- le classement du site de la centrale solaire de Llo en zone naturelle est illégal au regard des articles R. 151-24 et L. 151-11 du code de l'urbanisme ;
- le plan prévoit la création de zones 1AU sans tenir compte des capacités limitées de la station d'épuration de Puigcerda en méconnaissance de l'objectif d'harmonisation visé à l'article L. 101-1 du code de l'urbanisme et de l'article R. 151-20 de ce code ; l'institution de ces zones 1AU est dès lors entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 28 octobre 2022 et le 1er mars 2023, la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne, représentée par la SCP HG & C avocats, conclut, dans le dernier état de ses écritures :

1°) au rejet de la requête d'appel ;

2°) au rejet de la demande de première instance ;

3°) à titre subsidiaire, au sursis à statuer sur le fondement des dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, à l'annulation partielle du plan en litige sur le même fondement ou à la modulation des effets de l'annulation dans le temps ;

4°) à ce que soit mise à la charge solidaire des associations requérantes une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 2 mars 2023, la clôture de l'instruction a été fixée en dernier lieu au 23 mars 2023.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution et son Préambule ;
- la convention relative à l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice en matière d'environnement signée à Aarhus le 25 juin 1998 ;
- la directive 2001/42/CE du Parlement et du Conseil du 27 juin 2001 ;
- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de l'urbanisme ;
- la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 ;

- la loi n° 94-665 du 4 août 1994 ;
- la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 ;
- l'ordonnance du 25 août 1539 sur le fait de la justice ;
- 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 Balaguer, représentant les associations requérantes ;
- et les observations de Me Henry, représentant la communauté de communes intimée.

Considérant ce qui suit :

Le conseil communautaire de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne (Pyrénées-Orientales) a prescrit, le 21 décembre 2015, puis le 26 juillet 2016, l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de schéma de cohérence territoriale, pour remplacer les plans d'occupation des sols et les plans locaux d'urbanisme jusqu'alors applicables sur le territoire des dix-neuf communes membres de cet établissement public de coopération intercommunale. La même assemblée a arrêté le projet de plan par une délibération du 3 juin 2019 et approuvé ledit plan, à l'issue d'une enquête publique, par une délibération du 19 décembre 2019. Le recours gracieux présenté notamment par les associations Bien Vivre en Pyrénées-Catalanes, Cerca Nature, Charles Flahault, Groupe Ornithologique du Roussillon et Mountain Wilderness contre la délibération du 19 décembre 2019 a été rejeté par le président de l'établissement public de coopération intercommunale par une décision du 4 mai 2020. Les cinq associations susmentionnées ont saisi le tribunal administratif de Montpellier d'une demande tendant à l'annulation de la délibération du 19 décembre 2019 ainsi que de la décision du 4 mai 2020. Par la présente requête, les mêmes associations relèvent appel du jugement du 21 décembre 2021 par lequel ledit tribunal administratif a rejeté leur demande. Sur la régularité du jugement attaqué :

En premier lieu, aux termes de l'article R. 741-2 du code de justice administrative : « La décision (...) contient le nom des parties, l'analyse des conclusions et mémoires ainsi que les visas des dispositions législatives ou réglementaires dont elle fait application. ».

Il ressort des pièces du dossier que les eaux usées rejetées depuis les communes de Dorres, Angoustrine-Villeneuve-les-Escalades, Ur, Bourg-Madame, Estavar, Saillagouse, Llo, Err et Sainte-Léocadie, membres de communauté de communes Pyrénées-Cerdagne, sont traitées par une station d'épuration implantée sur le territoire de la commune de Puigcerda (Espagne) et placée sous la responsabilité du conseil de la comarque de Cerdagne. Lors de l'enquête publique relative au plan local d'urbanisme intercommunal en litige, l'avis rendu par cette assemblée le 5 septembre 2019 en sa qualité de gestionnaire de la station d'épuration a été joint au dossier soumis à enquête dans sa version originelle rédigée en langue catalane, sans être assorti d'une version traduite en langue française. Il ressort de la procédure de première instance que les associations requérantes avaient soutenu devant le tribunal administratif de Montpellier que l'absence de traduction de l'avis du conseil comarcal de Cerdagne en français constituait une irrégularité au regard notamment de l'article 2 de la Constitution et de la loi du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française. Les premiers juges ont estimé, au point 5 du jugement litigieux, que l'absence de traduction de l'avis en cause constituait une irrégularité entachant le dossier d'enquête publique, mais ils n'ont mentionné, ni dans les visas, ni dans les motifs de leur décision, les textes dont ils ont fait application pour caractériser cette irrégularité. Par suite, les associations requérantes sont fondées à soutenir que le jugement méconnaît les dispositions précitées de l'article R. 741-2 du code de justice administrative dans cette mesure.

En second lieu, aux termes des dispositions de l'article L. 9 du code de justice administrative : « Les jugements sont motivés. ».

D'une part, il ressort des termes du jugement attaqué que le tribunal administratif de Montpellier a visé les moyens soulevés par les associations requérantes tirés du non-respect de la loi « montagne » et de l'inexactitude des prévisions démographiques. Les premiers juges ont répondu à ces moyens de manière circonstanciée aux points 14 à 17 en relevant notamment que lesdites associations ne pouvaient pas utilement se prévaloir de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme, lequel avait été abrogé le 1er janvier 2016. Il ressort également de la motivation du jugement contesté que le tribunal y a mentionné avec une précision suffisante, aux points 32 et 33, les dispositions législatives et réglementaires du code de l'environnement sur lesquelles il s'est fondé pour écarter, aux points 34 à 38, les moyens par lesquels les associations requérantes remettaient en cause la légalité des unités touristiques nouvelles de Porta et Err-Puigmal créées par le plan local d'urbanisme intercommunal. Les premiers juges avaient en outre déjà cité, au point 11, les dispositions de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme régissant le contenu de l'évaluation environnementale. Par conséquent, les associations appelantes ne sont pas fondées à soutenir que le jugement serait insuffisamment motivé en droit sur ces trois points.

D'autre part et en revanche, alors que les associations requérantes avaient soutenu en première instance que le plan local d'urbanisme intercommunal en litige était entaché d'une illégalité en tant qu'il classait en zone naturelle le site occupé par la centrale solaire de Llo, les premiers juges se sont bornés à répondre, au point 28, que la nature de cet équipement public ne s'opposait pas au classement des parcelles concernées en zone naturelle, sans préciser les textes sur lesquels ils se sont fondés pour écarter le moyen ainsi invoqué. Il s'ensuit que le jugement litigieux doit être regardé comme insuffisamment motivé en droit sur ce dernier point.

Les irrégularités relevées aux points 3 et 6 du présent arrêt n'affectent la régularité du jugement attaqué que pour sa partie divisible statuant sur les conclusions au soutien desquelles les associations pouvaient utilement soulever les moyens tirés, d'une part, de l'irrégularité de l'absence de traduction de l'avis du conseil comarcal de Cerdagne en français et, d'autre part, de l'illégalité du classement du site de la centrale solaire de Llo en zone naturelle. Dès lors, le jugement critiqué ne doit être annulé comme irrégulier qu'en tant qu'il statue sur les conclusions relatives au territoire des neuf communes raccordées à la station d'épuration de Puigcerda, parmi lesquelles figure la commune de Llo, ainsi qu'il a été mentionné au point 3 ci-dessus.

Il en résulte qu'il y a lieu pour la cour de statuer, par la voie de l'évocation, sur les conclusions tendant à l'annulation de la délibération et de la décision en litige en tant qu'elles portent sur les communes de Dorres, Angoustrine-Villeneuve-les-Escaldes, Ur, Bourg-Madame, Estavar, Saillagouse, Llo, Err et Sainte-Léocadie et, par la voie de l'effet dévolutif, sur le surplus des conclusions à fin d'annulation présentées par les associations requérantes.

Sur la légalité du plan local d'urbanisme intercommunal :

En ce qui concerne la procédure d'élaboration du plan :

En premier lieu, aux termes de l'article L. 123-6 du code de l'urbanisme en vigueur jusqu'au 1er janvier 2016, dont les dispositions sont désormais reprises à l'article L. 153-8 du même code : « Le plan local d'urbanisme est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'établissement public de coopération intercommunale lorsqu'il est doté de la compétence en matière de plan local d'urbanisme, en collaboration avec les communes membres. L'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale arrête les modalités de cette collaboration après avoir réuni une conférence intercommunale rassemblant, à l'initiative de son président, l'ensemble des maires des communes membres. / (...) ».

Il ressort des pièces du dossier que la communauté de communes intimée exerce la compétence relative au plan local d'urbanisme intercommunal en application de ses statuts modifiés le 15 septembre 2015. Par sa délibération du 21 décembre 2015 évoquée au point 1 du présent arrêt, l'organe délibérant de la communauté de communes a notamment arrêté, après une réunion de la conférence intercommunale des maires organisée le même jour, les modalités de la collaboration avec les communes membres en vue de l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal. Il y était prévu la tenue de deux réunions de la conférence intercommunale et la mise en place d'une commission composée d'élus communaux ainsi que d'un comité de pilotage regroupant les vice-présidents de la communauté de communes et l'ensemble des maires. La même

délibération précisait les modalités de travail entre l'établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres à chaque étape de la procédure d'élaboration du plan. Il ressort des termes de la délibération du 3 juin 2019 et de celle du 19 décembre 2019 que les modalités de collaboration ainsi prévues ont bien été mises en œuvre tout au long de la procédure, que plus de trois cents réunions ont été organisées avec les élus communaux, que la commission relative au plan local d'urbanisme intercommunal s'est réunie à sept reprises et le comité de pilotage à trois reprises et que l'approbation du plan a été précédée d'une nouvelle réunion de la conférence intercommunale des maires organisée le 9 décembre 2019. Par suite, le moyen tiré de l'absence de collaboration avec les communes ne peut qu'être écarté.

En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 132-8 du code de l'urbanisme : « Pour l'élaboration des schémas de cohérence territoriale, sont en outre associés (...) : / 2° Les établissements publics chargés de l'élaboration, de la gestion et de l'approbation des schémas de cohérence territoriale limitrophes. / (...) ». Selon l'article L. 123-9 du même code : « Pour l'élaboration des plans locaux d'urbanisme sont également associés (...) : / 3° Les établissements publics chargés de l'élaboration, de la gestion et de l'approbation des schémas de cohérence territoriale limitrophes du territoire objet du plan lorsque ce territoire n'est pas couvert par un schéma de cohérence territoriale. ». L'article L. 132-11 de ce même code mentionne que : « Les personnes publiques associées : / 1° Reçoivent notification de la délibération prescrivant l'élaboration du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme ; / 2° Peuvent, tout au long de cette élaboration, demander à être consultées sur le projet de schéma de cohérence territoriale ou de plan local d'urbanisme ; / 3° Emettent un avis, qui est joint au dossier d'enquête publique, sur le projet de schéma ou de plan arrêté. (...) ».

Il ressort des pièces du dossier que le territoire de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne est limitrophe de celui de la communauté de communes Pyrénées-Catalanes, laquelle est en charge de l'élaboration, de la gestion et de l'approbation du schéma de cohérence territoriale sur son périmètre. L'établissement public de coopération intercommunale intimé a justifié, par les pièces produites en appel, avoir notifié la délibération du 21 décembre 2015 à la communauté de communes Pyrénées-Catalanes, l'avoir invitée à plusieurs réunions de travail pendant la procédure d'élaboration de son plan local d'urbanisme intercommunal et lui avoir transmis pour avis le projet de plan arrêté le 3 juin 2019. Dans ces conditions, le moyen tiré de l'absence d'association de la communauté de communes limitrophe doit être écarté.

En troisième lieu, selon l'article L. 153-12 du code de l'urbanisme : « Un débat a lieu au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale et des conseils municipaux ou du conseil municipal sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables mentionné à l'article L. 151-5, au plus tard deux mois avant l'examen du projet de plan local d'urbanisme. ». Il résulte de ces dispositions que les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables doivent faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour d'une séance se tenant au moins deux mois avant l'examen du projet de plan local d'urbanisme et que les membres des assemblées doivent être mis à même discuter utilement, à cette occasion, des orientations générales envisagées.

La communauté de communes intimée a versé au dossier les délibérations relatant les débats organisés au sein de l'ensemble des conseils municipaux de ses communes membres sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables du plan local d'urbanisme intercommunal. Il en ressort que les débats en cause se sont tenus entre le 2 et le 20 mars 2017 suivant les communes, avant le débat organisé sur le même thème au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale le 23 mars suivant, soit plus de deux ans avant l'examen du projet de plan le 3 juin 2019. Il ressort des termes mêmes de ces délibérations que les membres des assemblées ont été informés des orientations proposées et qu'ils ont été mis à même d'en discuter utilement. En conséquence, le moyen tiré de l'absence de débats au sein des conseils municipaux ne peut qu'être également écarté.

En ce qui concerne l'organisation de l'enquête publique :

En premier lieu, aux termes de l'article 6 de la convention signée à Aarhus le 25 juin 1998 : « (...) / 2. Lorsqu'un processus décisionnel touchant l'environnement est engagé, le public concerné est informé comme il convient, de manière efficace et en temps voulu, par un avis au public ou individuellement, selon le cas, au

début du processus. / 3. Pour les différentes étapes de la procédure de participation du public, il est prévu des délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public conformément au paragraphe 2 ci-dessus et pour que le public se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement. / 4. Chaque partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence. / (...) ».

L'article 7 de la Charte de l'environnement dispose que : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. ». L'article L. 123-1 du code de l'environnement mentionne que : « L'enquête publique a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement mentionnées à l'article L. 123-2. ». Selon l'article L. 123-12 du même code : « Le dossier d'enquête publique est mis en ligne pendant toute la durée de l'enquête. Il reste consultable, pendant cette même durée, sur support papier en un ou plusieurs lieux déterminés dès l'ouverture de l'enquête publique. Un accès gratuit au dossier est également garanti par un ou plusieurs postes informatiques dans un lieu ouvert au public. ». L'article R. 123-10 du même code ajoute que : « Les jours et heures, ouvrables ou non, où le public pourra consulter gratuitement l'exemplaire du dossier et présenter ses observations et propositions sont fixés de manière à permettre la participation de la plus grande partie de la population, compte tenu notamment de ses horaires normaux de travail. (...) ».

Il ressort des pièces du dossier que le président de la communauté de communes a prescrit l'ouverture de l'enquête publique par un arrêté du 27 août 2019 dont les articles 5 à 7 précisaient les modalités de consultation du dossier et de participation du public. Le rapport remis par le commissaire enquêteur le 1er décembre 2019 confirme que les modalités prévues par l'arrêté en cause ont été respectées. Le dossier a pu être ainsi consulté, d'une part, au siège de la communauté de communes en version papier et sur un poste informatique et, d'autre part, dans les locaux de chacune des dix-neuf communes sur des postes informatiques, aux jours et heures habituels d'ouverture. Les associations appelantes n'apportent aucun élément de nature à laisser présumer que la participation de la population aurait été entravée par la mise à disposition d'un seul dossier papier en un lieu unique, alors que l'arrêté permettait également d'en obtenir copie moyennant paiement des frais de reprographie et que les habitants pouvaient en outre accéder librement au dossier à tout moment sur le site internet de la communauté de communes. Il ne ressort d'aucune pièce du dossier que la somme de 600 euros prévue au titre des frais de reprographie, pour importante qu'elle soit, aurait excédé le coût réel de reproduction du dossier. Il ressort par ailleurs des pièces du dossier que le commissaire enquêteur a tenu six permanences au mois d'octobre 2019, les deux premières au siège de l'établissement public de coopération intercommunale et les quatre autres dans les locaux de mairies réparties de manière équilibrée sur les bassins de vie composant le territoire. Ainsi, les modalités d'organisation de l'enquête publique ont été suffisantes pour permettre au public de prendre connaissance du dossier et de présenter ses observations sur le projet de plan. Dans ces conditions, les associations requérantes ne sont pas fondées à soutenir que les stipulations et dispositions mentionnées aux points 15 et 16 ci-dessus auraient été méconnues. Elles ne peuvent par ailleurs utilement se prévaloir de l'article 4 de la directive 2001/42/CE, lequel a été transposé dans la législation interne.

En deuxième lieu, aux termes de l'article 2 de la Constitution : « La langue de la République est le français. (...) ». L'article 1er de la loi du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française dispose que : « Langue de la République en vertu de la Constitution, la langue française est un élément fondamental de la personnalité et du patrimoine de la France. / Elle est la langue de l'enseignement, du travail, des échanges et des services publics. (...) ». Selon l'article L. 111-1 du code des relations entre le public et l'administration : « L'usage de la langue française est prescrit dans les échanges entre le public et l'administration, conformément aux dispositions de la loi n° 94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française. ». Il résulte de ces dispositions que l'usage du français s'impose aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public.

L'article L. 123-13 du code de l'environnement prévoit que : « I. - Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête conduit l'enquête de manière à permettre au public de disposer d'une information complète sur le

projet, plan ou programme, et de participer effectivement au processus de décision. / II. - Pendant l'enquête (...) il peut en outre : / - recevoir toute information et, s'il estime que des documents sont utiles à la bonne information du public, demander au maître d'ouvrage de communiquer ces documents au public ; / (...) ».

S'il appartient à l'autorité administrative de procéder à l'organisation de l'enquête publique dans les conditions prévues par les dispositions du code de l'environnement, la méconnaissance de ces dispositions n'est de nature à vicier la procédure et donc à entraîner l'illégalité de la décision prise à l'issue de l'enquête que si elle n'a pas permis une bonne information de l'ensemble des personnes intéressées ou si elle a été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur la décision administrative.

Il a été exposé au point 3 du présent arrêt que les eaux usées provenant de neuf communes membres de communauté de communes intimée étaient évacuées en vue de leur assainissement vers une station d'épuration située sur le territoire de la commune espagnole de Puigcerda. Il ressort des pièces du dossier que le président de la communauté de communes a consulté le conseil de la comarque de Cerdagne, autorité responsable de la gestion de cette station, pour recueillir son avis sur le projet de plan local d'urbanisme intercommunal comme le lui imposait l'article L. 104-7 du code de l'urbanisme. Il ressort de ces mêmes pièces que, par son avis du 5 septembre 2019, le conseil comarcal de Cerdagne s'est prononcé défavorablement sur le projet de plan en estimant que la station d'épuration de Puigcerda présentait un état de saturation rendant impossible le raccordement à cet ouvrage des nouvelles zones à urbaniser prévues par le projet sur le territoire des neuf communes intéressées. Il n'est pas contesté que l'avis dudit conseil a bien été joint au dossier soumis à l'enquête publique conformément aux exigences de l'article R. 123-8 du code de l'environnement, mais qu'il n'y figurait que dans sa version originelle rédigée en langue catalane, sans être accompagné d'une version traduite en langue française. Si les associations requérantes ne peuvent utilement invoquer à cet égard l'ordonnance du 25 août 1539 dite de Villers-Cotterêts, laquelle ne concerne que les décisions de justice, elles sont en revanche fondées à soutenir que l'absence de traduction de l'avis en langue française constitue une irrégularité au regard des dispositions énoncées au point 18.

Il ressort toutefois des pièces du dossier que les problèmes liés à la saturation de la station d'épuration de Puigcerda étaient évoqués dans plusieurs autres pièces du dossier soumis à l'enquête publique, notamment dans les annexes sanitaires du projet de plan local d'urbanisme intercommunal, lesquelles indiquaient que l'installation était en limite de capacité, ainsi que dans les délibérations adoptées par les conseils municipaux de Dorres et Estavar en mars 2017 sur le projet d'aménagement et de développement durables et dans l'avis rendu par le préfet des Pyrénées-Orientales le 2 septembre 2019 sur le projet de plan, lequel invitait l'établissement public de coopération intercommunale à réétudier la capacité de l'ouvrage à prendre en charge l'urbanisation existante et projetée et à identifier les alternatives possibles. Il ressort en outre du rapport du commissaire enquêteur que plusieurs observations ont été émises lors de l'enquête publique sur la thématique de l'assainissement des eaux usées, notamment par la commune de Palau-de-Cerdagne et par l'association Bien Vivre en Pyrénées-Catalanes, à la suite desquelles le président de la communauté de communes s'est engagé à compléter les annexes sanitaires du plan local d'urbanisme intercommunal à cet égard. Le commissaire enquêteur a d'ailleurs assorti son avis favorable d'une réserve tendant à ce que le porteur de projet apporte des éléments techniques supplémentaires concernant la situation de la station d'épuration de Puigcerda.

Eu égard à l'ensemble des éléments qui précèdent, il n'apparaît pas que l'absence de traduction de l'avis du conseil comarcal de Cerdagne en langue française au sein du dossier soumis à l'enquête publique ait été de nature à nuire à la bonne information des personnes intéressées ou à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, partant, sur le contenu du plan approuvé. Par voie de conséquence, l'irrégularité relevée au point 21 est sans incidence sur la légalité de la délibération en litige. Pour les mêmes motifs, les associations appelantes ne sont pas fondées à soutenir que le commissaire enquêteur aurait méconnu les dispositions de l'article L. 123-13 du code de l'environnement mentionnées au point 19 en s'abstenant de demander à la communauté de communes de mettre à disposition une version traduite de l'avis.

En troisième lieu, selon l'article L. 142-4 du code de l'urbanisme dans sa rédaction applicable au litige : « Dans les communes où un schéma de cohérence territoriale n'est pas applicable : / 1° Les zones à urbaniser délimitées après le 1er juillet 2002 ainsi que les zones naturelles, agricoles ou forestières d'un plan local

d'urbanisme ou d'un document en tenant lieu ne peuvent être ouvertes à l'urbanisation à l'occasion de l'élaboration ou d'une procédure d'évolution d'un document d'urbanisme ; / (...) ». Selon l'article L. 142-5 du même code : « Il peut être dérogé à l'article L. 142-4 avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat après avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (...). La dérogation ne peut être accordée que si l'urbanisation envisagée ne nuit pas à la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers ou à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques, ne conduit pas à une consommation excessive de l'espace, ne génère pas d'impact excessif sur les flux de déplacements et ne nuit pas à une répartition équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services. (...) ».

Il ressort des pièces du dossier que la communauté de communes intimée a saisi le préfet des Pyrénées-Orientales, le 11 juin 2019, pour solliciter des dérogations au principe de l'urbanisation limitée en vue de la création de plusieurs zones urbaines ou à urbaniser au sein de son plan local d'urbanisme. Il en ressort également que la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers a été consultée sur les demandes ainsi présentées et qu'elle a émis un avis favorable pour toutes les zones concernées à l'exception de l'une d'entre elles. Par une décision du 10 octobre 2019, le préfet a accordé les dérogations sollicitées par la communauté de communes, sauf pour quatre zones. Il ressort notamment du rapport du commissaire enquêteur que le dossier soumis à l'enquête publique comportait bien la décision du préfet, ainsi que le recours gracieux présenté par la communauté de communes le 31 octobre 2019 contre cette décision. Par une nouvelle décision prise le 4 décembre suivant, le préfet a partiellement fait droit à ce recours gracieux en acceptant les dérogations pour deux zones supplémentaires. Il ne ressort d'aucune pièce du dossier que, par la délibération en litige, le conseil communautaire aurait institué des zones répondant aux critères prévus par l'article L. 142-4 du code de l'urbanisme sans avoir obtenu les dérogations requises en vertu de l'article L. 142-5 du même code. En particulier et contrairement à ce que soutiennent les associations requérantes, le préfet a accordé par sa seconde décision susmentionnée la dérogation nécessaire pour l'extension du hameau de Rohet sur le territoire de la commune de Llo. Ainsi, la procédure n'est entachée d'aucune irrégularité au regard des dispositions citées au point précédent.

En quatrième lieu, aux termes de l'article L. 123-15 du code de l'environnement : « Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête rend son rapport et ses conclusions motivées dans un délai de trente jours à compter de la fin de l'enquête. (...) / Le rapport doit faire état des observations et propositions qui ont été produites pendant la durée de l'enquête ainsi que des réponses éventuelles du maître d'ouvrage. / (...) ». Selon l'article R. 123-19 du même code : « Le commissaire enquêteur (...) établit un rapport qui relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies. / Le rapport comporte le rappel de l'objet du projet, plan ou programme, la liste de l'ensemble des pièces figurant dans le dossier d'enquête, une synthèse des observations du public, une analyse des propositions produites durant l'enquête et, le cas échéant, les observations du responsable du projet, plan ou programme en réponse aux observations du public. Le commissaire enquêteur (...) consigne, dans une présentation séparée, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables, favorables sous réserves ou défavorables au projet. / (...) ». Ces dispositions n'obligent pas le commissaire enquêteur à répondre à chacune des observations présentées lors de l'enquête, mais lui imposent d'indiquer, au moins sommairement, en donnant son avis personnel, les raisons déterminant le sens de cet avis. En outre, au regard du devoir d'impartialité qui s'impose au commissaire enquêteur, ses conclusions ne sauraient être dictées par un intérêt personnel ou un parti pris initial.

Il ressort des pièces du dossier que le commissaire enquêteur désigné pour mener l'enquête publique relative au plan local d'urbanisme intercommunal en litige a remis son rapport et ses conclusions le 1er décembre 2019. Dans son rapport, le commissaire enquêteur a listé l'ensemble des avis émis par les personnes publiques associées en indiquant leur sens et a synthétisé les observations présentées par le public en les regroupant par thématiques. Ledit rapport comporte en annexe un tableau énonçant le contenu précis de chacune des contributions, notamment celles des associations requérantes, ainsi que les réponses apportées à chacune d'elles par la communauté de communes. Le commissaire enquêteur a exposé ensuite ses commentaires personnels sur chacun des avis et sur les thématiques abordées par le public, ainsi que sur les réponses émanant du porteur de projet. Dans le paragraphe séparé consacré à ses conclusions, le commissaire enquêteur a mentionné les principales raisons le conduisant à émettre un avis favorable sur le projet de plan,

assorti de quatre réserves et de trois recommandations. Dès lors, le rapport du commissaire enquêteur satisfait aux exigences des dispositions précitées. Enfin, si les associations requérantes ont mis en doute l'impartialité du commissaire enquêteur dans leurs mémoires de première instance, le reproche ainsi formulé n'est assorti d'aucune précision et les pièces du dossier ne font apparaître aucun parti pris particulier de la part de l'intéressé.

En ce qui concerne la convocation du conseil communautaire :

L'article L. 5211-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction applicable au litige, mentionne que : « Les dispositions du chapitre Ier du titre II du livre Ier de la deuxième partie relatives au fonctionnement du conseil municipal sont applicables au fonctionnement de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale, en tant qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions du présent titre. / Pour l'application des dispositions des articles (...) L. 2121-11, L. 2121-12 (...), ces établissements sont soumis aux règles applicables aux communes de 3 500 habitants et plus s'ils comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus. Ils sont soumis aux règles applicables aux communes de moins de 3 500 habitants dans le cas contraire. ». Selon l'article L. 2121-11 du même code : « Dans les communes de moins de 3 500 habitants, la convocation est adressée trois jours francs au moins avant celui de la réunion. / (...) ». Selon l'article L. 2121-12 du même code : « Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal. / Le délai de convocation est fixé à cinq jours francs. / (...) ».

La communauté de communes Pyrénées-Cerdagne n'incluant aucune commune de 3 500 habitants ou plus, les règles applicables pour la convocation de son organe délibérant sont celles prévues par l'article L. 2121-11 du code général des collectivités territoriales et non pas celles de son article L. 2121-12, invoqué à tort par les associations requérantes. Les pièces produites par l'établissement public de coopération intercommunale intimé attestent de ce que les convocations pour la séance du conseil communautaire prévue le 19 décembre 2019 ont été adressées aux membres de l'assemblée le 13 décembre 2019, soit dans le respect du délai de trois jours imposé par l'article L. 2121-11. Les courriels envoyés aux conseillers comportaient en pièce jointe l'ordre du jour mentionnant l'approbation du plan local d'urbanisme intercommunal valant schéma de cohérence territoriale et précisait que les documents correspondants étaient accessibles sur le site internet de la communauté de communes via un lien spécifique. Bien que l'exigence d'une note explicative de synthèse ne s'imposât pas en l'espèce, il ressort de ces mêmes pièces qu'une telle note a été mise à disposition des élus et les associations requérantes n'apportent pas le moindre commencement de preuve au soutien de leurs allégations selon lesquelles ladite note n'aurait pas été accessible. Il n'est par ailleurs pas même soutenu que des membres du conseil communautaire auraient sollicité des informations complémentaires sur l'ordre du jour de la séance et qu'ils se seraient vu opposer un refus. Par suite, le moyen tiré de l'irrégularité de la convocation des conseillers communautaires ne peut qu'être écarté.

En ce qui concerne les modifications post-enquête publique :

L'article L. 153-21 du code de l'urbanisme dispose que : « A l'issue de l'enquête, le plan local d'urbanisme, éventuellement modifié pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public et du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête, est approuvé par : / 1° L'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à la majorité des suffrages exprimés après que les avis qui ont été joints au dossier, les observations du public et le rapport du commissaire ou de la commission d'enquête aient été présentés lors d'une conférence intercommunale rassemblant les maires des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale ; / (...) ».

Le projet de plan local d'urbanisme ne peut subir de modifications, entre la date de sa soumission à l'enquête publique et celle de son approbation, qu'à la double condition que ces modifications ne remettent pas en cause l'économie générale du projet et qu'elles procèdent de l'enquête. Doivent être regardées comme procédant de l'enquête les modifications destinées à tenir compte des réserves et recommandations du commissaire enquêteur, des observations du public et des avis émis par les autorités consultées et joints au dossier de l'enquête.

Il ressort des pièces du dossier que, contrairement à ce que soutiennent les associations requérantes, les modifications apportées par le conseil communautaire au projet de plan local d'urbanisme intercommunal postérieurement à l'enquête publique sont clairement identifiables dans le tableau de synthèse annexé à la délibération du 19 décembre 2019.

D'une part, s'il est vrai que la délibération contestée a approuvé la création d'un nouvel emplacement réservé sur le territoire de la commune d'Ur pour la desserte routière de l'hôpital de Puigcerda, il ressort du tableau de synthèse sus-évoqué que l'institution de cette servitude avait été proposée au cours de l'enquête publique par le maire de cette commune. La modification ainsi intervenue par rapport au projet de plan arrêté procédait donc de l'enquête publique. Par ailleurs, si les associations appelantes contestent la régularité du rattachement de la parcelle cadastrée A 673 à la zone UB sur le territoire de la commune de Latour-de-Carol, il ressort des pièces du dossier, notamment du document établi par la communauté de communes à l'appui de la saisine de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, que la parcelle en cause était déjà classée en zone UB dans le projet de plan arrêté et que son zonage n'a donc pas été modifié à l'issue de l'enquête publique.

D'autre part, les associations requérantes relèvent que, par la délibération en litige, le conseil communautaire a notamment approuvé la modification du zonage du supermarché de Bourg-Madame, la suppression des réseaux dans l'unité touristique nouvelle d'Err-Puigmal, la modification du zonage d'une parcelle à Dorres, la réduction de la zone 1AU ainsi que la suppression d'un emplacement réservé à Llo, l'ajout de précisions sur la station d'épuration de Puigcerda, la modification d'un emplacement réservé à Estavar, la réduction des zones 2AU à Valcebollère, la création d'un nouvel emplacement réservé à Ur et la modification du règlement applicable à la zone agricole concernant les extensions et les annexes. En se bornant à énumérer les évolutions ponctuelles ainsi apportées par la communauté de communes à son projet de plan local d'urbanisme intercommunal à l'issue de l'enquête publique, alors que, même prises dans leur ensemble, lesdites évolutions ne traduisent aucun changement dans le parti d'aménagement retenu, les associations requérantes ne démontrent pas que le conseil communautaire aurait irrégulièrement modifié l'économie générale du projet postérieurement à cette enquête.

En ce qui concerne le contenu du rapport de présentation :

L'article L. 151-4 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable au présent litige en application du II de l'article 37 de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement de l'aménagement et du numérique, mentionne que : « 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. En zone de montagne, ce diagnostic est établi également au regard des besoins en matière de réhabilitation de l'immobilier de loisir et d'unités touristiques nouvelles. / 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 des dynamiques économiques et démographiques. / Il établit un inventaire des capacités de stationnement de véhicules motorisés, de véhicules hybrides et électriques et de vélos des parcs ouverts au public et des possibilités de mutualisation de ces capacités. ». De plus, aux termes de l'article L. 151-5 du même code : « Le projet d'aménagement et de développement durables (...) fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain. (...) ».

L'article R. 151-1 du même code dispose que : « Pour l'application de l'article L. 151-4, le rapport de présentation : / 1° Expose les principales conclusions du diagnostic sur lequel il s'appuie (...) / 2° Analyse les capacités de densification et de mutation des espaces bâtis (...) / 3° Analyse l'état initial de l'environnement, expose la manière dont le plan prend en compte le souci de la préservation et de la mise en valeur de l'environnement ainsi que les effets et incidences attendus de sa mise en œuvre sur celui-ci. ». En outre, aux termes de l'article R. 151-3 du même code : « Au titre de l'évaluation environnementale lorsqu'elle est requise, le rapport de présentation : / (...) / 2° Analyse les perspectives d'évolution de l'état initial de l'environnement en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan ; / 3° Expose les conséquences éventuelles de l'adoption du plan sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement, en particulier l'évaluation des incidences Natura 2000 mentionnée à l'article L. 414-4 du code de l'environnement ; / 4° Explique les choix retenus mentionnés au premier alinéa de l'article L. 151-4 au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national ; / 5° Présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser, s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement ; / (...) ».

D'une part, le rapport de présentation du plan local d'urbanisme intercommunal en litige expose en son cahier n° 5, intitulé « Justifications », les éléments retenus par ses auteurs pour établir ses prévisions démographiques sur la période couverte par le plan, à partir des statistiques contenues dans le diagnostic socio-économique joint en annexe à ce rapport. Il en ressort qu'après une baisse de sa population au cours de la première moitié du XXème siècle, le territoire constituant aujourd'hui le périmètre de la communauté de communes a connu une nette progression démographique entre 1962 et 2008, passant de 5 634 à 8 880 habitants, avant de revenir à une tendance légèrement négative conduisant à une population de 8 705 habitants en 2015. Il en ressort également que le territoire intercommunal est impacté par un phénomène récent d'arrivée de ressortissants espagnols provenant des territoires frontaliers et notamment de la ville de Puigcerda et ses environs en raison d'un marché immobilier tendu dans cette ville. Sur la base de ces constatations, les auteurs du plan local d'urbanisme intercommunal ont retenu un scénario démographique prévoyant une hausse de population de 0,8 % par an, intermédiaire entre la hausse annuelle de 1,1 % observée entre 1999 et 2008 et la baisse annuelle de 0,3 % relevée à partir de 2008. En prenant en compte deux bases de données distinctes, ils en ont déduit que la population de la communauté de communes pourrait se situer dans une fourchette comprise entre 9 417 et 10 217 habitants à l'horizon de l'année 2038, ce qui rendrait nécessaire la réalisation de 1 816 à 1 990 nouveaux logements en y incluant 60 % de résidences secondaires compte tenu de l'attractivité touristique du secteur. Le rapport de présentation explique ainsi avec une précision suffisante les projections démographiques retenues par la communauté de communes, lesquelles n'apparaissent pas irréalistes au regard du diagnostic et des perspectives économiques.

D'autre part, le rapport de présentation analyse la structure du parc de logements sur le territoire intercommunal et relève que le taux de logements vacants, globalement faible, est néanmoins préoccupant au sein de cinq communes. Il précise que les actions pour remédier à la vacance des logements restent complexes, mais que les règles architecturales inscrites dans le règlement ont été assouplies pour favoriser les réhabilitations, que les communes procèdent à des rachats de terrains dans ce même objectif et que la communauté de communes a engagé une réflexion sur la mise en œuvre d'une action du type « opération programmée d'amélioration de l'habitat ». Le rapport de présentation analyse également la capacité d'accueil touristique et relève le besoin de rénovation du parc immobilier de loisirs vieillissant. Il mentionne à cet égard l'existence d'un projet de plateforme pour la requalification des hébergements touristiques au niveau du Parc naturel régional des Pyrénées-Catalanes. Le cahier n° 2 du rapport de présentation, consacré à l'analyse des capacités de densification du tissu urbain existant, repose sur une étude détaillée réalisée par l'Agence d'urbanisme catalane, laquelle met en évidence, pour chacune des communes, le potentiel de densification dans les dents creuses, par division parcellaire, par mutation ou par reconstruction. En se bornant à reproduire les cartes issues de ladite étude et en y identifiant des parcelles non construites non répertoriées par cette étude, les associations requérantes n'établissent pas l'insuffisance de l'analyse de densification ainsi produite, laquelle a été conduite selon une méthodologie précise excluant certaines catégories de parcelles pour des raisons objectives et justifiées tenant notamment à la prise en compte de risques naturels. Le rapport de présentation analyse également les capacités de stationnement des parcs publics sur l'ensemble du territoire, lesquelles suffisent à répondre aux besoins, tout en rappelant les mesures

prévues dans les orientations d'aménagement et de programmation pour promouvoir la mutualisation des espaces de stationnement dans les zones à urbaniser.

Par ailleurs, le rapport de présentation indique, tant dans son cahier n° 5 que dans son cahier n° 6 consacré à l'évaluation environnementale, que les orientations retenues par les auteurs du plan local d'urbanisme intercommunal ont conduit à réduire la superficie totale des secteurs classés en zones urbaines et à urbaniser de plus de 300 hectares par rapport aux plans locaux d'urbanisme et plans d'occupation des sols communaux précédemment en vigueur et que le choix des nouvelles zones urbanisables a pris en considération les enjeux environnementaux, notamment les boisements, les cours d'eau, les paysages et les zones humides. Le cahier n° 6 présente à cet égard, dans sa partie 7, une analyse détaillée des incidences environnementales pour chacune des zones à urbaniser retenues dans le document d'urbanisme en précisant l'état initial de la zone, les options retenues par le plan en vue de leur aménagement, les incidences résiduelles sur l'environnement et les mesures prévues pour les réduire ou les compenser. En se bornant à se référer à l'avis rendu par la mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie le 12 septembre 2019, alors que le cahier n° 6 a été complété au regard des préconisations de cette mission, les associations appelantes ne démontrent pas l'insuffisance du rapport de présentation s'agissant de la justification des impacts environnementaux.

En outre, le rapport de présentation comporte une analyse des incidences du plan local d'urbanisme intercommunal sur les espaces agricoles, réalisée à partir d'un diagnostic agricole et forestier joint en annexe à ce rapport. Les auteurs du document y indiquent que, sur la superficie de plus de 300 hectares de zones urbaines ou à urbaniser supprimée par rapport aux précédents documents d'urbanisme communaux, une surface de 180 hectares a été reclassée en zone agricole. Si le rapport de présentation admet que l'extension de l'urbanisation se réalisera largement sur des espaces agricoles situés autour des bourgs, villages et hameaux compte tenu de l'obligation légale de continuité prévue par l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme en zone de montagne, il précise que le choix des nouvelles zones à urbaniser a pris en compte les enjeux agricoles en préservant les parcelles présentant les enjeux agronomiques les plus forts et en respectant les périmètres de recul par rapport aux bâtiments d'élevage. Il expose également que le règlement du plan local d'urbanisme intercommunal et les orientations d'aménagement et de programmation contiennent des prescriptions en vue de la préservation des haies bocagères et de la création de lisières arborées. Le rapport de présentation n'est dès lors pas entaché de l'insuffisance invoquée s'agissant des impacts de l'urbanisation sur les espaces agricoles.

Enfin, le rapport de présentation contient, au sein de son cahier n° 3 relatif à l'état initial de l'environnement, l'analyse de la consommation passée d'espaces naturels, agricoles et forestiers prévue par l'article L. 151-4 précité du code de l'urbanisme. Les auteurs du plan se sont appuyés sur ce point sur une étude réalisée par l'Agence d'urbanisme catalane à partir de l'exploitation des fichiers fonciers de l'administration fiscale dits fichiers « MAJIC » (mise à jour des informations cadastrales). Il ressort notamment de cette étude qu'une superficie de 91,9 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers a été consommée sur le territoire de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne entre 2007 et 2016, soit une consommation moyenne annuelle de 9,19 hectares. Le cahier n° 5 du rapport de présentation rappelle que le projet d'aménagement et de développement durables a retenu un objectif de modération de la consommation d'espace d'au moins 20 % sur la période couverte par le plan local d'urbanisme intercommunal par rapport à la période antérieure. Pour atteindre cet objectif, l'établissement public de coopération intercommunale a construit le plan de zonage de manière à consommer au maximum 7,35 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers en moyenne annuelle sur la période considérée, soit au maximum 132,32 hectares à l'échéance de l'année 2038.

Les associations requérantes soulignent à juste titre que le rapport de présentation n'a pas pris en considération la période décennale la plus récente pour réaliser l'analyse de la consommation d'espace passée en contradiction avec les dispositions précitées de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme. Elles soutiennent que les années 2017 et 2018 ont été marquées par un ralentissement de la consommation d'espace réelle et se prévalent à cet égard de données mises à disposition sur le site internet du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, mentionnant une consommation d'espace de seulement 4,9 hectares sur chacune de ces deux années. Les statistiques ainsi utilisées sont néanmoins issues d'une méthode distincte de celle employée par les services fiscaux pour

l'établissement des fichiers « MAJIC », si bien qu'elles ne permettent pas des comparaisons pertinentes. De plus, les associations appelantes n'établissent ni même d'ailleurs n'allèguent que les données dont elles se prévalent seraient les plus adaptées pour procéder aux analyses requises, alors que la communauté de communes fait valoir, au contraire, en s'appuyant sur une lettre circonstanciée de l'Agence d'urbanisme catalane et sur une série d'exemples concrets, que la méthodologie basée sur les fichiers « MAJIC » s'avère plus fiable et plus précise et qu'elle a même pu conduire à sous-estimer la consommation d'espace passée. Ainsi, les associations requérantes ne démontrent pas que l'analyse exposée par les auteurs du plan dans le rapport de présentation serait entachée d'une insuffisance substantielle susceptible d'avoir influé sur le parti d'aménagement retenu. Par suite, lesdites associations ne sont pas non plus fondées à soutenir que l'objectif chiffré défini dans le projet d'aménagement et développement durables ne permettrait pas une réelle modération de la consommation d'espace en méconnaissance de l'article L. 151-5 du code de l'urbanisme mentionné au point 35 du présent arrêt.

En ce qui concerne l'évaluation des incidences des unités touristiques nouvelles :

L'article L. 414-4 du code de l'environnement dispose que : « I. – Lorsqu'ils sont susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000, individuellement ou en raison de leurs effets cumulés, doivent faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences au regard des objectifs de conservation du site, dénommée ci-après " Evaluation des incidences Natura 2000 " : / 1° Les documents de planification qui, sans autoriser par eux-mêmes la réalisation d'activités, de travaux, d'aménagements, d'ouvrages ou d'installations, sont applicables à leur réalisation ; / (...) / VI. – L'autorité chargée d'autoriser, d'approuver ou de recevoir la déclaration s'oppose à tout document de planification, programme, projet, manifestation ou intervention si l'évaluation des incidences requise (...) n'a pas été réalisée, si elle se révèle insuffisante ou s'il en résulte que leur réalisation porterait atteinte aux objectifs de conservation d'un site Natura 2000. / VII. – Lorsqu'une évaluation conclut à une atteinte aux objectifs de conservation d'un site Natura 2000 et en l'absence de solutions alternatives, l'autorité compétente peut donner son accord pour des raisons impératives d'intérêt public majeur. Dans ce cas, elle s'assure que des mesures compensatoires sont prises pour maintenir la cohérence globale du réseau Natura 2000. (...) / VIII. – Lorsque le site abrite un type d'habitat naturel ou une espèce prioritaires qui figurent, au titre de la protection renforcée dont ils bénéficient, sur des listes arrêtées dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, l'accord mentionné au VII ne peut être donné que pour des motifs liés à la santé ou à la sécurité publique ou tirés des avantages importants procurés à l'environnement ou, après avis de la Commission européenne, pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur. ».

L'article R. 414-23 du même code mentionne que : « Le dossier d'évaluation des incidences Natura 2000 est établi, s'il s'agit d'un document de planification, par la personne publique responsable de son élaboration (...). / Cette évaluation est proportionnée à l'importance du document ou de l'opération et aux enjeux de conservation des habitats et des espèces en présence. / I. - Le dossier comprend dans tous les cas : / 1° Une présentation simplifiée du document de planification (...) accompagnée d'une carte permettant de localiser l'espace terrestre ou marin sur lequel il peut avoir des effets et les sites Natura 2000 susceptibles d'être concernés par ces effets ; (...) / 2° Un exposé sommaire des raisons pour lesquelles le document (...) est ou non susceptible d'avoir une incidence sur un ou plusieurs sites Natura 2000 ; dans l'affirmative, cet exposé précise la liste des sites Natura 2000 susceptibles d'être affectés, compte tenu de la nature et de l'importance du document (...), de sa localisation dans un site Natura 2000 ou de la distance qui le sépare du ou des sites Natura 2000, de la topographie, de l'hydrographie, du fonctionnement des écosystèmes, des caractéristiques du ou des sites Natura 2000 et de leurs objectifs de conservation. / II. - Dans l'hypothèse où un ou plusieurs sites Natura 2000 sont susceptibles d'être affectés, le dossier comprend également une analyse des effets temporaires ou permanents, directs ou indirects, que le document de planification (...) peut avoir, individuellement ou en raison de ses effets cumulés, sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation du ou des sites. / III. - S'il résulte de l'analyse mentionnée au II que le document (...) peut avoir des effets significatifs dommageables (...) sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation du ou des sites, le dossier comprend un exposé des mesures qui seront prises pour supprimer ou réduire ces effets dommageables. / IV. - Lorsque, malgré les mesures prévues au III, des effets significatifs dommageables subsistent sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation du ou des sites, le dossier d'évaluation expose

(...) : / 1° La description des solutions alternatives envisageables, les raisons pour lesquelles il n'existe pas d'autre solution que celle retenue et les éléments qui permettent de justifier l'approbation du document (...) dans les conditions prévues aux VII et VIII de l'article L. 414-4 ; / 2° La description des mesures envisagées pour compenser les effets dommageables que les mesures prévues au III ci-dessus ne peuvent supprimer. (...) ».

S'agissant de l'unité touristique nouvelle de Porta :

Il ressort des pièces du dossier que le plan local d'urbanisme intercommunal en litige prévoit la création d'une unité touristique nouvelle « locale », au sens des dispositions du 2° de l'article L. 122-18 du code de l'urbanisme, sur le territoire de la commune de Porta. Il ressort du rapport de présentation et de l'orientation d'aménagement et de programmation relative à cette unité touristique nouvelle, nommée « Porte de France », que le projet en cause porte sur la réalisation d'une zone d'hébergements touristiques et hôteliers sur un site à l'état naturel d'une superficie de 2,84 hectares, permettant l'accueil de plus de trois cents personnes, à proximité immédiate de la station de ski andorrane du Pas-de-la-Case. Les terrains concernés sont situés dans le périmètre de deux sites Natura 2000 : la zone spéciale de conservation et la zone de protection spéciale « Capcir, Carlit, Campcardos ». La communauté de communes a intégré au cahier n° 6 du rapport de présentation une « évaluation des incidences Natura 2000 » portant sur cette unité touristique nouvelle. Il en ressort que le secteur se caractérise par la présence de zones humides d'intérêt communautaire, à savoir, d'une part, des tourbières hautes actives et des formations herbeuses à nardus riches en espèces sur substrats siliceux, lesquelles sont reconnues comme habitats naturels prioritaires, et, d'autre part, des bas-marais acides. Le secteur litigieux est également concerné par l'existence de milieux favorables au damier de la Succise, lépidoptère protégé ayant notamment justifié la désignation du site Natura 2000.

Les auteurs du plan local d'urbanisme intercommunal indiquent que le périmètre de l'unité touristique nouvelle de Porta a été délimité de manière à éviter les zones présentant les enjeux environnementaux les plus élevés. Il ressort toutefois de la cartographie insérée dans l'évaluation environnementale que, si l'unité touristique nouvelle n'empiète pas sur les zones humides identifiées par l'étude naturaliste, le périmètre retenu est en bordure immédiate de ces habitats naturels. Par suite et comme l'admettent au demeurant les auteurs du document, non seulement la présence de petites surfaces d'habitats protégés ne peut être totalement exclue au sein même de ce périmètre, mais la proximité immédiate du secteur urbanisable entraîne un risque réel d'incidences indirectes sur les zones humides localisées en aval, soit par drainage, soit par concentration d'eau, en cas de précipitations significatives. La même cartographie révèle par ailleurs que le périmètre de l'unité en litige jouxte un lieu d'observation ponctuelle de spécimens du damier de la Succise et qu'il empiète largement sur une zone d'habitat avéré des imagos de cette espèce. Dans le contexte sensible ainsi décrit, l'évaluation environnementale ne prévoit aucune mesure de réduction ou de compensation des impacts résiduels, mais se borne à renvoyer à la réalisation d'études et évaluations ultérieures, au stade de la mise en œuvre des projets opérationnels, pour compléter les inventaires naturalistes, justifier de l'absence d'impacts significatifs sur les habitats, les espèces et les zones humides et déterminer les mesures de réduction ou de compensation nécessaires à la préservation de ces derniers. En procédant de la sorte et ainsi que l'avaient d'ailleurs souligné tant le préfet des Pyrénées-Orientales que la mission régionale d'autorité environnementale d'Occitanie et le commissaire enquêteur dans leurs avis respectifs sur le projet de plan, la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne n'a pas réalisé une évaluation suffisante des incidences de l'unité touristique nouvelle de Porta sur les sites Natura 2000 « Capcir, Carlit, Campcardos » et a, par conséquent, méconnu les exigences prévues par les articles L. 414-4 et R. 414-23 précités du code de l'environnement.

S'agissant de l'unité touristique nouvelle Err-Puigmal :

Il ressort des pièces du dossier que le plan local d'urbanisme intercommunal a institué une autre unité touristique nouvelle locale sur le territoire de la commune d'Err, pour permettre la reconversion du site de l'ancienne station de ski du Puigmal, laquelle a été fermée par arrêté préfectoral en 2014. Le projet consiste à aménager un « parc de loisirs d'altitude » proposant des activités de plein air « quatre saisons » en conservant les bâtiments de l'ancienne station de ski ainsi qu'une partie des remontées mécaniques. Il est également projeté de mettre en place une vingtaine d'hébergements légers de loisirs de type « habitats

insolites » dans quatre secteurs classés en zone 1AUL, représentant une surface totale de 1,24 hectare. Le rapport de présentation mentionne en son cahier n° 6 que le plan local d'urbanisme intercommunal ne prévoirait aucun projet à l'intérieur du site Natura 2000 « Massif du Puigmal - Carança ». Les auteurs du document n'ont par ailleurs identifié aucun impact potentiel de l'unité touristique nouvelle Err-Puigmal sur les objectifs de conservation de ce site et se sont donc abstenus de réaliser une évaluation spécifique au titre de la législation « Natura 2000 » pour cette unité. Il ressort toutefois du même rapport de présentation, rapproché du schéma d'aménagement de la zone, que si les quatre secteurs 1AUL destinés à recevoir de nouveaux bâtiments ne se situent pas dans l'emprise du site Natura 2000 sus-évoqué, une partie du périmètre de l'unité touristique nouvelle est en revanche incluse dans cette emprise, à savoir sa partie sud-ouest sur laquelle sont notamment projetés le réaménagement d'un ancien poste de secours et la remise en service de remontées mécaniques pour la pratique d'activités « free-ride ». Dans ces conditions et alors que l'évaluation environnementale mentionne elle-même que l'opération est susceptible de perturber plusieurs espèces animales patrimoniales ayant justifié la désignation du site au titre du réseau Natura 2000, la communauté de communes intimée n'a pu régulièrement se dispenser de la réalisation d'une évaluation des incidences Natura 2000 concernant l'unité en litige.

Le rapport de présentation indique également que l'unité touristique nouvelle Err-Puigmal s'inscrit dans le périmètre des plans nationaux d'actions concernant le grand tétras, l'aigle royal, le vautour percnoptère, le gypaète barbu et le vautour fauve. L'unité en cause se situe en outre au sein de la zone naturelle d'inventaire écologique, faunistique et floristique de type 1 « Haute vallée d'Err » présentant, selon l'avis de l'autorité préfectorale, des enjeux pour les espèces végétales et l'avifaune. Si la communauté de communes relève que les impacts de l'unité touristique nouvelle seront réduits par rapport à ceux de l'ancienne station de ski en raison du démontage de plusieurs remontées mécaniques et de la limitation du stationnement sur le site, il n'en reste pas moins que, nonobstant la particulière sensibilité écologique du site, la partie du rapport de présentation relative à l'évaluation environnementale se borne à renvoyer à la réalisation d'études ultérieures pour préciser les inventaires, les incidences et les mesures nécessaires. Dès lors et ainsi que l'avaient d'ailleurs estimé le préfet des Pyrénées-Orientales et la mission régionale d'autorité environnementale d'Occitanie, l'unité touristique nouvelle Err-Puigmal ne peut être regardée comme ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale suffisante au regard de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme cité au point 36.

En ce qui concerne la législation relative aux zones de montagne :

En premier lieu, le moyen tiré de ce que le tribunal administratif de Montpellier aurait commis une erreur de droit en répondant aux moyens tirés de la méconnaissance de la loi « montagne » par le document d'urbanisme en litige relève de l'office du juge de cassation et non du juge d'appel, auquel il revient seulement de statuer, dans le cadre de l'effet dévolutif de l'appel, sur la légalité de la délibération du 19 décembre 2019 adoptant ce document.

En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 122-10 du code de l'urbanisme : « Les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières, en particulier les terres qui se situent dans les fonds de vallée, sont préservées. La nécessité de préserver ces terres s'apprécie au regard de leur rôle et de leur place dans les systèmes d'exploitation locaux. Sont également pris en compte leur situation par rapport au siège de l'exploitation, leur relief, leur pente et leur exposition. ». Les dispositions précitées ne sauraient être regardées comme interdisant de classer des parcelles agricoles dans des zones réservées à des activités autres que l'agriculture, mais impliquent de n'admettre l'urbanisation de telles parcelles que pour satisfaire des besoins justifiés et dans une mesure compatible avec le maintien et le développement des activités agricoles, pastorales et forestières.

D'une part, il résulte de ce qui a été exposé aux points 37 et 38 du présent arrêt que la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne a suffisamment justifié des besoins fonciers liés à ses prévisions démographiques en tenant compte du potentiel de densification existant dans le tissu urbain de ses communes membres. D'autre part, ainsi qu'il a été indiqué précédemment, le plan local d'urbanisme intercommunal réduit la superficie des zones urbaines et à urbaniser de plus de 300 hectares par rapport aux anciens documents d'urbanisme communaux dont près de 180 hectares au bénéfice d'un classement en zone agricole et le surplus au bénéfice de la zone naturelle au sein de laquelle l'activité agricole peut être pratiquée.

Le tableau récapitulatif des surfaces contenu dans le rapport de présentation confirme d'ailleurs que les zones agricoles et naturelles représentent plus de 97 % du territoire intercommunal. S'il est vrai qu'une part non négligeable des zones à urbaniser empiète sur des espaces agricoles localisés à proximité des bourgs et villages, les auteurs du plan ont pris en compte les enjeux agricoles pour délimiter ces zones et ont prévu des dispositions dans le règlement et les orientations d'aménagement et de programmation pour préserver l'interface entre les espaces urbains et agricoles. De surcroît, une partie des zones à urbaniser a été classée en zone 2AU et verra son ouverture à l'urbanisation subordonnée à la mise en œuvre d'une procédure ultérieure de révision ou de modification du plan, laquelle ne pourra intervenir que lorsque les zones classées 1AU dans chaque commune seront remplies à hauteur de 80 %. En se bornant à lister une série de terrains agricoles classés en zone à urbaniser ou concernés par les orientations d'aménagement et de programmation, sans précisions concrètes sur leur rôle et leur place dans les systèmes d'exploitation locaux, les associations requérantes ne démontrent pas que l'urbanisation projetée serait incompatible avec le maintien et le développement des activités agricoles sur le territoire couvert par le plan. Par suite et alors d'ailleurs que tant la chambre d'agriculture des Pyrénées-Orientales que l'Institut national de l'origine et de la qualité ont émis des avis favorables sur le projet de plan arrêté, le moyen tiré du non-respect de l'article L. 122-10 du code de l'urbanisme doit être écarté.

En troisième lieu, selon l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme : « L'urbanisation se réalise en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants, sous réserve de l'adaptation, du changement de destination, de la réfection ou de l'extension limitée des constructions existantes, ainsi que de la construction d'annexes, de taille limitée, à ces constructions, et de la réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées. ». Selon l'article L. 122-5-1 du même code : « Le principe de continuité s'apprécie au regard des caractéristiques locales de l'habitat traditionnel, des constructions implantées et de l'existence de voies et réseaux. ». L'article L. 122-3 de ce code dispose toutefois que : « Les installations et ouvrages nécessaires (...) aux services publics autres que les remontées mécaniques ne sont pas soumis aux dispositions de la présente section si leur localisation dans ces espaces correspond à une nécessité technique impérative (...). ». Et aux termes de l'article L. 122-7 du même code : « Les dispositions de l'article L. 122-5 ne s'appliquent pas lorsque le plan local d'urbanisme (...) comporte une étude justifiant, en fonction des spécificités locales, qu'une urbanisation qui n'est pas située en continuité de l'urbanisation existante est compatible avec le respect des objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières et avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel prévus aux articles L. 122-9 et L. 122-10 ainsi qu'avec la protection contre les risques naturels. L'étude est soumise à l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Le plan local d'urbanisme (...) délimite alors les zones à urbaniser dans le respect des conclusions de cette étude. (...) ».

D'une part, il ressort des pièces du dossier que la zone 1AU « Pla de Latour » prévue par le plan local d'urbanisme intercommunal en litige sur le territoire de la commune de Latour-de-Carol est limitrophe de plusieurs parcelles bâties sur ses côtés sud et est et que l'orientation d'aménagement et de programmation relative à cette zone impose un phasage de l'urbanisation de l'est vers l'ouest pour satisfaire à l'exigence de continuité prévue par l'article L. 122-5 précité du code de l'urbanisme. La zone 2AU « Pla de Font Frède » créée dans cette même commune jouxte des terrains bâtis à l'est et au sud-est. De même, les deux zones 2AU prévues à Egat sont limitrophes de parcelles bâties au sud. Tant la zone 2AU « Sobre Cases » à Saillagouse, sur sa limite sud, que l'extension de la zone UB « Les Escaldes » à Dorres, sur sa limite ouest, respectent également l'exigence de continuité. Il suit de là que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme n'est pas fondé s'agissant de l'ensemble de ces zones. Enfin, si les associations requérantes soutiennent que ce même article ne serait pas respecté dans la commune de Sainte-Léocadie, leurs écritures ne précisent pas la zone concernée et ne permettent donc pas d'apprécier la pertinence de cette critique.

D'autre part, l'article L. 122-3 précité du code de l'urbanisme permet notamment à l'autorité administrative compétente de déroger au principe de continuité de l'urbanisation pour la réalisation des installations et ouvrages nécessaires aux services publics. En l'espèce, si les auteurs du plan local d'urbanisme intercommunal ont créé sur le territoire de la commune de Bourg-Madame un secteur UBep situé en discontinuité de l'urbanisation existante, il ressort précisément du règlement de ce plan que seuls pourront

être autorisées dans les secteurs UBep les constructions et installations relevant de la destination « équipements d'intérêt collectif et services publics ». Par suite, la création du secteur UBep de Bourg-Madame ne méconnaît pas les dispositions précitées. Si les associations appelantes soutiennent en outre que le centre de secours et d'incendie implanté dans ledit secteur UBep ne répondrait pas à la condition de nécessité technique impérative prévue à l'article L. 122-3, une telle circonstance, à la supposer même avérée, reste sans incidence sur la légalité du zonage retenu par le plan en litige.

Enfin, l'article L. 122-7 précité du code de l'urbanisme autorise les auteurs d'un plan local d'urbanisme à déroger au principe de continuité mentionné à l'article L. 122-5 du même code lorsqu'une étude spécifique a été réalisée pour justifier de la compatibilité d'une implantation en discontinuité avec le respect des objectifs prévus par les articles L. 122-9 et L. 122-10, ainsi qu'avec la protection contre les risques naturels. En l'espèce, s'il est vrai que la zone à vocation économique 1AUE « Le Sègre », instituée sur le territoire des communes de Saillagouse et Err, ne se situe pas en continuité des zones habitées existantes, l'établissement public de coopération intercommunale a justifié de ce que la mise en place de cette zone a fait l'objet d'une étude au titre de l'article L. 122-7 du code de l'urbanisme, laquelle a été soumise à l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Les associations requérantes ne contestant ni les conclusions de cette étude, ni le respect de ces conclusions par le plan en litige, l'illégalité de la création de la zone 1AUE « le Sègre » n'est pas établie.

En ce qui concerne la compatibilité du plan avec les objectifs mentionnés aux articles L. 101-1 et L. 101-2 du code de l'urbanisme :

L'article L. 101-1 du code de l'urbanisme énonce que : « Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. / Les collectivités publiques en sont les gestionnaires et les garantes dans le cadre de leurs compétences. / En vue de la réalisation des objectifs définis à l'article L. 101-2, elles harmonisent leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace dans le respect réciproque de leur autonomie. ». L'article L. 101-2 du même code, dans sa rédaction alors en vigueur, mentionne que : « Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : / 1° L'équilibre entre : / a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ; / b) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain ; / c) Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ; / (...) / e) Les besoins en matière de mobilité ; / 2° La qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville ; / 3° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile ; / 4° La sécurité et la salubrité publiques ; / (...) / 7° La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre ; / (...) ». Le juge exerce un contrôle de simple compatibilité du plan local d'urbanisme au regard des objectifs visés par les dispositions précitées en se plaçant au niveau de l'ensemble du territoire couvert par ledit plan.

D'une part, il résulte de ce qui a été exposé aux points 37 et 38 du présent arrêt que la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne a suffisamment justifié des besoins fonciers liés à ses prévisions démographiques en tenant compte du potentiel de densification existant dans le tissu urbain de ses communes membres. Il résulte également de ce qui a été indiqué aux points 39, 40 et 51 que les auteurs du plan local d'urbanisme intercommunal ont pris en considération les enjeux agricoles et environnementaux pour déterminer les zones à urbaniser. D'autre part, il ressort du rapport de présentation que le parti d'urbanisme retenu repose sur l'hypothèse d'une hausse de la densité de logements par hectare par rapport à la période antérieure et que les règles relatives à l'implantation des bâtiments ont été assouplies dans cette perspective. Il ressort du même rapport que la communauté de communes a prévu un ralentissement du rythme de la production de résidences secondaires et qu'elle a privilégié l'ouverture à l'urbanisation de zones

maîtrisées par les communes pour y permettre des opérations d'aménagement publiques dans un but de mixité sociale. Le règlement du plan autorise par ailleurs la mixité fonctionnelle dans les zones à urbaniser contrairement à ce que soutiennent les associations requérantes. Le plan intègre également des mesures tendant à la protection des entrées de ville, la préservation du patrimoine historique et la maîtrise des déplacements. Enfin, ainsi qu'il a été dit au point 37, la communauté de communes a pris en considération la situation du marché immobilier dans les zones frontalières et la seule circonstance qu'elle n'aurait pas suffisamment tenu compte de la situation de saturation de la station d'épuration de Puigcerda ne saurait révéler à elle seule une incompatibilité du plan local d'urbanisme intercommunal avec les principes et objectifs énoncés par les articles L. 101-1 et L. 101-2 du code de l'urbanisme. Dans ces conditions, les moyens invoqués sur le fondement des dispositions de ces deux articles doivent être écartés.

En ce qui concerne la cohérence du règlement et des orientations d'aménagement et de programmation avec le projet d'aménagement et de développement durables :

L'article L. 151-8 du code de l'urbanisme dispose que : « 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. ». L'article L. 151-6 du même code mentionne que : « 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 et, en zone de montagne, les unités touristiques nouvelles. ». Pour apprécier la cohérence ainsi exigée entre le règlement et les orientations d'aménagement et de programmation, d'une part, et le projet d'aménagement et de développement durables, d'autre part, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle du territoire couvert par le plan, si les dispositions en cause ne contrarient pas les orientations générales et objectifs fixés par le projet d'aménagement et de développement durables, compte tenu de leur degré de précision. Ainsi, l'inadéquation d'une disposition particulière 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 et objectifs de ce projet, à caractériser une incohérence avec ledit projet.

D'une part, le règlement du plan local d'urbanisme intercommunal en litige prévoit la mise en place d'un emplacement réservé pour l'accès à l'hôpital transfrontalier de Puigcerda, satisfaisant ainsi à l'objectif 1.2 du projet d'aménagement et de développement durables. Le même règlement comporte des prescriptions concernant le stationnement des vélos, tandis que les orientations d'aménagement et de programmation prévoient la création de pistes cyclables, répondant ainsi à l'objectif 1.5 de ce même projet visant à promouvoir le développement des modes de déplacement doux. D'autre part, pour les mêmes motifs que ceux mentionnés au point 57, le règlement et les orientations d'aménagement et de programmation ne contrarient pas les objectifs 2.2 et 10.1 du projet d'aménagement et de développement durables relatifs à la mixité sociale et fonctionnelle. Pour les mêmes motifs que ceux énoncés aux points 40 et 51, ils ne contrarient pas davantage l'objectif 5.3 de ce même projet tendant à la minimisation des impacts de l'urbanisation sur l'activité et les espaces agricoles. Si les associations requérantes relèvent par ailleurs que le plan local d'urbanisme intercommunal autorise l'extension d'un hameau sur le territoire de la commune de Llo, le seul constat de cette extension ponctuelle portant sur une superficie de 0,22 hectare ne saurait suffire pour établir une incohérence avec l'objectif 7.1 du projet d'aménagement et de développement durables relatif à la maîtrise de l'urbanisation des hameaux. De la même manière, la seule invocation des impacts potentiels de la création d'une zone 1AU à Latour-de-Carol sur des prairies situées au sein d'une zone naturelle d'inventaire écologique, faunistique et floristique n'est pas de nature à caractériser une inadéquation avec l'objectif 9 concernant la préservation des continuités écologiques et de la biodiversité. Dès lors, le règlement et les orientations d'aménagement et de programmation ne sont pas incohérents avec le projet d'aménagement et de développement durables.

En ce qui concerne la compatibilité du plan local d'urbanisme intercommunal avec la charte du Parc naturel régional des Pyrénées-Catalanes :

Selon l'article L. 331-1 du code de l'environnement dans sa version applicable au litige : « I. – Un parc naturel

régional peut être créé sur un territoire dont le patrimoine naturel et culturel ainsi que les paysages présentent un intérêt particulier. (...) / II. – La charte constitue le projet du parc naturel régional. Elle comprend : / 1° Un rapport déterminant les orientations de protection, de mise en valeur et de développement, notamment les objectifs de qualité paysagère définis à l'article L. 350-1 C, ainsi que les mesures permettant de les mettre en œuvre et les engagements correspondants ; / 2° Un plan, élaboré à partir d'un inventaire du patrimoine, indiquant les différentes zones du parc et leur vocation ; / (...) / V. – L'Etat et les collectivités territoriales ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant approuvé la charte appliquent les orientations et les mesures de la charte dans l'exercice de leurs compétences sur le territoire du parc. Ils assurent, en conséquence, la cohérence de leurs actions et des moyens qu'ils y consacrent, ainsi que, de manière périodique, l'évaluation de la mise en œuvre de la charte et le suivi de l'évolution du territoire. (...) Les schémas de cohérence territoriale, les schémas de secteurs, les plans locaux d'urbanisme et les documents d'urbanisme en tenant lieu ainsi que les cartes communales doivent être compatibles avec les chartes dans les conditions fixées aux articles L. 131-1 et L. 131-7 du code de l'urbanisme. / (...) ». Aux termes de l'article L. 131-1 du code de l'urbanisme : « Les schémas de cohérence territoriale sont compatibles avec : / (...) / 6° Les chartes des parcs naturels régionaux prévues à l'article L. 333-1 du code de l'environnement ; / (...) ». Et aux termes de l'article L. 131-7 du même code : « En l'absence de schéma de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme, les documents en tenant lieu et les cartes communales sont compatibles, s'il y a lieu, avec les documents énumérés aux 1° à 10° de l'article L. 131-1 (...). / (...) ».

La communauté de communes Pyrénées-Cerdagne est incluse dans le périmètre du Parc naturel régional des Pyrénées-Catalanes dont la charte a été approuvée par un décret du 21 août 2014. Dans le cadre de son objectif 1.1.6.c visant à préserver les structures paysagères, ladite charte prévoit de maintenir des « coupures d'urbanisation » en préservant des espaces non bâtis entre les villages. Il ressort à cet égard des pièces du dossier, notamment de l'annexe au recours gracieux évoqué au point 25, que la zone 2AU « Corrovira » à Egat ne dépasse pas la limite matérialisée sur le plan de la charte, tandis que la zone UB « Les Escaldes » à Dorres n'empiète que très légèrement sur la limite indiquée. Dans le cadre de ce même objectif 1.1.6.c, la charte préconise également de stopper l'urbanisation linéaire le long des voies. En se bornant à se référer sur ce point aux avis du préfet et de l'autorité environnementale et à lister une série de secteurs sans assortir cette énumération de la moindre argumentation, les associations appelantes ne démontrent pas que le document approuvé serait incompatible avec la mesure ainsi prévue par la charte, alors que le rapport de présentation précise que plusieurs zones à urbaniser situées le long des voies ont été supprimées et que les orientations d'aménagement et de programmation incluent des mesures spécifiques pour le traitement paysager des entrées de villages.

Il a été mentionné précédemment que le plan local d'urbanisme intercommunal prévoyait une hausse de la densité de logements par hectare, qu'il prenait en considération le potentiel de densification des tissus urbains existants et qu'il se fondait sur une hypothèse de réduction de la consommation d'espace de 20 % par rapport à la période antérieure, tout en projetant un ralentissement du rythme de production de résidences secondaires. Les auteurs du plan se sont ainsi inscrits dans les orientations fixées par la charte du Parc naturel régional des Pyrénées-Catalanes sur ces points et en particulier dans ses objectifs 1.2.3.b et 3.1.1.b invoqués par les associations appelantes. La communauté de communes Pyrénées-Cerdagne s'est enfin approprié la mesure préconisée par la charte du parc consistant à n'ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation que lorsque les zones à urbaniser déjà ouvertes auront atteint un taux de remplissage de 80 %. Eu égard à l'ensemble des éléments qui précèdent et alors que le projet de plan local d'urbanisme intercommunal a d'ailleurs fait l'objet d'un avis favorable du syndicat mixte en charge de la gestion du Parc naturel régional le 23 août 2019, le moyen tiré de ce que le plan litigieux serait incompatible avec la charte régissant ce parc doit être écarté.

En ce qui concerne le zonage retenu pour la centrale solaire de Llo :

L'article L. 151-9 du code de l'urbanisme prévoit que : « Le règlement délimite les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger. (...) ». Aux termes de l'article L. 151-11 du même code : « I. - Dans les zones agricoles, naturelles ou forestières, le règlement peut : / 1° Autoriser les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain sur lequel elles sont

implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages ; / (...) ». L'article R. 151-24 du même code précise que : « Les zones naturelles et forestières sont dites " zones N ". Peuvent être classés en zone naturelle et forestière, les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison : / 1° Soit de la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique ; / (...) / 3° Soit de leur caractère d'espaces naturels ; / (...) ».

Il appartient notamment 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. Ils ne sont pas liés, pour déterminer l'affectation future des secteurs, par les modalités existantes d'utilisation des sols, dont ils peuvent prévoir la modification dans l'intérêt de l'urbanisme. Ils peuvent en particulier être amenés, à cet effet, à classer en zone naturelle, pour les motifs mentionnés à l'article R. 151-24 précité du code de l'urbanisme, un secteur qu'ils entendent soustraire, pour l'avenir, à l'urbanisation. Leur appréciation sur ces points ne peut être censurée par le juge de l'excès de pouvoir que lorsqu'elle est fondée sur des faits matériellement inexacts ou lorsqu'elle se trouve entachée d'une erreur manifeste.

Il ressort des pièces du dossier que la communauté de communes intimée a créé un secteur Ne, rattaché à la zone naturelle, sur un ensemble de terrains situés à l'extrémité nord du territoire de la commune de Llo, supportant, sur une superficie totale de 41,56 hectares, les installations d'une centrale solaire thermodynamique mise en service en septembre 2019. Les parcelles concernées se trouvent à plus d'un kilomètre du village de Llo, au sein d'un très vaste secteur à caractère naturel composé de prairies cultivées et de parties boisées. Le secteur Ne litigieux est limitrophe d'une zone naturelle située sur le territoire de la commune de Saillagouse sur son côté ouest et s'ouvre sur ses trois autres côtés sur de larges espaces non bâtis classés en zone agricole, au sein desquels ont été identifiés de nombreux éléments à protéger pour des motifs écologiques au titre de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme. La mise en place d'un zonage dédié à la centrale solaire de Llo est par ailleurs cohérente avec l'orientation n° 6 du projet d'aménagement et de développement durables tendant à encourager la production et l'utilisation des énergies renouvelables et en particulier avec son objectif 6.3, lequel mentionne la nécessité de prendre en compte cet équipement existant. En outre, la circonstance que les parcelles en litige supportent les installations de la centrale thermodynamique ne s'oppose pas par elle-même à leur classement en zone naturelle, lequel peut valablement s'appliquer à des secteurs équipés, voire bâtis, en adéquation avec le parti d'aménagement retenu.

Le règlement du plan local d'urbanisme intercommunal applicable au secteur Ne ne comporte en l'espèce aucune prescription contraire à l'article L. 151-11 précité du code de l'urbanisme et ses auteurs ont notamment pu y autoriser légalement les constructions et installations liées et nécessaires à l'activité de la centrale solaire en cause, laquelle doit être regardée comme un équipement collectif au sens de cet article, dès lors qu'elle contribue à la satisfaction d'un besoin collectif en produisant de l'électricité revendue au public. Par ailleurs, si les associations requérantes soutiennent que la présence de la centrale serait incompatible avec l'activité agricole et porterait atteinte aux espaces naturels et aux paysages, l'argumentation présentée sur ces points revient à remettre en cause la légalité des autorisations ayant permis la réalisation de cet équipement et reste sans incidence sur la légalité du zonage retenu par le plan local d'urbanisme intercommunal. Dans ces conditions, le classement du site de la centrale solaire de Llo en secteur Ne ne méconnaît pas l'article L. 151-11 du code de l'urbanisme et ne procède pas non plus d'une erreur manifeste d'appréciation au regard de l'article R. 151-24 du même code. Enfin, les associations appelantes ne peuvent utilement soutenir que le secteur en litige aurait dû être classé en zone urbaine dès lors qu'il revient seulement au juge de vérifier la légalité du zonage retenu et non pas d'apprécier si un autre classement était possible.

En ce qui concerne le réseau d'assainissement des eaux usées :

L'article R. 151-20 du code de l'urbanisme dispose que : « Les zones à urbaniser sont dites " zones AU ". Peuvent être classés en zone à urbaniser les secteurs destinés à être ouverts à l'urbanisation. / Lorsque les voies ouvertes au public et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la

périphérie immédiate d'une zone AU ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone et que des orientations d'aménagement et de programmation et, le cas échéant, le règlement en ont défini les conditions d'aménagement et d'équipement, les constructions y sont autorisées soit lors de la réalisation d'une opération d'aménagement d'ensemble, soit au fur et à mesure de la réalisation des équipements internes à la zone prévus par les orientations d'aménagement et de programmation et, le cas échéant, le règlement. / Lorsque les voies ouvertes au public et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie immédiate d'une zone AU n'ont pas une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, son ouverture à l'urbanisation est subordonnée à une modification ou à une révision du plan local d'urbanisme comportant notamment les orientations d'aménagement et de programmation de la zone. ». Pour l'application de ces dispositions, seuls les voies et réseaux existants à la périphérie immédiate de la zone, et non les travaux projetés, peuvent être pris en compte pour classer cette zone comme ouverte à l'urbanisation.

Il a été rappelé au point 21 du présent arrêt qu'un avis défavorable avait été rendu sur le projet de plan local d'urbanisme intercommunal par le conseil comarcal de Cerdagne, le 5 septembre 2019, en sa qualité d'organisme gestionnaire de la station d'épuration de Puigcerda, vers laquelle sont rejetées les eaux usées issues de neuf communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale intimé. Il ressort notamment de cet avis, versé aux débats par les associations requérantes, que la mise en service de la station d'épuration s'est réalisée en 1996 sur la base d'un accord transfrontalier prévoyant que l'ouvrage traiterait les eaux usées provenant des communes espagnoles de Puigcerda et Llívia et de quatre communes membres de la communauté de communes intimée. Les cinq autres communes aujourd'hui raccordées à la station d'épuration ne l'ont été qu'à compter de l'année 2004, pour une période en principe provisoire, le temps que la partie française construise un nouvel équipement sur son propre territoire. Il ressort en outre de l'avis émis par le conseil comarcal de Cerdagne que l'ouvrage en service à Puigcerda enregistrait déjà en 2019 un taux de saturation moyen égal à 97,81 % avec notamment un taux supérieur à 100 % pendant cinq mois sur douze. Les simulations réalisées par le service technique du conseil comarcal montrent par ailleurs que la prise en compte de la population supplémentaire annoncée par la communauté de communes à l'échéance de son plan local d'urbanisme dans les neuf communes concernées conduirait à porter le taux de saturation moyen à 100,24 % et à dépasser le seuil de 100 % pendant sept mois sur douze. Le même avis précise que le surplus d'eaux usées est actuellement rejeté dans le milieu naturel sans avoir fait l'objet d'un traitement complet, avec un risque évident d'impact sur l'environnement.

Dans les annexes sanitaires du plan local d'urbanisme intercommunal, telles que modifiées après l'enquête publique pour tenir compte des réserves émises sur ce point par les personnes publiques associées, la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne ne contredit pas les éléments de fait relatés dans l'avis du conseil comarcal de Cerdagne, s'agissant tant de l'historique de la station d'épuration de Puigcerda que de son état de saturation à la date de la délibération en litige. Les annexes en cause mentionnent ainsi explicitement que la capacité de l'ouvrage est utilisée à 100 % en période de haute fréquentation et que ce dernier ne présente plus aucune capacité de développement. La communauté de communes y précise seulement que les accords signés lors de la création de la station en 1996 autorisaient les communes françaises à rejeter un volume maximum d'eaux usées correspondant à 11 000 équivalents habitants et à 8 300 m³ par jour. Elle soutient à cet égard que le volume d'eaux issu de ses neuf communes membres n'excéderait pas à ce jour le maximum ainsi déterminé, lequel resterait respecté en prenant en compte les populations attendues dans les zones 1AU créées par le plan litigieux au sein de ces neuf communes. La communauté de communes indique en outre avoir prévu des travaux de rénovation de ses propres réseaux d'assainissement pour réduire la présence d'eaux parasites et rappelle avoir institué dans son document d'urbanisme un emplacement réservé pour réaliser une nouvelle station d'épuration sur le territoire de la commune d'Estavar.

Les arguments ainsi invoqués par la communauté de communes ne sont toutefois pas de nature à remettre en cause la réalité de l'état de saturation de la station d'épuration de Puigcerda à la date de la délibération en litige, lequel suffit pour retenir que les neuf communes intéressées ne disposaient pas, à cette même date, d'un réseau d'assainissement d'une capacité suffisante pour y raccorder les nouvelles zones à urbaniser 1AU, immédiatement ouvertes à l'urbanisation, instaurées par le plan local d'urbanisme intercommunal sur le territoire de ces neuf communes. Par suite, les associations requérantes sont fondées à soutenir qu'en

approuvant la création de zones à urbaniser classées 1AU sur le territoire des communes de Dorres, Angoustrine-Villeneuve-les-Escalades, Ur, Bourg-Madame, Estavar, Saillagouse, Llo, Err et Sainte-Léocadie, l'organe délibérant de la communauté de communes a commis une erreur manifeste d'appréciation au regard de l'article R. 151-20 précité du code de l'urbanisme.

En ce qui concerne le détournement de pouvoir allégué :

Il ne ressort pas des pièces du dossier que la communauté de communes intimée se serait livrée aux manœuvres invoquées par les associations requérantes dans leurs écritures de première instance s'agissant de la méthode de comptabilisation des surfaces reclassées en zones naturelles et agricoles. Il n'en ressort pas davantage que les maires de certaines communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale auraient exercé une influence sur le contenu de la délibération litigieuse pour satisfaire leurs intérêts personnels ou ceux de leurs proches. En conséquence, le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi.

Il résulte de tout ce qui précède que seuls sont fondés les moyens, relevés aux points 46, 47, 48 et 70, tirés, d'une part, de l'insuffisance de l'évaluation des incidences Natura 2000 s'agissant de l'unité touristique nouvelle de Porta, d'autre part, de l'absence d'évaluation des incidences Natura 2000 et de l'insuffisance de l'évaluation environnementale s'agissant de l'unité touristique nouvelle Err-Puigmal et, enfin, de l'erreur manifeste d'appréciation entachant l'instauration de zones à urbaniser classées 1AU sur le territoire des communes de Dorres, Angoustrine-Villeneuve-les-Escalades, Ur, Bourg-Madame, Estavar, Saillagouse, Llo, Err et Sainte-Léocadie, raccordées à la station d'épuration des eaux usées de Puigcerda.

Sur les conséquences des illégalités relevées :

L'article L. 600-9 du code de l'urbanisme mentionne que : « Si le juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre un schéma de cohérence territoriale, un plan local d'urbanisme ou une carte communale, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'une illégalité entachant l'élaboration ou la révision 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 et pendant lequel le document d'urbanisme reste applicable (...). / (...) / Si, après avoir écarté les autres moyens, le juge administratif estime que le vice qu'il relève affecte notamment un plan de secteur, le programme d'orientations et d'actions du plan local d'urbanisme ou les dispositions relatives à l'habitat ou aux transports et déplacements des orientations d'aménagement et de programmation, il peut limiter à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce. ».

Eu égard à la nature des illégalités retenues par le présent arrêt, telles que rappelées au point 72, il n'y a pas lieu de surseoir à statuer sur la présente requête, mais seulement de limiter aux zones concernées par ces illégalités la portée de l'annulation prononcée. Il n'y a pas lieu, par ailleurs, de moduler les effets de cette annulation partielle dans le temps.

Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que les associations requérantes sont fondées à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté leur demande en tant qu'elle portait sur la création des unités touristiques nouvelles de Porta et Err-Puigmal. Il en résulte également que les mêmes associations sont fondées à demander l'annulation de la délibération et la décision en litige en tant que le plan local d'urbanisme intercommunal prévoit l'instauration de zones à urbaniser classées 1AU sur le territoire des neuf communes raccordées à la station d'épuration de Puigcerda. Il s'ensuit que les associations requérantes ne pouvaient être regardées comme étant les parties perdantes en première instance et que c'est donc à tort que les premiers juges ont mis à leur charge une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Sur les frais liés au litige d'appel :

Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge des associations requérantes, lesquelles ne sont pas les parties perdantes dans la présente instance,

la somme demandée par la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne au titre des frais non compris dans les dépens. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de ladite communauté de communes une somme globale de 2 000 euros à verser aux associations appelantes au titre de ces dispositions.

DECIDE :

Article 1er : L'article 1er du jugement du tribunal administratif de Montpellier en date du 21 décembre 2021 est annulé en tant qu'il statue sur les conclusions des associations requérantes relatives aux territoires des communes de Dorres, Angoustrine-Villeneuve-les-Escalades, Ur, Bourg-Madame, Estavar, Saillagouse, Llo, Err et Sainte-Léocadie et aux unités touristiques nouvelles de Porta et Err-Puigmal.

Article 2 : L'article 2 du jugement du 21 décembre 2021 est annulé.

Article 3 : La délibération adoptée par le conseil communautaire de la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne le 19 décembre 2019 et la décision prise par son président le 4 mai 2020 sont annulées en tant que le plan local d'urbanisme intercommunal crée, d'une part, les unités touristiques nouvelles de Porta et Err-Puigmal et, d'autre part, les zones à urbaniser 1AU sur le territoire des communes de Dorres, Angoustrine-Villeneuve-les-Escalades, Ur, Bourg-Madame, Estavar, Saillagouse, Llo, Err et Sainte-Léocadie.

Article 4 : La communauté de communes Pyrénées-Cerdagne versera une somme globale de 2 000 euros aux associations requérantes au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions présentées par les associations requérantes devant le tribunal administratif de Montpellier, ainsi que le surplus de leurs conclusions d'appel, sont rejetés.

Article 6 : Les conclusions présentées par la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 7 : Le présent arrêt sera notifié à l'association Bien Vivre en Pyrénées Catalanes, première nommée, pour les cinq associations requérantes, et à la communauté de communes Pyrénées-Cerdagne.

Copie en sera adressée au préfet des Pyrénées-Orientales et au commissaire enquêteur.

Délibéré après l'audience du 4 avril 2024, à laquelle siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 25 avril 2024.

Le rapporteur,
F. Jazon

Le président,
D. Chabert

La greffière,
N. Baali

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 du présent arrêt.

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE TOULOUSE

N° 22TL21904

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SOCIÉTÉ CIVILE IMMOBILIÈRE MÉTRO

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Xavier Haili
Rapporteur

La cour administrative d'appel de Toulouse

Mme Marie-Odile Meunier-Garner
Rapporteuse publique

4ème chambre

Audience du 25 avril 2024
Décision du 16 mai 2024

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 31 août 2022 et des mémoires en réplique enregistrés les 6 juin 2023 et 21 septembre 2023, la société civile immobilière Métro, représentée par Me Jauffret, demande à la cour :

1°) d'annuler l'arrêté du 11 juillet 2022 par lequel le maire de Toulouse a délivré à la société Caso Patrimoine un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale pour la construction d'une grande surface de secteur 2 de 2 975,94 m² de surface de vente sur le site de l'ancien cinéma UGC ;

2°) de mettre respectivement à la charge de l'Etat, de la commune de Toulouse et de la société Caso Patrimoine une somme de 3000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa requête est recevable dès lors qu'elle est introduite dans le délai de recours contentieux ;
- elle justifie d'un intérêt pour agir contre la décision contestée dès lors qu'elle est le bailleur de l'immeuble en face du projet de transfert de l'enseigne Fnac, son précédent locataire, et que le projet est susceptible d'affecter son activité d'acquisition et de gestion d'immeubles de façon certaine et directe au regard de la localisation du local loué et de sa surface ;
- l'avis de la Commission nationale d'aménagement commercial en date du 24 mars 2022 est entaché d'irrégularité en ce qu'elle n'a pas été convoquée en séance devant cette commission en méconnaissance des articles R. 752-34 et R. 752-36 du code de commerce ;
- la commission nationale a commis une erreur manifeste d'appréciation en rejetant pour irrecevabilité son recours préalable au motif que le projet ne portait pas atteinte à son activité de façon suffisamment directe et certaine, alors que la commercialité du centre-ville toulousain est fragile et que l'étude d'impact a exclu indûment le centre commercial Saint-Georges du périmètre d'analyse ;
- en outre, en réplique, il n'est pas démontré, en l'absence de pièces produites, que la procédure d'envoi des convocations à la réunion de la commission nationale ait été respectée au regard des exigences prévues par l'article R. 752-35 du code de commerce,

- ce moyen nouveau tiré du non-respect de l'article R. 752-35 du code de commerce doit être pris en compte par le report de la date de cristallisation en vertu de l'article R. 600-5 3ème alinéa du code de l'urbanisme.

Par des mémoires en défense enregistrés le 18 janvier 2023, les 19 et 25 septembre 2023, et un mémoire rectificatif enregistré le 20 octobre 2023, la société à responsabilité limitée Caso Patrimoine, représentée par Me Chavannes, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la société Métro une somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la société requérante, dépourvue d'activité commerciale, ne justifie pas d'un intérêt à agir, les rapports entre le bailleur et son ancien locataire ne suffisant pas à lui conférer un intérêt à demander l'annulation du permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale et cette autorisation n'est pas davantage de nature à affecter son activité civile, qui n'est pas concernée par la réglementation de l'urbanisme commercial et la concurrence entre commerçants ;
- en raison du caractère irrecevable de la requête de la société Métro, le moyen tiré de l'absence d'audition devant la Commission nationale de l'aménagement commercial est sans incidence sur la légalité de l'arrêté en litige ;
- les moyens relatifs à la difficulté de relocation de ses locaux et à la fragilité du centre-ville avec une vacance significative ne sont pas fondés ;
- le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 752-35 du code de commerce dont l'argumentaire est développé après la date de cristallisation fixée par l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme est irrecevable, alors que la requérante avait tout loisir de s'en prévaloir antérieurement.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 3 février 2023 et le 19 octobre 2023, la commune de Toulouse, représentée par la SCP Bouyssou et Associés, conclut au rejet de la requête, à titre subsidiaire à ce que la cour sursoit à statuer sur le fondement de l'article L.600-5-1 du code de l'urbanisme et à ce qu'une somme de 4 000 euros soit mise à la charge de la société Métro au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la société requérante ne justifie pas d'un intérêt à agir en sa seule qualité de bailleuse ; elle ne loue pas son local à un commerçant concurrent du projet contesté et rien ne lui interdit de louer ses locaux en les affectant à une autre activité que celle de son ancien locataire la Fnac ; le projet contesté est de nature à mettre un terme à une friche existante depuis plusieurs années ;
- le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 752-35 du code de commerce, développé après la date de cristallisation fixée par l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme, est nouveau et, par suite, irrecevable, alors que la requérante avait tout loisir de s'en prévaloir antérieurement et que la décision du Conseil d'Etat n° 439718 du 22 août 2023 ne peut justifier un report de la date de cristallisation des moyens ;
- surabondamment, ce moyen n'est pas fondé dès lors que le recours a été rejeté par la commission à l'unanimité des dix membres et les manquements invoqués ne sont pas de nature à invalider la procédure.

En application de l'article R. 611-11-1 du code de justice administrative, la clôture immédiate de l'instruction est intervenue le 13 novembre 2023.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de commerce ;
- 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. Haili, président-assesseur,
- les conclusions de Mme Meunier-Garner, rapporteure publique,
- les observations de Me Jauffret représentant la société requérante,
- les observations de Me Lecarpentier, représentant la commune de Toulouse,
- et les observations de Me Courrech, substituant Me Chavannes, représentant la société Caso Patrimoine.

Considérant ce qui suit :

La société Caso Patrimoine a déposé le 26 août 2021 auprès des services de la commune de Toulouse (Haute-Garonne) une demande de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale pour la création d'un magasin de secteur 2 d'une surface de vente de 2 975,94 m² sis 9 allées Président Franklin Roosevelt et rue d'Austerlitz, dans le cadre d'un projet de réhabilitation d'un bâtiment accueillant auparavant l'ancien cinéma UGC et vacant depuis le 2 juillet 2019. La commission départementale d'aménagement commercial de la Haute-Garonne a rendu un avis favorable le 17 novembre 2021 concernant ce projet. Un recours administratif formé par la société Métro le 15 décembre 2021 à l'encontre de cet avis a été rejeté pour irrecevabilité par la Commission nationale d'aménagement commercial par une décision du 24 mars 2022. A l'issue de cette procédure, par un arrêté du 11 juillet 2022, le maire de Toulouse a délivré à la société Caso Patrimoine un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale. Par la présente requête, la société Métro demande l'annulation de cet arrêté en tant qu'il vaut autorisation d'exploitation commerciale.

Sur la fin de non-recevoir tirée du défaut d'intérêt pour agir de la société Métro :

Il appartient à la cour saisie d'une requête dirigée contre un permis de construire en tant qu'il vaut autorisation d'exploitation commerciale de s'assurer, le cas échéant d'office, au vu des pièces du dossier qui lui est soumis et indépendamment de la position préalablement adoptée par la Commission nationale d'aménagement commercial, que le requérant est au nombre de ceux qui ont intérêt pour agir devant le juge administratif et notamment, s'il s'agit d'un concurrent, que son activité, exercée dans les limites de la zone de chalandise du projet, est susceptible d'être affectée par celui-ci.

D'une part, aux termes de l'article L. 425-4 du code de l'urbanisme : « Lorsque le projet est soumis à autorisation d'exploitation commerciale au sens de l'article L. 752-1 du code de commerce, le permis de construire tient lieu d'autorisation dès lors que la demande de permis a fait l'objet d'un avis favorable de la commission départementale d'aménagement commercial ou, le cas échéant, de la Commission nationale d'aménagement commercial. (...) / A peine d'irrecevabilité, la saisine de la commission nationale par les personnes mentionnées à l'article L. 752-17 du même code est un préalable obligatoire au recours contentieux dirigé contre la décision de l'autorité administrative compétente pour délivrer le permis de construire ». Aux termes du premier alinéa de l'article L. 600-1-4 du même code : « Lorsqu'il est saisi par une personne mentionnée à l'article L. 752-17 du code de commerce d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le permis de construire mentionné à l'article L. 425-4 du présent code, le juge administratif ne peut être saisi de conclusions tendant à l'annulation de ce permis qu'en tant qu'il tient lieu d'autorisation d'exploitation commerciale. Les moyens relatifs à la régularité de ce permis en tant qu'il vaut autorisation de construire sont irrecevables à l'appui de telles conclusions ».

D'autre part, aux termes du I de l'article L. 752-17 du code de commerce : « Conformément à l'article L. 425-4 du code de l'urbanisme, le demandeur, le représentant de l'État dans le département, tout membre de la commission départementale d'aménagement commercial, tout professionnel dont l'activité, exercée dans les limites de la zone de chalandise définie pour chaque projet, est susceptible d'être affectée par le projet ou toute association les représentant peuvent, dans le délai d'un mois, introduire un recours devant la Commission nationale d'aménagement commercial contre l'avis de la commission départementale d'aménagement commercial / (...) / A peine d'irrecevabilité, la saisine de la commission nationale par les personnes mentionnées au premier alinéa du présent I est un préalable obligatoire au recours contentieux dirigé contre la décision de l'autorité administrative compétente pour délivrer le permis de construire. (...) ».

Il résulte de la combinaison de ces dispositions que tout professionnel dont l'activité, exercée dans les limites de la zone de chalandise d'un projet, est susceptible d'être affectée par celui-ci, a intérêt, en cas d'avis favorable donné au projet par la commission départementale d'aménagement commercial puis, en cas d'avis favorable à nouveau donné par la Commission nationale d'aménagement commercial et en cas de délivrance du permis de construire, à former un recours contentieux contre ce permis en tant qu'il tient lieu d'autorisation d'exploitation commerciale. Une personne propriétaire de locaux commerciaux situés dans les limites de la zone de chalandise d'un projet d'équipement commercial n'a intérêt à demander l'annulation de l'autorisation d'exploitation commerciale de ce projet que s'il est susceptible d'affecter son activité de façon suffisamment directe et certaine.

Il ressort des pièces du dossier que la société Métro est propriétaire d'un immeuble situé à l'angle des allées Président Franklin Roosevelt et du boulevard Carnot à Toulouse, en face du projet contesté, actuellement donné à bail et exploité depuis 1991 par le magasin à l'enseigne Fnac sur une surface globale de 5 800 m², qui a vocation à s'installer dans les nouveaux locaux objets du projet de permis de construire litigieux porté par la société Caso Patrimoine. La société requérante se prévaut de sa qualité de professionnelle de l'immobilier et des difficultés induites pour louer ses locaux professionnels ou commerciaux dans l'hyper centre de Toulouse, caractérisé selon elle par une fragilité commerciale. Toutefois, d'une part, ni la qualité de propriétaire bailleur de locaux civils ou commerciaux, ni sa qualité d'ancien bailleur de l'exploitant sous l'enseigne Fnac dont l'immeuble est situé en face du projet attaqué ne suffisent, à elles seules, à conférer un intérêt personnel, direct et certain à contester une autorisation d'exploitation commerciale. D'autre part, la société requérante ne démontre pas devant la cour les difficultés de location de son immeuble en centre-ville dont elle fait état, qui est précisément situé en face du projet en litige, ayant pour vocation d'accueillir un magasin sous l'enseigne Fnac occupant une surface de 6 000 m² dont 3 700 m² de surface de vente. Enfin, alors qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que son précédent locataire, la Fnac, la quitte du fait de la concurrence, de la cessation de son activité ou du fait de la forte attractivité du nouveau projet commercial, la société requérante n'établit pas, par des considérations précises et étayées, en quoi le projet en litige serait susceptible d'affecter de façon directe et certaine son activité de bailleur et les activités exercées dans son immeuble. Elle ne démontre pas davantage en quoi les difficultés dont elle fait état dans sa recherche de potentiels locataires trouveraient leur origine, du fait de cette concurrence et de cette attractivité, dans l'autorisation d'exploitation commerciale accordée à la société pétitionnaire. Par suite, il n'est pas démontré que le projet soit susceptible d'affecter l'activité de la société requérante de façon suffisamment directe et certaine en sa qualité de propriétaire d'un immeuble situé dans les limites de la zone de chalandise d'un projet d'équipement commercial. Il suit de là que la fin de non-recevoir, opposée devant la cour par la commune de Toulouse et la société défenderesse, tirée du défaut d'intérêt à agir de la société Métro, doit être accueillie.

Il résulte de ce qui précède les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté du 11 juillet 2022 du maire de Toulouse doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'il soit fait droit à la demande présentée par la société requérante, qui a la qualité de partie perdante dans la présente instance, au titre des frais qu'elle a exposés à l'occasion de cette instance. En revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de cette société le versement d'une somme de 2 000 euros à la commune de Toulouse et une somme de 2 000 euros à la société Caso Patrimoine au titre des frais exposés par elles dans cette instance sur le même fondement.

D E C I D E :

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

Article 2 : La société Métro versera à la commune de Toulouse la somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La société Métro versera à la société Caso Patrimoine une somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à la société civile immobilière Métro, à la commune de Toulouse, à la société à responsabilité limitée Caso Patrimoine et au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

Copie en sera adressée à la Commission nationale d'aménagement commercial.

Délibéré après l'audience du 25 avril 2024, à laquelle siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 16 mai 2024.

Le rapporteur,

Le président,

X. Haïli

D. Chabert

La greffière,

N. Baali

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 22TL21904](#)

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE TOULOUSE

N° 23TL00118

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SOCIÉTÉ OPTIQUE AUSTERLITZ

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Xavier Haïli
Rapporteur

La cour administrative d'appel de Toulouse

Mme Marie-Odile Meunier-Garner
Rapporteuse publique

4ème chambre

Audience du 25 avril 2024
Décision du 16 mai 2024

C

Vu la procédure suivante :

Par une ordonnance n° 2207381 du 4 janvier 2023, la présidente du tribunal administratif de Toulouse a transmis la requête de la société à responsabilité limitée Optique Austerlitz à la cour administrative d'appel de Toulouse afin qu'elle y statue en premier et dernier ressort en application de l'article R. 351-3 du code de justice administrative et de l'article L.600-10 du code de l'urbanisme.

Par une requête enregistrée le 27 décembre 2022 au greffe du tribunal administratif de Toulouse, puis par des mémoires en réplique enregistrés au greffe de la cour le 5 avril 2023 et le 23 janvier 2024, la société Optique Austerlitz, représentée par Me Thalamas, demande à la cour :

1°) d'annuler l'arrêté du 11 juillet 2022 par lequel le maire de Toulouse a délivré à la société Caso Patrimoine un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale et permis de démolir, en vue notamment de la démolition et de la reconstruction de bureaux et de commerces sur un terrain sis 9 allées Président Franklin Roosevelt, ensemble la décision du maire de Toulouse rejetant son recours gracieux

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

Elle soutient que :

- sa requête est recevable pour avoir été introduite dans le délai de recours contentieux interrompu par un recours gracieux régulièrement formé ;
- elle justifie d'un intérêt pour agir contre la décision contestée dès lors que le chantier est générateur de nuisances et que le projet autorisé offre un paysage urbain et volumétrique sensiblement différent de l'environnement immédiat de son bien et des immeubles qui existaient précédemment, et est générateur de nuisances, l'impactant directement avec ses locaux se trouvant exactement en face du projet, de sorte que sa recevabilité à agir sur un plan urbanistique n'est pas sérieusement contestée ;
- en rapprochant les mentions d'enregistrements des pièces du dossier réglementaire, les mentions de l'arrêté

de permis de construire et en visant les dates auxquelles les avis obligatoires ont été rendus, notamment celui de l'architecte de bâtiments de France, le 1er décembre 2021, il est impossible de justifier de la composition du dossier au moment de son examen par telle autorité, entachant de fait la procédure d'instruction suivie dans des conditions justifiant l'annulation recherchée ;

- le maire ne pouvait sans commettre d'erreur d'appréciation au regard des contraintes résultant du deuxième alinéa de l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme, autoriser la démolition des quatre bâtiments de la rue d'Austerlitz à raison de l'impact de cette démolition pour le patrimoine toulousain et l'aspect de ses rues de centre-ville ;
- le projet autorisé concernant la toiture-terrasse n'est pas conforme aux dispositions de l'article UC 11.1 du règlement du plan local d'urbanisme et n'est pas justifié ;
- le projet autorisé méconnaît l'article UC 10.2.1 du même règlement concernant la règle de hauteur ;
- le projet autorisé méconnaît l'article UC 7.2 du même règlement concernant la règle d'implantation en limite séparative ;
- le projet autorisé méconnaît l'article UC 9.1 du même règlement relatif à l'emprise au sol de constructions ;
- le projet autorisé méconnaît l'article UC 4.3.1 du même règlement concernant la gestion des eaux pluviales ;
- le projet autorisé méconnaît l'article UC 4.4 du même règlement concernant la gestion des déchets ménagers ;
- le projet autorisé méconnaît l'article UC 2 du même règlement concernant l'interdiction de supprimer des logements ;
- la surface de vente du projet ne correspond plus à celle autorisée en commission départementale d'aménagement commercial et le projet ne correspond plus à celui autorisé par ladite commission en méconnaissance des articles L. 425-4 et R. 425-22-1 du code de l'urbanisme.

Par des mémoires en défense enregistrés le 20 mars 2023 et le 14 juin 2023, la société à responsabilité limitée Caso Patrimoine, représentée par la SCP Courrech et Associés, conclut au rejet de la requête, et à ce qu'il soit mis à la charge de la société requérante 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 société requérante ne justifie pas d'un intérêt à agir, qui ne doit pas s'apprécier par rapport aux nuisances des démolitions mais au regard du bâtiment projeté, lequel induit une amélioration du secteur, comme elle le reconnaît et dès lors que le préjudice doit résulter d'une atteinte à l'exploitation de son fonds de commerce, ce qui n'est pas démontré ;
- le moyen tiré de ce que la surface de vente du projet ne correspond plus à celle autorisée en commission départementale de l'aménagement commercial et de ce que le projet ne correspond plus à celui autorisé par ladite commission est irrecevable en application de l'article L. 600-1-4 du code de l'urbanisme ;
- aucun des autres moyens de la requête n'est fondé.

Par un mémoire en défense, enregistré le 23 juin 2023, la commune de Toulouse, représentée par la SCP Bouyssou et Associés, agissant par Me Lecarpentier, conclut au rejet de la requête, à titre subsidiaire à ce que la Cour sursoit à statuer sur le fondement des articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de la société requérante au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la société requérante ne justifie pas d'un intérêt à agir dès lors que l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme exclut la prise en compte des travaux de chantier pour déterminer cet intérêt et dès lors que, alors que le projet va améliorer la situation existante fortement dégradée et que la requérante ne démontre pas que ses conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien sont susceptibles d'être directement affectées par le projet de construction ;
- aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Par une ordonnance en date du 8 janvier 2024 la clôture de l'instruction a été fixée au 23 janvier 2024.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de commerce ;
- 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,
- les observations de Me Thalamas, représentant la société Optique Austerlitz ;
- les observations de Me Lecarpentier, représentant la commune de Toulouse ;
- et les observations de Me Courrech, représentant la société Caso Patrimoine.

Considérant ce qui suit :

La société Caso Patrimoine a déposé le 26 août 2021 auprès des services de la commune de Toulouse (Haute-Garonne) une demande de permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale et valant permis de démolir pour la création d'un magasin de secteur 2 d'une surface de vente de 2 975,94 m² sis 9 allées Président Franklin Roosevelt et rue d'Austerlitz, dans le cadre d'un projet de réhabilitation d'un bâtiment accueillant auparavant l'ancien cinéma UGC et vacant depuis le 2 juillet 2019. La commission départementale d'aménagement commercial de la Haute-Garonne a rendu un avis favorable le 17 novembre 2021 concernant ce projet. A l'issue de cette procédure, par un arrêté du 11 juillet 2022, le maire de Toulouse a délivré à la société Caso Patrimoine un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale et permis de démolir. La société Optique Austerlitz, exerçant une activité commerciale riveraine du projet, a formé le 8 septembre 2022 un recours gracieux à l'encontre de cette autorisation auprès du maire de Toulouse, qui a été rejeté par décision expresse le 27 octobre 2022. Par la présente requête, la société Optique Austerlitz demande l'annulation de cet arrêté en tant qu'il vaut permis de construire et de démolir.

Sur la fin de non-recevoir tirée du défaut d'intérêt pour agir de la société requérante :

Aux termes de l'article L. 425-4 du code de l'urbanisme : « Lorsque le projet est soumis à autorisation d'exploitation commerciale au sens de l'article L. 752-1 du code de commerce, le permis de construire tient lieu d'autorisation dès lors que la demande de permis a fait l'objet d'un avis favorable de la commission départementale d'aménagement commercial ou, le cas échéant, de la Commission nationale d'aménagement commercial. (...) / A peine d'irrecevabilité, la saisine de la commission nationale par les personnes mentionnées à l'article L. 752-17 du même code est un préalable obligatoire au recours contentieux dirigé contre la décision de l'autorité administrative compétente pour délivrer le permis de construire ». Aux termes du premier alinéa de l'article L. 600-1-4 du même code : « Lorsqu'il est saisi par une personne mentionnée à l'article L. 752-17 du code de commerce d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le permis de construire mentionné à l'article L. 425-4 du présent code, le juge administratif ne peut être saisi de conclusions tendant à l'annulation de ce permis qu'en tant qu'il tient lieu d'autorisation d'exploitation commerciale. Les moyens relatifs à la régularité de ce permis en tant qu'il vaut autorisation de construire sont irrecevables à l'appui de telles conclusions ». Enfin, aux termes du premier alinéa de l'article L. 600-1-2 de ce code : « 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 ».

Il résulte de ces dispositions qu'il appartient, en particulier, à tout requérant qui saisit le juge administratif d'un recours pour excès de pouvoir tendant à l'annulation d'un permis de construire, de démolir ou d'aménager, de préciser l'atteinte qu'il invoque pour justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour agir, en faisant état de tous éléments suffisamment précis et étayés de nature à établir que cette atteinte est susceptible d'affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien. Il appartient au défendeur, s'il entend contester l'intérêt à agir du requérant, d'apporter tous éléments de nature à établir que les atteintes alléguées sont dépourvues de réalité. Le juge de l'excès de pouvoir apprécie la recevabilité de la requête au vu des éléments ainsi versés au dossier par les parties, en écartant le cas échéant les allégations qu'il jugerait insuffisamment étayées mais sans pour autant exiger de l'auteur du recours qu'il apporte la preuve du caractère certain des atteintes qu'il invoque au soutien de la recevabilité de celui-ci. Eu égard à sa situation particulière, le voisin immédiat justifie, en principe, d'un intérêt à agir lorsqu'il fait état devant le juge, qui statue au vu de l'ensemble des pièces du dossier, d'éléments relatifs à la nature, à l'importance ou à la localisation du projet de construction. En dehors du cas où les caractéristiques particulières de la construction envisagée sont de nature à affecter par elles-mêmes les conditions d'exploitation d'un établissement commercial, ce dernier ne justifie pas d'un intérêt à contester devant le juge de l'excès de pouvoir un permis de construire délivré à une entreprise concurrente, même située à proximité.

Pour justifier de son intérêt à agir, la société Optique Austerlitz, qui se prévaut de l'exercice d'une activité commerciale d'optique lunetterie dans des locaux pris à bail au 5 rue d'Austerlitz de l'autre côté du projet immobilier autorisé par le maire de Toulouse, fait valoir que le chantier induit par le projet en litige aura un impact important pour la circulation et que le projet autorisé « sensiblement plus important que les bâtiments existants, modifiera sensiblement l'aspect et le cachet de la rue et, bien évidemment, la volumétrie des bâtiments confrontant le bien commercial [par elle] exploité ». Toutefois, les difficultés transitoires de circulation et les nuisances liées au chantier de démolition et de construction d'un bâtiment ne sont pas au nombre des atteintes susceptibles d'affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien au sens des dispositions précitées de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme. Par ailleurs, il est constant que le projet autorisé porte sur la démolition d'immeubles délabrés et la reconstruction d'un bâtiment neuf de bureaux et de commerces accueillant auparavant l'ancien cinéma UGC, avec conservation et réhabilitation de la façade classée de l'ancien théâtre des Variétés. D'une part, la société requérante n'établit ni même n'allègue que les caractéristiques particulières de la construction envisagée sont de nature à affecter par elles-mêmes les conditions d'exploitation de son fonds de commerce. D'autre part, en se bornant à critiquer les choix architecturaux de construction de l'immeuble, en lieu et place d'immeubles menaçant ruine, dont les caractéristiques et la volumétrie ont été approuvées par le conservateur régional des monuments historiques dans son avis du 1er décembre 2021, et dans la continuité de bâtiments voisins ne présentant pas une homogénéité et un intérêt architectural particulier, la société requérante ne démontre pas que la construction projetée est susceptible d'affecter directement, au sens des dispositions de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme, les conditions d'utilisation et de jouissance du bien immobilier dans lequel elle exerce son activité.

Par suite, et dans ces conditions, il y a lieu d'accueillir la fin de non-recevoir opposée respectivement par la commune de Toulouse et la société Casino Patrimoine, et de rejeter, en tant qu'elle est irrecevable, la requête de la Sarl Optique Austerlitz.

Sur les frais liés au litige :

Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'il soit fait droit à la demande présentée par la société requérante, qui a la qualité de partie perdante dans la présente instance, au titre des frais qu'elle a exposés et non compris dans les dépens. En revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de cette société le versement d'une somme de 1 500 euros à la commune de Toulouse et une somme de 1 500 euros à la société Casino Patrimoine au titre des frais exposés par elles dans cette instance et non compris dans les dépens sur le même fondement.

DECIDE:

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

Article 2 : La société Optique Austerlitz versera à la commune de Toulouse la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La société Optique Austerlitz versera à la société Caso Patrimoine une somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à la société à responsabilité limitée Optique Austerlitz, à la commune de Toulouse, à la société à responsabilité limitée Caso Patrimoine.

Délibéré après l'audience du 25 avril 2024, à laquelle siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 16 mai 2024.

Le rapporteur,

Le président,

X. Haïli

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 N23TL00118](#)

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE TOULOUSE

N° 22TL22629

M. CHABERT
Président

M. HAILI
Rapporteur

Mme MEUNIER-GARNER
Rapporteur public

Avocats : B.D.D

Lecture du 15 février 2024

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Toulouse

4^{ème} chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'association " Non au gratte-ciel de Toulouse - collectif pour un urbanisme citoyen ", l'association " Les amis de la terre Midi-Pyrénées ", l'association " Droit au logement 31 ", l'association " France nature environnement Midi- Pyrénées ", Mme D... B..., Mme E... C... et M. A... F... ont demandé au tribunal administratif de Toulouse d'annuler l'arrêté du 23 juillet 2019 par lequel le maire de Toulouse a délivré à la société à responsabilité limitée Compagnie de Phalsbourg un permis de construire un immeuble de grande hauteur, dénommé " tour Occitanie ", valant permis de démolir, ainsi que la décision du 15 octobre 2019 de rejet de leur recours gracieux.

Par un jugement n° 1907133 du 1er juin 2022, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté cette demande et a rejeté les conclusions de la commune de Toulouse et de la société Compagnie de Phalsbourg présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Procédure devant la cour :

Par une décision n° 466292 du 27 décembre 2022, le Conseil d'Etat a, en application de l'article R. 811-1 du code de justice administrative, attribué à la cour administrative d'appel de Toulouse le jugement de la requête de l'association " Non au gratte-ciel de Toulouse - collectif pour un urbanisme citoyen " et des autres requérants. Cette requête a été enregistrée au greffe de la cour le 28 décembre 2022 sous le n° 22TL22629.

Par une requête et un mémoire complémentaire enregistrés le 1er août 2022 et le 2 novembre 2022, et un mémoire récapitulatif enregistré le 30 mai 2023, l'association " Non au gratte-ciel de Toulouse - collectif pour

un urbanisme citoyen ", l'association " Les amis de la terre Midi-Pyrénées, l'association " Droit au logement 31 ", l'association " France nature environnement Midi-Pyrénées ", Mme D... B..., Mme E... C... et M. A... F..., désormais représentés par Me Terrasse, demandent à la cour dans le dernier état de leurs écritures:

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) d'annuler l'arrêté du 23 juillet 2019 du maire de Toulouse, ainsi que la décision du 15 octobre 2019 de rejet de leur recours gracieux ;

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

Ils soutiennent que :

Sur la régularité du jugement attaqué :

- il ne mentionne pas les dispositions législatives et réglementaires dont le tribunal a fait application, contrairement aux exigences de l'article R. 741-2 du code de justice administrative ;
- la minute du jugement attaqué n'est pas signée par le président de la formation de jugement, le rapporteur et le greffier d'audience, contrairement aux exigences de l'article R. 741-7 du code de justice administrative ;
- le tribunal administratif de Toulouse n'a pas répondu à tous les moyens invoqués à l'appui de la demande d'annulation du permis de construire en litige et a entaché son jugement d'une insuffisance de motivation ;
- le tribunal a omis de viser dans son jugement le mémoire de productions déposé par les requérants et enregistré le 16 décembre 2019 ;

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

- ils justifient, en qualité de personnes physiques d'un intérêt à agir ;
- ils justifient, en qualité de personnes morales de leur intérêt à agir et de leur habilitation à former un recours gracieux puis à agir en justice ;

En ce qui concerne le périmètre et les insuffisances de l'étude d'impact :

- le périmètre retenu de l'étude d'impact n'était pas adapté au regard de la spécificité du projet ;
- l'étude d'impact du projet présente des insuffisances substantielles au regard du 7° de l'article R. 122-5 du code de l'environnement en l'absence de présentation de solutions de substitution raisonnables ;
- elle présente des insuffisances au regard du 2° de l'article R. 122-5 du code de l'environnement en l'absence d'éléments concernant la consommation énergétique, la nature des quantités de matériaux et des ressources naturelles utilisées par la tour ;
- elle présente des insuffisances au regard du 2° du II de l'article R. 122-5 du code de l'environnement faute d'éléments précis quant à son incidence sur les pollutions engendrées, en l'absence d'information quant à son intégration dans l'objectif de couverture des besoins par l'utilisation de 30% d'énergies renouvelables prévu par le projet " Toulouse EuroSudOuest " (TESO) ;
- elle présente des insuffisances au regard du 6° de l'article R. 122-5 du code de l'environnement en l'absence d'évaluation de la vulnérabilité du projet à des risques d'accidents ou de catastrophes majeurs ;
- elle présente des insuffisances au regard du d) du 5°, et des 8° et 9° de l'article R. 122-5 du code de l'environnement en l'absence d'évaluation des impacts sur le régime hydraulique souterrain ;
- elle présente des insuffisances au regard du 3° de l'article R. 122-5 du code de l'environnement en l'absence de scénario de référence sur l'évolution probable de l'environnement en l'absence de mise en œuvre du projet ;

En ce qui concerne les autres moyens :

- l'arrêté est entaché d'un détournement de pouvoir résultant de l'adaptation des règles d'urbanisme applicables au projet dans un but étranger à l'intérêt général ;

- le projet litigieux méconnaît les dispositions du règlement du plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de programme local de l'habitat (PLUi-H) de Toulouse métropole en ce qui concerne la protection des bâtiments contre les rayonnements solaires ;

- le tribunal ne pouvait pas prendre en compte l'existence d'un ruban végétal et d'un système de " double peau " pour apprécier la conformité du projet aux règles d'urbanisme applicables alors même que, de l'aveu même du porteur de projet, ce dispositif technique n'était pas au point ;

- l'arrêté est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation au regard de l'article R. 111-25 du code de l'urbanisme en l'absence de places de stationnement prévues par le projet ;

- l'arrêté est entaché d'erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme dès lors que le projet litigieux est de nature à porter atteinte à l'intérêt et au caractère des lieux avoisinants ;

- il est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation au regard de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme en raison des risques liés au transport des matières dangereuses par voie ferroviaire et de sa localisation sur un point de débordement du Canal du midi en cas de rupture de barrage ;

- les vices affectant le permis de construire étant substantiels, toute demande de régularisation sera rejetée.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 28 février 2023 et les 1er et 15 juin 2023, la commune de Toulouse, représentée par la SCP Bouyssou et Associés, conclut, dans le dernier état de ses écritures, au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 5 000 euros soit mise à la charge solidaire des appelants sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- les personnes physiques n'ont pas d'intérêt à agir en l'absence de démonstration de l'atteinte portée par le projet aux conditions d'occupation et de jouissance de leurs biens ;

- l'association " Non au gratte-ciel de Toulouse - collectif pour un urbanisme citoyen " est irrecevable en application des dispositions de l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme ;

- les associations " les amis de la terre Midi-Pyrénées " et " Droit au logement 31 " n'ont pas qualité pour agir ;

- les associations requérantes sont tardives dans la mesure où elles n'ont pas habilité régulièrement leur mandataire pour exercer leur recours gracieux ;

- l'ensemble des moyens de légalité externe, formulés dans le mémoire enregistré le 30 mai 2023, relevant d'une cause juridique nouvelle et présentés après l'expiration du délai d'appel sont irrecevables ;

- en application de l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme, les moyens nouveaux soulevés dans le délai postérieur au délai de deux mois à compter de la notification du premier mémoire en défense, soit après le 28 février 2023, tenant à la méconnaissance des articles R. 111-2 et R. 111-25 du code de l'urbanisme, qui n'ont pas été soulevés dans la requête sommaire, devront être écartés comme irrecevables ;

- aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Par un mémoire en défense, enregistré le 20 juin 2023, la société à responsabilité limitée (SARL) Compagnie de Phalsbourg, représentée par Me Lalanne, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 8 000 euros soit mise à la charge solidaire des appelants sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et une somme de 13 euros au titre des articles R. 723-26-1 à R. 723-26-3 du code de la sécurité sociale.

Elle fait valoir que :

- elle conteste la recevabilité de la requête d'appel en ce qu'elle émane des associations qui ne justifient pas de leurs conditions de représentation à l'instance et/ou de la capacité à agir de leur représentant ;

- aucun des moyens de la requête n'est fondé et s'en remet à ses écritures de première instance ;

- si la cour devait considérer qu'un moyen de la demande est susceptible d'entraîner l'illégalité du permis de construire défendu, elle fera application des articles L. 600-5 et/ou L. 600-5-1 du code de l'urbanisme.

En application de l'article R. 611-11 du code de justice administrative, la clôture d'instruction a été fixée au 1er

juin 2023. En application de l'article R. 613-1 du même code, par une ordonnance du 2 juin 2023, l'instruction de l'affaire a été rouverte et la clôture de l'instruction a été fixée au 20 juin 2023.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de la sécurité sociale ;
- 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-avocat ;
- les conclusions de Mme Meunier-Garner, rapporteure publique ;
- les observations de Me Rover, substituant Me Terrasse, représentant l'association " Non au gratte-ciel de Toulouse - collectif pour un urbanisme citoyen " et les autres requérants ;
- les observations de Me Izembard représentant la commune de Toulouse ;
- et les observations de Me Lalanne, représentant la société intimée.

Considérant ce qui suit :

1. Un projet d'aménagement dénommé initialement " Toulouse EuroSudOuest " (TESO), renommé postérieurement " Grand Matabiau - quais d'Oc ", vise à réaménager le quartier de la gare de Toulouse Matabiau sur le territoire de la commune de Toulouse (Haute-Garonne). A cette fin, une consultation a été lancée par la société SNCF Immobilier en vue de la cession des droits à construire du site accueillant les bâtiments de l'ancien centre de tri postal de Toulouse, à proximité immédiate de la gare, pour y réaliser une opération immobilière. Cette consultation a été remportée par la société Compagnie de Phalsbourg qui a déposé par la suite, le 13 juillet 2018, une demande de permis de construire un immeuble d'une hauteur de 150 mètres contenant 40 niveaux dénommé " tour Occitanie " comprenant des logements, des bureaux, un hôtel, des commerces, deux restaurants ainsi que des locaux d'intérêt collectif et de services publics, avec démolition totale des constructions existantes. Par arrêté du 14 janvier 2019, le préfet de Haute-Garonne a autorisé les travaux relatifs à cet immeuble de grande hauteur. Ce projet a été soumis à enquête publique du 14 mars au 30 avril 2019 dans le cadre d'une enquête unique portant également sur la déclaration d'utilité publique des travaux nécessaires à la réalisation de certaines opérations urbaines structurantes du projet Toulouse EuroSudOuest, sur la mise en compatibilité du document local d'urbanisme, sur l'enquête parcellaire et le classement et le déclassement des voiries du domaine public. Par arrêté du 23 juillet 2019, le maire de Toulouse a délivré à la société Compagnie de Phalsbourg le permis de construire sollicité. L'association " Non au gratte-ciel de Toulouse - collectif pour un urbanisme citoyen " ainsi que trois autres associations et trois personnes physiques ont demandé au tribunal administratif de Toulouse d'annuler ce permis de construire ainsi que la décision du 15 octobre 2019 rejetant le recours gracieux formé à son encontre. Par un jugement du 1er juin 2022, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté leur demande. Le jugement de la requête formée initialement devant le Conseil d'Etat contre ce jugement par l'association " Non au gratte-ciel de Toulouse - collectif pour un urbanisme citoyen " et les autres requérants a été attribué à la cour par une décision du Conseil d'Etat n° 466292 du 27 décembre 2022.

Sur la régularité du jugement :

2. Il résulte des pièces du dossier de première instance que la minute du jugement contesté a été signée par le président de la formation de jugement, le magistrat rapporteur ainsi que le greffier d'audience. Par suite, le moyen soulevé tiré du caractère irrégulier du jugement contesté, faute de signatures de la minute, manque en fait et doit donc être écarté.

3. En se bornant à soutenir que " le jugement ne fait pas mention des dispositions législatives et réglementaires dont le tribunal fait application ", sans préciser le ou les motifs incriminés, les appelants ne mettent pas à même la cour d'apprécier le bien-fondé de ce moyen. En tout état de cause, il résulte du jugement que ce dernier comporte dans ses visas et ses motifs la mention des dispositions législatives ou réglementaires dont il fait application.

4. Si les appelants soutiennent que le tribunal n'a pas répondu à tous les moyens invoqués dans la demande de première instance, ils n'assortissent pas ce moyen de précisions suffisantes pour mettre en mesure la cour d'exercer son office. Par ailleurs, les premiers juges ont répondu, et de manière suffisante, aux moyens de la demande.

5. Enfin, si les appelants font valoir que le jugement a omis d'indiquer, dans ses visas, la réception, le 16 décembre 2019, d'un mémoire de production de " pièces demandées ", au greffe du tribunal, il résulte du jugement contesté qu'il vise " les autres pièces du dossier " au rang desquelles figurent ces pièces complémentaires. Par suite, ce moyen doit être écarté.

6. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que les moyens d'irrégularité du jugement en litige doivent être écartés.

Sur le bien-fondé du jugement :

En ce qui concerne les fins de non-recevoir opposées par la commune de Toulouse à certains moyens des appelants :

7. D'une part, la présentation de la requête d'appel devant une juridiction administrative incompétente pour en connaître préserve le cours du délai si, à cette date, il n'est pas échu. Par ailleurs, l'indication, dans la notification du jugement attaqué, de la voie de recours particulière que constitue le recours en cassation, est susceptible d'exercer une influence sur l'appréciation du requérant quant à l'opportunité de contester le jugement. Par suite, cette indication erronée lors de la notification du jugement du tribunal administratif de Toulouse fait obstacle à ce que le délai de recours juridictionnel courre à compter de cette notification. En pareille hypothèse, le délai de deux mois à l'issue duquel les appelants, qui doivent être regardés comme ayant régulièrement formé une requête d'appel contre le jugement, ne sont plus recevables à invoquer une cause juridique distincte, court à compter de l'enregistrement de leur requête au greffe de la juridiction compétente pour en connaître.

8. D'autre part, aux termes de l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme : " Par dérogation à l'article R. 611-7-1 du code de justice administrative, et sans préjudice de l'application de l'article R. 613-1 du même code, lorsque la juridiction est saisie d'une requête relative à une décision d'occupation ou d'utilisation du sol régie par le présent code, ou d'une demande tendant à l'annulation ou à la réformation d'une décision juridictionnelle concernant une telle décision, les parties ne peuvent plus invoquer de moyens nouveaux passé un délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense. Cette communication s'effectue dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article R. 611-3 du code de justice administrative. (...) ".

9. Il ressort des pièces du dossier que les appelants, dans leur requête contestant le jugement de première instance, enregistrée le 1er août 2022, ont soulevé des moyens de légalité interne, dont le moyen en ses différentes branches tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact, à l'encontre du permis de construire en litige ressortissant d'une même cause juridique. Par suite, la commune de Toulouse n'est pas fondée à faire valoir en défense que ceux des moyens relatifs à l'insuffisance de l'étude d'impact, exposés dans le mémoire récapitulatif des appelants, improprement qualifiés de " moyens de légalité externe ", seraient irrecevables comme se rattachant à une cause juridique qu'ils n'avaient pas invoquée avant l'expiration du délai d'appel.

10. Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 111-25 du code de l'urbanisme a été invoqué par les appelants dans leur mémoire complémentaire enregistré le 2 novembre 2022, avant le premier mémoire en défense produit par la commune de Toulouse le 28 février 2023, communiqué aux appelants le même jour et réceptionné le 1er mars suivant. Dès lors, la commune de Toulouse n'est pas fondée à soutenir que ce moyen serait irrecevable en application de l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme.

11. En revanche, le moyen tiré de l'absence d'information sur l'intégration de la tour Occitanie à la stratégie énergétique du projet " Toulouse EuroSudOuest " (TESO) et l'absence d'information sur

l'usage de la climatisation, le moyen tiré de l'absence d'évaluation de la vulnérabilité du projet à des risques d'accidents ou de catastrophes majeurs, le moyen tiré de l'absence d'évaluation des impacts sur le régime hydraulique souterrain, le moyen tiré de l'absence de scénario de référence sur l'évolution probable de l'environnement en l'absence de mise en jeu du projet et, enfin, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme ont été invoqués par les appelants dans leur mémoire récapitulatif enregistré le 30 mai 2023, plus de deux mois après la communication du premier mémoire en défense de la commune intimée dans les conditions mentionnées au point précédent. Par suite et ainsi que cela est soutenu en défense par la commune de Toulouse, ces moyens nouveaux sont irrecevables par application des dispositions de l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme et ne peuvent qu'être écartés.

En ce qui concerne le moyen tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact :

S'agissant du cadre juridique applicable :

12. Aux termes de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable : " (...) 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 effectué par l'autorité environnementale. / Pour la fixation de ces critères et seuils et pour la détermination des projets relevant d'un examen au 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. / (...) III. - L'évaluation environnementale est un processus constitué de l'élaboration, par le maître d'ouvrage, d'un rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement, dénommé ci-après " étude d'impact ", de la réalisation des consultations prévues à la présente section, ainsi que de l'examen, par l'autorité compétente pour autoriser le projet, de l'ensemble des informations présentées dans l'étude d'impact et reçues dans le cadre des consultations effectuées et du maître d'ouvrage. / L'évaluation environnementale permet de décrire et d'apprécier de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier, les incidences notables directes et indirectes d'un projet sur les facteurs suivants : / 1° La population et la santé humaine ; / 2° La biodiversité, en accordant une attention particulière aux espèces et aux habitats protégés au titre de la directive 92/43/ CEE du 21 mai 1992 et de la directive 2009/147/ CE du 30 novembre 2009 ; / 3° Les terres, le sol, l'eau, l'air et le climat ; / 4° Les biens matériels, le patrimoine culturel et le paysage ; / 5° L'interaction entre les facteurs mentionnés aux 1° à 4°. / Les incidences sur les facteurs énoncés englobent les incidences susceptibles de résulter de la vulnérabilité du projet aux risques d'accidents majeurs et aux catastrophes pertinents pour le projet concerné. / Lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, il doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage, afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité. (...) ".

L'article L. 122-1-1 du même code dispose que : " (...) III. - Les incidences sur l'environnement d'un projet dont la réalisation est subordonnée à la délivrance de plusieurs autorisations sont appréciées lors de la délivrance de la première autorisation. Lorsque les incidences du projet sur l'environnement n'ont pu être complètement identifiées ni appréciées avant l'octroi de cette autorisation, le maître d'ouvrage actualise l'étude d'impact en procédant à une évaluation de ces incidences, dans le périmètre de l'opération pour laquelle l'autorisation a été sollicitée et en appréciant leurs conséquences à l'échelle globale du projet. En cas de doute quant à l'appréciation du caractère notable de celles-ci et à la nécessité d'actualiser l'étude d'impact, il peut consulter pour avis l'autorité environnementale. Sans préjudice des autres procédures applicables, les autorités mentionnées au V de l'article L. 122-1 donnent un nouvel avis sur l'étude d'impact ainsi actualisée, dans le cadre de l'autorisation sollicitée. (...) ". Aux termes de l'article R. 122-5 de ce code : " I. - 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. / II. - En application du 2° du II de l'article L. 122-3, l'étude d'impact comporte les éléments suivants, en fonction des caractéristiques spécifiques du projet et du type d'incidences sur l'environnement qu'il est susceptible de produire : / (...) 2° Une description du projet, y

compris en particulier : / (...) - une description des principales caractéristiques de la phase opérationnelle du projet, relatives au procédé de fabrication, à la demande et l'utilisation d'énergie, la nature et les quantités des matériaux et des ressources naturelles utilisés ; / - une estimation des types et des quantités de résidus et d'émissions attendus, tels que la pollution de l'eau, de l'air, du sol et du sous-sol, le bruit, la vibration, la lumière, la chaleur, la radiation, et des types et des quantités de déchets produits durant les phases de construction et de fonctionnement. / 3° Une description des aspects pertinents de l'état actuel de l'environnement, dénommée "scénario de référence", et de leur évolution en cas de mise en œuvre du projet ainsi qu'un aperçu de l'évolution probable de l'environnement en l'absence de mise en œuvre du projet, dans la mesure où les changements naturels par rapport au scénario de référence peuvent être évalués moyennant un effort raisonnable sur la base des informations environnementales et des connaissances scientifiques disponibles ; / (...) 5° Une description des incidences notables que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement résultant, entre autres : / (...) d) Des risques pour la santé humaine, pour le patrimoine culturel ou pour l'environnement ; / (...) f) Des incidences du projet sur le climat et de la vulnérabilité du projet au changement climatique ; / (...) 6° Une description des incidences négatives notables attendues du projet sur l'environnement qui résultent de la vulnérabilité du projet à des risques d'accidents ou de catastrophes majeurs en rapport avec le projet concerné. Cette description comprend le cas échéant les mesures envisagées pour éviter ou réduire les incidences négatives notables de ces événements sur l'environnement et le détail de la préparation et de la réponse envisagée à ces situations d'urgence ; / 7° Une description des solutions de substitution raisonnables qui ont été examinées par le maître d'ouvrage, en fonction du projet proposé et de ses caractéristiques spécifiques, et une indication des principales raisons du choix effectué, notamment une comparaison des incidences sur l'environnement et la santé humaine ; / 8° Les mesures prévues par le maître de l'ouvrage pour : / - éviter les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine et réduire les effets n'ayant pu être évités ; / - compenser, lorsque cela est possible, les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine qui n'ont pu être ni évités ni suffisamment réduits. S'il n'est pas possible de compenser ces effets, le maître d'ouvrage justifie cette impossibilité. / La description de ces mesures doit être accompagnée de l'estimation des dépenses correspondantes, de l'exposé des effets attendus de ces mesures à l'égard des impacts du projet sur les éléments mentionnés au 5° ; / 9° Le cas échéant, les modalités de suivi des mesures d'évitement, de réduction et de compensation proposées (...)"

13. 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.

S'agissant du choix du périmètre de l'étude d'impact :

14. Il ressort des pièces du dossier que la première phase 2019-2022 du projet d'aménagement urbain " Toulouse EuroSudOuest " (TESO), qui s'étend sur environ 40 hectares incluant l'ensemble des fonciers ferroviaires dont la destination peut être modifiée, comprend deux opérations immobilières constituées de la tour Occitanie et de l'opération dite " SERNAM / Raynal ". Compte tenu de la surface de plancher créée à l'occasion du projet en litige et estimée à 36 000 m², la tour Occitanie relève, selon la nomenclature des projets figurant en annexe de l'article R. 122-2 du code de l'environnement, d'un examen au cas par cas. Toutefois, en vertu des articles L. 122-1 et L. 122-1-1 du code de l'environnement, le projet immobilier étant indissociable du projet d'aménagement d'ensemble, et suivant l'avis délibéré de l'autorité environnementale du 11 octobre 2017 rendu sur la demande de cadrage préalable du projet urbain " Toulouse EuroSudOuest " (TESO) et du projet de pôle d'échange multimodal (PEM) de Toulouse Matabiau, le périmètre de l'étude d'impact retenu par le maître d'ouvrage a porté sur l'évaluation relative au réaménagement du secteur de Matabiau et le traitement dans une démarche unique d'évaluation environnementale des composantes que sont le projet urbain dont fait partie la tour Occitanie et le pôle d'échange multimodal. Contrairement à ce que soutiennent les appelants, le maître d'ouvrage pouvait légalement intégrer le projet d'immeuble de grande hauteur et appréhender les effets sur l'environnement à l'échelle globale du projet dans lequel s'insère la construction en litige. Si les appelants soutiennent que la tour Occitanie aurait dû faire l'objet d'une étude d'impact spécifique, il ressort au contraire des pièces du dossier, en particulier de l'avis délibéré n° 2018-81 de l'autorité environnementale sur le projet " Toulouse EuroSudOuest " (TESO) du 5

décembre 2018, qui "salue le choix concerté des maîtres d'ouvrage d'inclure dans le contour du projet la tour Occitanie", que cette évaluation environnementale globale conduisant à une même enquête publique relative à l'ensemble du projet a été de nature à permettre une bonne information du public. Par suite, le moyen tiré de l'illégalité du choix du périmètre de l'étude d'impact doit être écarté.

S'agissant de la présentation des solutions de substitution raisonnables :

15. Il résulte des dispositions du 7° de l'article R. 122-5 du code de l'environnement que l'étude d'impact que doit réaliser le maître d'ouvrage auteur d'une demande d'autorisation d'exploitation d'un ouvrage ou d'une installation, peut légalement s'abstenir de présenter des solutions qui ont été écartées en amont et qui n'ont, par conséquent, pas été envisagées par le maître d'ouvrage. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que l'étude d'impact produite par le maître d'ouvrage explique pourquoi le projet et l'implantation de la tour Occitanie ont été retenus sur le site de l'ancien tri postal, et notamment la volonté de constituer, dans le paysage urbain, une figure architecturale emblématique pour identifier une nouvelle centralité dans le centre-ville de Toulouse. Alors que le maître d'ouvrage n'a aucunement envisagé d'autres sites que le centre de tri postal et que le choix du projet architectural résulte d'un concours d'architecte organisé en 2016 en amont de l'étude, l'étude d'impact n'avait pas à expliquer pourquoi des solutions alternatives à ce projet n'avaient pas été retenues, non plus que de s'assurer d'une participation suffisante du public avant l'étude. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance du 7° de l'article R. 122-5 du code de l'environnement doit être écarté.

S'agissant de la description du projet au regard des besoins énergétiques, de l'utilisation des ressources naturelles et de la nature des matériaux utilisés :

16. Il ressort des pièces du dossier que l'étude d'impact expose de façon suffisante et circonstanciée un besoin en chaleur de 540 mégawatt/heure d'énergie primaire par an, le besoin en froid de 710 mégawatt/heure d'énergie primaire par an et le besoin en électricité de 1 160 mégawatt/heure d'énergie primaire par an, ainsi que les choix techniques opérés pour atteindre les objectifs envisagés par les normes et les certifications énergétiques afférentes. Si les appelants font grief au projet autorisé de ne pas avoir eu recours à des sources d'énergies renouvelables et de ne pas satisfaire aux exigences de la norme RT 2020, une telle critique, qui vise à remettre en cause le projet en lui-même, ne saurait utilement être développée dans le cadre d'une contestation du contenu de l'étude d'impact. Par ailleurs, la conception de la tour Occitanie inclut à ce stade un système de pompe à chaleur, la géothermie étant à l'étude, ainsi qu'une conception de façade bloc dite "double peau" équipée de protections solaires extérieures. Les choix du maître d'ouvrage en ce qui concerne la végétalisation du projet, son orientation et ses vitrages, prennent en compte les objectifs de réduction des besoins énergétiques notamment en matière de flux d'air. En outre, les estimations des besoins énergétiques de la tour ont été précisées par la société pétitionnaire en réponse aux questions de la commission d'enquête publique.

17. L'étude d'impact a également indiqué la nature des matériaux qui seront utilisés pour la construction de l'immeuble de grande hauteur. A cet égard, les appelants ne peuvent utilement critiquer l'absence d'étude des matériaux de substitution qui auraient dû être utilisés, conformément aux conclusions de la commission d'enquête, dès lors que les dispositions de l'article R. 122-5 du code de l'environnement n'exigent pas de l'étude d'impact qu'elle présente une telle alternative et alors que cette question du recours à des matériaux biosourcés ou recyclés n'est intervenue dans le processus d'élaboration du projet que postérieurement à l'étude d'impact au stade des conclusions de la commission d'enquête publique. Au demeurant, il ressort des pièces du dossier que ces préconisations de la commission sur l'utilisation de matériaux recyclés ou biosourcés ont été reprises sous forme de prescriptions par l'article 6 de l'arrêté en litige.

18. S'il est exact que, concernant l'utilisation de ressources naturelles, l'étude d'impact ne fournit pas d'informations sur les substrats nécessaires aux plantations et sur les estimations en besoins en eau de toutes les plantations hors sol, la quantité de substrats nécessaires figurait toutefois au sein des pièces annexées au dossier d'enquête publique, à savoir le dossier de demande de permis, et plus précisément de la notice paysagère et des plans de coupe qui l'accompagnaient, soit 2 000 m³ de substrats nécessaires aux plantations. En outre, la notice paysagère précise que le recouvrement partiel des jardinières ne permet toutefois pas d'assurer un arrosage naturel de la totalité des jardins par ces eaux de pluie et qu'en égard au

recours à des plantations économes en eau ainsi qu'à un système d'arrosage adapté, le maître d'ouvrage a indiqué en réponse à la commission d'enquête que les besoins en eau étaient estimés à 2 300 m³ par an. Par suite, lesdites lacunes de l'étude d'impact ont été suffisamment compensées, pour ne pas nuire à la complète information du public, par les éléments fournis par le maître d'ouvrage au stade de l'enquête publique.

19. Enfin, ainsi que le relève l'autorité environnementale dans son avis du 5 décembre 2018 et ainsi qu'il a été exposé au point 17, l'étude d'impact décrit précisément la prise en compte par la conception du projet et son système de façade " double peau ", sa végétalisation, son orientation et ses vitrages, des objectifs notamment en matière de flux d'air et de réduction des besoins énergétiques. La circonstance que la faisabilité et l'efficacité de ce ruban végétal seraient incertaines est sans incidence sur le contenu de l'étude d'impact dès lors que de tels travaux relèvent des conditions d'exécution du permis de construire. Par conséquent et dans ces conditions, la description du projet doit être regardée comme suffisante au regard des dispositions du 2° du II de l'article R. 122-5 du code de l'environnement et il ne ressort pas des pièces du dossier que les lacunes qu'elle comporte ont pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative.

S'agissant de l'incidence du projet sur le climat, sa vulnérabilité au changement climatique et sur les besoins en stationnement :

20. Il ressort des pièces du dossier que l'étude d'impact expose de façon suffisante les incidences du projet sur le climat et de la vulnérabilité du projet au changement climatique, notamment la participation du projet de construction à l'adaptation au changement climatique, l'incidence de la tour Occitanie en termes d'ombre portée, de réflexion solaire, d'ambiance lumineuse et sa participation à la limitation des effets d'îlots de chaleur. Si cette étude contient un diagnostic du trafic automobile sur l'évolution de la circulation à l'horizon 2030 à l'échelle du secteur d'étude et non propre à la tour, cette échelle d'analyse est en cohérence avec l'évaluation environnementale globale du projet d'aménagement, intégrant le projet de la construction autorisée. Le silence de l'étude d'impact sur ces déplacements spécifiques et les besoins induits de stationnement, qui correspond à une hypothèse d'adosser le projet urbain à l'offre de transport en commun en vue de limiter l'usage de la voiture particulière, ne révèle pas davantage une lacune de l'étude d'impact dans son contenu. Contrairement à ce que soutiennent les appelants, l'étude d'impact souligne que le projet génèrera un flux supplémentaire de la circulation automobile pouvant être absorbé par l'offre multimodale de transports publics. Si les appelants contestent ce postulat, un tel moyen qui vise à remettre en cause l'opportunité du choix opéré n'est pas de nature à établir le caractère insuffisant de l'étude d'impact sur les déplacements.

21. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que les moyens tirés de l'insuffisance de l'étude d'impact doivent être écartés.

En ce qui concerne les besoins en matière de stationnement :

22. Aux termes de l'article R. 111-25 du code de l'urbanisme : " Le permis ou la décision prise sur la déclaration préalable peut imposer la réalisation d'installations propres à assurer le stationnement hors des voies publiques des véhicules correspondant aux caractéristiques du projet. / Il ne peut être exigé la réalisation de plus d'une aire de stationnement par logement lors de la construction de logements locatifs financés avec un prêt aidé par l'Etat. / L'obligation de réaliser des aires de stationnement n'est pas applicable aux travaux de transformation ou d'amélioration de bâtiments affectés à des logements locatifs financés avec un prêt aidé par l'Etat, y compris dans le cas où ces travaux s'accompagnent de la création de surface de plancher, dans la limite d'un plafond de 50 % de la surface de plancher existant avant le commencement des travaux. ".

23. Il ressort des pièces du dossier, en particulier de la notice architecturale que le projet autorisé, ne comprend aucune aire de stationnement pour les véhicules motorisés mais prévoit 484 m² de locaux vélos pour les bureaux, les logements et le personnel de l'immeuble, ainsi qu'un aménagement d'aires de dépose minute au pied de l'immeuble notamment pour les taxis et les autocars. Il ressort également des pièces du dossier que le site d'implantation du projet est intégré au projet de pôle d'échanges multimodal (PEM) de Toulouse à proximité immédiate de la gare ferroviaire, de la gare routière qui, tout en développant des parcs-relais associés aux transports en commun en amont de ce pôle, est desservi par un important réseau de transports en commun en surface et en souterrain constitué de onze lignes de bus, une ligne de métro existante et une future 3ème ligne de métro " Toulouse Aerospace Express ". Ce secteur offre par ailleurs des

capacités de stationnement en parkings répondant aux besoins actuels et futurs de stationnement, notamment par la création de 2 600 places nouvelles de stationnement dans le périmètre du projet urbain. Dans ces conditions, eu égard au parti d'aménagement retenu, fondé sur la volonté de limiter l'usage de la voiture particulière se traduisant par l'absence de places de stationnement dédiées aux véhicules automobiles, et compte tenu de la situation d'implantation du projet caractérisée par une desserte importante par différents modes de transports en commun, c'est sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation que le maire de Toulouse n'a pas assorti le permis de construire de prescriptions imposant des installations propres à assurer le stationnement des véhicules en dehors des voies publiques. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 111-25 du code de l'urbanisme doit être écarté.

En ce qui concerne les conditions d'insertion du projet dans son environnement :

24. 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 rechercher l'existence d'une telle atteinte, il appartient à l'autorité compétente d'apprécier, dans un premier temps, la qualité du site sur lequel la construction est envisagée et d'évaluer, dans un second temps, l'impact que la construction, compte tenu de sa nature et de ses effets, pourrait avoir sur ce site.

25. D'une part, il ressort des pièces du dossier que le terrain d'assiette de la tour Occitanie se situe aux abords immédiats d'un monument historique, la gare Matabiau et en zone tampon d'un bien inscrit sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco, le canal du Midi qui traverse la ville de Toulouse sur plus de 10 kilomètres, et se trouve dans la zone d'influence paysagère des deux autres biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial, l'hôtel-Dieu et la basilique Saint-Sernin. Si ce terrain ne se situe pas dans le centre historique ancien de Toulouse, mais dans un des premiers faubourgs du centre-ville, au-delà du canal du Midi, et si les constructions environnantes, de faible facture architecturale, d'époques variées et en partie liées à l'exploitation de la gare ferroviaire Matabiau, ne se caractérisent pas par une unité et un intérêt architecturaux particuliers, les lieux avoisinants dans lesquels s'insère le terrain d'assiette du projet de construction autorisé, soit la gare de Toulouse Matabiau, et le canal du Midi qui structurent le périmètre du projet, présentent en revanche un intérêt architectural et paysager urbain certain.

26. D'autre part, il ressort des pièces du dossier que le projet de tour Occitanie a pour ambition de devenir une nouvelle centralité du centre-ville et une destination en soi en créant un espace urbain et commercial, complémentaire à une infrastructure ferroviaire de grande échelle. Ladite tour, de forme curviligne et qui présente une hauteur de 150 mètres, est structurée autour de deux éléments majeurs, les deux rubans verts des parois intérieures et les rubans de son vitrage qui montent en spirale en sens opposés, les rubans verts entrecoupant l'homogénéité de la tour et étant visibles dans toute la ville, tandis que les jardins suspendus de la tour, décrits comme une interprétation contemporaine des jardins qui longent la Garonne et le canal du Midi, visent à casser sa masse volumétrique et la rendre moins dense.

27. Enfin, il ressort des pièces du dossier, notamment de l'étude d'impact, du descriptif du projet de l'évaluation environnementale et des notices " site remarquable " et architecturale, que le projet ne donne lieu à aucun impact fonctionnel sur le canal du Midi, dans son usage et sa fonction et dans les techniques et systèmes de gestion de l'ouvrage. Si ce projet est de nature à modifier l'apparence, mais non la conception, du canal, il ne porte toutefois pas atteinte aux caractères paysagers du canal du Midi dès lors que, visible ou non au niveau du canal selon les différents points de vue, dissimulé par les arbres et selon le déplacement de l'observateur, ou pouvant apparaître comme un symbole vertical prolongeant l'axe du Canal, le projet autorisé peut être regardé comme s'inscrivant dans les perspectives et les ambiances urbaines existantes. En outre, les covisibilités restent limitées dans le grand paysage du fait des écrans constitués par les fronts bâtis du centre-ville dense et par le jeu de la végétation. Par ailleurs, si les appelants font valoir que cette tour de grande hauteur ne trouve pas d'équivalent dans la topographie de la ville et se détache ainsi du bâti existant sans cohérence dimensionnelle et architecturale, il ressort des pièces du dossier que cette tour, qui propose une création architecturale faisant allusion aux formes organiques du canal du Midi, marque une volonté de constituer dans le paysage urbain un signal architectural fort pour caractériser tant un nouveau centre urbain

qu'une structure reconnaissable dans toute l'agglomération toulousaine et la reliant visuellement, dérogeant ainsi aux registres dominants de l'architecture de cette commune. Dans ces conditions, eu égard, en outre, aux avis favorables assortis de prescriptions ou de recommandations de l'architecte des bâtiments de France et de la Commission nationale du patrimoine et de l'architecture, émis respectivement le 18 décembre 2018 et le 24 mai 2018, qui ne concernent que la qualité du traitement des façades et la pérennité des aménagements végétaux des parois, et qui ont été reprises à l'article 6 de l'arrêté en litige, et compte tenu de ses caractéristiques architecturales, comme de ses aménagements de façades, le projet d'immeuble autorisé doit être regardé comme participant à la qualité architecturale et urbaine du nouveau projet urbain. Par conséquent, les appelants ne sont pas fondés à soutenir que le maire de Toulouse aurait commis une erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions précitées en accordant le permis de construire en litige à la société pétitionnaire.

En ce qui concerne les autres moyens :

28. En se bornant à soutenir dans leur mémoire introductif d'instance que l'arrêté en litige est entaché d'un détournement de pouvoir résultant de l'adaptation des règles d'urbanisme applicables au projet dans un but étranger à l'intérêt général, sans autre précision et développement ultérieurs, les appelants n'assortissent pas ce moyen de précision suffisante pour mettre à même la cour d'en apprécier le bien-fondé. De même, en se limitant à faire valoir que le projet n'est pas conforme aux règles d'urbanisme applicables alors que le dispositif technique du ruban végétal et du système de " double peau " n'est pas au point, les appelants n'assortissent pas leur moyen des précisions permettant d'en apprécier la pertinence.

29. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres fins de non- recevoir opposées en défense, que l'association " Non au gratte-ciel de Toulouse - collectif pour un urbanisme citoyen " et les autres appelants ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté leur demande d'annulation de l'arrêté du 23 juillet 2019, ainsi que la décision du 15 octobre 2019 portant rejet de leur recours gracieux.

Sur les frais liés au litige :

30. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge des intimées, qui ne sont pas les parties perdantes à la présente instance, la somme que les appelants demandent au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge solidaire des appelants une somme à verser à la commune de Toulouse sur ce même fondement. De même et dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge des appelants la somme demandée par la société Compagnie de Phalsbourg sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Le droit de plaidoirie institué par l'article L. 723-2 du code de la sécurité sociale entrant dans les sommes susceptibles d'être prises en compte au titre des frais exposés et non compris dans les dépens, les conclusions distinctes présentées par la société Compagnie de Phalsbourg tendant à ce que ce droit soit mis à la charge des appelants doivent être rejetées par les mêmes motifs.

D E C I D E :

Article 1er : La requête de l'association " Non au gratte-ciel de Toulouse - collectif pour un urbanisme citoyen " et des autres requérants est rejetée.

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

Article 3 : Les conclusions présentées par la société Compagnie de Phalsbourg sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de l'article L. 723-2 du code de la sécurité sociale sont rejetées.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à l'association " Non au gratte-ciel de Toulouse - collectif pour un urbanisme citoyen ", première dénommée pour l'ensemble des appelants, à la commune de Toulouse et à la société à responsabilité limitée Compagnie de Phalsbourg.

Délibéré après l'audience du 1er février 2024, à laquelle siégeaient :

M. Chabert, président,

M. Haïli, président assesseur,

Mme Lasserre, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 15 février 2024.

Le président-assesseur,

X. Haïli

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.

N° 22TL22629 2

Analyse

Abstrats

CETAT68-03 Urbanisme et aménagement du territoire. - Permis de construire.

[RETOUR n 22TL22629](#)

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE TOULOUSE

N° 24TLo0011

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMUNE DE LA GRANDE MOTTE
et SOCIÉTÉ PERO

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Audience du 9 avril 2024
Décision du 11 avril 2024

La cour administrative d'appel de Toulouse

Le président de la 4ème chambre

C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'association Grande Motte Environnement et l'association des riverains et amis du Grand Travers ont demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler l'arrêté du 7 février 2023 n° PC 034 344 22 00036 et l'arrêté rectificatif du 27 mars 2023 par lesquels le maire de La Grande Motte a accordé à la société par actions simplifiée Pero un permis de construire précaire en vue de la réalisation d'un restaurant de plage exploité sous l'enseigne « l'Effet Mer » sur un terrain situé sur le lot 12 de la concession de plage au point d'accès n° 44 de la plage de cette commune.

Par un jugement n° 2301450 du 21 décembre 2023, le tribunal administratif de Montpellier, a, d'une part, annulé les arrêtés du 7 février 2023 et 27 mars 2023 du maire de La Grande Motte, d'autre part, mis à la charge de la commune de La Grande Motte et de la société Pero une somme de 1 500 euros à verser à l'association Grande Motte Environnement et l'association des riverains et amis du Grand Travers au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et, enfin, a rejeté le surplus des conclusions.

Procédure devant la cour :

Par une requête et des mémoires complémentaires, enregistrés les 3 janvier et 7 mars 2024, la commune de La Grande Motte et la société par actions simplifiée Pero, représentées par la SELARL Maillot Avocats & Associés, demandent à la cour :

1°) d'ordonner sur le fondement de l'article R. 811-15 du code de justice administrative le sursis à exécution de ce jugement ;

2°) de mettre à la charge solidaire de l'association Grande Motte Environnement et de l'association des riverains et amis du Grand Travers, une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- c'est à tort que le tribunal administratif a considéré que l'association Grande Motte Environnement justifiait

d'un intérêt pour agir à l'encontre du permis de construire précaire dès lors que le président de l'association était incompétent pour introduire au nom de l'association la requête introductive d'instance et qu'aucune délégation du conseil d'administration de l'association n'était produite en ce sens ;

- les premiers juges n'ont pas répondu au moyen tiré de l'absence de mandat signé du représentant légal de l'association des riverains et amis du Grand Travers pour engager l'action en justice ;

- c'est à tort que le tribunal administratif a considéré que l'association des riverains et amis du Grand Travers justifiait d'un intérêt pour agir à l'encontre du permis de construire à titre précaire dès lors que, d'une part, le représentant légal de l'association ne justifiait pas d'un mandat signé pour engager l'action en justice et, d'autre part, l'objet de l'association est trop général et ne mentionne pas la possibilité d'agir en justice en matière d'urbanisme ;

- le permis de construire précaire est légal à la suite de l'arrêté rectificatif du 27 mars 2023 pris après avis favorable conforme du préfet de l'Hérault recueilli en application de l'article L. 422-6 du code de l'urbanisme ;

- les premiers juges ont dénaturé les faits de l'espèce et ont commis une erreur manifeste d'appréciation en estimant que le maire de la commune avait fait une inexacte application de l'article L. 433-1 du code de l'urbanisme relatif au permis de construire précaire ;

- si le tribunal a indiqué que l'autorisation d'urbanisme en litige a été délivrée au regard de la nécessité d'amortir les investissements initiaux jusqu'à l'année 2024, cette circonstance ne résulte pas des mentions du permis de construire précaire en litige ;

- il est justifié d'une nécessité caractérisée reposant sur l'existence de circonstances locales par référence à la situation de l'activité économique balnéaire saisonnière ; il est démontré que les aménagements démontables ou transportables ne présentent aucun élément de nature à les ancrer durablement au sol ; ces éléments contribuent au service public des bains de mer et aux activités associées ;

- le programme de concession de plage et les restaurants de plage qui y sont autorisés à titre précaire répondent aux besoins saisonniers auxquels est confrontée la commune ;

- le tribunal ne s'est pas prononcé explicitement sur le caractère disproportionné de la dérogation aux règles d'urbanisme ainsi qu'aux incidences du projet autorisé ;

- du fait de son encadrement dans l'espace et le temps et des conditions strictes posées à l'activité de l'établissement, le projet n'est pas de nature porter une atteinte grave et immédiate à un intérêt public ;

- le risque de déferlement auquel est exposé l'ensemble de la plage a bien été pris en compte et le règlement du plan de prévention du risque d'inondation autorise notamment les équipements de plage.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 4 mars et 3 avril 2024, l'association Grande Motte Environnement et l'association des riverains et amis du Grand Travers, représentées par Me Jean-Meire, concluent au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de la commune de La Grande Motte et de la société Pero une somme de 3 000 euros à leur verser respectivement en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- alors que le permis de construire précaire a une durée de validité de deux ans, le prononcé d'un sursis à exécution du jugement prononçant son annulation aurait pour conséquence de les priver du droit à un recours effectif ;

- leurs statuts leur confèrent un intérêt à agir contre le permis de construire précaire en litige et le représentant de chacune des associations a été régulièrement habilité à les représenter en justice ;

- aucune erreur de droit n'a été commise par le tribunal en ce qui concerne la prise en compte de l'amortissement des investissements du titulaire du permis précaire attaqué, ce point étant dans le débat contradictoire en première instance ;

- le permis de construire précaire ne pouvait être légalement délivré sur le fondement de l'article L. 433-1 du code de l'urbanisme en raison de la méconnaissance d'une règle d'urbanisme forte, à savoir une inconstructibilité dans un espace particulièrement sensible écologiquement et par rapport aux risques de sécurité ;

- le permis de construire précaire ne présente pas un caractère exceptionnel permettant de justifier qu'il soit dérogé à l'application des règles d'urbanisme ;

- aucune nécessité d'ordre économique n'est caractérisée en l'espèce ;

- les dérogations aux règles d'urbanisme applicables sont manifestement disproportionnées au regard des caractéristiques du terrain d'assiette, de la nature des constructions et des motifs rendant nécessaires le projet ;
- le permis de construire précaire déroge à de nombreuses règles d'urbanisme prévues par les articles L. 121-4, R. 121-5, L. 111-3 et R. 111-27 du code de l'urbanisme et par le chapitre 4.5 de la 1ère partie du plan de prévention des risques d'inondation applicable au terrain d'assiette ;
- les parties appelantes n'apportent aucun élément suffisant permettant d'établir que le projet participe au service public des bains de mer pouvant justifier les dérogations aux règles d'urbanisme applicables en l'espèce ;
- l'arrêté en litige est entaché d'une erreur de droit de nature à justifier son annulation dès lors que le restaurant se situe dans un espace remarquable au sens de la loi littoral et qu'une telle occupation du sol n'est pas permise au regard de la liste prévue par le décret n° 2019-482 du 21 mai 2019 reprise à l'article R. 121-5 du code de l'urbanisme.

Vu :

- la requête enregistrée le 3 janvier 2024 sous le n° 24TL00010 par laquelle la commune de La Grande Motte et la société Pero demandent l'annulation du même jugement ;
- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code de l'urbanisme ;
- le décret n° 2019-482 du 21 mai 2019 ;
- le code de justice administrative.

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

Après avoir entendu au cours de l'audience du 9 avril 2024 à 11 h 00 :

- le rapport de M. Chabert, président,
- les observations de Me Maillot, représentant la commune de La Grande Motte et la société Pero,
- et les observations de Me Jean-Meire, représentant l'association Grande Motte Environnement et l'association les amis et riverains du Grand Travers.

Considérant ce qui suit :

Par un arrêté n° PC 034 344 22 00036 du 7 février 2023 et un arrêté rectificatif du 27 mars 2023 le maire de La Grande Motte (Hérault) a délivré un permis de construire précaire à la société Pero pour la réalisation d'un restaurant de plage exploité sous l'enseigne « l'Effet Mer » sur un terrain situé sur le lot 12 de la concession de plage au point d'accès n° 44 de la plage de cette commune. Par la présente requête, la commune de La Grande Motte et la société Pero demandent qu'il soit sursis à l'exécution du jugement du 21 décembre 2023 par lequel le tribunal administratif de Montpellier a annulé ces arrêtés et a mis à la charge de la commune et de la société une somme de globale de 1 500 euros à verser 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.

Sur les conclusions à fin de sursis à exécution :

Aux termes de l'article R. 811-15 du code de justice administrative : « Lorsqu'il est fait appel d'un jugement de tribunal administratif prononçant l'annulation d'une décision administrative, la juridiction d'appel peut, à la demande de l'appelant, ordonner qu'il soit sursis à l'exécution de ce jugement si les moyens invoqués par l'appelant paraissent, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier, outre l'annulation ou la

réformation du jugement attaqué, le rejet des conclusions à fin d'annulation accueillies par ce jugement. ».

En application des dispositions précitées de l'article R. 811-15 du code de justice administrative, lorsque le juge d'appel est saisi d'une demande de sursis à exécution d'un jugement prononçant l'annulation d'une décision administrative, il lui incombe de statuer au vu de l'argumentation développée devant lui par l'appelant et le défendeur et en tenant compte, le cas échéant, des moyens qu'il est tenu de soulever d'office. Après avoir analysé dans les visas ou les motifs de sa décision les moyens des parties, il peut se borner à relever qu'aucun de ces moyens n'est de nature, en l'état de l'instruction, à justifier l'annulation ou la réformation du jugement attaqué et rejeter, pour ce motif, la demande de sursis. Si un moyen lui paraît, en l'état de l'instruction, de nature à justifier l'annulation ou la réformation du jugement attaqué, il lui appartient de vérifier si un des moyens soulevés devant lui ou un moyen relevé d'office est de nature, en l'état de l'instruction, à infirmer ou confirmer l'annulation de la décision administrative en litige, avant, selon le cas, de faire droit à la demande de sursis ou de la rejeter.

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 ». L'article L. 421-5 du même code dispose que : « 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. (...) ». Enfin, aux termes de l'article L. 421-6 de ce 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. (...) ».

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.

En l'état de l'instruction, les moyens soulevés par la commune de La Grande Motte et la société Pero, tels que visés et analysés dans les visas de la présente décision, ne paraissent pas de nature à justifier, outre l'annulation du jugement n° 2301450 du 21 décembre 2023 du tribunal administratif de Montpellier, le rejet des conclusions à fin d'annulation accueillies par les premiers juges. Il en résulte que la commune de La Grande Motte et la société Pero ne sont pas fondées à demander le sursis à exécution de ce jugement en application de l'article R. 811-15 du code de justice administrative.

Sur les frais liés au litige :

Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative s'opposent à ce que soit mise à la charge de l'association Grande-Motte Environnement et de l'association des riverains et amis du Grand Travers, qui n'ont pas, dans la présente instance, la qualité de partie perdante, la somme que demandent les 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 de la commune de La Grande Motte et de la société Pero une somme globale de 1 000 euros à verser à l'association Grande-Motte Environnement et à l'association des riverains et amis du Grand Travers sur le fondement des mêmes dispositions.

DECIDE :

Article 1er : La requête susvisée de la commune de La Grande Motte et de la société Pero est rejetée.

Article 2 : La commune de La Grande Motte et la société Pero verseront à l'association Grande-Motte Environnement et à l'association des riverains et amis du Grand Travers une somme globale de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la commune de La Grande Motte, à la société par actions simplifiée Pero, à l'association Grande-Motte Environnement et à l'association des riverains et amis du Grand Travers.

Copie en sera adressée au préfet de l'Hérault.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 11 avril 2024.

Le président de la 4ème chambre,

La greffière,

D. Chabert

N. Baali

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.

[RETOUR N24TL00011](#)

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE TOULOUSE

N° 24TLo0013

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMUNE DE LA GRANDE MOTTE
et SOCIÉTÉ PERO

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Audience du 9 avril 2024
Décision du 11 avril 2024

La cour administrative d'appel de Toulouse

Le président de la 4ème chambre

C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'association Grande Motte Environnement et l'association des riverains et amis du Grand Travers ont demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler l'arrêté du 7 février 2023 n° PC 034 344 22 00036 et l'arrêté rectificatif du 27 mars 2023 par lesquels le maire de La Grande Motte a accordé à la société par actions simplifiée Pero un permis de construire précaire en vue de la réalisation d'un restaurant de plage exploité sous l'enseigne « l'Effet Mer » sur un terrain situé sur le lot 12 de la concession de plage au point d'accès n° 44 de la plage de cette commune.

Par un jugement n° 2301450 du 21 décembre 2023, le tribunal administratif de Montpellier, a, d'une part, annulé les arrêtés du 7 février 2023 et 27 mars 2023 du maire de La Grande Motte, d'autre part, mis à la charge de la commune de La Grande Motte et de la société Pero une somme de 1 500 euros à verser à l'association Grande Motte Environnement et l'association des riverains et amis du Grand Travers au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et, enfin, a rejeté le surplus des conclusions.

Procédure devant la cour :

Par une requête et des mémoires complémentaires, enregistrés les 3 janvier et 7 mars 2024, la commune de La Grande Motte et la société par actions simplifiée Pero, représentées par la SELARL Maillot Avocats & Associés, demandent à la cour :

1°) d'ordonner sur le fondement de l'article R. 811-15 du code de justice administrative le sursis à exécution de ce jugement ;

2°) de mettre à la charge solidaire de l'association Grande Motte Environnement et de l'association des riverains et amis du Grand Travers, une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- c'est à tort que le tribunal administratif a considéré que l'association Grande Motte Environnement justifiait

d'un intérêt pour agir à l'encontre du permis de construire précaire dès lors que le président de l'association était incompétent pour introduire au nom de l'association la requête introductive d'instance et qu'aucune délégation du conseil d'administration de l'association n'était produite en ce sens ;

- les premiers juges n'ont pas répondu au moyen tiré de l'absence de mandat signé du représentant légal de l'association des riverains et amis du Grand Travers pour engager l'action en justice ;

- c'est à tort que le tribunal administratif a considéré que l'association des riverains et amis du Grand Travers justifiait d'un intérêt pour agir à l'encontre du permis de construire à titre précaire dès lors que, d'une part, le représentant légal de l'association ne justifiait pas d'un mandat signé pour engager l'action en justice et, d'autre part, l'objet de l'association est trop général et ne mentionne pas la possibilité d'agir en justice en matière d'urbanisme ;

- le permis de construire précaire est légal à la suite de l'arrêté rectificatif du 27 mars 2023 pris après avis favorable conforme du préfet de l'Hérault recueilli en application de l'article L. 422-6 du code de l'urbanisme ;

- les premiers juges ont dénaturé les faits de l'espèce et ont commis une erreur manifeste d'appréciation en estimant que le maire de la commune avait fait une inexacte application de l'article L. 433-1 du code de l'urbanisme relatif au permis de construire précaire ;

- si le tribunal a indiqué que l'autorisation d'urbanisme en litige a été délivrée au regard de la nécessité d'amortir les investissements initiaux jusqu'à l'année 2024, cette circonstance ne résulte pas des mentions du permis de construire précaire en litige ;

- il est justifié d'une nécessité caractérisée reposant sur l'existence de circonstances locales par référence à la situation de l'activité économique balnéaire saisonnière ; il est démontré que les aménagements démontables ou transportables ne présentent aucun élément de nature à les ancrer durablement au sol ; ces éléments contribuent au service public des bains de mer et aux activités associées ;

- le programme de concession de plage et les restaurants de plage qui y sont autorisés à titre précaire répondent aux besoins saisonniers auxquels est confrontée la commune ;

- le tribunal ne s'est pas prononcé explicitement sur le caractère disproportionné de la dérogation aux règles d'urbanisme ainsi qu'aux incidences du projet autorisé ;

- du fait de son encadrement dans l'espace et le temps et des conditions strictes posées à l'activité de l'établissement, le projet n'est pas de nature porter une atteinte grave et immédiate à un intérêt public ;

- le risque de déferlement auquel est exposé l'ensemble de la plage a bien été pris en compte et le règlement du plan de prévention du risque d'inondation autorise notamment les équipements de plage.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 4 mars et 3 avril 2024, l'association Grande Motte Environnement et l'association des riverains et amis du Grand Travers, représentées par Me Jean-Meire, concluent au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de la commune de La Grande Motte et de la société Pero une somme de 3 000 euros à leur verser respectivement en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- alors que le permis de construire précaire a une durée de validité de deux ans, le prononcé d'un sursis à exécution du jugement prononçant son annulation aurait pour conséquence de les priver du droit à un recours effectif ;

- leurs statuts leur confèrent un intérêt à agir contre le permis de construire précaire en litige et le représentant de chacune des associations a été régulièrement habilité à les représenter en justice ;

- aucune erreur de droit n'a été commise par le tribunal en ce qui concerne la prise en compte de l'amortissement des investissements du titulaire du permis précaire attaqué, ce point étant dans le débat contradictoire en première instance ;

- le permis de construire précaire ne pouvait être légalement délivré sur le fondement de l'article L. 433-1 du code de l'urbanisme en raison de la méconnaissance d'une règle d'urbanisme forte, à savoir une inconstructibilité dans un espace particulièrement sensible écologiquement et par rapport aux risques de sécurité ;

- le permis de construire précaire ne présente pas un caractère exceptionnel permettant de justifier qu'il soit dérogé à l'application des règles d'urbanisme ;

- aucune nécessité d'ordre économique n'est caractérisée en l'espèce ;

- les dérogations aux règles d'urbanisme applicables sont manifestement disproportionnées au regard des caractéristiques du terrain d'assiette, de la nature des constructions et des motifs rendant nécessaires le projet ;
- le permis de construire précaire déroge à de nombreuses règles d'urbanisme prévues par les articles L. 121-4, R. 121-5, L. 111-3 et R. 111-27 du code de l'urbanisme et par le chapitre 4.5 de la 1ère partie du plan de prévention des risques d'inondation applicable au terrain d'assiette ;
- les parties appelantes n'apportent aucun élément suffisant permettant d'établir que le projet participe au service public des bains de mer pouvant justifier les dérogations aux règles d'urbanisme applicables en l'espèce ;
- l'arrêté en litige est entaché d'une erreur de droit de nature à justifier son annulation dès lors que le restaurant se situe dans un espace remarquable au sens de la loi littoral et qu'une telle occupation du sol n'est pas permise au regard de la liste prévue par le décret n° 2019-482 du 21 mai 2019 reprise à l'article R. 121-5 du code de l'urbanisme.

Vu :

- la requête enregistrée le 3 janvier 2024 sous le n° 24TLo0010 par laquelle la commune de La Grande Motte et la société Pero demandent l'annulation du même jugement ;
- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code de l'urbanisme ;
- le décret n° 2019-482 du 21 mai 2019 ;
- le code de justice administrative.

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

Après avoir entendu au cours de l'audience du 9 avril 2024 à 11 h 00 :

- le rapport de M. Chabert, président,
- les observations de Me Maillot, représentant la commune de La Grande Motte et la société Pero,
- et les observations de Me Jean-Meire, représentant l'association Grande Motte Environnement et l'association les amis et riverains du Grand Travers.

Considérant ce qui suit :

Par un arrêté n° PC 034 344 22 00036 du 7 février 2023 et un arrêté rectificatif du 27 mars 2023 le maire de La Grande Motte (Hérault) a délivré un permis de construire précaire à la société Pero pour la réalisation d'un restaurant de plage exploité sous l'enseigne « l'Effet Mer » sur un terrain situé sur le lot 12 de la concession de plage au point d'accès n° 44 de la plage de cette commune. Par la présente requête, la commune de La Grande Motte et la société Pero demandent qu'il soit sursis à l'exécution du jugement du 21 décembre 2023 par lequel le tribunal administratif de Montpellier a annulé ces arrêtés et a mis à la charge de la commune et de la société une somme de globale de 1 500 euros à verser 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.

Sur les conclusions à fin de sursis à exécution :

Aux termes de l'article R. 811-15 du code de justice administrative : « Lorsqu'il est fait appel d'un jugement de tribunal administratif prononçant l'annulation d'une décision administrative, la juridiction d'appel peut, à la demande de l'appelant, ordonner qu'il soit sursis à l'exécution de ce jugement si les moyens invoqués par l'appelant paraissent, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier, outre l'annulation ou la

réformation du jugement attaqué, le rejet des conclusions à fin d'annulation accueillies par ce jugement. ».

En application des dispositions précitées de l'article R. 811-15 du code de justice administrative, lorsque le juge d'appel est saisi d'une demande de sursis à exécution d'un jugement prononçant l'annulation d'une décision administrative, il lui incombe de statuer au vu de l'argumentation développée devant lui par l'appelant et le défendeur et en tenant compte, le cas échéant, des moyens qu'il est tenu de soulever d'office. Après avoir analysé dans les visas ou les motifs de sa décision les moyens des parties, il peut se borner à relever qu'aucun de ces moyens n'est de nature, en l'état de l'instruction, à justifier l'annulation ou la réformation du jugement attaqué et rejeter, pour ce motif, la demande de sursis. Si un moyen lui paraît, en l'état de l'instruction, de nature à justifier l'annulation ou la réformation du jugement attaqué, il lui appartient de vérifier si un des moyens soulevés devant lui ou un moyen relevé d'office est de nature, en l'état de l'instruction, à infirmer ou confirmer l'annulation de la décision administrative en litige, avant, selon le cas, de faire droit à la demande de sursis ou de la rejeter.

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 ». L'article L. 421-5 du même code dispose que : « 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. (...) ». Enfin, aux termes de l'article L. 421-6 de ce 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. (...) ».

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.

En l'état de l'instruction, les moyens soulevés par la commune de La Grande Motte et la société Pero, tels que visés et analysés dans les visas de la présente décision, ne paraissent pas de nature à justifier, outre l'annulation du jugement n° 2301450 du 21 décembre 2023 du tribunal administratif de Montpellier, le rejet des conclusions à fin d'annulation accueillies par les premiers juges. Il en résulte que la commune de La Grande Motte et la société Pero ne sont pas fondées à demander le sursis à exécution de ce jugement en application de l'article R. 811-15 du code de justice administrative.

Sur les frais liés au litige :

Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative s'opposent à ce que soit mise à la charge de l'association Grande-Motte Environnement et de l'association des riverains et amis du Grand Travers, qui n'ont pas, dans la présente instance, la qualité de partie perdante, la somme que demandent les 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 de la commune de La Grande Motte et de la société Pero une somme globale de 1 000 euros à verser à l'association Grande-Motte Environnement et à l'association des riverains et amis du Grand Travers sur le fondement des mêmes dispositions.

DECIDE :

Article 1er : La requête susvisée de la commune de La Grande Motte et de la société Pero est rejetée.

Article 2 : La commune de La Grande Motte et la société Pero verseront à l'association Grande-Motte Environnement et à l'association des riverains et amis du Grand Travers une somme globale de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la commune de La Grande Motte, à la société par actions simplifiée Pero, à l'association Grande-Motte Environnement et à l'association des riverains et amis du Grand Travers.

Copie en sera adressée au préfet de l'Hérault.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 11 avril 2024.

Le président de la 4^{ème} chambre,

La greffière,

D. Chabert

N. Baali

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.

[RETOUR 24TL00013](#)

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE TOULOUSE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N° 24TL00015

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

COMMUNE DE LA GRANDE MOTTE
et SOCIÉTÉ MATIS

La cour administrative d'appel de Toulouse

Le président de la 4ème chambre

Audience du 9 avril 2024
Décision du 11 avril 2024

C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'association Grande Motte Environnement et l'association des riverains et amis du Grand Travers ont demandé au tribunal administratif de Montpellier d'annuler l'arrêté du 9 mars 2023 n° PC 034 344 22 00035 et l'arrêté rectificatif du 15 mai 2023 par lesquels le maire de La Grande Motte a accordé à la société à responsabilité limitée Matis un permis de construire précaire en vue de la réalisation d'un restaurant de plage exploité sous l'enseigne « La Paillotte Bambou » sur un terrain situé sur le lot 13 de la concession de plage au point d'accès n° 47 de la plage de cette commune.

Par un jugement n° 2301554 du 21 décembre 2023, le tribunal administratif de Montpellier, a, d'une part, annulé les arrêtés du 9 mars 2023 et 15 mai 2023 du maire de La Grande Motte, d'autre part, mis à la charge de la commune de La Grande Motte et de la société Matis une somme de 1 500 euros à verser à l'association Grande Motte Environnement et l'association des riverains et amis du Grand Travers au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et, enfin, a rejeté le surplus des conclusions.

Procédure devant la cour :

Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés le 3 janvier 2024, la commune de La Grande Motte et la société à responsabilité limitée la société Matis, représentées par la SELARL Maillot Avocats & Associés, demandent à la cour :

1°) d'ordonner sur le fondement de l'article R. 811-15 du code de justice administrative le sursis à exécution de ce jugement ;

2°) de mettre à la charge solidaire de l'association Grande Motte Environnement et de l'association des riverains et amis du Grand Travers, une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- c'est à tort que le tribunal administratif a considéré que l'association Grande Motte Environnement justifiait d'un intérêt pour agir à l'encontre du permis de construire précaire dès lors que le président de l'association était incompétent pour introduire au nom de l'association la requête introductive d'instance ;
- les premiers juges n'ont pas répondu au moyen tiré de l'absence de mandat signé du représentant légal de

l'association des riverains et amis du Grand Travers pour engager l'action en justice ;

- c'est à tort que le tribunal administratif a considéré que l'association des riverains et amis du Grand Travers justifiait d'un intérêt pour agir à l'encontre du permis de construire précaire dès lors que, d'une part, le représentant légal de l'association ne justifiait pas d'un mandat signé pour engager l'action en justice et, d'autre part, l'objet de l'association est trop général et ne mentionne pas la possibilité d'agir en justice en matière d'urbanisme ;

- le permis de construire précaire est légal à la suite de l'arrêté rectificatif du 15 mai 2023 pris après avis favorable conforme du préfet de l'Hérault recueilli en application de l'article L. 422-6 du code de l'urbanisme ;

- les premiers juges ont dénaturé les faits de l'espèce et ont commis une erreur manifeste d'appréciation en estimant que le maire de la commune avait fait une inexacte application de l'article L. 433-1 du code de l'urbanisme ;

- il est justifié d'une nécessité caractérisée reposant sur l'existence de circonstances locales par référence à la situation de l'activité économique balnéaire saisonnière ; il est démontré que les aménagements démontables ou transportables ne présentent aucun élément de nature à les ancrer durablement au sol ; ces éléments participent au service public des bains de mer et ses activités associées ;

- le programme de concession de plage et les restaurants de plage qui y sont autorisés à titre précaire répondent aux besoins saisonniers auxquels est confrontée la commune ;

- le tribunal ne s'est pas prononcé explicitement sur le caractère disproportionné de la dérogation aux règles d'urbanisme ainsi qu'aux incidences du projet autorisé ;

- du fait de son encadrement dans l'espace et le temps et des conditions strictes posées à l'activité de l'établissement, le projet n'est pas de nature porter une atteinte grave et immédiate à un intérêt public ;

- le risque de déferlement auquel est exposé l'ensemble de la plage a bien été pris en compte et le règlement du plan de prévention du risque d'inondation autorise notamment les équipements de plage.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 4 mars et 3 avril 2024, l'association Grande Motte Environnement et l'association des riverains et amis du Grand Travers, représentées par Me Jean-Meire, concluent au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de la commune de La Grande Motte et de la société Matis une somme de 3 000 euros à leur verser respectivement en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- alors que le permis de construire précaire a une durée de validité de deux ans, le prononcé d'un sursis à exécution du jugement prononçant son annulation aurait pour conséquence de les priver du droit à un recours effectif ;

- leurs statuts leur confèrent un intérêt à agir contre le permis de construire précaire en litige et le représentant de chacune des associations a été régulièrement habilité à les représenter en justice ;

- aucune erreur de droit n'a été commise par le tribunal en ce qui concerne la prise en compte de l'amortissement des investissements du titulaire du permis précaire attaqué, ce point étant dans le débat contradictoire en première instance ;

- le permis de construire précaire ne pouvait être légalement délivré sur le fondement de l'article L. 433-1 du code de l'urbanisme en raison de la méconnaissance d'une règle d'urbanisme forte, à savoir une inconstructibilité dans un espace particulièrement sensible écologiquement et par rapport aux risques de sécurité ;

- le permis de construire précaire ne présente pas un caractère exceptionnel permettant de justifier qu'il soit dérogé à l'application des règles d'urbanisme ;

- aucune nécessité d'ordre économique n'est caractérisée en l'espèce ;

- les dérogations aux règles d'urbanisme applicables sont manifestement disproportionnées au regard des caractéristiques du terrain d'assiette, de la nature des constructions et des motifs rendant nécessaires le projet ;

- le permis de construire précaire déroge à de nombreuses règles d'urbanisme prévues par les articles L. 121-4, R. 121-5, L. 111-3 et R. 111-27 du code de l'urbanisme et par le chapitre 4.5 de la 1ère partie du plan de prévention des risques d'inondation applicable au terrain d'assiette ;

- les parties appelantes n'apportent aucun élément suffisant permettant d'établir que le projet participe au

service public des bains de mer pouvant de justifier les dérogations aux règles d'urbanisme applicables en l'espèce ;

- l'arrêté en litige est entaché d'erreur de droit de nature à justifier son annulation dès lors que le restaurant se situe dans un espace remarquable et qu'une telle occupation du sol n'est pas permise au regard de la liste prévue par le décret n° 2019-482 du 21 mai 2019 reprise à l'article R. 121-5 du code de l'urbanisme.

Vu :

- la requête enregistrée le 3 janvier 2024 sous le n° 24TL00014 par laquelle la commune de La Grande Motte et la société Matis demandent l'annulation du même jugement ;
- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code de l'urbanisme ;
- le décret n° 2019-482 du 21 mai 2019 ;
- le code de justice administrative.

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

Après avoir entendu au cours de l'audience du 9 avril 2024 à 11 h 00 :

- le rapport de M. Chabert, président,
- les observations de Me Maillot, représentant la commune de La Grande Motte et la société Matis et celles de M. Bricon, dirigeant de la société Matis,
- et les observations de Me Jean-Meire, représentant l'association Grande Motte Environnement et l'association les amis et riverains du Grand Travers.

Considérant ce qui suit :

Par un arrêté n° PC 034 344 22 00035 du 9 mars 2023 et un arrêté rectificatif du 15 mai 2023 le maire de La Grande Motte (Hérault) a délivré un permis de construire précaire à la société Matis pour la réalisation d'un restaurant de plage exploité sous l'enseigne « la Paillotte Bambou » sur un terrain situé sur le lot 13 au point accès n° 47 de la plage de cette commune. Par la présente requête, la commune de La Grande Motte et la société Matis demandent qu'il soit sursis à l'exécution du jugement du 21 décembre 2023 par lequel le tribunal administratif de Montpellier a annulé ces arrêtés et a mis à la charge de la commune et de la société une somme de globale de 1 500 euros à verser 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.

Sur les conclusions à fin de sursis à exécution :

Aux termes de l'article R. 811-15 du code de justice administrative : « Lorsqu'il est fait appel d'un jugement de tribunal administratif prononçant l'annulation d'une décision administrative, la juridiction d'appel peut, à la demande de l'appelant, ordonner qu'il soit sursis à l'exécution de ce jugement si les moyens invoqués par l'appelant paraissent, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier, outre l'annulation ou la réformation du jugement attaqué, le rejet des conclusions à fin d'annulation accueillies par ce jugement. ».

En application des dispositions précitées de l'article R. 811-15 du code de justice administrative, lorsque le juge d'appel est saisi d'une demande de sursis à exécution d'un jugement prononçant l'annulation d'une décision administrative, il lui incombe de statuer au vu de l'argumentation développée devant lui par l'appelant et le défendeur et en tenant compte, le cas échéant, des moyens qu'il est tenu de soulever d'office. Après avoir analysé dans les visas ou les motifs de sa décision les moyens des parties, il peut se borner à relever

qu'aucun de ces moyens n'est de nature, en l'état de l'instruction, à justifier l'annulation ou la réformation du jugement attaqué et rejeter, pour ce motif, la demande de sursis. Si un moyen lui paraît, en l'état de l'instruction, de nature à justifier l'annulation ou la réformation du jugement attaqué, il lui appartient de vérifier si un des moyens soulevés devant lui ou un moyen relevé d'office est de nature, en l'état de l'instruction, à infirmer ou confirmer l'annulation de la décision administrative en litige, avant, selon le cas, de faire droit à la demande de sursis ou de la rejeter.

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 ». L'article L. 421-5 du même code dispose que : « 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. (...) ». Enfin, aux termes de l'article L. 421-6 de ce 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. (...) »

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.

En l'état de l'instruction, les moyens soulevés par la commune de La Grande Motte et la société Matis, tels que visés et analysés dans les visas de la présente décision, ne paraissent pas de nature à justifier, outre l'annulation du jugement n° 2301554 du 21 décembre 2023 du tribunal administratif de Montpellier, le rejet des conclusions à fin d'annulation accueillies par les premiers juges. Il en résulte que la commune de La Grande Motte et la société Matis ne sont pas fondées à demander le sursis à exécution de ce jugement en application de l'article R. 811-15 du code de justice administrative.

Sur les frais liés au litige :

Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative s'opposent à ce que soit mise à la charge de l'association Grande-Motte Environnement et de l'association des riverains et amis du Grand Travers, qui n'ont pas, dans la présente instance, la qualité de partie perdante, la somme que demandent les 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 de la commune de La Grande Motte et de la société Matis une somme globale de 1 000 euros à verser à l'association Grande Motte Environnement et à l'association des riverains et amis du Grand Travers sur le fondement des mêmes dispositions.

D E C I D E :

Article 1er : La requête en sursis à exécution de la commune de La Grande Motte et de la société Matis est rejetée.

Article 2 : La commune de La Grande Motte et la société Matis verseront à l'association Grande-Motte

Environnement et à l'association des riverains et amis du Grand Travers une somme globale de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la commune de La Grande Motte, à la société à responsabilité limitée Matis, à l'association Grande-Motte Environnement et à l'association des riverains et amis du Grand Travers.

Copie en sera adressée au préfet de l'Hérault.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 11 avril 2024.

Le président de la 4^{ème} chambre,

.Le greffier,

D. Chabert

N. Baali

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 du présent arrêt.

[RETOUR 24TL00015](#)

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MONTPELLIER

N°2105577

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

U.F.I.H et M. CRUZ

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Nicolas Huchot
Rapporteur

Le tribunal administratif de Montpellier

M. François Goursaud
Rapporteur public

(1ère chambre)

Audience du 28 mars 2024
Décision du 25 avril 2024

C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 21 octobre 2021, le 16 novembre 2021, le 7 décembre 2021, le 20 janvier 2022, le 3 mai 2022, le 1er juin 2022, le 28 juillet 2022, le 9 août 2022 et le 3 mai 2023, l'Union des forces pour l'insertion des handicapés et l'amélioration de leurs conditions de vie et M. Cruz demandent au tribunal, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'annuler les arrêtés des 29 septembre et 1er octobre 2021 par lesquels le maire de la commune de Saint-Mathieu-de-Trévières a mis en demeure M. Cruz de procéder à des travaux de remise en état de la parcelle cadastrée section AR n°77 et d'interrompre les travaux ;

2°) de rejeter les conclusions de la commune tendant à la suppression de passages injurieux ;

3°) de condamner la commune de Saint-Mathieu-de-Trévières à lui verser la somme de 25 000 euros au titre de ses préjudices financiers et moraux ainsi qu'au titre des frais d'instance.

Ils soutiennent que :

- la procédure contradictoire n'a pas été respectée ;
- aucune autorisation d'urbanisme n'est nécessaire pour l'installation de sa construction de moins de 20 m2 et les arrêtés sont affectés d'erreur ;
- les arrêtés sont entachés d'un détournement de pouvoir ;
- il a subi des préjudices financiers et moraux à hauteur de 20 000 euros.

Par un mémoire enregistré le 17 mai 2022, la commune de Saint-Mathieu-de-Trévières, représentée par Me Pion Riccio, conclut :

- au rejet de la requête ;
- à ce que les passages injurieux et diffamatoires soient supprimés ;

-à ce que la somme de 1 500 euros soit mise à la charge de l' Union des forces pour l'insertion des handicapés et l'amélioration de leurs conditions de vie au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal, la requête est irrecevable pour défaut d'intérêt à agir de l'UFIH et pour absence d'exposé de conclusions et de moyens ;
- la requête est infondée ;
- les passages injurieux et diffamatoires de la requête doivent être supprimés en application de l'article L. 741-2 du code de justice administrative.

Par un mémoire en défense, enregistré le 22 juin 2022, le préfet de l'Hérault conclut au rejet des conclusions à fin d'annulation à l'encontre de l'arrêté du 1er octobre 2021 portant interruption de travaux et des conclusions indemnitaires.

Il soutient que :

- les moyens soulevés ne sont pas fondés ;
- les conclusions indemnitaires sont irrecevables en l'absence de réclamation préalable indemnitaire.

Par un courrier du 25 mars 2024, les parties ont été informées en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen d'ordre public tiré de la méconnaissance du champ d'application des dispositions de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme lesquelles ne peuvent être régulièrement mises en œuvre lorsque la construction, l'aménagement, l'installation ou les travaux entrepris ou exécutés irrégulièrement ont fait l'objet d'une décision de sursis à statuer en application de l'article L. 153-11 du même code.

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 M. Gribal, représentant le préfet de l'Hérault ;
- et les observations de Me Pion-Riccio, représentant la commune de Saint-Mathieu-de-Trévières.

Considérant ce qui suit :

Par un arrêté du 29 septembre 2021, le maire de la commune de Saint-Mathieu-de-Trévières, agissant au nom de l'Etat, a mis en demeure M. Cruz de procéder à la remise en état de la parcelle cadastrée section AR n°77 et par un arrêté du 1er octobre 2021, a ordonné l'interruption des travaux. Par leur requête, M. Cruz et l'UFIH doivent être regardés comme demandant l'annulation de ces deux arrêtés et demandent la condamnation de la commune à réparer les préjudices subis.

Sur les fins de non-recevoir :

En premier lieu, si la requête introductive d'instance n'a été présentée que par l'association « Union des forces pour l'insertion des handicapés et l'amélioration de leurs conditions de vie » qui ne justifie pas de son intérêt à agir, il ressort des pièces du dossier que M. Cruz, propriétaire des parcelles en cause, a présenté un mémoire en son nom propre enregistré dès le 16 novembre 2021. Par suite, la fin de non-recevoir tirée du défaut

d'intérêt à agir doit être écarté.

En deuxième lieu, aux termes de l'article R. 411-1 du code de justice administrative : « La juridiction est saisie par requête. La requête indique les nom et domicile des parties. Elle contient l'exposé des faits et moyens, ainsi que l'énoncé des conclusions soumises au juge. / L'auteur d'une requête ne contenant l'exposé d'aucun moyen ne peut la régulariser par le dépôt d'un mémoire exposant un ou plusieurs moyens que jusqu'à l'expiration du délai de recours ».

Il ressort des pièces du dossier que les requérants demandent l'annulation des arrêtés du 29 septembre 2021 et du 1er octobre 2021, qui sont joints à la requête, et exposent des moyens de droits et de faits tirés de ce que les travaux réalisés n'étaient pas soumis à autorisation d'urbanisme, du non-respect de la procédure contradictoire et du détournement de pouvoir. Par suite, la fin de non-recevoir opposée au titre de l'article R. 411-1 du code de justice administrative doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne l'arrêté du 29 septembre 2021 portant mise en demeure de procéder à la remise en état des parcelles :

D'une part, aux termes de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme : « I.- Lorsque des travaux mentionnés aux articles L. 421-1 à L. 421-5 », c'est-à-dire ceux soumis à permis de construire, permis d'aménager, permis de démolir ou déclaration préalable ou ceux qui, par dérogation, en sont dispensés, « ont été entrepris ou exécutés en méconnaissance des obligations imposées par les titres Ier à VII du présent livre et les règlements pris pour leur application ainsi que des obligations mentionnées à l'article L. 610-1 ou en méconnaissance des prescriptions imposées par un permis de construire, de démolir ou d'aménager ou par la décision prise sur une déclaration préalable et qu'un procès-verbal a été dressé en application de l'article L. 480-1, indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées pour réprimer l'infraction constatée, l'autorité compétente mentionnée aux articles L. 422-1 à L. 422-3-1 », c'est-à-dire l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire, d'aménager ou de démolir ou pour se prononcer sur un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable, « peut, après avoir invité l'intéressé à présenter ses observations, le mettre en demeure, dans un délai qu'elle détermine, soit de procéder aux opérations nécessaires à la mise en conformité de la construction, de l'aménagement, de l'installation ou des travaux en cause aux dispositions dont la méconnaissance a été constatée, soit de déposer, selon le cas, une demande d'autorisation ou une déclaration préalable visant à leur régularisation. / II.- Le délai imparti par la mise en demeure est fonction de la nature de l'infraction constatée et des moyens d'y remédier. Il peut être prolongé par l'autorité compétente, pour une durée qui ne peut excéder un an, pour tenir compte des difficultés que rencontre l'intéressé pour s'exécuter. / III.- L'autorité compétente peut assortir la mise en demeure d'une astreinte d'un montant maximal de 500 € par jour de retard. / L'astreinte peut également être prononcée, à tout moment, après l'expiration du délai imparti par la mise en demeure, le cas échéant prolongé, s'il n'y a pas été satisfait, après que l'intéressé a été invité à présenter ses observations. / Son montant est modulé en tenant compte de l'ampleur des mesures et travaux prescrits et des conséquences de la non-exécution. / Le montant total des sommes résultant de l'astreinte ne peut excéder 25 000 €. »

Il résulte de ces dispositions, éclairées par les travaux parlementaires préalables à l'adoption de la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique dont elles sont issues, que, dans le but de renforcer le respect des règles d'utilisation des sols et des autorisations d'urbanisme, le législateur a entendu, que, lorsqu'a été dressé un procès-verbal constatant que des travaux soumis à permis de construire, permis d'aménager, permis de démolir ou déclaration préalable ou dispensés, à titre dérogatoire, d'une telle formalité ont été entrepris ou exécutés irrégulièrement, l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme puisse, dans le cadre de ses pouvoirs de police spéciale et indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées pour réprimer l'infraction constatée, mettre en demeure l'intéressé, après avoir recueilli ses observations, selon la nature de l'irrégularité constatée et les moyens permettant d'y remédier, soit de solliciter l'autorisation ou la déclaration nécessaire,

soit de mettre la construction, l'aménagement, l'installation ou les travaux en cause en conformité avec les dispositions dont la méconnaissance a été constatée, y compris, si la mise en conformité l'impose, en procédant aux démolitions nécessaires. Cette mise en demeure peut être assortie d'une astreinte, prononcée dès l'origine ou à tout moment après l'expiration du délai imparti par la mise en demeure, s'il n'y a pas été satisfait, en ce cas après que l'intéressé a de nouveau été invité à présenter ses observations.

D'autre part, l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme dispose que : « L'autorité compétente (...) prescrit l'élaboration du plan local d'urbanisme et précise les objectifs poursuivis et les modalités de concertation, conformément à l'article L. 103-3. (...) / L'autorité compétente peut décider de surseoir à statuer, dans les conditions et délai prévus à l'article L. 424-1, sur les demandes d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan dès lors qu'a eu lieu le débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable ».

Il résulte de ces dispositions qu'en égard à son objet, une décision de sursis à statuer prise sur le fondement de l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme cesse de produire ses effets, quelle que soit la durée du sursis qu'elle indique, à la date où le PLU dont l'élaboration ou la révision l'avait justifiée est adopté. Dans le cas où le PLU dont l'élaboration ou la révision avait justifié la décision de sursis à statuer est adopté avant l'expiration du délai indiqué par la décision de sursis, le demandeur dispose, pour confirmer sa demande, d'un délai qui court à compter de la date de l'adoption du PLU et s'achève deux mois après l'expiration du délai qui lui avait été indiqué. Lorsque le demandeur a confirmé sa demande avant l'expiration de ce délai, et en l'absence de notification d'une décision explicite dans un délai de deux mois suivant cette confirmation, l'autorisation d'urbanisme est implicitement accordée. Une décision de sursis à statuer retarde seulement la décision de l'autorité compétente sur la demande d'autorisation d'urbanisme dans l'attente de l'approbation du plan local d'urbanisme.

Il résulte de ces dispositions combinées que les pouvoirs tirés de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme ne peuvent être régulièrement mis en œuvre lorsque la construction, l'aménagement, l'installation ou les travaux entrepris ou exécutés irrégulièrement ont seulement fait l'objet d'une décision de sursis à statuer en application de l'article L. 153-11 du même code eu égard aux effets qui s'attachent à une telle décision.

Il ressort des pièces du dossier que des procès-verbaux ont été dressés le 3 mars 2021 constatant la réalisation par M. Cruz de deux dalles bétons de 25 m² sur la parcelle cadastrée section AR 77 sans autorisation de travaux, puis le 31 mai 2021 la construction d'un ouvrage en bois. Le 2 août 2021, M. Cruz a déposé une déclaration préalable pour régulariser cette construction en bois d'une surface de plancher de 15,68 m². Le 26 août 2021, le maire de la commune a opposé un sursis à statuer à cette demande. Or, eu égard aux effets juridiques d'un tel sursis à statuer qui retarde seulement la décision de l'autorité compétente sur la demande d'autorisation d'urbanisme dans l'attente de l'approbation du plan local d'urbanisme, le maire de la commune de Saint-Mathieu-de-Trévières, agissant au nom de l'État, ne pouvait légalement exercer ses pouvoirs de police spéciale qu'il tient de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme pour ordonner la remise en état de la parcelle AR 77, et donc entraîner la destruction des constructions, alors que la régularisation des constructions est susceptible d'intervenir à l'issue du sursis à statuer.

Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun autre moyen n'est susceptible de fonder l'annulation de l'arrêté du 29 septembre 2021.

Il résulte de ce qui précède que l'arrêté du 29 septembre 2021 pris sur le fondement de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme ordonnant la remise en état des lieux de la parcelle AR77 doit être annulé.

En ce qui concerne l'arrêté du 1er octobre 2021 portant interruption de travaux :

En premier lieu, aux termes de l'article L. 480-2 du code de l'urbanisme : « (...) Dès qu'un procès-verbal

relevant l'une des infractions prévues à l'article L. 480-4 du présent code a été dressé, le maire peut également, si l'autorité judiciaire ne s'est pas encore prononcée, ordonner par arrêté motivé l'interruption des travaux. Copie de cet arrêté est transmise sans délai au ministère public (...) / Dans le cas de constructions sans permis de construire ou d'aménagement sans permis d'aménager, ou de constructions ou d'aménagement poursuivis malgré une décision de la juridiction administrative suspendant le permis de construire ou le permis d'aménager, le maire prescrira par arrêté l'interruption des travaux ainsi que, le cas échéant, l'exécution, aux frais du constructeur, des mesures nécessaires à la sécurité des personnes ou des biens ; copie de l'arrêté du maire est transmise sans délai au ministère public (...) ». D'autre part, aux termes de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration : « Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2, ainsi que les décisions qui, bien que non mentionnées à cet article, sont prises en considération de la personne, sont soumises au respect d'une procédure contradictoire préalable ». Et aux termes de l'article L. 122-1 du même code : « Les décisions mentionnées à l'article L. 211-2 n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales. Cette personne peut se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix. (...) ». Un arrêté interruptif de travaux, pris sur le fondement de l'article L. 480-2 du code de l'urbanisme, constitue une mesure de police qui figure au nombre des décisions qui doivent être motivées et être précédées d'une procédure contradictoire. Le respect, par l'autorité administrative compétente, de la procédure contradictoire prévue par les dispositions précitées du code des relations entre le public et l'administration, constitue une garantie pour le titulaire du permis qui réalise des travaux qu'elle entend interrompre. La décision d'interruption est illégale s'il ressort de l'ensemble des circonstances de l'espèce que le bénéficiaire du permis a été effectivement privé de cette garantie.

Il ressort des pièces du dossier qu'avant de prendre l'arrêté en litige du 1er octobre 2021 ordonnant l'interruption des travaux, M. Cruz a été informé de la mise en place de la procédure prévue à l'article précité dès le courrier d'information préalable du 18 mai 2021, lequel a fait valoir ses observations. Par suite, le moyen tiré du défaut de procédure contradictoire préalable doit être écarté.

En deuxième lieu, aux termes de l'article R. 421-9 du code de l'urbanisme : « 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 ; (...) ».

Il ressort des pièces du dossier que la construction réalisée par M. Cruz nécessitait bien une décision de non opposition à déclaration préalable eu égard à sa surface de plancher de 15,68 m² quand bien même elle n'était pas soumise au régime du permis de construire. Par suite, le moyen tiré de ce que la construction en litige ne nécessitait pas d'autorisation d'urbanisme doit être écarté.

En troisième lieu, il ressort des pièces du dossier que les arrêtés en litige ont été mis en œuvre dans le cadre des pouvoirs de police de l'urbanisme pour contrôler le respect des règles d'urbanisme applicables. Par suite, le moyen tiré du détournement de pouvoir doit être écarté.

Il résulte de ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté du 1er octobre 2021 portant interruption de travaux doivent être rejetées.

Sur les conclusions indemnitaires :

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 ».

Il résulte de l'instruction que les requérants n'ont pas adressé de réclamation indemnitaire à l'Etat préalablement à la saisine du tribunal. Ainsi, en l'absence de liaison du contentieux, les conclusions indemnitaires de la requête sont irrecevables, ainsi que l'oppose le préfet de l'Hérault, et ne peuvent, par suite, qu'être rejetées.

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L.741-2 du code de justice administrative

Aux termes de l'article L. 741-2 du code de justice administrative : « Sont également applicables les dispositions des alinéas 3 à 5 de l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 ci-après reproduites : "Art. 41, alinéas 3 à 5. - Ne donneront lieu à aucune action en diffamation, injure ou outrage, ni le compte rendu fidèle fait de bonne foi des débats judiciaires, ni les discours prononcés ou les écrits produits devant les tribunaux. Pourront néanmoins les juges, saisis de la cause et statuant sur le fond, prononcer la suppression des discours injurieux, outrageants ou diffamatoires, et condamner qui il appartiendra à des dommages-intérêts. (...) ». En vertu des dispositions de l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 reproduites à l'article L. 741-2 du code de justice administrative, les tribunaux administratifs peuvent, dans les causes dont ils sont saisis, prononcer, même d'office, la suppression des écrits injurieux, outrageants ou diffamatoires.

En l'espèce, les passages des mémoires des requérants commençant par les mots « les médiocres prétentieux du service urbanisme » et se terminant par « corruption des convoitises des agences immobilières », commençant par « vos intentions inavouables » et se terminant par « Ehpad des notaires et des services d'urbanisme », le passage « vous portez atteinte à la vie d'autrui », et le passage commençant par « médiocres prétentieux » et se terminant par « position privilégiée dominante pour instaurer leur dictature fonctionnarisée » excèdent les limites de la controverse entre les parties dans le cadre d'une procédure contentieuse et présentent un caractère injurieux. Par suite, il y a lieu d'en prononcer la suppression.

Sur les frais liés au litige :

Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que l'UFIH et M. Cruz, qui n'ont pas la qualité de parties perdantes, versent à la commune de Saint Mathieu de Tréviers la somme qu'elle réclame au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Par ailleurs, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de la commune de Saint Mathieu de Tréviers le versement à l'UFIH et M. Cruz d'une quelconque somme sur le fondement de ces mêmes dispositions.

D E C I D E :

Article 1er : L'arrêté du 29 septembre 2021 pris sur le fondement de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme ordonnant la remise en état des lieux de la parcelle AR77 doit être annulé

Article 2 : Les passages mentionnés au point 22 du présent jugement sont supprimés en application de l'article L. 741-2 du code de justice administrative.

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

Article 4 : La présente décision sera notifiée à l'Union des forces pour l'insertion des handicapés et l'amélioration de leurs conditions de vie et M. Cruz, au préfet de l'Hérault et à la commune de Saint-Mathieu-de-Tréviers.

Délibéré après l'audience du 28 mars 2024, 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 25 avril 2024.

Le rapporteur,

N. Huchot

- La présidente,

F. Corneloup

La greffière,

M. Leclercq

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 25 avril 2024,

La greffière, M. Leclercq

[Retour n°2105577](#)

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MONTPELLIER

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N°2302575

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

ASSOCIATION NON AU BETON

M. Nicolas Huchot
Rapporteur

Le tribunal administratif de Montpellier
(1ère chambre)

M. François Goursaud
Rapporteur public

Audience du 8 février 2024
Décision du 29 février 2024

C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 3 mai et le 5 juillet 2023, l'association Non au Béton, représentée par la SCP VPNG, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler la décision implicite par laquelle le maire de la commune d'Assas a rejeté sa demande de constat de caducité du permis d'aménager n° PA 34014 11 M0001 délivré à la société GGL Aménagement le 9 juillet 2012 pour la réalisation d'un lotissement comprenant 47 lots au lieu-dit les Crouzettes, ensemble la décision expresse confirmative du 5 mai 2023 ;

2°) d'enjoindre au maire de la commune d'Assas de lui délivrer un certificat constatant la caducité du permis d'aménager dans un délai de 15 jours à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de la commune d'Assas et de la société GGL Aménagement chacune la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient, dans le dernier état de ses écritures que :

- elle a bien intérêt à agir eu égard à ses statuts ;
- elle a sollicité le 28 février 2023 le constat de la caducité du permis d'aménager qui sans réponse a donné lieu à une décision implicite de rejet le 28 avril 2023 ;
- le délai de validité du permis d'aménager a expiré à titre principal, le 22 novembre 2021, à titre subsidiaire - le 7 décembre 2021 et à titre infiniment subsidiaire le 3 mars 2023 ; le permis d'aménager n'a pas été prorogé par les recours contre les arrêtés de prorogations de ce délai de validité ;
- il n'y a pas eu de commencement de travaux significatifs en l'absence notamment de travaux de viabilisation des lots et d'implantation de réseaux à la date du 13 février 2023 ;

-les travaux en cours alors que le permis d'aménager est devenu caduc nécessitent un nouveau permis d'aménager .

Par un mémoire en défense, enregistré le 22 juin 2023, la commune d'Assas, représentée par la Selarl Valette-Berthelsen, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 1 500 euros soit mise à la charge de l'association Non Au Béton au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- une décision expresse de rejet a été prise le 5 mai 2023 qui se substitue à la décision implicite attaquée ;
- en toute hypothèse, les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par des mémoires enregistrés le 23 juin et le 25 août 2023, la société GGL Aménagement, représentée par la SCP CGCB, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 4 000 euros soit mise à la charge de l'association Non Au Béton au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal, la requête est irrecevable pour défaut d'intérêt à agir de l'association, d'une part, eu égard à ses statuts tels qu'existant le 19 décembre 2010, soit un an avant le dépôt en mairie du dossier de permis d'aménager et, d'autre part, eu égard à son objet antérieur au 3 juillet 2021, notamment son champ géographique ;
- à titre subsidiaire, le délai de validité du permis courrait jusqu'au 3 mai 2023 et les moyens 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 Me Bezard, représentant l'association Non au Béton ;
- les observations de Me Vidal, représentant la commune d'Assas ;
- et les observations de Me Muller, représentant la société GGL Aménagement.

Considérant ce qui suit :

L'association Non au Béton demande l'annulation de la décision implicite par laquelle le maire de la commune d'Assas a rejeté sa demande du 26 février 2023 reçue le 28 suivant, de constat de caducité du permis d'aménager délivré le 9 juillet 2012 dont est bénéficiaire en dernier lieu la société GGL Aménagement.

Sur l'étendue du litige :

Les conclusions de la requête dirigées contre la décision implicite de rejet née le 28 avril 2023 du silence gardé par le maire de la commune d'Assas sur la demande de prononcer un arrêté de caducité du permis d'aménager du 9 juillet 2012 doivent être regardées comme dirigées contre la décision du 5 mai 2023, qui s'y est substituée, par laquelle le maire a expressément rejeté cette demande.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En premier lieu, d'une part, aux termes du premier alinéa de l'article R. 424-17 du code de l'urbanisme dans sa version applicable à la date du permis d'aménager en litige : « Le permis de construire, d'aménager ou de démolir est périmé si les travaux ne sont pas entrepris dans le délai de deux ans à compter de la notification mentionnée à l'article R. 424-10 ou de la date à laquelle la décision tacite est intervenue ».

L'article 1er du décret du 29 décembre 2014 prolongeant le délai de validité des permis de construire, des permis d'aménager, des permis de démolir et des décisions de non-opposition à une déclaration préalable a, pour les permis intervenus au plus tard le 31 décembre 2015, porté à trois ans le délai mentionné au premier alinéa de l'article R. 424-17 du code de l'urbanisme. En vertu de l'article 2 de ce même décret, cette modification s'applique aux autorisations en cours de validité à la date de sa publication, soit le 30 décembre 2014. Ce délai de validité a ensuite été porté à trois ans, de façon pérenne, par le décret du 5 janvier 2016 relatif à la durée de validité des autorisations d'urbanisme et portant diverses dispositions relatives à l'application du droit des sols et à la fiscalité associée, lequel a modifié l'article R. 424-17 du code de l'urbanisme.

D'autre part, aux termes du premier alinéa de l'article R. 424-19 du même code : « En cas de recours devant la juridiction administrative contre le permis ou contre la décision de non-opposition à la déclaration préalable ou de recours devant la juridiction civile en application de l'article L. 480-13, le délai de validité prévu à l'article R. 424-17 est suspendu jusqu'au prononcé d'une décision juridictionnelle irrévocable ». Aux termes de l'article R. 424-21 du code de l'urbanisme : « Le permis de construire, d'aménager ou de démolir ou la décision de non-opposition à une déclaration préalable peut être prorogé deux fois pour une durée d'un an, sur demande de son bénéficiaire si les prescriptions d'urbanisme et les servitudes administratives de tous ordres auxquelles est soumis le projet n'ont pas évolué de façon défavorable à son égard. (...) ».

Il résulte de la combinaison de ces dispositions que la délivrance d'une décision portant prorogation d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir a nécessairement pour effet de faire courir un nouveau délai de validité du permis de construire, d'aménager ou de démolir initialement accordé. Il en résulte que le recours contentieux formé par un tiers à l'encontre d'une décision portant prorogation du permis de construire, d'aménager ou de démolir suspend le délai de validité de l'autorisation de construire initialement accordé jusqu'à l'obtention d'une décision juridictionnelle irrecevable.

Il ressort des pièces du dossier que la durée de validité de l'arrêté du 12 juillet 2012 portant permis d'aménager a commencé à courir dès cette date et a été suspendue par la requête enregistrée le 22 novembre 2012 en sollicitant l'annulation, laquelle a été rejetée par un jugement du tribunal administratif de Montpellier du 19 mai 2016 n°1205256, et la Cour administrative d'appel de Marseille a ensuite donné acte du désistement des appelants par un arrêt du 20 avril 2018 n°16MA02899, devenu irrévocable le 21 juin 2018, à l'expiration du délai de recours en cassation dans l'hypothèse d'une notification le jour même. Le délai de validité du permis d'aménager a ensuite repris à compter de cette date et a été prorogé d'une année par un arrêté du 19 novembre 2020 du maire de la commune, lequel a également fait l'objet d'un recours pour excès de pouvoir enregistré le 18 mai 2021 ayant pour effet de suspendre la durée de validité du permis d'aménager, ainsi qu'il résulte de ce qui a été dit au point 6. Ce recours a été rejeté par un jugement du tribunal administratif du 3 février 2022 n°2102584, qui a fait l'objet d'un pourvoi en cassation. Par un arrêt du 11 août 2022, le Conseil d'Etat a donné acte du désistement de ce pourvoi. Le délai de validité du permis d'aménager a ainsi repris dès cette date dans l'hypothèse d'une notification le jour même. Dans ces conditions, il résulte de ces recours successifs que le délai de validité du permis d'aménager accordé le 12 juillet 2012 expirait au plus tôt le 3 mai 2023.

En deuxième lieu, il résulte des dispositions précitées qu'un permis d'aménager est périmé en l'absence de travaux entrepris durant sa durée de validité de trois ans. Le démarrage des travaux suppose que soient entrepris des actes matériels d'exécution ayant un lien direct et une importance suffisante en rapport avec le projet de construction autorisé.

Il ressort des pièces du dossier qu'à compter de janvier 2023, ont eu lieu de nombreux travaux témoignant de

l'ouverture du chantier, ainsi qu'il en ressort d'un compte rendu de chantier du 25 janvier 2023, avec notamment un début de défrichement le 24 janvier et le piquetage des voies à partir du 31 janvier 2023. Par ailleurs, par un ordre de service n°1 du 24 janvier 2023, le démarrage des travaux du lot n°1, d'un montant d'environ 3,3 millions d'euros TTC, a été ordonné. Ensuite, il ressort du propre procès-verbal du 29 mars 2023 de constat d'huissier produit par l'association requérante que d'importantes et longues excavations ont été réalisées, ainsi que le début des travaux de réseaux. Dans ces conditions, il ressort des pièces du dossier que les travaux du permis d'aménager ont bien été initiés avec une importance suffisante avant la péremption du permis d'aménager autorisant le lotissement le 3 mai 2023 et ne nécessitait ainsi pas la délivrance d'un nouveau permis d'aménager. Par suite, le moyen tiré de ce que le maire de la commune d'Assas aurait fait une inexacte application des dispositions de l'article R. 424-17 du code de l'urbanisme doit être écarté.

Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la fin de non-recevoir opposée en défense, que les conclusions à fin d'annulation de la décision du 5 mai 2023 doivent être rejetées, ainsi que par voie de conséquence les conclusions à fin d'injonction.

Sur les frais liés au litige :

Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la commune d'Assas et la société GGL Aménagement, qui n'ont pas la qualité de partie perdante, versent à l'association Non Au Béton la somme qu'elle réclame 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 l'association Non Au Béton le versement à la commune d'Assas et à la société GGL Aménagement d'une somme de 1 000 euros à chacune sur le fondement de ces mêmes dispositions.

D E C I D E :

Article 1er : La requête de l'association Non Au Béton est rejetée.

Article 2 : L'association Non Au Béton versera la somme de 1 000 euros à la commune d'Assas et la somme de 1 000 euros à la société GGL Aménagement au titre de l'article L. 761-1 code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à l'association Non Au Béton, à la commune d'Assas et à la société GGL Aménagement.

Délibéré après l'audience du 8 février 2024, à laquelle siégeaient :

Mme Fabienne Corneloup, présidente,
Mme Sophie Crampe, première conseillère,
M. Nicolas Huchot, premier conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 29 février 2024.

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 29 février 2024,

La greffière,

M. Chouart

[RETOUR n°2302575](#)

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NÎMES

N° 2200425

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION COLLECTIF DU LOZET
et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Raphaël Mouret
Rapporteur

Le tribunal administratif de Nîmes

(1ère chambre)

Mme Agnès Bourjade
Rapporteuse publique

Audience du 2 avril 2024
Décision du 16 avril 2024

54-01-01-02
54-01-01-02-02
68-01-01
68-01-01-01-02-02
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 9 février 2022, l'association Collectif du Lozet, M. L, M. LL, Mme et M. D, Mme et M. R, M. V, Mme et M. W, Mme C, M. H, Mme et M. F, M. DD, Mme DDD, M. RR, M. CC, Mme et M. T, Mme et M. M, Mme et M. FF, Mme et M. FFF, Mme et M. TT, M. FFFF, représentés par la SELARL Blanc - Tardivel - Bocognano, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 30 septembre 2021 par laquelle le conseil municipal de Villeneuve-lez-Avignon a prescrit la modification simplifiée n° 2 du plan local d'urbanisme communal, ainsi que la décision du 21 janvier 2022 rejetant le recours gracieux dirigé contre cette délibération ;

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

Ils soutiennent que :

- une procédure de révision du plan local d'urbanisme, au sens de l'article L. 153-31 du code de l'urbanisme, aurait dû être prescrite ;
- l'évolution envisagée du plan local d'urbanisme ne relève pas d'une procédure de modification de droit commun au sens de l'article L. 153-36 du même code ;

- cette évolution ne peut faire l'objet d'une procédure de modification simplifiée au sens de l'article L. 153-45 de ce code ;
- la délibération contestée méconnaît l'article L. 153-47 du code de l'urbanisme ;
- elle est entachée d'un détournement de pouvoir.

Par un mémoire en défense enregistré le 1er février 2024, la commune de Villeneuve-lez-Avignon, représentée par Me Vrignaud, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 1 500 euros soit mise à la charge des requérants au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen, relevé d'office, tiré de l'irrecevabilité de la requête dès lors que la délibération contestée constitue un acte préparatoire.

Les observations présentées par les requérants en réponse à cette invitation ont été enregistrées et communiquées le 28 mars 2024.

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. Mouret,
- les conclusions de Mme Bourjade, rapporteure publique,
- les observations de Me Rouault, représentant les requérants, et celles de Me Vrignaud, représentant la commune de Villeneuve-lez-Avignon.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 30 septembre 2021, le conseil municipal de Villeneuve-lez-Avignon a prescrit la modification simplifiée n° 2 du plan local d'urbanisme communal. L'association Collectif du Lozet et les autres requérants demandent l'annulation pour excès de pouvoir de cette délibération et de la décision du 21 janvier 2022 ayant rejeté le recours gracieux formé à son encontre.

2. Aux termes de l'article L. 153-45 du code de l'urbanisme : « La modification peut être effectuée selon une procédure simplifiée : / 1° Dans les cas autres que ceux mentionnés à l'article L. 153-41 ; / 2° Dans les cas de majoration des droits à construire prévus à l'article L. 151-28 ; / 3° Dans le cas où elle a uniquement pour objet la rectification d'une erreur matérielle ; / 4° Dans les cas prévus au II de l'article L. 153-31. / Cette procédure peut être à l'initiative soit du président de l'établissement public de coopération intercommunale ou du maire d'une commune membre de cet établissement public si la modification ne concerne que le territoire de cette commune, soit du maire dans les autres cas ». Selon l'article L. 153-47 du même code : « Le projet de modification, l'exposé de ses motifs et, le cas échéant, les avis émis par les personnes publiques associées mentionnées aux articles L. 132-7 et L. 132-9 sont mis à disposition du public pendant un mois, dans des conditions lui permettant de formuler ses observations. / Ces observations sont enregistrées et conservées. / Les modalités de la mise à disposition sont précisées, selon le cas, par l'organe délibérant de l'établissement

public compétent, dans un délai de trois mois à compter de la transmission à l'établissement public du projet de modification simplifiée lorsque celui-ci procède de l'initiative du maire d'une commune membre et ne porte que sur son territoire, ou par le conseil municipal et portées à la connaissance du public au moins huit jours avant le début de cette mise à disposition (...) ».

3. La décision d'engager une procédure de modification simplifiée d'un plan local d'urbanisme constitue un acte préparatoire qui ne comporte pas, en tant que tel, d'effet juridique sur les personnes soumises à la police de l'urbanisme.

4. Il ressort de ses termes mêmes que la délibération litigieuse se borne à engager la procédure de modification simplifiée n° 2 du plan local d'urbanisme de Villeneuve-lez-Avignon et à renvoyer au conseil municipal le soin de préciser, par une délibération ultérieure adoptée conformément aux dispositions de l'article L. 153-47 du code de l'urbanisme, les modalités de la mise à disposition du public du projet de modification simplifiée. La délibération contestée, qui n'a ainsi pas d'autre objet que de permettre l'engagement de la procédure prévue par l'article L. 153-45 du même code, constitue un acte préparatoire, insusceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Par suite, les conclusions tendant à l'annulation de la délibération du 30 septembre 2021 et de la décision du 21 janvier 2022 rejetant le recours gracieux formé à son encontre doivent être rejetées comme irrecevables.

5. Il résulte de tout ce qui précède que la requête de l'association Collectif du Lozet et autres doit être rejetée, y compris leurs conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

6. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées par la commune de Villeneuve-lez-Avignon sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D É C I D E :

Article 1er : La requête de l'association Collectif du Lozet et autres est rejetée.

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

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association Collectif du Lozet, première dénommée pour l'ensemble des requérants, et à la commune de Villeneuve-lez-Avignon.

Délibéré après l'audience du 2 avril 2024, à laquelle siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 16 avril 2024.

[RETOUR N 2200425](#)

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NÎMES

N° 2200569

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SCI LES PASTOURETTES IMMOBILIER

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Raphaël Mouret
Rapporteur

Le tribunal administratif de Nîmes

Mme Agnès Bourjade
Rapporteuse publique

(1ère chambre)

Audience du 5 mars 2024
Décision du 19 mars 2024

68-02-04-02
68-02-04-03
68-03
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés le 22 février 2022, le 27 juillet 2023 et le 6 décembre 2023, la société civile immobilière (SCI) Les Pastourettes Immobilier, représentée par la SELARL Blanc - Tardivel - Bocognano, demande au tribunal :

- 1°) d'annuler l'arrêté du 4 janvier 2022 par lequel le maire de Nîmes a refusé de lui délivrer un permis de construire ;
- 2°) d'enjoindre au maire de Nîmes de lui délivrer le permis de construire sollicité dans un délai de deux mois à compter de la notification du jugement à venir et sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard ;
- 3°) de mettre à la charge de la commune de Nîmes la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'arrêté contesté a été signé par une autorité incompétente ;
- le maire de Nîmes a fait une inexacte application de l'article L. 442-14 du code de l'urbanisme ;
- le motif de refus fondé sur les dispositions du règlement de la zone Nh du plan local d'urbanisme approuvé le 7 juillet 2018 est illégal.

Par un mémoire en défense enregistré le 16 mai 2022, la commune de Nîmes conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que les moyens invoqués par la société requérante 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. Mouret,
- les conclusions de Mme Bourjade, rapporteure publique,
- les observations de Me Rouault, représentant la SCI Les Pastourettes Immobilier, et celles de M. A, représentant la commune de Nîmes.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 10 janvier 2017, le maire de Nîmes ne s'est pas opposé à la déclaration préalable déposée par M. M en vue de la création, sur une unité foncière située chemin des Rondes et classée en zone N3 du plan local d'urbanisme communal alors en vigueur, d'un lotissement comportant un lot à bâtir ainsi qu'un terrain déjà bâti. Par un arrêté du 5 octobre 2018, cette autorité ne s'est notamment pas opposée à la déclaration préalable de M. M tendant au détachement de ce terrain supportant une construction en vue d'y réaliser des travaux de démolition partielle et d'extension de cette construction existante. La SCI Les Pastourettes Immobilier a déposé, le 22 novembre 2021, une demande de permis de construire en vue de l'édification d'une maison individuelle et d'un garage sur ce terrain déjà bâti, désormais cadastré section AP n° 1339. Par un arrêté du 4 janvier 2022, le maire de Nîmes a refusé de délivrer le permis de construire ainsi sollicité. La SCI Les Pastourettes Immobilier demande l'annulation pour excès de pouvoir de cet arrêté de refus de permis de construire du 4 janvier 2022.

Sur le cadre juridique :

2. 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 ». Selon l'article L. 442-1-2 du même code : « Le périmètre du lotissement comprend le ou les lots destinés à l'implantation de bâtiments ainsi que, s'ils sont prévus, les voies de desserte, les équipements et les espaces communs à ces lots. Le lotisseur peut toutefois choisir d'inclure dans le périmètre du lotissement des parties déjà bâties de l'unité foncière ou des unités foncières concernées ». L'article L. 442-3 de ce code dispose que : « Les lotissements qui ne sont pas soumis à la délivrance d'un permis d'aménager doivent faire l'objet d'une déclaration préalable ». 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 : (...) / e) Les détachements de terrains supportant des bâtiments qui ne sont pas destinés à être démolis (...) ».

3. Il résulte de ces dispositions que la division en propriété ou en jouissance d'une unité foncière constitue un lotissement dès lors que l'un au moins des terrains issus de cette division est destiné à être bâti. Le périmètre du lotissement peut ainsi, au choix du lotisseur, ne comprendre qu'un unique lot à bâtir ou comprendre, avec un ou des lots à bâtir, des parties déjà bâties de l'unité foncière. Il en résulte également que ne constitue pas un lotissement le détachement d'un terrain supportant un ou plusieurs bâtiments qui ne sont pas destinés à être démolis, y compris lorsqu'est envisagée l'extension, même significative, de l'un de ces bâtiments, le cas échéant après démolition d'une partie de celui-ci, ou la construction d'annexes à ces bâtiments.

4. Aux termes de l'article L. 442-14 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction alors applicable : « Le permis de

construire ne peut être refusé ou assorti de prescriptions spéciales sur le fondement de dispositions d'urbanisme nouvelles intervenues dans un délai de cinq ans suivant : / 1° La date de la non-opposition à cette déclaration, lorsque le lotissement a fait l'objet d'une déclaration préalable ; / 2° L'achèvement des travaux constaté dans les conditions prévues par décret en Conseil d'Etat, lorsque le lotissement a fait l'objet d'un permis d'aménager (...) ».

5. Il résulte de ces dispositions que le document d'urbanisme applicable aux demandes de permis de construire présentées dans le cadre d'un lotissement est celui en vigueur à la date à laquelle a été délivrée l'autorisation de lotir et ce pendant un délai de cinq ans suivant, selon les cas, la date de la décision de non-opposition à déclaration préalable de lotissement ou la réception, par l'administration, de la déclaration d'achèvement du lotissement lorsque celui-ci a fait l'objet d'un permis d'aménager. Durant ce délai, les dispositions des documents d'urbanisme intervenues postérieurement à l'autorisation de lotir ne sont pas opposables aux demandes de permis de construire déposées en vue de la réalisation de travaux sur les terrains, y compris ceux déjà bâtis, inclus dans le périmètre du lotissement autorisé.

Sur la légalité de l'arrêté contesté :

6. Pour refuser de délivrer le permis de construire sollicité, le maire de Nîmes, après avoir estimé, en substance, que la SCI Les Pastourettes Immobilier ne pouvait se prévaloir des droits attachés, en vertu de l'article L. 442-14 du code de l'urbanisme, au lotissement ou au détachement de terrain autorisés respectivement par l'arrêté du 10 janvier 2017 et par l'arrêté du 5 octobre 2018 évoqués au point 1, a retenu que le projet litigieux n'était pas au nombre de ceux autorisés en vertu de l'article Nh 2 du règlement du plan local d'urbanisme communal, dans sa version issue de la révision générale de ce document d'urbanisme approuvée par une délibération du 7 juillet 2018.

7. D'une part, il ressort des pièces du dossier que la parcelle d'assiette du projet de la société pétitionnaire correspond au terrain déjà bâti concerné par l'arrêté du 10 janvier 2017. Les plans joints au dossier de déclaration préalable font apparaître que le périmètre du lotissement autorisé par cet arrêté inclut ce terrain déjà bâti. Le détachement de ce terrain autorisé par l'arrêté du 5 octobre 2018, en vue de la démolition partielle et de l'extension de la construction existante qui y est implantée, ne constitue pas, eu égard à ce qui a été dit au point 3, un lotissement. Contrairement à ce que soutient la commune de Nîmes, ce dernier arrêté n'a eu ni pour objet ni pour effet de retirer l'autorisation de lotir du 10 janvier 2017 délivrée sous l'empire du plan local d'urbanisme communal dans sa version antérieure à sa révision générale approuvée le 7 juillet 2018.

8. D'autre part, le transfert de propriété de l'unité foncière dont est issue la parcelle d'assiette du projet litigieux est intervenu le 9 janvier 2020 au vu de l'acte notarié versé aux débats, lequel se réfère d'ailleurs expressément à l'arrêté du 10 janvier 2017 portant non-opposition à la déclaration préalable de lotissement de M. M. Compte tenu de ce transfert de propriété, et alors que la demande de permis de construire de la SCI Les Pastourettes Immobilier a été déposée avant l'expiration du délai de cinq ans suivant l'édiction de l'arrêté du 10 janvier 2017 et que ce délai n'était pas expiré à la date de l'arrêté contesté du 4 janvier 2022, le permis de construire sollicité ne pouvait, en vertu de l'article L. 442-14 du code de l'urbanisme, être refusé sur le fondement de dispositions d'urbanisme nouvelles intervenues postérieurement à cette autorisation de lotir. Par suite, en fondant le refus de permis de construire en litige sur la non-conformité du projet avec les prescriptions du règlement du plan local d'urbanisme communal approuvé le 7 juillet 2018, soit postérieurement à la délivrance de cette autorisation de lotir, le maire de Nîmes a méconnu les dispositions de l'article L. 442-14 du code de l'urbanisme.

9. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun autre moyen n'est de nature à entraîner l'annulation de l'arrêté contesté.

10. Il résulte de tout ce qui précède que la SCI Les Pastourettes Immobilier est fondée à demander l'annulation de l'arrêté du maire de Nîmes du 4 janvier 2022.

Sur l'injonction et l'astreinte :

11. Il résulte des dispositions des articles L. 424-3 et L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, ainsi que de celles de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, que, lorsque le juge annule un refus d'autorisation d'urbanisme après avoir censuré l'ensemble des motifs que l'autorité compétente a énoncés dans sa décision conformément aux prescriptions de cet article L. 424-3 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 cette autorité de délivrer l'autorisation. Il n'en va autrement que s'il résulte de l'instruction soit que les dispositions en vigueur à la date de la décision annulée, qui eu égard aux dispositions de l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme demeurent applicables à la demande, interdisent de l'accueillir pour un motif que l'administration n'a pas relevé, ou que, par suite d'un changement de circonstances, la situation de fait existant à la date du jugement y fait obstacle.

12. Il ne résulte pas de l'instruction que les dispositions en vigueur à la date de l'arrêté annulé interdiraient la délivrance du permis de construire sollicité par la société pétitionnaire, ni que la situation de fait existant à la date du présent jugement y ferait obstacle. Dans ces conditions, il y a lieu d'enjoindre au maire de Nîmes de délivrer à la SCI Les Pastourettes Immobilier le permis de construire sollicité dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les frais liés au litige :

13. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Nîmes une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par la SCI Les Pastourettes Immobilier et non compris dans les dépens.

D É C I D E :

Article 1er : L'arrêté du maire de Nîmes du 4 janvier 2022 est annulé.

Article 2 : Il est enjoint au maire de Nîmes de délivrer à la SCI Les Pastourettes Immobilier le permis de construire sollicité dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : La commune de Nîmes versera à la SCI Les Pastourettes Immobilier une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la SCI Les Pastourettes Immobilier est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à la société civile immobilière Les Pastourettes Immobilier et à la commune de Nîmes.

Délibéré après l'audience du 5 mars 2024, à laquelle siégeaient :

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

Rendu public par mise à disposition au greffe le 19 mars 2024.

[Retour n 2200569](#)

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE TOULOUSE

N° 2304502

M. P et Mme P

Mme Anaïs Lequeux
Rapporteure

Mme Léa Matteaccioli
Rapporteure publique

Audience du 7 juin 2024
Décision du 3 juillet 2024

68-03-05-02
54-01-04-01
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Toulouse

(3ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 28 juillet 2023, le 13 janvier 2024 et le 14 février 2024, M. P et Mme P..., représentés par Me Faivre-Vilotte, demandent au tribunal, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'annuler la décision du 9 juin 2023 du maire de la commune du Vernet en ce qu'elle ne fait pas droit à leur demande tendant à ce que celui-ci établisse un procès-verbal d'infraction en application de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme ;

2°) d'enjoindre au maire de la commune du Vernet de dresser, dans un délai de quinze jours à compter de la notification du jugement, un procès-verbal constatant les infractions sur les parcelles cadastrées D 994 et 995, 1498, 1499, 1500, 1501 ; E133, 134, 141 et 143, 313, 335 à 339 ; B 139, 313, 1260 et 1261, 1326 et 1327 ; A417, 490, 491, 492, 493, 494, 496, 497, 498, 499, 500, 504, 505, 506, et de transmettre ce procès-verbal sans délai au ministère public sous astreinte de 20 euros par jour de retard ;

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

Ils soutiennent que le maire est en situation de compétence liée et devait, sur le fondement des dispositions de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme, dresser un procès-verbal des infractions constituées par des constructions illégales dont l'existence est établie par un constat d'huissier.

Par un mémoire en défense, enregistré le 10 novembre 2023, la commune du Vernet, représentée par son maire, conclut au rejet de la requête.

Elle soutient qu'aucun moyen de la requête n'est fondé.

Par deux mémoires en défense, enregistrés le 29 janvier 2024 et le 28 février 2024, le préfet de la Haute-Garonne conclut au non-lieu à statuer, à l'irrecevabilité de la requête, et à titre subsidiaire au rejet de la requête.

Il soutient que :

- sept procès-verbaux ont été dressés et transmis au procureur de la République et les infractions dénoncées sur les parcelles E 335 à 339 et D 1500 et 1501 n'ont pas pu être constatées, de telle sorte qu'il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions à fin d'annulation et d'injonction de la requête ;
- les requérants n'ont pas intérêt à agir ;
- aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Par ordonnance du 15 février 2024, la clôture de l'instruction a été fixée en dernier lieu au 29 mars 2024.

Par lettre datée du 1er août 2023, Me Faivre-Vilott a indiqué qu'en application des dispositions de l'article R. 751-3 du code de justice administrative, M. P... a été désigné comme étant le représentant unique des signataires de la requête n° 2304502.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code général des impôts ;
- 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 Me Faivre-Vilotte, représentant les requérants.

Considérant ce qui suit :

1. Par courrier du 21 avril 2023, M. P... et Mme P... ont demandé au maire de la commune du Vernet de dresser des procès-verbaux constatant les infractions au code de l'urbanisme résultant de divers travaux de constructions effectués sans autorisation sur les parcelles D 994 et 995, 1498, 1499, 1500, 1501 ; E133, 134, 141 et 143, 313, 335 à 339 ; B 139, 313, 1260 et 1261, 1326, et 1327 ; A417, 490, 491, 492, 493, 494, 496, 497, 498, 499, 500, 504, 505 et 506. Le maire de la commune a répondu aux intéressés, par courrier du 9 juin 2023, qu'il avait déposé plainte auprès de la gendarmerie. Considérant ce courrier comme un refus de dresser les procès-verbaux d'infraction, M. P... et Mme P... demandent au tribunal d'annuler le refus du maire de la commune de dresser des procès-verbaux sur le fondement des dispositions de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme.

Sur l'exception de non-lieu opposée en défense par le préfet de la Haute-Garonne :

2. Si le préfet de la Haute-Garonne fait valoir qu'à la suite d'une opération de constatation menée avec les forces de gendarmerie le 10 octobre 2023, il a dressé sept procès-verbaux de constatation d'infractions commises sur le territoire de la commune du Vernet et que ces procès-verbaux ont été transmis au procureur de la République par courrier du 25 janvier 2024, aucune pièce du dossier ne permet de vérifier la nature des infractions relevées non plus que les parcelles concernées par les procès-verbaux. Dans ces conditions, la requête n'a pas perdu son objet et l'exception de non-lieu ne peut qu'être écartée.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense par le préfet de la Haute-Garonne :

En ce qui concerne l'intérêt à agir des requérants en leur qualité d'élus municipaux :

3. D'une part, si les membres d'un conseil municipal justifient en cette qualité d'un intérêt à attaquer les délibérations de ce conseil, sans avoir à se prévaloir, dans un tel cas, d'une atteinte portée à leurs prérogatives, ils ne sont toutefois recevables à contester par un recours pour excès de pouvoir les actes pris par le maire que si ceux-ci portent atteinte aux prérogatives de l'assemblée délibérante à laquelle ils appartiennent.
4. D'autre part, lorsqu'il exerce le pouvoir de faire dresser procès-verbal des infractions à certaines dispositions du code de l'urbanisme qui lui est confié par l'article L.480-1 de ce code, le maire agit comme autorité de l'Etat.
5. Tout d'abord, M. P... et Mme P... qui se prévalent de leur qualité de membres du conseil municipal, n'établissent ni même n'allèguent aucune atteinte portée, par la décision qu'ils attaquent, aux prérogatives de l'assemblée délibérante à laquelle ils appartiennent. Ensuite, la décision attaquée, par laquelle le maire de la commune du Vernet a refusé de dresser procès-verbal des infractions au code de l'urbanisme qui lui étaient signalées par les requérants, constitue un refus d'effectuer un acte relevant d'une opération de police judiciaire, décision qui, en elle-même, relève des pouvoirs attribués au maire en tant qu'agent de l'Etat et est sans incidence sur les affaires de la commune. A cet égard, l'hypothèse avancée par les requérants selon laquelle la consommation d'espaces naturels et agricoles par les constructions et aménagements réalisés sans autorisation sur de telles zones du territoire nuirait à la faculté de la commune de respecter les dispositions de la loi dite « climat et résilience » du 22 août 2021 demeure en tout état de cause, incertaine, de telle sorte que les requérants n'établissent pas que le refus qui leur a été opposé par le maire porte atteinte aux prérogatives du conseil municipal du Vernet. Enfin, en vertu des règles rappelées au point 3 du présent jugement, les requérants ne sont pas davantage fondés à se prévaloir de ce que leur recours serait guidé par des demandes d'administrés ou caractériserait l'intérêt de ceux-ci à obtenir l'annulation de la décision qu'ils attaquent, dès lors que ces circonstances et le mandat électoral dont ils sont investis ne leur confèrent pas un intérêt à agir en justice de plein droit pour le compte des habitants de la commune.
6. Il s'ensuit que les requérants n'ont pas, en leur qualité d'élus municipaux, intérêt à agir contre la décision par laquelle le maire de la commune, en qualité d'officier de police judiciaire, agent de l'Etat, a refusé de dresser des procès-verbaux sur le fondement des dispositions de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme.

En ce qui concerne l'intérêt à agir des requérants en leur qualité de contribuables communaux :

7. Le contribuable d'une commune n'est recevable à demander l'annulation d'un acte pour excès de pouvoir que si les conséquences directes de l'acte querellé sur les finances communales sont d'une importance suffisante pour lui conférer un intérêt pour agir.
8. Les requérants soutiennent que les constructions illégales dont ils ont demandé la constatation sont raccordées aux réseaux publics, ce qui aurait pour conséquence une augmentation des factures des habitants abonnés à ces réseaux, et que ces constructions ont également pour conséquence une perte de recette pour la commune liée à l'absence de recouvrement de taxes telles que la taxe d'aménagement, la taxe foncière et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.
9. Toutefois, en premier lieu, la circonstance que le raccordement aux réseaux des constructions non autorisées entraînerait une augmentation des factures, qui n'est pas établie, est sans incidence sur les recettes de la commune, et ne pourraient concerner que les habitants de la commune, alors que le mandat électoral des requérants, ainsi qu'il a été dit au point 5, ne leur confère pas un intérêt de plein droit à agir en justice pour défendre les droits de ceux-ci.
10. Ensuite, en deuxième lieu, la taxe foncière sur les propriétés bâties est due en application des règles qui la régissent pour toute construction, que celle-ci ait été ou non autorisée et peut être recouvrée en l'absence d'autorisation d'urbanisme et de procès-verbal constatant cette infraction.
11. En troisième lieu, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères dont les requérants soutiennent qu'elle ne pourrait être prélevée et constituerait une perte de recette pour la commune relève de la seule compétence de l'établissement public de coopération intercommunale auquel la commune appartient et est donc sans incidence directe sur ses propres recettes.

12. Enfin, en quatrième lieu, si les dispositions de l'article 1635 quater F du code général des impôts font de l'octroi d'une autorisation de construire le fait générateur de la taxe d'aménagement et si les constructions illégales dont se plaignent les requérants sont dépourvues d'une telle autorisation, ces mêmes dispositions prévoient que cette taxe peut être prélevée lorsqu'elle concerne une construction dépourvue d'autorisation, par un procès-verbal constatant l'achèvement des constructions ou aménagements sans autorisation.

13. Par suite, les requérants n'établissent pas que la décision attaquée par laquelle le maire de la commune du Vernet a refusé de dresser des procès-verbaux d'infraction pour les constructions et aménagements illégaux qui lui étaient signalés serait constitutive d'une perte de recette pour la commune. Dans ces conditions, leur qualité de contribuables de la commune ne leur confère pas un intérêt à agir contre cette décision.

14. Il résulte de tout ce qui précède que la fin de non-recevoir opposée en défense, tirée du défaut d'intérêt à agir des requérants doit être accueillie. Par suite, et indépendamment du caractère louable des préoccupations de M. P... et de Mme P... pour leur commune, leur requête doit être rejetée y compris leurs conclusions à fin d'injonction.

Sur les frais liés au litige :

15. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de laisser à chacune des parties la charge des frais de l'instance.

DECIDE :

Article 1er : La requête de M. P... et de Mme P... est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à M. P..., à la commune du Vernet et au préfet de la Haute-Garonne.

Délibéré après l'audience du 7 juin 2024, à laquelle siégeaient :

M. Grimaud, président,
M. Quessette, premier conseiller,
Mme Lequeux, conseillère,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 3 juillet 2024.

..La rapporteure,
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