

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTPELLIER**

N° 2200523

M. XX et autres

M. Denis Chabert
Juge des référés

Audience du 15 février 2022
Ordonnance du 17 février 2022

01-01-08
54-035-02-03-02
68-04
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés les 2 et 14 février 2022, M. XX et autres, l'association « Comité de défense C » et la société par actions simplifiée D, représentés par la SCP Avocats, demandent au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de la décision de Montpellier Méditerranée Métropole révélée par le commencement d'exécution des travaux d'aménagement de la parcelle cadastrée section DO n° 39 située sur le territoire de la commune de Montpellier, jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la légalité de cette décision ;

2°) d'enjoindre à Montpellier Méditerranée Métropole de cesser les travaux d'aménagement en cours sur cette parcelle à réception de la notification de l'ordonnance à intervenir ;

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

Ils soutiennent que :

- ils justifient chacun en leur qualité respective d'un intérêt à agir à l'encontre de la décision de réaliser les travaux d'aménagement litigieux, lesquels s'inscrivent dans le cadre du

projet de « village de transition » destiné à accueillir cent-quatre-vingts des actuels occupants du campement de Celleneuve ;

- la décision dont la suspension est demandée est celle d'engager les travaux d'aménagement sur la parcelle cadastrée section DO n° 39, laquelle décision est révélée par l'exécution matérielle de ces travaux ;

- il existe un doute sérieux sur la légalité de cette décision dès lors que les travaux en cause, qui ont vocation à permettre l'installation de plus de deux résidences démontables, devaient être précédés de la délivrance d'un permis d'aménager en application des articles L. 421-2, L. 444-1 et R. 421-19 du code de l'urbanisme ;

- le fait d'exécuter de tels travaux sans aucune autorisation d'urbanisme constitue une infraction pénale ainsi que le prévoient les dispositions de l'article L. 480-4 du code de l'urbanisme ;

- la parcelle DO N° 39 se situe en zone à urbaniser fermée AU0-5cw du plan local d'urbanisme de Montpellier dont le règlement pose le principe de non constructibilité et interdit les constructions à usage d'habitation ; le terrain est grevé d'un emplacement réservé N1 institué au bénéfice de l'État ;

- la décision attaquée méconnaît l'article L. 444-1 du code de l'urbanisme ainsi que l'article 1^{er} du règlement du plan local d'urbanisme applicable à la zone AU0-5cw dès lors que le terrain sur lequel sont exécutés les travaux litigieux n'est pas situé dans un secteur constructible de la commune et que la règle locale d'urbanisme interdit les constructions destinées à l'habitation ; ces travaux sont constitutifs d'une infraction pénale en application de l'article L. 610-1 du code de l'urbanisme ;

- l'urgence à suspendre la décision d'exécuter les travaux d'aménagement de la parcelle est caractérisée dès lors que ces travaux sont en cours, ne sont pas achevés et que le village d'hébergement temporaire doit être opérationnel pour le 7 mars 2022 ;

- ces travaux préjudicient gravement à leurs intérêts et leur cadre de vie sera bouleversé ;

- la politique publique de résorption de l'habitat insalubre ne peut se faire au détriment de la légalité ;

- en outre, l'urgence à poursuivre la réalisation des travaux dont se prévalent en défense Montpellier Méditerranée Métropole et le préfet de l'Hérault ne procède que du seul fait de cette collectivité et de l'Etat qui sont restés inactifs pendant près de deux ans après l'annulation du permis de construire délivré le 10 septembre 2018 pour un projet similaire.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 11 et 15 février 2022, Montpellier Méditerranée Métropole, représentée par la SCP C & Associés, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge des requérants une somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

Sur la recevabilité de la requête :

- à titre principal, aucune décision administrative n'est révélée par l'exécution des travaux sur la parcelle concernée dès lors que le conseil de la métropole, par deux délibérations des 14 décembre 2021 et 22 janvier 2022, a approuvé respectivement le principe d'implantation d'un village transitoire sur la parcelle DO n° 39 et le projet lié à la viabilisation et à l'aménagement du terrain ; la décision dont se prévalent les requérants est inexistante ;

- à titre subsidiaire, à supposer que les travaux exécutés révèlent l'existence d'une troisième décision de Montpellier Méditerranée Métropole, une telle décision n'emporte aucun effet juridique et ne fait pas grief ;

- en tout état de cause, aucun des requérants ne justifie d'un intérêt à agir pour contester la réalisation des seuls travaux d'aménagement et de viabilisation de la parcelle DO n° 39 en l'absence d'atteinte générale au milieu de vie du secteur ;

Sur l'urgence :

- l'appréciation objective de l'urgence doit être faite au regard des seuls travaux d'aménagement litigieux dès lors que le principe de création d'un village transitoire, qui procède des délibérations adoptées par le conseil de la métropole de Montpellier, n'est pas contesté ;

- la nature des travaux exclut qu'un préjudice grave et imminent puisse être caractérisé alors que les installations destinées à être implantées sur le terrain revêtent un caractère précaire et temporaire ;

- les préjudices dont se prévalent les requérants sont aléatoires et incertains alors qu'il existe un intérêt public majeur attaché à l'exécution de la décision attaquée au regard des dispositions de l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles relatives à l'hébergement d'urgence ;

- la situation actuelle du bidonville de Celleneuve caractérise une précarité sociale et médicale et il est urgent de mettre en œuvre des opérations d'urbanisme transitoires dont relève le projet de village d'hébergement temporaire destiné à être implanté sur la parcelle DO n° 39 ;

Sur le moyen propre à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision :

- les modules démontables qui constitueront le village de transition ne seront pas autonomes vis-à-vis des réseaux publics et ne constitueront pas l'habitat permanent de leurs utilisateurs, de sorte que, n'entrant pas dans les prévisions de l'article R. 111-51 du code de l'urbanisme, l'aménagement du terrain destiné à les accueillir n'est pas soumis au permis d'aménager prévu par les articles L. 444-1 et R. 421-19 du même code ;

- la réalisation d'une structure d'hébergement d'urgence telle qu'envisagée entre dans les prescriptions de l'article 1^{er} du décret n° 2021-812 du 24 juin 2021 et se trouve être dispensée, en application des articles L. 421-5 et R. 421-5 du code de l'urbanisme, de toute formalité et du respect des prescriptions du règlement du plan local d'urbanisme ;

- en outre, il appartient au juge des référés, alors même que les conditions prévues à l'article L. 521-1 du code de justice administrative seraient remplies, d'apprécier si, à titre exceptionnel, il convient de ne pas ordonner la suspension de la décision attaquée ;

- les conditions de vie indignes qui menacent la santé et la sécurité de personnes vulnérables impliquent de ne pas suspendre l'exécution de la décision contestée ;

Par un mémoire en intervention, enregistrée le 12 février 2022, le préfet de l'Hérault conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- l'intérêt public qui s'attache à la réalisation du village de transition caractérise, eu égard à l'impérieuse nécessité de résorber le bidonville de Celleneuve, une urgence manifeste à ne pas suspendre la décision attaquée ;

- le temps pris pour l'instruction du dossier n'empêche pas la caractérisation d'une urgence à ne pas suspendre la décision attaquée ;

- les travaux prévus sont envisagés dans le strict respect des dispositions législatives et réglementaires, au regard notamment de l'article L. 421-5 du code de l'urbanisme combiné à l'article premier du décret n° 2021-812 du 24 juin 2021 portant adaptation temporaire du régime de dispense de formalités d'urbanisme applicable à certaines constructions démontables ;

- le projet s'avère exemplaire et donne à voir un hébergement digne avec un accompagnement social et scolaire dans un cadre le plus sécurisé possible ;

- cet intérêt public prime, dans le cadre de l'appréciation globale de l'urgence qu'effectue le juge des référés, les éventuels intérêts individuels des requérants qui ne sont pas étayés par la requête.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- la requête enregistrée le 2 février 2022 sous le n° 2200522 par laquelle M. XX et autres demandent l'annulation de la décision attaquée ;

Vu :

- le code de l'action sociale et des familles ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de la santé publique ;
- le code l'urbanisme ;
- le décret n° 2021-812 du 24 juin 2021 ;
- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné M. Chabert, vice-président, pour statuer sur les demandes de référé.

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

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 15 février 2022 à 10 h 30 :

- le rapport de M. Chabert, juge des référés,
- les observations de Me J, représentant les requérants, qui concluent aux mêmes fins par les mêmes moyens ;
- les observations de Me R, représentant Montpellier Méditerranée Métropole et la commune de Montpellier, qui persistent dans leurs écritures ;
- et les observations de M. T, secrétaire général de la préfecture de l'Hérault, représentant le préfet de l'Hérault, qui persiste dans ses écritures.

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

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision (...)* ».

2. M. XX ainsi que treize autres personnes physiques, l'association « Comité de défense C », la société civile immobilière M et la société par actions simplifiée D demandent au juge des référés de suspendre, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, l'exécution de la décision de Montpellier Méditerranée Métropole de débiter des travaux d'aménagement de la parcelle cadastrée section DO n° 39 située rue de la Rauze à Montpellier.

Sur l'intervention volontaire en défense du préfet de l'Hérault :

3. Par un mémoire en intervention volontaire enregistré le 12 février 2022, le préfet de l'Hérault s'associe aux conclusions en défense de Montpellier Méditerranée Métropole tendant au rejet de la présente requête en référé. En l'état de l'instruction, alors que les aménagements litigieux s'inscrivent dans le cadre du projet de village d'hébergement temporaire de certains des occupants du campement actuel de Celleneuve dont le démantèlement associe en particulier les services de l'Etat, le préfet de l'Hérault a intérêt à la poursuite des travaux d'aménagement et son intervention volontaire en défense doit être admise.

Sur les fins de non-recevoir opposées par Montpellier Méditerranée Métropole fondées sur l'inexistence d'une décision administrative et sur l'absence de caractère décisoire de la décision attaquée :

4. Il ressort des pièces jointes à la requête que l'association « collectif C » a fait constater par huissier le 1^{er} février 2022 la réalisation de travaux de terrassement et de viabilisation sur la parcelle cadastrée section DO n° 39 située rue de la Rauze à Montpellier. Il est constant que ces travaux sont réalisés sous la maîtrise d'ouvrage de Montpellier Méditerranée Métropole afin de permettre l'installation d'un village de transition temporaire. Le principe d'implantation de ce village transitoire a été approuvé par une délibération du conseil de la métropole de Montpellier du 14 décembre 2021, laquelle délibération approuve également les termes d'un protocole d'accord entre Montpellier Méditerranée Métropole et la société BRL, propriétaire du terrain, et autorise enfin le président de Montpellier Méditerranée Métropole ou son représentant à signer le protocole et tout document relatif à cette affaire. Par une seconde délibération du 25 janvier 2022, le conseil de la métropole de Montpellier a notamment approuvé le projet lié à la viabilisation et à l'aménagement du terrain dont le descriptif sommaire et le montant estimatif figurent dans le corps de cette délibération.

5. Alors qu'aucune autorisation d'urbanisme relative à l'utilisation ou l'occupation de la parcelle cadastrée section DO n° 39 n'a été délivrée, les délibérations prises par le conseil de la métropole de Montpellier les 14 décembre 2021 et 22 janvier 2022 ne peuvent être regardées, en l'état de l'instruction, comme décidant de l'engagement des travaux litigieux pour lesquels il ressort des échanges lors de l'audience que des bons commandes ont été passés avec les entreprises en charge de leur exécution dans le cadre des marchés déjà conclus par la collectivité maître d'ouvrage. Dans ces conditions, l'exécution matérielle de ces travaux, telle qu'établie par le procès-verbal de constat d'huissier du 1^{er} février 2022, révèle l'existence d'une décision administrative du président de Montpellier Méditerranée Montpellier d'y procéder en vue de permettre l'implantation du village temporaire transitoire. De même, contrairement à ce que fait valoir en défense Montpellier Méditerranée Métropole, cette décision emporte des effets juridiques et ne peut être regardée, en l'état de l'instruction, comme ne faisant pas grief aux requérants. Par suite, les fins de non-recevoir opposées en défense par Montpellier Méditerranée Métropole tirées du caractère inexistant de la décision et de l'absence de tout caractère décisoire d'une telle décision doivent être écartées.

Sur les conclusions à fin de suspension :

6. L'urgence justifie que soit prononcée la suspension d'un acte administratif lorsque l'exécution de celui-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt

public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Il appartient au juge des référés d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de l'acte en litige sont de nature à caractériser une urgence qui doit être appréciée objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce.

7. Pour justifier d'une situation d'urgence à suspendre la décision de procéder aux travaux litigieux, les requérants se prévalent du caractère imminent de l'implantation du village temporaire transitoire prévue pour le 7 mars 2022 et du bouleversement de leur environnement, de leur cadre de vie et de leur quotidien qu'induit ce projet. Lors des déclarations faites à l'audience, il a été fait état, au titre de l'urgence, des risques pour la sécurité publique liés à l'insuffisance des infrastructures routières pour assurer la sécurité des usagers en raison d'un apport important de population dans ce secteur resté rural et maraîchers et des risques d'inondation tant des occupants du village temporaire que des riverains en raison de l'imperméabilisation du terrain d'assiette du projet d'une superficie supérieure à 5 000 mètres carrés.

8. Si l'exécution matérielle de travaux de terrassement et de viabilisation peut être regardée comme présentant un caractère difficilement réversible, il ressort des pièces produites en défense que ces travaux ont pour objet de permettre l'accueil de cent-quatre-vingts personnes, dont cent-huit enfants, vivant actuellement dans le campement de Celleneuve où les conditions de vie sont manifestement indignes, insalubres et de nature à compromettre la santé et la sécurité des deux-cent-quatre-trois personnes qui y ont été recensées le 1^{er} septembre 2021. Il est vrai que cette situation existe depuis plusieurs années ainsi que l'établissent les rapports successifs de l'observatoire départemental des bidonvilles de l'Hérault pour 2017, 2018 et 2019 et les requérants reprochent à Montpellier Méditerranée Métropole ainsi qu'à l'Etat le retard pris pour tirer les conséquences de l'annulation au début de l'année 2020 d'un précédent permis de construire délivré à titre provisoire pour la création d'un village temporaire sur un autre site. Toutefois, au regard de l'intérêt public invoqué en défense qui s'attache à permettre l'accueil à bref délai et sur un site sécurisé d'une population vulnérable vivant actuellement dans un bidonville, la suspension de la décision de procéder aux travaux de terrassement et de viabilisation de la parcelle cadastrée section DO n° 39 ne présente pas un caractère urgent au sens de l'article L. 521-1 du code de justice administrative.

9. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres fins de non-recevoir opposées par Montpellier Méditerranée Métropole ni sur la condition relative au doute sérieux sur la légalité de la décision attaquée, que les requérants ne sont pas fondés à demander la suspension de la décision de Montpellier Méditerranée Métropole révélée par le commencement d'exécution des travaux d'aménagement de la parcelle cadastrée section DO n° 39.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

10. La présente ordonnance, qui rejette les conclusions aux fins de suspension présentées par les requérants, n'implique aucune mesure d'exécution au sens des articles L. 911-1 et suivants du code de justice administrative. Par suite, les conclusions à fin d'injonction ne peuvent qu'être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de Montpellier Méditerranée Métropole, qui n'est pas, dans la

présente instance de référé, la partie perdante, la somme que demandent les requérants au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge des requérants, la somme que demande Montpellier Méditerranée Métropole au titre des frais exposés et non compris dans les dépens sur le même fondement.

O R D O N N E :

Article 1^{er} : L'intervention volontaire en défense du préfet de l'Hérault est admise.

Article 2 : La requête en référé présentée par M. XX et autres est rejetée.

Article 3: Les conclusions présentées par Montpellier Méditerranée Métropole sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à M. XX, premier dénommé, à Montpellier Méditerranée Métropole, à la commune de Montpellier et au préfet de l'Hérault.

Fait à Montpellier, le 17 février 2022.

Le juge des référés,

La greffière,

D. Chabert

M. Leclercq

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

Pour expédition conforme,
Montpellier, le 17 février 2022.
La greffière,

M. Leclercq