

TA Nîmes - Audience solennelle de rentrée du 12 décembre 2024

Panorama de quelques affaires emblématiques jugées en 2023-2024

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les présidents, Mesdames et Messieurs les conseillers et premiers conseillers, Mesdames et Messieurs en vos titres et qualités,

Vous le savez, la plume du juge n'est pas celle de l'écrivain.

Faisant application des lois et règlements pour régler les litiges qui lui sont soumis, le juge est tenu par la rigueur du raisonnement et de la langue juridique.

Il s'agit là, avant tout, de garantir l'égalité de traitement de tous les justiciables devant la règle de droit. Ajoutons, pour reprendre les mots du Conseil d'Etat dans son étude annuelle de 2016 intitulée *Simplification et qualité du droit*, que « *l'office du juge a vocation à simplifier : il appartient en effet au juge de clarifier les règles de procédures et de fond, tout en veillant à l'unité du droit.* ».

La rédaction des décisions de la juridiction administrative s'est attachée à la réalisation de cet objectif grâce, notamment, à un *vade-mecum* sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative. Depuis le 1^{er} janvier 2019, « M. Considérant » a ainsi cédé la place au style direct. Et, en matière de vocabulaire, il est préconisé de renoncer à l'emploi de certains termes désuets ou techniques.

Si, pour reprendre les termes des rédacteurs de ce *vade-mecum*, le juge administratif doit « *avoir le souci de l'intelligibilité de la décision qu'il prépare, de son autorité et de son acceptabilité par les parties* », il doit veiller avant tout au respect de sa charge. Il ne peut ainsi se laisser aller aux élans lyriques ni aux fulgurances créatrices de l'écrivain.

Pour autant, nombre de liens existent entre les thèmes abordés par les poètes et les romanciers et certaines des affaires marquantes sur lesquelles le tribunal a eu à se prononcer au cours de l'année judiciaire qui vient de s'écouler.

A l'image de Robert Louis Stevenson qui, dans *Voyage avec un âne dans les Cévennes*, traverse la Lozère pour atteindre Saint-Jean-du-Gard dans le département éponyme, c'est à un voyage littéraire à travers la jurisprudence du tribunal au cours de l'année 2023-2024 que nous souhaitons vous inviter.

Lors de son périple, Robert Louis Stevenson était accompagné de l'ânesse Modestine. Pour notre part, c'est avec Modestie, et redevable des contributions des présidents et rapporteurs publics des différentes chambres du tribunal, que nous vous proposons de cheminer le long de quelques décisions emblématiques rendues au cours de ces derniers mois, décisions qui reflètent les thèmes de prédilection d'écrivains, poètes ou romanciers, nés ou ayant séjournés dans l'un des départements du ressort territorial de notre tribunal.

*

Commençons ce périple au côté de l'un des plus célèbres d'entre eux, Frédéric Mistral, prix Nobel de littérature, qui a fondé à Châteauneuf-de-Gadagne, dans le Vaucluse, le « Félibrige », école littéraire qui œuvre en faveur de la sauvegarde et de la promotion de la langue ainsi que de la culture occitane. Revenant dans *Mémoires et souvenirs* sur sa jeunesse, il évoque la liberté qui était la sienne comme enfant de ferme, dans le village de Maillane, niché en avant des Alpilles. Plus passionné par l'école buissonnière que par celle où l'on étudie, le jeune Frédéric est envoyé dans un pensionnat de garçons situé dans un vieux couvent perdu, à Saint-Michel de Frigolet. Il s'y lie avec un certain Frère Philippe qui, nous dit-il, s'était donné pour tâche de remettre en état les ruines environnantes. Frédéric Mistral ne nous précise pas si Frère Philippe s'était enquis des règles d'urbanisme alors applicables, ni s'il avait dû saisir le conseil de préfecture, ancêtre de nos tribunaux administratifs.

De la remise en état d'une ferme, qualifiée de ruine par le maire, votre 1^{ère} chambre a également eu à connaître par un jugement du 12 décembre 2023¹. Les faits se présentaient ainsi : par un arrêté du 30 juillet 2021, le maire de Rasteau a refusé la délivrance d'un permis de construire en vue de la reconstruction à l'identique d'une ferme et la construction d'une piscine. Et ce, au motif que le délai de dix années, prévu par l'article L. 111-15 du code de l'urbanisme pour reconstruire de droit à l'identique un bâtiment détruit ou démoli, était expiré, la ferme en cause étant à l'état de ruine depuis plus de dix ans.

La question se posait donc de savoir si le permis de construire concernait, ou non, une ruine au sens de la jurisprudence du Conseil d'Etat, c'est-à-dire « *un état de délabrement très avancé d'un bâtiment dont il ne reste même plus l'essentiel des murs porteurs* »².

¹ TA de Nîmes, 1^{ère} chambre, 12 décembre 2023, M. Ferrari, n° 2103105, C+.

² CE, 4 août 2021, M. Lugagne-Delpon, n° 433761, T.

Relevant que l'essentiel des murs porteurs et des toitures de certains des corps de ferme était encore préservé, la 1^{ère} chambre a considéré que la ferme en cause ne pouvait être qualifiée de ruine. Elle a donc annulé cet arrêté, en retenant une erreur de qualification juridique des faits ainsi qu'une erreur de droit, l'article L. 111-15 du code de l'urbanisme ne privant pas par ailleurs le pétitionnaire de la possibilité de solliciter, outre la reconstruction à l'identique, l'autorisation de réaliser d'autres travaux, s'ils sont conformes aux règles d'urbanisme en vigueur.

**

Cette affaire illustre l'appréciation concrète et pragmatique de la règle de droit à laquelle se livre le juge administratif. Cette démarche ne concerne pas seulement les décisions prises par la puissance publique mais aussi l'appréciation des contrats par lesquelles elle s'engage ou bien encore la mise en cause de sa responsabilité.

Contrairement à l'assertion du pamphlétaire et essayiste contre-révolutionnaire Antoine de Rivarol, né à Bagnols-sur-Cèze et qui fit ses études au séminaire Sainte-Garde à Avignon, qui écrivait en 1797 dans son *Discours sur l'homme intellectuel et moral* que « *Tout État est un vaisseau mystérieux qui a ses ancres dans le ciel* », vous vous attachez, pour votre part, à apprécier l'action de l'administration au regard des contingences bien terrestres du droit positif.

Ainsi, s'agissant du recours intenté par un candidat évincé de la procédure engagée par la préfète de Lozère en vue de mandatement de vétérinaires sanitaires pour la certification aux échanges intracommunautaires d'animaux vivants sur le département de la Lozère, votre 2^{ème} chambre a, par un jugement du 21 mars 2024³, relevé qu'en application du code rural et de la pêche maritime, tous les vétérinaires participant aux opérations de certification doivent être certifiés, y compris les vétérinaires suppléants. La préfète de la Lozère était ainsi fondée à faire figurer dans l'appel à candidature cette exigence pour le suppléant du vétérinaire, sans qu'une telle mention puisse être regardée comme constituant une mesure discriminatoire.

Toujours soucieux de s'assurer que les pouvoirs de son office ne se trouvent pas « ancrés dans le ciel », pour reprendre l'expression d'Antoine de Rivarol, le juge administratif de première instance que vous êtes n'hésite pas à interroger le Conseil d'Etat pour s'en assurer, avant notamment de statuer sur la responsabilité de la puissance publique. Ainsi, votre 3^{ème} chambre a récemment saisi le Conseil

³ TA de Nîmes, 2^{ème} chambre, 21 mars 2024, M. Wann, n°2100743, C+

d'Etat, par un jugement du 22 novembre 2024⁴, d'une demande d'avis tendant notamment à établir si le juge administratif peut uniquement faire droit à des conclusions à fin d'injonction alors même qu'il rejette des conclusions indemnitaires, faute de préjudice indemnisable.

Respect des règles d'urbanisme, contrôle de la légalité de l'exercice de la puissance publique sont, naturellement, autant d'occasion pour le tribunal de connaître des décisions prises par les préfets et sous-préfets de nos trois départements.

Ces membres du corps préfectoral ne sont pas de ceux qu'Alphonse Daudet, né à Nîmes et qui a passé son enfance à quelques kilomètres d'ici, dans le village de Bezouze, s'est plu à croquer dans sa nouvelle « Le sous-préfet aux champs » qui figure dans ses célèbres *Lettres de mon moulin*. Ici, point de « *bel habit brodé, de petite claque, de culotte collante à bandes d'argent et d'épée de gala à poignée de nacre* ». Tout accaparés qu'ils sont par la mise en œuvre quotidienne de l'action publique de l'Etat au sein de nos départements, ils n'apparaissent pas non plus comme cédant à l'envie de composer des vers couchés dans l'herbe par une belle journée de printemps... même s'ils en ont peut-être la secrète tentation !

De façon moins champêtre, l'autorité préfectorale tout comme le tribunal mettent leur élégance à se consacrer entièrement à assurer la réalisation de l'intérêt général. L'une en mettant en œuvre l'action publique, l'autre en veillant à ce qu'elle s'inscrive dans respect de la légalité sans laquelle il n'y pas d'action publique pérenne. Dans ses rapports avec l'autorité préfectorale, l'approche du juge administratif est guidée, là encore, par le pragmatisme, c'est-à-dire le souci d'efficacité.

De pragmatisme, votre 4^{ème} chambre en a fait montre, s'agissant d'un recours en annulation dirigé contre un arrêté du préfet du Gard 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, à la suite d'un épisode pluvieux et des crues torrentielles d'une gravité exceptionnelle survenus les 8 et 9 septembre 2002 dans le Gard et qui avaient entraîné la mort de 23 personnes et occasionné 830 millions d'euros de dégâts.

⁴ TA de Nîmes, 3^{ème} chambre, 22 novembre 2024, Mme Djian, 220788.

Vous le savez, l'un des principes énoncés par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est que le coût des travaux de sauvegarde et de protection des populations doit être plus élevé que les indemnités d'expropriation.

Or, relevant que l'estimation des parcelles à exproprier datait de près de six années, la 4^{ème} chambre a retenu l'existence d'un vice de procédure. Pour autant, en l'absence de tout autre illégalité et eu égard au caractère régularisable de ce vice de procédure, elle n'a pas annulé l'arrêté du préfet mais a fait application de la position de principe dégagée par le Conseil d'Etat dans sa décision Commune de Grabels du 9 juillet 2021, au Recueil, en décidant, par un jugement du 4 juillet 2023⁵, de sursoir à statuer et d'enjoindre à l'autorité préfectorale de lui adresser une estimation à jour dans un délai de huit mois. Une fois cette nouvelle estimation produite, elle a, par un jugement du 21 mai 2024⁶, relevé que l'évaluation des biens expropriés restant très inférieure aux coûts des travaux de sauvegarde et de protection des populations, la circonstance que l'estimation n'avait pas été mise à jour dans le dossier d'enquête publique n'a pas, dans ce cas précis, été susceptible d'influencer le sens de la décision de l'autorité administrative, ni n'a privé les propriétaires des parcelles d'une garantie.

Pragmatisme encore lorsque, saisie par le préfet de Vaucluse, votre 3^{ème} chambre précise, par un récent avis du 26 novembre 2024⁷, que le document intitulé « Accusé de réception » délivré par l'application d'aide au contrôle de légalité dématérialisé ne permet pas de déterminer la date de réception par une collectivité territoriale d'un recours gracieux formé par l'autorité préfectorale et que, par suite, la délivrance d'un tel accusé ne permet pas d'interrompre le délai de deux mois dont dispose le préfet pour saisir la juridiction administrative d'un déferé contre la mesure prise par cette collectivité.

Pour autant et dans le même avis, votre 3^{ème} chambre précise que la preuve de la réception du recours gracieux qu'elle a formé peut être établie par l'autorité préfectorale par tout autre moyen présentant des garanties de fiabilités suffisantes, notamment par un accusé de réception postal ou par tout procédé présentant des garanties équivalentes.

Bien qu'étant souvent de portée individuelle, vos décisions peuvent également concerner le quotidien de nombreux citoyens. Il n'est qu'à penser à celles d'entre-

⁵ TA de Nîmes, 4^{ème} chambre, 4 juillet 2023, n°2100754, M. et Mme Berger

⁶ TA de Nîmes, 4^{ème} chambre, 21 mai 2024, n° 2100754, M. et Mme Berger, C+

⁷ TA de Nîmes, 3^{ème} chambre, Avis du 26 novembre 2024.

elles ayant pour objet la régulation de la circulation automobile dans les grandes agglomérations.

L'automobile est l'un des symboles de l'homme moderne et de ses faiblesses, ainsi que le souligne Pierre Boulle, dans son célèbre roman de science-fiction *La Planète des singes*. Cet auteur, né à Avignon et qui y a grandi, s'interroge ainsi sur ce qui fait l'homme moderne : « *A présent prenez un homme, enlevez-lui ce qui le rend homme, ses vêtements, ses chaussures, sa montre, sa voiture et pourquoi pas ? - la parole. Que lui reste-t-il, s'il n'est pas Tarzan, qui est d'ailleurs plus singe qu'homme ? Rien* ».

Nous pourrions ajouter, parmi les autres caractéristiques de l'homme moderne, qu'il est prompt à saisir le juge dès lors que lui semble être mise en cause cette extension de lui-même que constitue sa voiture. L'illustre, par exemple, ce recours formé par un habitant de la commune d'Avignon contre un arrêté portant réglementation de la circulation dans les secteurs Ceinture verte et Sud rocade, en tant que cet arrêté prévoyait l'implantation d'une borne rétractable sur la rue de la Garance, au détriment, selon l'auteur du recours, des habitants qui résident au nord de cette borne.

En pareil cas, le juge administratif exerce un entier contrôle sur une telle mesure de police, afin de s'assurer qu'elle revêt bien un caractère nécessaire, adapté et strictement proportionné au but poursuivi.

Après avoir notamment relevé que les pièces produites n'infirmèrent pas l'objectif affiché de cet arrêté, qui était de réguler une circulation automobile devenue hors de proportion avec l'usage prévu de desserte locale de la voirie, y compris dans la « ceinture verte », la 3^{ème} chambre du tribunal a également retenu, dans son jugement du 22 novembre 2024⁸, que si la mise en service de cette borne rétractable instaure une différence de traitement entre les habitants résidant à son nord et à son sud, cette différence est toutefois limitée et justifiée par l'objectif de réguler le trafic au sud de la borne. Le recours en annulation a donc été rejeté.

Pragmatisme encore, lorsque l'une de vos chambres s'attache à concilier les attentes de l'*homo mobilis* comme de l'*homo consummatus* avec les exigences du droit de l'environnement.

⁸ TA Nîmes, 4^{ème} chambre, 22 novembre 2024, M. Faure, n°2202855.

Le juge administratif peut certes apprécier la beauté des vers du poète vauclusien René Char qui, dans un fragment bien connu des *Feuillets d'Hypnos*, écrivait : « *Si l'homme parfois ne fermait pas souverainement les yeux, il finirait par ne plus voir ce qui vaut d'être regardé. / Notre héritage n'est précédé d'aucun testament. / On ne se bat bien que pour les causes qu'on modèle soi-même et avec lesquelles on se brûle en s'identifiant. / Agir en primitif et prévoir en stratège.* »

Toutefois, eu égard à son office, le juge ne peut pour autant totalement partager le constat ou l'invitation que lui fait le poète.

En effet, si l'office du juge en matière de droit de l'environnement ne peut que le conduire à constater la nécessité de prévoir en stratège, en revanche, il ne saurait approuver l'idée d'agir en primitif ni celle d'héritage sans testament. Au contraire, le juge doit, tout comme l'administration, s'assurer que l'action humaine ne prive pas les générations à venir de l'héritage reçu des précédentes et pour cela définir et veiller au respect des termes du testament : c'est l'objet du droit de l'environnement. Et contrairement à Hypnos, c'est en gardant les yeux bien ouverts que vous vous assurez du respect de ces sujétions.

Ainsi, votre 4^{ème} chambre a eu à se prononcer sur la légalité de l'arrêté du 12 juillet 2021 par lequel le préfet de Vaucluse a encadré la réalisation des opérations de remise en état de la carrière de granulats, qui avait cessé son activité, aux lieux-dits « La grande Bastide » et « Busque ». Dans ce cadre, la chambre a examiné l'efficacité des prescriptions contenues dans cet arrêté afin de vérifier si elles étaient bien suffisantes au regard des exigences de remise en état du site définies par le code de l'environnement. Par un jugement du 9 juillet 2024⁹, elle a répondu positivement à cette question, en considérant notamment que les pièces produites par la requérante, la commune de Cheval-Blanc, n'étaient pas de nature à infirmer les conclusions du rapport de l'inspection des installations classées, corroborées par le diagnostic environnemental réalisé en 2020 par un bureau d'étude et confirmées par l'avis du bureau de recherche géologique et minière qui a examiné ce diagnostic à la demande de l'autorité préfectorale. Votre 4^{ème} chambre a enfin rappelé que le non-respect de ces prescriptions, jugées suffisantes, pouvait entraîner non pas leur annulation mais une mise en demeure de s'y conformer à la société anciennement exploitante du site, dont la responsabilité pouvait en outre être engagée.

⁹ TA de Nîmes, 4^{ème} chambre, 9 juillet 2024, Commune de Cheval-Blanc, n°2103838.

En conclusion, il convient de rappeler que le pragmatisme dont fait preuve le juge administratif reste toujours subordonné à l'étendue de ses pouvoirs, tels qu'ils sont définis par le législateur. Il en va notamment ainsi du juge des référés, y compris lorsqu'il est amené à se prononcer sur les situations humaines les plus difficiles, par exemple les conditions de détention des personnes incarcérées.

Albert Camus, qui vécut les dernières heures de sa vie dans le village de Lourmarin dans le Vaucluse, écrivait certes dans *L'Homme révolté* qu'« *Au fond des prisons, le rêve est sans limites, la réalité ne freine rien* ». Pourtant, les conditions de détention peuvent parfois rendre difficile cette expression ultime de la liberté qu'est le rêve.

En juillet dernier, le juge des référés de votre tribunal a été saisi d'une demande tendant à ce qu'il ordonne toutes mesures qu'il estimerait utiles afin de faire cesser les atteintes graves et manifestement illégales portées aux libertés fondamentales des personnes détenues à la maison d'arrêt de Nîmes.

Par une ordonnance du 25 juillet 2024¹⁰, le président du Tribunal, statuant comme juge du référé-liberté, a commencé par rappeler le cadre de cet office. Il a ainsi indiqué, d'une part, qu'il lui était seulement possible d'ordonner des mesures d'urgence, de nature à sauvegarder, à très bref délai, la liberté fondamentale à laquelle il est porté une atteinte grave et manifestement illégale. Il a précisé, d'autre part, que dans tous les cas, son intervention éventuelle restait subordonnée au constat que la situation lui permettait de prendre, utilement et à très bref délai, les mesures de sauvegarde nécessaires. Son office ainsi rappelé, le juge des référés n'a pu que rejeter la requête en relevant notamment que les mesures à caractère structurel qu'ils lui étaient demandées d'ordonner, soit n'entraient pas dans le cadre de son office, soit ne pouvaient être mises en œuvre à bref délai, ou bien encore résultaient de manquements qui n'étaient pas établis par les pièces qui lui étaient soumises. Le pouvoir du juge, à la différence du rêve, n'est pas sans limites.

Mesdames, Messieurs, notre voyage arrive à son terme. Il a été moins long que celui de Robert Louis Stevenson, qui avait mis douze jours pour traverser la Lozère avant d'arriver dans le Gard. Nous espérons que ce voyage immobile vous aura toutefois permis de prendre la mesure de la variété des questions qu'a eu à

¹⁰ TA de Nîmes, 24 juillet 2024, Section française de l'Observatoire international des prisons et autres, n°240765.

connaître notre tribunal cette année et vous aura peut-être aussi, qui sait, donné l'envie de relire certains des écrivains que nous avons brièvement évoqués.

Michaël Chaussard

Rapporteur public auprès de la 2^{ème} chambre