

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NÎMES**

N° 2203077

Mme P

M. Julien Pumo
Rapporteur

Mme Agnès Bourjade
Rapporteuse publique

Audience du 3 décembre 2024
Décision du 17 décembre 2024

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nîmes

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés les 10 octobre 2022, 17 novembre 2023 et 22 mai 2024 Mme P, représentée par Me Bernardin, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 11 août 2022 portant retrait de la décision implicite par laquelle le maire de P ne s'était pas opposé à la déclaration préalable de travaux qu'elle a déposée le 8 décembre 2020 au nom de l'entreprise X ;

2°) de mettre à la charge de la commune de P une somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'arrêté méconnaît les dispositions de l'article L. 122-1 du code des relations entre le public et l'administration ;
- il méconnaît le principe général du droit d'impartialité ;
- le motif tiré de ce que la décision de non-opposition à déclaration préalable a été obtenue par fraude est illégal ;
- le motif tiré de ce que le projet aurait dû faire l'objet d'une demande de permis de construire est illégal ;

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 22 mars 2023 et 26 avril 2024, la commune de P, représentée par Me Mula, conclut au rejet de la requête et demande que soit mise à la charge de Mme P une somme de 2 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- les moyens de la requête ne sont pas fondés ;
- en tout état de cause, la fraude avait pour objet d'échapper à la décision d'opposition à déclaration préalable qui aurait dû être prise en application des dispositions de l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme.

Une note en délibérée présentée par Mme P a été enregistrée le 4 décembre 2024.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Pumo,
- les conclusions de Mme Bourjade, rapporteure publique,
- les observations de Me Bernardin, avocate de Mme P, et de Me Remy, avocat de la commune de P.

Considérant ce qui suit :

1. Le 8 décembre 2020, une déclaration préalable de travaux a été déposée par Mme P auprès des services de la commune de P au nom de l'entreprise X. Cette déclaration portait sur la construction d'une serre bioclimatique et l'aménagement d'un camping de six emplacements avec bloc sanitaire sur les parcelles cadastrées X, dont l'urbanisation est régie par le règlement national d'urbanisme. Le 8 janvier 2021, une décision de non-opposition à la déclaration préalable de travaux déposée par Mme P est implicitement intervenue. Un certificat de non-opposition à déclaration préalable lui a d'ailleurs été délivré, à sa demande, le 9 avril 2021. Par arrêté du 11 août 2022, le maire de P a retiré la décision de non-opposition à déclaration de travaux dont bénéficiait l'entreprise X. Mme P demande l'annulation pour excès de pouvoir de cette décision.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

S'agissant de la légalité externe de l'arrêté :

2. En premier lieu, 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 (...) sont soumises au respect d'une procédure contradictoire préalable* ». L'article L. 121-2 de ce code prévoit que : « *Les dispositions de l'article L. 121-1 ne sont pas applicables : / 1° En cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles (...)* ». L'article L. 122-1 du même code dispose que : « *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 (...)* ». Selon l'article L. 211-2 de ce code : « *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 : (...)/ 4° Retirent (...) une décision créatrice de droits (...)* ».

3. La décision portant retrait d'un permis de construire est au nombre de celles qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration. Elle doit, par suite et en principe, être précédée d'une procédure contradictoire permettant au titulaire de cette autorisation d'urbanisme d'être informé de la mesure qu'il est envisagé de prendre et des motifs qui la fonderaient et de bénéficier d'un délai suffisant pour présenter ses observations. Le respect, par l'autorité administrative compétente, de la procédure contradictoire prévue par les dispositions de l'article L. 121-1 du même code constitue une garantie pour le titulaire d'un permis de construire que cette autorité entend retirer. La décision de retrait est illégale s'il ressort de l'ensemble des circonstances de l'espèce que le bénéficiaire a été effectivement privé de cette garantie.

4. En l'espèce, il est constant que la procédure contradictoire préalable au retrait de la décision implicite de non-opposition à déclaration préalable a été dûment mise en œuvre par un courrier du 19 juillet 2022 et que Mme P a pu présenter ses observations en réponse le 1^{er} août 2022. Ainsi, et nonobstant la circonstance que le courrier du 1^{er} août 2022 ne soit pas visé par l'arrêté contesté, la requérante n'est pas fondée à soutenir que cet arrêté est intervenu à l'issue d'une procédure irrégulière.

5. En second lieu, le principe d'impartialité des autorités administratives, découlant de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, implique que tout organe administratif est soumis à une obligation d'impartialité pour l'examen des affaires qui relèvent de sa compétence et aux règles déontologiques qui en découlent, et a pour objet de garantir que ces organes ne sont pas détournés de leur mission d'intérêt général.

6. Pour l'application de ce principe, l'impartialité qui s'impose à un exécutif local est méconnue s'il est démontré qu'il a un intérêt personnel à l'édiction de l'acte qui ne se confond pas avec l'intérêt général de la collectivité locale qu'il représente.

7. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que M. T, maire de P et signataire de l'arrêté contesté, est propriétaire de la parcelle cadastrée X, sur laquelle sont exploités des P, qui est directement contiguë au terrain d'assiette du

projet. Toutefois, cette circonstance ne saurait, à elle-seule, établir que celui-ci avait, au jour de la décision contestée, un intérêt personnel au retrait la décision de non-opposition à déclaration préalable dont bénéficiait l'entreprise X. En outre, si Mme P fait état de l'existence d'un litige d'ordre privé entre elle-même et le maire de la commune qui, selon ses dires, aurait manifesté à plusieurs reprises son opposition au projet et ses craintes quant à l'aménagement d'un camping à proximité de son verger, les quatre attestations qu'elle produit, réalisées par des membres de sa famille ou de son entourage, justifient seulement qu'il lui a rendu visite à plusieurs reprises entre le 31 mars 2022 et le 10 juillet 2022, sans établir pour autant que ces visites s'inscrivaient dans le cadre d'un conflit de voisinage. Dans ces conditions, Mme P n'est pas fondée à soutenir que le retrait contesté est intervenu à l'issue d'une procédure irrégulière.

S'agissant de la légalité interne de l'arrêté :

8. 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 : (...) g) Les châssis et serres dont la hauteur au-dessus du sol est comprise entre un mètre quatre-vingts et quatre mètres, et dont la surface au sol n'excède pas deux mille mètres carrés sur une même unité foncière ; (...)* ». Aux termes de l'article R. 421-19 du code de l'urbanisme : *Doivent être précédés de la délivrance d'un permis d'aménager : (...) c) La création ou l'agrandissement d'un terrain de camping permettant l'accueil de plus de vingt personnes ou de plus de six hébergements de loisirs constitués de tentes, de caravanes, de résidences mobiles de loisirs ou d'habitations légères de loisirs ; (...)* ».

9. Il est constant que le projet de l'entreprise X porte sur l'aménagement d'un camping de six emplacements ainsi que sur la construction d'une serre bioclimatique de cent-cinquante mètres carrés et de trois mètres quatre-vingt-dix de hauteur. En application des dispositions précitées, ce projet devait faire l'objet d'une déclaration préalable de travaux. Par suite, le motif tiré de ce qu'il aurait dû être autorisé par un permis de construire est illégal.

10. Toutefois, aux termes de l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme : « *la décision de non-opposition à une déclaration préalable ou le permis de construire ou d'aménager ou de démolir, tacite ou explicite, ne peuvent être retirés que s'ils sont illégaux et dans le délai de trois mois suivant la date de ces décisions. Passé ce délai, la décision de non-opposition et le permis ne peuvent être retirés que sur demande expresse de leur bénéficiaire. (...)* ». Aux termes de l'article L. 242-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Par dérogation aux dispositions du présent titre, un acte administratif unilatéral obtenu par fraude peut être à tout moment abrogé ou retiré* ».

11. Un permis de construire ne peut faire l'objet d'un retrait, une fois devenu définitif, qu'au vu d'éléments dont l'administration a connaissance postérieurement à la délivrance du permis et qui établissent l'existence d'une fraude à la date où il a été délivré. La caractérisation de la fraude résulte de ce que le pétitionnaire a procédé de manière intentionnelle à des manœuvres de nature à tromper l'administration sur la réalité du projet dans le but d'échapper à l'application d'une règle d'urbanisme. Une information erronée ne peut, à elle seule, faire regarder le pétitionnaire comme s'étant livré à l'occasion du dépôt de sa demande à des manœuvres destinées à tromper l'administration. En revanche, la non divulgation de son intention d'affecter la construction réalisée à une autre destination que

celle prévue par l'autorisation d'urbanisme expose le titulaire, le cas échéant, au retrait du permis pour fraude.

12. En l'espèce, il est constant que le terrain d'assiette du projet de Mme P se situe en zone agricole pour l'application du règlement national d'urbanisme. La serre projetée ne pouvait donc être autorisée qu'à condition d'avoir une destination agricole. La déclaration préalable déposée par Mme P le 8 décembre 2020 est silencieuse quant à la destination prévue pour cette serre. Cependant, il ressort des pièces du dossier que le maire de P a eu connaissance, postérieurement à l'intervention de la décision de non-opposition à déclaration préalable, d'un rapport d'étude d'assainissement non collectif réalisé par la société A à la demande de la requérante. Ce rapport énonce, dans sa partie consacrée à la description du projet, que « le présent projet d'assainissement concerne : (...) un projet agrotouristique. Le projet consiste en une activité d'accueil du public (...) et une activité de restauration. Il est prévu trente visiteurs maximum par jour, vingt couverts maximum pour le restaurant et l'embauche éventuelle d'un salarié. » Dans la partie relative à la description du fonctionnement de la filière, il y est mentionné, d'une part, qu'« une chasse réceptionnera les eaux usées issues du camping tandis qu'une seconde réceptionnera les eaux usées issues de l'habitation, du gîte et du restaurant », et, d'autre part, qu'« un bac à graisse sera installé en sortie des eaux ménagères du restaurant. » Dans son paragraphe intitulé « saisonnalité de l'occupation/des rejets », le rapport indique que « la fréquentation du camping et du restaurant sera saisonnière. » Aussi, dans la partie consacrée au calcul des charges de référence, l'étude relève que la charge à traiter dans le cadre du présent projet équivaut, pour le restaurant et sur une base de vingt couverts, à cinq Equivalent-Habitant. Enfin, sur le plan schématisé intégré dans cette étude, une construction est représentée à l'emplacement approximatif du bâtiment projeté. Cette représentation dissocie trois espaces, de formes rectangulaires. Les mentions « cabane », « accueil du public et restaurant » et « serre pour restaurant » sont respectivement portées sur chacun de ces espaces. Il ressort ainsi clairement de ce rapport que, dans une zone où aucune construction à usage autre qu'agricole n'est autorisée, le projet de la requérante consiste, outre l'aménagement d'un camping, à réaliser une serre destinée à accueillir un restaurant. Contrairement à la quatrième version de ce rapport, établie le 2 décembre 2021, la deuxième version, qui a été portée à la connaissance du maire de P avant l'édiction du retrait contesté, ne comportait aucune mention de nature à indiquer que le projet de restaurant serait réalisé ultérieurement et ferait l'objet d'une demande d'autorisation distincte. Mme P a d'ailleurs déjà sollicité l'avis du service public d'assainissement non collectif, qui a été émis le 17 décembre 2021, pour la réalisation d'un système d'assainissement qui intègre le traitement des « eaux usées issues du futur restaurant. » Dans ces conditions, la non-divulgation de la destination de ce projet, qui a été déterminante dans l'obtention de son autorisation d'urbanisme, doit être regardée comme une manœuvre ayant eu pour objet et pour effet de tromper l'administration sur la réalité de ce projet dans le but d'échapper à la réglementation applicable interdisant les constructions à usage autre qu'agricole. Il suit de là que le maire de P n'a pas entaché son arrêté d'erreur d'appréciation en retenant que l'autorisation d'urbanisme dont bénéficie Mme P a été obtenue par fraude.

13. Il résulte de l'instruction que le maire de P aurait pris la même décision s'il s'était fondé sur ce seul motif.

14. Par suite, Mme P n'est pas fondée à contester la légalité du retrait de la décision implicite par laquelle le maire de P ne s'était pas opposé à la déclaration préalable de travaux qu'elle avait déposée le 8 décembre 2020 au nom de l'entreprise X.

Sur les frais liés au litige :

15. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la commune de P, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que Mme P demande sur leur fondement. Il y a en

revanche lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de Mme P la somme de 1 200 euros qui sera versée à la commune de P sur ce même fondement.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de Mme P est rejetée.

Article 2 : Mme P versera à la commune de P la somme de 1 200 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à Mme P, à Me Bernardin et à la commune de P.

Délibéré après l'audience du 3 décembre 2024 où siégeaient :

- Mme Boyer, présidente,
- Mme Lahmar, conseillère,
- M. Pumo, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 17 décembre 2024.