

N°1  
Février 2021 à Octobre 2022



# La lettre de jurisprudence

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



---

## EDITO

*La lettre de jurisprudence de la cour administrative d'appel de Toulouse, et des juridictions de son ressort, a pour but de faire connaître non seulement aux spécialistes de droit administratif (avocats, services contentieux des collectivités publiques, universitaires) mais aussi à un public plus large (élus, agents publics, membres d'associations ou de syndicats, étudiants ou tous les citoyens à la recherche d'informations) les principales décisions rendues par ces juridictions.*

*Elle permet d'accéder aux solutions dégagées par la cour administrative d'appel de Toulouse et les tribunaux administratifs de son ressort (Montpellier, Nîmes et Toulouse) sur des litiges présentant une difficulté juridique, de procédure ou de fond, ou/et comportant un intérêt pratique dans le cadre des relations entre les citoyens et l'administration. Ces décisions sont également commentées par des universitaires des facultés de Droit de Montpellier et de Toulouse-Capitole qui apportent ainsi la vision éclairée et stimulante de la doctrine et sont les partenaires des juridictions administratives dans cette réalisation.*

*Je vous souhaite donc une agréable lecture de cette première lettre.*

Jean-François MOUTTE

Président de la cour administrative d'appel de Toulouse

### **Comité de rédaction :**

Directeur de publication : Jean-François MOUTTE

Membre de la CAA Toulouse : Eric REY-BETHBEDER

Membres référents des Tribunaux Administratifs du ressort :

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

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

Secrétaire de rédaction : Cécile BOILEAU

Crédits photos : juridictions du ressort - Cécile BOILEAU – Stocklib



# SOMMAIRE

ASSOCIATIONS SYNDICALES .....	3
ACTES LEGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS .....	4
AIDES SOCIALES .....	7
COLLECTIVITES TERRITORIALES .....	8
COMPETENCE (EOLIEN).....	10
COMPTABILITE PUBLIQUE ET BUDGET .....	13
CONTRIBUTIONS ET TAXES .....	15
DOMAINE .....	21
EAUX .....	25
ELECTIONS ET REFERENDUM .....	26
ETRANGERS .....	27
FONCTIONNAIRES .....	29
ET AGENTS PUBLICS .....	29
MARCHES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS .....	34
NATURE ET ENVIRONNEMENT .....	36
PENSION .....	39
POLICE .....	41
PROCEDURE.....	44
SECURITE SOCIALE .....	48
TRAVAIL EMPLOI.....	50
URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.....	52
ANNEXES DECISIONS.....	62

# ASSOCIATIONS SYNDICALES



**TRIBUNAL ADMINISTRATIF de MONTPELLIER, Chambre 5, 14 décembre 2021, N°2005169 C+**

## **Associations syndicales – Questions communes**

Distraction d'un immeuble du périmètre de l'association syndicale - Conditions (art. 38 de l'ordonnance du 1er juillet 2004) – caractère définitif de la perte d'intérêt constitué lorsque les caractéristiques des parcelles rendent difficilement réversible techniquement ou économiquement leur retour à un état antérieur.

La perte définitive d'intérêt prévue à l'article 38 de l'ordonnance n° 2004-632 du 1er juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires, qui peut résulter de l'action du propriétaire comme d'une cause étrangère à celui-ci, doit s'apprécier au regard de la nature du terrain et de sa destination, indépendamment de la qualité de celui qui en a la propriété au moment où la distraction est demandée. Le caractère définitif d'une telle perte est constitué lorsque les caractéristiques des parcelles, dont la distraction est sollicitée, rendent difficilement réversible techniquement ou économiquement leur retour à un état antérieur (en l'espèce lac artificiel d'une superficie de plus de 2 hectares et 10 mètres de profondeur).

*Rap CE 20 février 2013 M. et Mme Reynes, n° 348513, aux tables du Recueil.*

# ACTES LEGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS



CAA de TOULOUSE Chambre 3, 4 octobre 2022, [N°20TL22963](#), M. AB./Ministre de l'éducation nationale C+

**Actes législatifs et administratifs - Validité des actes administratifs - Forme et procédure - Questions générales – Motivation - Motivation obligatoire - Décision refusant une autorisation**

Décision refusant le redoublement d'un élève en deuxième année de classes préparatoires aux grandes écoles – motivation obligatoire – motivation suffisante en l'espèce par référence au bilan scolaire insuffisant de l'intéressé

L'article 5 de l'arrêté du 23 décembre 1994 relatif à l'admission et au régime des études dans les classes préparatoires aux grandes écoles organisées dans les lycées relevant du ministre chargé de l'éducation ou fonctionnant sous contrat d'association dans des établissements privés n'autorise aucun redoublement de la première année, sauf en cas de maladie ou d'accident grave et aucun triplement de la classe de deuxième année, sauf à titre exceptionnel sur décision du chef d'établissement après avis du conseil de classe. Il résulte implicitement mais nécessairement de ces dispositions que le redoublement de la classe de seconde année de classes préparatoires aux grandes écoles est possible. La décision refusant ce redoublement constitue une décision refusant une autorisation au sens du 7° de de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration.

La motivation d'une telle décision consistant en la mention du bilan insuffisant de l'élève concerné portée sur le bulletin de notes du dernier trimestre de la deuxième année, après l'indication « Fin des études dans l'établissement », est suffisante, faute pour le redoublement de la deuxième année de classes préparatoires aux grandes écoles d'être soumis à des conditions ou à une procédure particulière.

Rapp. en ce qui concerne l'obligation de motiver un refus de redoublement, CE, 27 avril 2022, Ait Aldjet n° 457838 B. Voir, s'agissant du refus d'inscription en classe préparatoire, CE, Section, 23 octobre 1987, Consorts Metrat, n° 66977, p. 321 (dossier scolaire insuffisant et absence de places disponibles – motivation suffisante) ; s'agissant du refus d'autoriser le redoublement de la première année de DUT, CE, 9 février 1996, Ricardet Université d'Aix-Marseille II, n°s 123709 124613, T. pp. 682-928 (aucune motivation); s'agissant du refus du maire d'inscrire un enfant dans une école de la commune, CE, 10 mai 1996, Ville de Paris, n° 136258, T. p. 682 (aucune motivation)

CAA Toulouse, 4 octobre 2022, M. M., n° 20TL22963. Contrôle du juge sur une décision de refus de redoublement en classe préparatoire

Antoine Oumedjkane, Docteur en droit public de l'Université de Montpellier, ATER à l'Université Toulouse  
1 Capitole

Dans cette affaire, un étudiant en seconde année de classe préparatoire aux grandes écoles avait vu son redoublement refusé par le proviseur du lycée toulousain Pierre de Fermat à l'occasion de la réception de son bulletin du second semestre pour l'année 2016-2017. L'étudiant a introduit un recours gracieux auprès du chef d'établissement afin de demander à ce que le redoublement lui soit accordé. Sans réponse de la part de ce dernier, l'étudiant éconduit a introduit un recours contre la décision implicite née de ce silence. Par jugement du 2 juillet 2020, le Tribunal administratif de Toulouse a rejeté son recours. Le requérant a interjeté appel devant la Cour administrative d'appel de la même ville. Il demandait, outre l'annulation de la décision, à ce que le juge fasse usage de ses pouvoirs d'injonction pour que le chef d'établissement admette son redoublement.

Quatre moyens sont présentés à l'appui de sa requête. Premièrement, au titre de la légalité externe, le requérant soutenait que la décision de refus de redoublement n'était pas suffisamment motivée. La Cour rappelle que l'article L. 211-2 du Code des relations entre le public et l'administration impose à cette dernière l'obligation de motiver les décisions défavorables, notamment les refus d'autorisation. Sur ce point, la Cour suit le Tribunal qui a considéré que l'appréciation lapidaire dans le bulletin de l'étudiant, se limitant à observer « *un bilan insuffisant* » et prononçant la fin des études dans l'établissement, était suffisante pour satisfaire l'obligation de motivation, eu égard au fait que le redoublement de seconde année en classe préparatoire n'est pas soumis « *à des conditions ou une procédure particulière* ». L'arrêté encadrant les classes préparatoires aux grandes écoles, visé plus tôt par la Cour, ne prévoit effectivement aucune disposition spécifique au redoublement en seconde année.

Ce n'est que dans l'hypothèse d'un triplement que le directeur d'établissement peut autoriser la poursuite des études après avis du conseil de classe. Le directeur d'établissement demeure donc très largement libre de décider de refuser le redoublement et son obligation de motivation apparaît réduite, puisque le simple constat de mauvaises notes est suffisant. À titre de comparaison, il en va différemment de la formation des infirmiers puisque le redoublement est automatiquement acquis si l'étudiant obtient entre 30 et 47 crédits européens sur l'année. Néanmoins, le directeur de l'institut peut tout de même autoriser un redoublement si l'étudiant a obtenu moins de 30 crédits après avis du conseil pédagogique (art. 25 al. 2 et 3 de l'arrêté du 31 juillet 2009 rel. au diplôme d'État d'infirmier).

C'est à nouveau l'absence d'encadrement procédural du redoublement en classe préparatoire qui permet à la Cour de rejeter le second moyen d'illégalité externe. Il était soutenu que la décision était entachée d'un vice de procédure en ce que le conseil de classe ne s'était pas prononcé à l'unanimité en faveur du redoublement. Partant du principe qu'aucune règle n'oblige à ce qu'une telle décision soit prise à l'unanimité du conseil de classe, la Cour se satisfait de l'attestation produite par le directeur d'établissement, selon laquelle tous les membres de l'équipe pédagogique ont bien été réunis à l'occasion du conseil de classe qui a abouti à la décision de redoublement visée par le requérant. Ce dernier exigeait effectivement que le procès-verbal du conseil lui soit communiqué, ce que les juges de première instance ont justement refusé en l'absence de dispositions en ce sens. De telles règles sont de toute façon extrêmement rares en matière d'éducation, outre au sein des règlements intérieurs de certaines écoles. Ainsi, dans une affaire similaire jugée par la Cour administrative de Nantes, l'article 9 du règlement des études de l'école d'ingénieurs INSA Centre-Val de Loire prévoyait que « *les décisions du jury relatives à la réorientation des étudiants [étaient] prises à la majorité des 2/3 des suffrages exprimés* » et qu'un « *procès-verbal* » était rendu public. Dans cette instance, la Cour n'a eu qu'à constater que le procès-verbal révélait que la décision de refus de redoublement avait pris à l'unanimité pour écarter le moyen tenant à l'existence d'un vice de procédure (CAA Nantes, 5 avr. 2014, M. D, n° 18NT00066).

Deuxièmement, au titre de la légalité interne, le requérant contestait que sa situation justifiait un redoublement. Sur ce point, il importe de rappeler que l'intensité du contrôle du juge administratif n'est pas la même selon la situation qui lui est soumise. Dans l'hypothèse où pour prendre la décision, fût-elle de redoublement, de non-admission ou de refus d'octroi d'une qualification professionnelle, l'établissement décide d'instituer un jury, alors son appréciation sera souveraine et s'opposera à tout contrôle du juge de l'excès de pouvoir (par ex. pour une commission de validation des acquis de l'expérience : CE, 23 déc. 2010, M. A, n° 33786). À l'inverse, si la décision n'est prise que par le directeur d'établissement seul, ou après l'avis d'un conseil, alors le juge exercera un contrôle restreint à l'erreur manifeste d'appréciation (v. CE, 5 oct. 1983, M. X. n° 19602 ;

pour un exemple reprenant explicitement cette distinction : CAA Nantes, 17 juin 2008, *Mme A*, n° 07PA01336). C'est dans cette dernière situation que le requérant se trouvait. La Cour rassemble un ensemble d'éléments. Il est constaté que le requérant a obtenu « *des notes médiocres* » au titre de l'année 2016-2017, que son bulletin de notes du second semestre comportait des notes « *pour la plupart très inférieures à la moyenne* », au point qu'il a été classé dernier ou avant-dernier de sa promotion dans l'ensemble des matières. L'erreur manifeste d'appréciation est donc logiquement exclue.

Un dernier moyen est, lui, évincé rapidement. Le requérant soutenait que la décision méconnaissait le principe d'égalité entre les étudiants. Ce moyen est simplement écarté par la circonstance qu'un autre élève de sa promotion a vu lui aussi son redoublement refusé. La motivation, lacunaire, semble surtout due au faible niveau du détail qui a été apporté au soutien de cette prétention. À titre de comparaison dans une autre espèce aux faits similaires, la CAA de Bordeaux a rejeté une quelconque rupture d'égalité dans la mesure où, d'une part, tous les étudiants qui, comme le requérant, avaient obtenu une moyenne inférieure à 11/20 suite au rattrapage s'étaient aussi vus refuser le redoublement et, d'autre part, si l'une des étudiantes avait été admise à redoubler avec une moyenne de 10,53 elle avait obtenu ce résultat avant les épreuves de rattrapage (CAA Bordeaux, 31 mai 2011, *M. X c/ École des mines d'Albi-Carmaux*, n° 10BX01013). En conclusion dans l'affaire qui nous intéresse, le requérant voit son recours rejeté et il faut espérer que ce dernier n'était pas suspendu à cette décision, puisqu'elle intervient près de quatre années après le refus de son redoublement.

# AIDES SOCIALES



**TRIBUNAL ADMINISTRATIF de TOULOUSE, 22 mars 2022, [N° 2003830](#),**

**Mme CD./Département du Tarn et Garonne C+**

**Aide sociale - Contentieux de l'aide sociale et de la tarification.**

RSA - Recouvrement des créances – Point de départ et interruption de la prescription (L. 262-45 et L. 262-46 du code de l'action sociale et des familles, D 553-4 du code de la sécurité sociale).

Il résulte des dispositions combinées du 3<sup>e</sup> alinéa de l'article L. 262-45 et de l'article L. 262-46 du code de l'action sociale et des familles que le point de départ d'une action en récupération d'une créance de RSA par un département est la date à laquelle l'organisme chargé du service du RSA transmet la créance au président du conseil départemental.

Tant que l'organisme chargé du service de la prestation procède à la récupération de l'indu par retenues sur des prestations à échoir, la prescription est interrompue (L. 262-45 CASF). Il résulte de l'article D. 553-4 du code de la sécurité sociale que l'interruption de prescription qui résulte de ces retenues vaut nécessairement pour les indus les plus récents, alors même qu'ils n'ont eux-mêmes été l'objet d'aucune récupération.

# COLLECTIVITES TERRITORIALES



CAA de TOULOUSE Chambre 2, 19 juillet 2022, [N°20TL20601-20TL20602](#), TOULOUSE METROPOLE et Commune de TOULOUSE, C+

**Coopération - Établissements publics de coopération intercommunale - Questions générales.**

La mise en œuvre par anticipation, par une métropole, de l'application de l'article 56 II de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014, relatif à la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations », est subordonnée à l'intervention d'une délibération préalable de chacune de ses communes membres, quand bien même cette compétence constitue, depuis leur création, une compétence obligatoire des métropoles en application de l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF de MONTPELLIER Chambre 5, 14 décembre 2021, [N°2004589](#) Mme Y. et société A., C+

**Région - Interventions économiques**

Programme de soutien à la création audiovisuelle – Charte des comités-conseils audiovisuels - Sélection des projets par un comité de lecture – Refus de subvention par l'assemblée délibérante

Dès lors que le refus de subvention, pris à l'issue d'une procédure régulière, n'est pas fondé sur un motif autre que ceux tirés de l'examen des mérites du projet, tels qu'ils ressortaient du dossier présenté, il n'appartient pas au juge administratif de contrôler l'appréciation portée par la région sur le dossier d'un candidat après avis du comité de lecture

**Contrôle du juge de l'excès de pouvoir - Appréciations échappant au contrôle du juge**

Absence - appréciation portée par la Région après avis d'un comité de lecture sur les qualités d'une œuvre de création audiovisuelle pour accorder une subvention

Comp. CE 20/3/1987 Gambus req 70993 A (sur les pouvoirs du jury)

## Commentaires Centre de recherches et d'études administratives de Montpellier (CREAM n°34) :

Chronique du Tribunal administratif de Montpellier

Absence de contrôle de l'appréciation des mérites d'un projet cinématographique

*TA Montpellier, 14 décembre 2021, Mme X et Sté X c/ Région Occitanie, n° 2004589.*

Après avoir été informés de l'avis défavorable du comité de lecture chargé de donner son avis à l'organe décisionnaire en matière de subvention, les requérants avaient obtenu un nouvel examen de leur projet audiovisuel. Le nouveau regard porté sur l'œuvre n'a pas conduit à infléchir la position unanime du comité de sorte que la subvention fut en définitive refusée par la Région. Le juge administratif peut-il contrôler, « la qualité artistique, l'originalité et la contribution de l'œuvre à la diversité de la création » ? C'est sur ce terrain que les requérants tentaient notamment d'attirer le tribunal.

Certes, le juge administratif ne s'interdit pas de se faire architecte (CE, 4 avril 1914, n° 55125, *Gomel*), gastronome (CE, Ass., 11 décembre 2006, n° 234560, *Sté De Groot en Slot Allium*), ou censeur (CE, 30 juin 2000, n° 222194, *Association Promouvoir*). C'est cependant la marge de pouvoir discrétionnaire laissée par le droit applicable qui détermine le contrôle du juge ou, de manière plus réaliste, l'inverse. Le droit – y compris la jurisprudence – doit ainsi pouvoir laisser le dernier mot à l'auteur de la décision et non au juge. En certains cas, sa seule autorité reposerait sur la circonstance qu'il est celui qui donne en dernier lieu son avis subjectif. C'est la raison pour laquelle, dans de rares hypothèses, à l'instar de l'appréciation des mérites d'un récipiendaire de la Légion d'honneur (CE, 10 décembre 1986, n° 78376, *Loredon*) ou d'un candidat à un examen (CE, 20 mars 1987, n° 70993, *Gambus*), il renonce à exercer tout contrôle sur la qualification juridique opérée par la décision contestée au regard des critères à l'aune desquels celle-ci est prise.

Le tribunal affirme, et c'est là la cause du signalement de la décision en C+, qu'« *il n'appartient pas au juge administratif de contrôler l'appréciation portée sur ce dossier par la région après avis du comité de lecture* », l'hypothèse d'une erreur manifeste n'étant pas même réservée (pour un précédent en matière d'aide à la création d'entreprise : TA Paris, 30 novembre 2011, n° 1100710). L'absence de tout contrôle, bien qu'en rupture avec l'affirmation d'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation en matière d'attribution des subventions (CE, 25 septembre 1995, n° 155970, *CIVIC* ; CE, 24 avril 2019, n° 419910, *Commune de Six-Fours-les-Plages*), est justifiable tant par la parfaite subjectivité inhérente à l'exercice d'espèce que par le souci de ne pas ouvrir aux requérants potentiels – que l'on imaginerait verser le film au dossier avec une note d'intention pour l'édification du tribunal – une fausse fenêtre dans un contexte de compétition pour l'obtention des concours financiers des collectivités. –  
Matthieu DIDIERLAURENT.

# COMPETENCE (EOLIEN)



CAA de TOULOUSE Chambre 1, 30 mars 2022, [N°19TL24375](#), Société de la ferme éolienne de PRADES-SALARS/Ministre de la transition écologique

## Compétence à l'intérieur de la juridiction administrative

Installation des éoliennes – Compétence des CAA en premier et dernier ressort (art. R. 311-5 du code de justice administrative) - Inclusion – Recours indemnitaire lié aux décisions exigées par l'installation des éoliennes (1)

L'article R. 311-5 du code de l'environnement donne compétence aux cours administratives d'appel en premier et dernier ressort pour les litiges portant sur les décisions relatives aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent classées au titre de l'article L. 511-2 du code de l'environnement y compris les refus. En application de ces dispositions, une cour administrative d'appel (CAA) est compétente pour statuer en premier et dernier ressort sur un recours indemnitaire lié aux décisions qu'exige l'installation des éoliennes.

## Nature et environnement - Installations classées pour la protection de l'environnement - Règles de procédure contentieuse spéciales.

Installation des éoliennes - Recours indemnitaire lié aux décisions exigées par l'installation des éoliennes - Compétence des CAA en premier et dernier ressort (art. R. 311-5 du code de justice administrative) - Inclusion (1)

L'article R. 311-5 du code de l'environnement donne compétence aux cours administratives d'appel en premier et dernier ressort pour les litiges portant sur les décisions relatives aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent classées au titre de l'article L. 511-2 du code de l'environnement y compris les refus. En application de ces dispositions, une cour administrative d'appel (CAA) est compétente pour statuer en premier et dernier ressort sur un recours indemnitaire lié aux décisions qu'exige l'installation des éoliennes.

(1) Rapp., s'agissant de la compétence des CAA en premier et dernier ressort pour connaître d'un recours indemnitaire lié à un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale, CE, 2 mars 2022, Société Distaff, n° 440079, à mentionner aux Tables.

## **COMMENTAIRES :**

**« L'élargissement, devant les CAA, du contentieux indemnitaire en matière de décisions d'autorisation environnementale relatives aux éoliennes »**

**CAA de Toulouse, 30 mars 2022, n° 19TL24375**

**Clothilde Combes, ATER en Droit public, Université Toulouse Capitole**

Les cours administratives d'appel sont compétentes, en premier et dernier ressort, pour connaître du contentieux indemnitaire relatif aux décisions d'autorisation environnementale en matière d'éoliennes. Telle est la portée de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nancy (16 mars 2021, n° 19NC00481), solution confirmée de manière explicite par deux arrêts de la cour administrative d'appel de Toulouse datant du même jour (30 mars 2022, n° 19TL24375 et 19TL24376), dont celui ici commenté.

Par un arrêté en date du 30 avril 2019, la préfète de l'Aveyron a rejeté la demande d'autorisation environnementale d'exploiter un parc éolien sur le territoire de la commune de Prades-Salars, demande déposée par la société La ferme éolienne de Prades-Salars. Or cette dernière avait, après une série d'avis de la direction générale de l'aviation civile, engagé des dépenses en vue de réaliser le projet éolien sur le territoire de ladite commune. Par suite, la société avait déposé une demande indemnitaire préalable, demande qui avait été rejetée de manière implicite. Par ordonnance du 7 janvier 2022, le président de la section du contentieux du Conseil d'État a attribué à la cour administrative d'appel de Toulouse le jugement de la requête de la société.

La ferme éolienne de Prades-Salars demande à la cour administrative d'appel de Toulouse, d'une part, d'annuler la décision implicite rejetant sa demande indemnitaire préalable du 19 juillet 2019 et, d'autre part, de condamner l'État à lui verser une indemnité en réparation du préjudice qu'elle estime imputable à une faute commise par la direction générale de l'aviation civile lors de sa consultation sur le projet, assortie des intérêts et de la capitalisation des intérêts. Elle soutient en outre que l'émission successive, par la direction générale, d'avis contradictoires et inexacts lors de sa consultation sur son projet éolien constituerait une faute de nature à engager la responsabilité de l'État.

Afin d'engager la responsabilité de celui-ci, La ferme éolienne soutient qu'il existerait un lien de causalité direct et certain entre cette faute et les préjudices dont elle demande l'indemnisation, cela parce que seul l'avis positif de la direction générale de l'aviation civile l'aurait incitée à engager les dépenses en vue de réaliser le projet éolien. La ministre de la transition écologique soutient quant à elle que la cour ne pourrait se déclarer compétente, cela au regard des dispositions de l'article R. 311-5 du code de justice administrative. Elle soutient par ailleurs que la direction générale n'aurait pas commis de faute, ses avis ne pouvant du reste, au stade de la pré-consultation, engager la responsabilité de l'État. Enfin, la ministre fait état de ce que les préjudices allégués ne présenteraient pas un caractère personnel et certain. En effet, elle rappelle que les dépenses dont le remboursement est demandé auraient été réglées par la société Volkswind – dont la société La ferme éolienne de Prades-Salars est une filiale – et que la preuve de leur règlement effectif n'aurait pas été rapportée. Elle poursuit d'ailleurs en affirmant que le lien de causalité ferait défaut, puisque les dépenses alléguées auraient été effectuées postérieurement à l'arrêté préfectoral rejetant la demande d'autorisation.

Outre sa capacité à connaître des litiges tendant à la réparation des préjudices occasionnés par les décisions relatives aux éoliennes, la cour administrative d'appel devait déterminer, si et seulement si sa compétence était acquise pour ce type de contentieux, s'il était possible d'invoquer la responsabilité de l'État au titre des avis émis au cours de la phase de pré-consultation.

Par son arrêt du 30 mars 2022, la cour administrative d'appel rejette la requête de la société. D'après elle, l'État n'a pas commis de faute en émettant un avis défavorable à l'installation d'un parc éolien, et ce même après avoir émis un avis favorable dans le cadre de la phase de pré-consultation. Toutefois, en demandant la réparation des préjudices subis à la cour administrative d'appel, la société avait donné à l'ensemble de sa requête le caractère d'un recours de plein-contentieux. Afin d'en connaître, la cour se fonde sur les dispositions de l'article R. 311-5 du code de justice administrative pour se reconnaître compétente, en premier et dernier ressort, pour ce qui concerne l'ensemble des litiges portant sur les décisions relatives aux éoliennes et à leurs refus – champ dans lequel elle inclut les litiges tendant à la réparation des préjudices occasionnés par ces décisions.

**L'élargissement des compétences des cours administratives d'appel.** Rappelant les dispositions de l'article R. 311-5 du code de justice administrative, la cour administrative d'appel admet de manière explicite sa compétence « *en premier et dernier ressort pour connaître de l'ensemble des litiges portant sur les décisions [relatives aux éoliennes] ou leurs refus, y compris les litiges tendant à la réparation des préjudices occasionnés par ces décisions* » (§3). Reprenant la portée d'un arrêt récent de la cour administrative d'appel de Nancy (16 mars 2021, n° 19NCo0481), la cour de Toulouse peut écarter l'exception d'incompétence opposée en défense par deux arrêts rendus le même jour (30 mars 2022, n° 19TL24375 et 19TL24376).

**Le rejet de la responsabilité de l'Etat pour les avis émis durant la phase de pré-consultation.** Quant à la responsabilité de l'État, la cour ne saurait la reconnaître. En effet, les éléments de l'instruction démontrent qu'aux différentes sollicitations de la société Volkswind, la direction générale de l'aviation civile avait répondu que le projet n'était pas situé dans une zone de servitudes aéronautiques et radioélectriques gérées par l'aviation civile. Aussi, le projet ne devait pas avoir d'incidence sur les procédures de circulation aérienne. Toutefois, le courrier de la direction générale prenait grand soin de préciser que cet « *avis émis dans le cadre de la phase de pré-consultation était établi en l'état des informations recueillies et ne préjugait pas de celui qui serait rendu dans le cadre de l'instruction de la demande d'autorisation environnementale* » (§4). Du reste, la direction générale avait émis, à la demande déposée en décembre 2018 par la société La ferme éolienne de Prades-Salars, un avis défavorable. Cet avis de février 2019 tenait à la marge de franchissement d'obstacle – la marge faisant obstacle à l'installation d'éoliennes d'une hauteur de 110 à 119 mètres, ainsi que le prévoyait le projet. Par suite, la préfète de l'Aveyron avait rejeté l'autorisation demandée, se fondant sur l'impact du projet sur la circulation aérienne civile. Sa décision de rejet datée du 30 avril 2019 reprenait les motifs exposés par le ministère chargé de l'aviation civile au sein de deux avis, celui du 19 juillet 2018 et celui du 18 février 2019. Les motifs tenaient à des raisons de sécurité de la circulation aérienne – raisons qui imposaient de majorer la marge de franchissement d'obstacle appliquée à proximité de l'aéroport de Rodez en raison, justement, de la multiplication des projets d'éoliennes dans ce même secteur. Or, ainsi que le note la cour administrative d'appel, « *la société requérante ne démontre pas que les services de l'État auraient commis une faute en émettant successivement, dans le cadre de la phase de pré-consultation, un avis favorable dont le caractère provisoire et conditionnel était expressément rappelé puis, dans le cadre de l'instruction de la demande d'autorisation, un avis défavorable sur celle-ci* » (§5). C'est ainsi qu'elle rejette les conclusions indemnitaires présentées par la société La ferme éolienne de Prades-Salars.

## **TRIBUNAL ADMINISTRATIF de NIMES Chambre 4, 8 mars 2022, [N°2001092](#), SARL restaurant L. C**

**Répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction – Compétence déterminée par un critère jurisprudentiel – Contrats – Contrats de droit privé – Contrats dépourvus de clauses exorbitantes du droit commun et de participation au service public.**

La convention de mise à disposition par une commune au bénéfice d'un restaurant de locaux situés à l'intérieur du bâtiment abritant la piscine municipale, disposant d'une entrée séparée, isolés de la piscine par des parois de verre et sans accès direct à la piscine, doit être regardée comme une convention relative à la gestion du domaine privé communal, en l'absence de clause exorbitante du droit commun et de clause de participation au service public, notamment de stipulation imposant des horaires ou prestations particuliers en lien avec l'activité de la piscine, quand bien même les installations électriques seraient communes.

Incompétence de la juridiction administrative pour connaître du litige né de la résiliation de cette convention.

# COMPTABILITE PUBLIQUE ET BUDGET



CAA de TOULOUSE Chambre 4, 20 octobre 2022, [N°20TL02055](#), Commune de PIGNAN/SCI Mas Clairette C+

**Créances des collectivités publiques – Recouvrement – Procédure - État exécutoire - Contributions des constructeurs aux dépenses d'équipements publics - Participation dans le cadre d'un programme d'aménagement d'ensemble**

Participation financière au titre du programme d'aménagement d'ensemble - Titre exécutoire émis à l'encontre du débiteur solidaire (1) - Obligation solidaire résultant clairement et nécessairement d'une transaction (2) - Opposabilité du titre exécutoire au débiteur solidaire Effet interruptif de la prescription de l'action en recouvrement à l'égard du débiteur tenu au paiement de la créance non fiscale (3).

Un titre exécutoire n'interrompt la prescription qu'à la double condition d'émaner de celui qui a qualité pour exercer le droit menacé par la prescription et de viser celui-là même qui en bénéficierait. Toutefois, en cas d'obligation solidaire mise à la charge des codébiteurs, le titre exécutoire interrompt la prescription du délai d'action en recouvrement tant à l'égard du principal obligé qu'à l'égard de l'ensemble des coobligés.

Un protocole transactionnel conclu entre une commune créancière d'une participation financière au titre d'un programme d'aménagement d'ensemble et trois personnes, dont la société légalement redevable en tant que bénéficiaire du permis de construire, qui fixe les modalités de paiement de cette créance non fiscale, institue une obligation solidaire à la charge de ces trois codébiteurs. Par suite, un titre exécutoire du montant de cette créance émis par la commune à l'encontre d'un des codébiteurs a pour effet d'interrompre la prescription à l'égard de l'ensemble des débiteurs solidaires, en vertu de cette transaction.

1. Rappr. CE 20 avril 1977, Finances c/ Dame X., n° 96249.
2. Rappr. Cass. 1ère civ., 3 déc. 1974, n° 73-14.188 Bull. civ. 1974, I, n° 322.
3. Rappr. CE 18 juillet 2018, M. Neau, n° 406638.

### Créances des collectivités publiques – Recouvrement – Procédure - État exécutoire - Contributions des constructeurs aux dépenses d'équipements publics - Participation dans le cadre d'un programme d'aménagement d'ensemble

Participation financière au titre du programme d'aménagement d'ensemble – délai quinquennal de prescription de droit commun (art. 2224 du code civil) - Application à la prescription d'assiette (1) - Participation payable par termes successifs – paiement d'un terme valant reconnaissance de la dette dans sa totalité en cas d'absence de contestation (2) - effet interruptif de la prescription d'assiette dans sa totalité (3).

(1) En cas de participation financière au titre du programme d'aménagement d'ensemble, le délai de prescription d'assiette est le délai quinquennal de droit commun prévu à l'article 2224 du code civil.

(2) Lorsque cette participation est payable par termes successifs, le paiement d'une partie de cette participation vaut, en l'absence de toute contestation à l'occasion de ce paiement, reconnaissance de la dette dans sa totalité.

(3) Cette reconnaissance entraîne pour la totalité de la créance un effet interruptif qui ne peut se fractionner. Par suite, la commune peut émettre un titre exécutoire dans le délai de 5 ans suivant le paiement de la première partie de la participation financière au titre du programme d'aménagement d'ensemble pour recouvrer le solde de cette participation.

1. Cf. sur le caractère de droit commun de ce délai s'agissant des créances des personnes publiques, [CE, 4 octobre 2019, Commune de Saint-Pierre, n° 418224, T. p. 653](#).

2. Rappr. s'agissant de la reconnaissance d'une dette fiscale dans sa totalité, [CE, 10 juin 2013, Douhaire, 347095 en B](#), par des versements partiels, [CE, 5 avril 1993, Miguel, n° 88530, T. pp. 672-710](#), en cas de contestation du principe de l'imposition, [CE, 21 avril 1986, Calvaruso, 56740 en B](#).

3. Rappr. s'agissant, en matière civile, de l'effet interruptif sur une créance de la reconnaissance même partielle que le débiteur fait du droit de celui contre lequel il prescrivait, [C. Cass, 1ère Civ., 8 février 2017, pourvoi n°16-10.503](#), [C. Cass, 1ère Civ., 25 février 2016, pourvoi n°15-15.994](#).

### TRIBUNAL ADMINISTRATIF de NIMES Chambre 2, 4 mars 2022, [N°1903908](#), Société SUEZ France C+

#### Créances des collectivités publiques – Procédure - État exécutoire

Point de départ de la prescription quinquennale – article 2224 du code civil – pénalités contractuelles – créances issues de marchés publics – créances issues de contrats de concessions – point de départ de la prescription quinquennale fixée à la fin des rapports contractuels sauf stipulations contraires – en l'espèce, fixée à la date de fourniture d'un solde des comptes

En application des dispositions de l'article 2224 du code civil, applicables en l'espèce, les actions personnelles ou mobilières se prescrivent par cinq ans à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer. Le point de départ de la prescription prévue par ces dispositions ne court, s'agissant des créances issues de marchés publics ou de contrats de concession, qu'à compter de la fin des rapports contractuels, sauf stipulations contraires.

En l'espèce, un titre exécutoire émis à l'encontre du délégataire d'un contrat de délégation a fait l'objet d'une contestation par recours de pleine juridiction tendant à reconnaître la prescription des créances correspondant aux pénalités appliquées au titre des années 2009 à 2013. Cependant, la convention de délégation fixe par ses stipulations un point de départ de la prescription à compter de la fourniture par le délégataire d'un solde des comptes. En conséquence, les créances nées des pénalités en cause ne sont pas prescrites, le solde des comptes ayant été remis en 2017.

# CONTRIBUTIONS ET TAXES



CAA de TOULOUSE Chambre 1, 21 juillet 2022, [N°20TL20530](#), EHPAD Résidence de l'Abbaye/Ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique C+

**Impôts sur les revenus et bénéfices - Revenus et bénéfices imposables - règles particulières - Bénéfices industriels et commerciaux - Personnes et activités imposables.**

Etablissements publics – 1) Champ de l'impôt sur les sociétés - Inclusion si exploitation à caractère lucratif - Critères d'appréciation - Objet de l'activité et conditions particulières d'exercice (1) – 2) Eléments d'appréciation des conditions particulières de l'exercice de nature à faire regarder l'exploitation comme non-lucrative - Services destinés à un public ne pouvant accéder aux prestations offertes par les entreprises commerciales (2) – 3) Application – établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes dont toutes les places sont éligibles à l'aide sociale à l'hébergement – Inclusion dans le champ de l'impôt sur les sociétés - Absence.

1) Il résulte de la combinaison des dispositions des articles 206 et 1654 du code général des impôts qu'un établissement public n'est pas passible de l'impôt sur les sociétés si le service qu'il gère ne relève pas, eu égard à son objet ou aux conditions particulières dans lesquelles il est géré, d'une exploitation à caractère lucratif (1).

2) Doivent, notamment, être regardés comme gérés dans des conditions particulières de nature à faire regarder leur exploitation comme non lucrative les services destinés à un public ne pouvant accéder aux prestations offertes par les entreprises commerciales et dont les tarifs sont, à cet effet, soit inférieurs à ceux du secteur concurrentiel, compte tenu de l'incidence des impôts commerciaux supportés par ce dernier, soit modulés en fonction de la situation des bénéficiaires (2).

3) L'activité d'un établissement public d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, dont toutes les places sont éligibles à l'aide sociale à l'hébergement doit être regardée comme non lucrative, compte tenu de ses conditions d'exploitation dès lors, d'une part, que le tarif des prestations d'hébergement est fixé par le président du conseil départemental, conformément au 3° du I de l'article L. 314-2 du code de l'action sociale et des familles, à un niveau le plus souvent inférieur à ceux proposés par les établissements privés à but lucratif, lorsqu'ils sont fixés librement et que d'autre part, le montant de l'aide sociale à l'hébergement accordé aux résidents éligibles de l'établissement est modulé en fonction de leurs ressources et peut couvrir le coût total des prestations d'hébergement.

1. Rappr. en ce qui concerne les collectivités territoriales, CE, 20 juin 2012, Commune de La Ciotat, communauté urbaine Marseille Provence Métropole, n° 341410, T. pp. 609-718.

2. Rappr. en ce qui concerne les associations, s'agissant de l'assujettissement à la TVA, CE, 1er octobre 1999, Association Jeune France, n° 170289, p. 285 ; en ce qui concerne les régies de collectivités territoriales, CE, 20 juin 2016, Centre départemental de Méjannes-le-Clap, n° 382975.

### **Établissements publics et groupements d'intérêt public - Régime juridique des établissements publics - Régime fiscal.**

Champ de l'impôt sur les sociétés - Inclusion si l'activité de l'établissement relève d'une exploitation à caractère lucratif - Critères d'appréciation - Objet de l'activité et conditions particulières d'exercice.

## **CAA de TOULOUSE Chambre 1, 13 octobre 2022, [N°20TL03253](#), Société B./Ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique C+**

### **Impôts sur les revenus et bénéfiques – Revenus et bénéfiques imposables - règles particulières - Bénéfices industriels et commerciaux - Calcul de l'impôt - Crédits d'impôt**

Crédit d'impôt en faveur des métiers d'art (art. 244 *quater* O du CGI) – extension du crédit d'impôt aux entreprises œuvrant dans le domaine de la restauration du patrimoine (I *bis*) – Notion de « domaine de la restauration du patrimoine »

Il résulte des travaux préparatoires de l'article 65 de la loi du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, dont sont issues les dispositions du I *bis* de l'article 244 *quater* O du code général des impôts, qui ont étendu le bénéfice du crédit d'impôt en faveur des métiers d'art aux entreprises œuvrant dans le domaine de la restauration du patrimoine, que sont seulement visés par cette extension les métiers figurant dans le tableau annexé à l'arrêté du 24 décembre 2015 fixant la liste des métiers d'art, sous la rubrique « domaine de la restauration ». Ce domaine comprend les métiers de restaurateur de peintures, de documents graphiques et imprimés, de photographies, de sculptures, de textiles, de cuirs, de métal, de meubles, de mosaïques, de céramiques, de verre et de cristal, de vitraux, d'objets scientifiques, techniques et industriels.

### **COMMENTAIRES :**

**« Crédit d'impôt et inapplication de la doctrine administrative »**

**Cour administrative d'appel de Toulouse, 13 oct. 2022, N° 20TL03253**

**Alicia Vergnes, Doctorante en droit fiscal, ATER en droit privé**

Il n'est pas possible pour un contribuable de réclamer l'imputation d'un crédit d'impôt en raison de la seule application de la doctrine administrative comme a eu l'occasion de le rappeler la cour administrative d'appel de Toulouse.

Une société l'a appris à ses dépens lorsqu'elle a réclamé la restitution de la cotisation primitive d'impôt sur les sociétés qu'elle a acquittée au titre de l'exercice clos en 2017 correspondant à l'imputation d'un crédit d'impôt en faveur des métiers d'art dont elle s'estimait titulaire ainsi que la restitution de l'excédent de ce crédit d'impôt. En effet, pour réclamer ladite restitution, la société requérante s'était appuyée sur les conditions d'éligibilité au crédit d'impôt mentionnées par les commentaires de la doctrine administrative publiés au bulletin officiel des finances publiques (BOFiP) (BOI-BIC-RICI-10-100, en date du 25 septembre 2013).

Par une ordonnance en date du 11 avril 2022, le président de la section du contentieux du Conseil d'État a attribué l'affaire à la cour administrative d'appel de Toulouse, qui a, par conséquent, dû déterminer si la réclamation de la restitution de l'imposition était fondée.

À cet égard, la juridiction d'appel a ainsi dû déterminer si la société était véritablement éligible au crédit d'impôt en question et si elle pouvait se prévaloir des commentaires relatifs à celui-ci afin d'en obtenir la restitution.

En premier lieu, la cour administrative d'appel a alors dû établir si la société requérante était fondée à réclamer l'application du bénéfice du crédit d'impôt en faveur des métiers d'art prévu à l'article 244 quater O du code général des impôts dans sa rédaction applicable en l'espèce. En effet, en application de cet article, le bénéfice du crédit d'impôt susmentionné était réservé aux seules entreprises exerçant une activité de production de biens meubles corporels, bien que le bénéfice du crédit d'impôt eût été étendu aux entreprises œuvrant dans le domaine de la restauration du patrimoine dont le métier figure dans un tableau spécial (arrêté du 24 décembre 2015 fixant la liste des métiers d'art, en application de l'article 20 de la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat qui comprend les métiers de restaurateur de peintures, de documents graphiques et imprimés, de photographies, de sculptures, de textiles, de cuirs, de métal, de meubles, de mosaïques, de céramiques, de verre et de cristal, de vitraux, d'objets scientifiques, techniques et industriels). Or, bien que la société requérante affirme que l'activité exercée par ses salariés relevait de l'article en question, il a été établi que ces derniers restauraient des ouvrages préexistants et n'en créaient pas de nouveaux contrairement à ce qu'exigeait l'article 244 quater O du code général des impôts. Il a également été établi que les chantiers effectués par la société durant les années en cause ne portaient pas sur la restauration d'objets ou éléments visés par le tableau prévu par l'arrêté.

Cela a été l'occasion pour la cour administrative d'appel de Toulouse de rappeler, en second lieu, qu'un contribuable est fondé à se prévaloir de la doctrine administrative afin de contester un rehaussement d'imposition, mais qu'il n'est pas en mesure de se fonder sur l'interprétation de ladite doctrine afin d'obtenir le bénéfice d'un crédit d'impôt. En effet, l'article L. 80 A du livre des procédures fiscales prévoit que les contribuables peuvent opposer à l'administration fiscale l'interprétation que celle-ci fait d'un texte en cas de rehaussement, mais ce texte ne permet en rien d'obtenir un avantage tel que l'application d'un crédit d'impôt dans le cas où la doctrine aurait étendu le champ d'application dudit crédit d'impôt par exemple. La société n'était donc pas fondée à s'appuyer sur la doctrine administrative afin d'obtenir le bénéfice du crédit d'impôt réclamé.

En ce sens, sans se fonder sur les commentaires administratifs publiés au bulletin officiel des finances publiques (BOFiP), la juridiction administrative d'appel a considéré que la société n'était pas en mesure de réclamer le bénéfice du crédit d'impôt en faveur des métiers d'art dont elle s'estimait titulaire en raison de l'application exclusive de la loi fiscale.

Ainsi, par cette décision, la cour administrative d'appel de Toulouse rappelle que les contribuables peuvent, certes, s'appuyer sur la doctrine administrative afin de contester un rehaussement d'imposition, mais il leur est impossible de réclamer un quelconque avantage en raison de l'application de celle-ci.

**CAA de TOULOUSE Chambre 1, 13 octobre 2022, [N°20TL22832](#), M. et Mme E./Ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique C+**

### **Généralités – Textes fiscaux – Conventions internationales.**

Convention franco-israélienne conclue le 31 juillet 1995 – Résident d'un Etat contractant (par. 1 de l'art. 4) – 1) Notion – a) Exclusion – Personne n'étant pas soumise à l'impôt par la loi de l'Etat à raison de son statut ou de son activité (1) – b) Inclusion – Personne partiellement assujettie en raison de son domicile, de sa résidence ou d'un lien personnel (2) – c) Exclusion – Personne partiellement assujettie à raison seulement de revenus trouvant leur source dans l'Etat – 2) Espèce – Personnes physiques exonérées temporairement de tout impôt sur les revenus provenant de l'étranger, mais légalement assujetties à l'impôt israélien à raison de revenus susceptibles d'être réalisés dans ce pays – Existence.

1) a) Il résulte des termes mêmes du paragraphe 1 de l'article 4 de la convention franco-israélienne du 31 juillet 1995, qui définissent le champ d'application de la convention, conformément à son objet principal qui est d'éviter les doubles impositions, que les personnes qui ne sont pas soumises à l'impôt en cause par la loi de l'Etat concerné à raison de leur statut ou de leur activité ne peuvent être regardées comme assujetties au sens de ces stipulations.

b) Par ailleurs, et pour les personnes qui ne sont assujetties que partiellement à l'impôt, il résulte du même paragraphe 1 de l'article 4 de cette convention que, pour son application, la qualité de résident d'un Etat contractant est subordonnée à la seule condition que la personne qui s'en prévaut soit assujettie à l'impôt dans cet Etat en raison de son domicile, de sa résidence ou d'un lien personnel analogue et non en raison de la seule existence de revenus y trouvant leur source.

c) Enfin, la seconde phrase du 1 de cet article 4 vise seulement à exclure de la qualité de résident d'un Etat contractant les personnes qui ne sont assujetties à l'impôt dans cet Etat que pour les revenus de sources situées dans ce même Etat et pour des raisons étrangères à l'existence d'un lien personnel avec cet Etat.

2) Personnes physiques dont le foyer d'habitation permanent est situé en Israël n'étant exonérées, en tant que nouveaux résidents qu'à raison de revenus provenant de l'étranger mais non de ceux susceptibles de provenir d'Israël en raison de l'existence d'un lien personnel avec cet Etat.

Alors même que les personnes physiques n'ont déclaré, au titre des années en litige, que leurs pensions de retraite de source française, elles sont soumises à l'impôt sur le revenu en Israël à raison de leur installation dans cet Etat. Par suite, pour l'application de l'article 4 de la convention fiscale entre la France et Israël, les personnes physiques doivent être regardées comme résidentes de ce dernier Etat.

### **Impôts sur les revenus et bénéfiques – Règles générales – Impôt sur le revenu – Lieu d'imposition.**

Convention franco-israélienne conclue le 31 juillet 1995 – Résident d'un Etat contractant (par. 1 de l'art. 4) – 1) Notion – a) Exclusion – Personne n'étant pas soumise à l'impôt par la loi de l'Etat à raison de son statut ou de son activité (1) – b) Inclusion – Personne partiellement assujettie en raison de son domicile, de sa résidence ou d'un lien personnel (2) – c) Exclusion – Personne partiellement assujettie à raison seulement de revenus trouvant leur source dans l'Etat – 2) Espèce – Personnes physiques exonérées temporairement de tout impôt sur les revenus provenant de l'étranger, mais légalement assujetties à l'impôt israélien à raison de revenus susceptibles d'être réalisés dans ce pays – Existence.

1) a) Il résulte des termes mêmes du paragraphe 1 de l'article 4 de la convention franco-israélienne du 31 juillet 1995, qui définissent le champ d'application de la convention, conformément à son objet principal qui est d'éviter les doubles impositions, que les personnes qui ne sont pas soumises à l'impôt en cause par la loi de l'Etat concerné à raison de leur statut ou de leur activité ne peuvent être regardées comme assujetties au sens de ces stipulations.

b) Par ailleurs, et pour les personnes qui ne sont assujetties que partiellement à l'impôt, il résulte du même paragraphe 1 de l'article 4 de cette convention que, pour son application, la qualité de résident d'un Etat contractant est subordonnée à la seule condition que la personne qui s'en prévaut soit assujettie à l'impôt dans cet Etat en raison de son domicile, de sa résidence ou d'un lien personnel analogue et non en raison de la seule existence de revenus y trouvant leur source.

c) Enfin, la seconde phrase du 1 de cet article 4 vise seulement à exclure de la qualité de résident d'un Etat contractant les personnes qui ne sont assujetties à l'impôt dans cet Etat que pour les revenus de sources situées dans ce même Etat et pour des raisons étrangères à l'existence d'un lien personnel avec cet Etat.

### **COMMENTAIRES :**

**« Résidence fiscale et application d'une convention bilatérale »**

**Cour administrative d'appel de Toulouse, 13 oct. 2022, N° 20TL22832**

**Alicia Vergnes, Doctorante en droit fiscal, ATER en droit privé**

L'absence d'imposition des revenus de source étrangère d'un contribuable par un Etat n'exclut en rien sa résidence sur le territoire de cet Etat en application d'une convention bilatérale conclue en vue d'éviter la double imposition.

Alors que des époux demandaient la décharge des cotisations supplémentaires à l'impôt sur le revenu ainsi que les pénalités correspondantes au titre des années 2014, 2015 et 2016, la cour administrative d'appel de Toulouse a dû déterminer si ces derniers pouvaient être considérés comme résidant en France durant la période au titre laquelle les impositions étaient réclamées. En effet, dans la mesure où s'applique, sur le territoire français, le principe de mondialité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, tout contribuable considéré comme ayant sa domiciliation ou sa résidence fiscale en France est imposé par cet Etat sur la totalité de ses revenus mondiaux (code général des impôts, art. 4 A, al. 1er).

Or, la problématique provenait du fait que les deux contribuables avaient déménagé en Israël le 28 juillet 2014, mais conservaient en France la source exclusive de leurs revenus, à savoir leurs pensions de retraite issues d'organismes privés français, lesquelles n'étaient pas imposées en Israël en raison d'une exonération d'origine en faveur des nouveaux résidents.

Dans ce cas de figure, une application de l'article 4 B du code général des impôts a donc permis, dans un premier temps, aux juridictions de première instance et d'appel, de déterminer que les époux remplissaient un des critères permettant d'analyser que leur domicile fiscal se situait en France : le centre des intérêts économiques des époux. En ce sens, les époux pouvaient bel et bien être considérés comme étant domiciliés fiscalement en France et par conséquent être imposés par cet État sur l'intégralité de leurs revenus mondiaux, et ce nonobstant leur déménagement à l'étranger.

Ainsi, tandis que l'application de la loi fiscale nationale permettait de servir de base légale à l'imposition des contribuables en France, la cour administrative d'appel a été saisie d'une contestation relative à l'application de la convention bilatérale conclue entre la France et Israël (convention franco-israélienne en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune en date du 31 juillet 1995, art. 4). À cet égard, alors même qu'une convention bilatérale ne peut pas servir elle-même de base légale à une imposition, le juge de l'impôt a dû, en premier lieu, rechercher si la loi fiscale nationale applicable permettait réellement d'établir l'imposition en cause avant d'appliquer la convention.

Dans la mesure où l'imposition des contribuables était véritablement établie, la cour administrative d'appel de Toulouse s'est ainsi placée au regard de la convention précédemment évoquée. En ce sens, étant donné que les époux ont déménagé en Israël, au titre de la période étudiée, il était possible d'analyser que ces derniers résidaient fiscalement dans cet État en application de la convention bilatérale conclue entre la France et Israël. La cour administrative d'appel a alors estimé que la qualité de résident d'un État, au sens conventionnel du terme, ne dépend en rien de l'existence de revenus en provenance de ce même État. À cet égard, les contribuables pouvaient parfaitement être considérés comme étant résidents fiscaux israéliens sans pour autant percevoir un quelconque revenu de source israélienne (convention franco-israélienne, art. 4, 1). En effet, en se basant sur les commentaires formulés par le comité fiscal de l'Organisation de la coopération et de développement économiques (OCDE) portant sur l'article 4 de la convention-modèle, la juridiction d'appel a pu établir que la convention susmentionnée excluait seulement en tant que critère unique de résidence fiscale la seule perception de revenus dans un État, mais qu'à l'inverse l'absence de revenus en provenance d'un État n'excluait en rien la possibilité d'en être résident fiscal. Par conséquent, il était alors envisageable d'estimer que le couple résidait fiscalement en Israël depuis la date de leur déménagement, soit le 28 juillet 2014.

À ce propos, la cour administrative d'appel a aussi pu rappeler que l'absence d'imposition dans l'État de résidence du contribuable n'a aucune conséquence sur la qualité de résident de ce dernier. En effet, alors que les époux bénéficiaient d'une exonération d'imposition concernant les revenus provenant de l'étranger pendant dix ans à compter de leur installation en Israël, la juridiction d'appel a considéré que ces derniers pouvaient être imposés au titre de leurs revenus susceptibles de provenir d'Israël.

La cour administrative d'appel a alors conclu, en application de la convention fiscale conclue entre la France et Israël, que les contribuables résidaient fiscalement en Israël depuis le 28 juillet 2014. Par conséquent, ils ne devaient être imposés en France, au titre de leurs revenus mondiaux, que jusqu'à cette date. En ce sens, les époux ont été déchargés des cotisations supplémentaires à l'impôt sur le revenu ainsi que des pénalités correspondantes au titre des années 2015 et 2016, ainsi qu'au titre des revenus perçus à compter du 28 juillet 2014.

Par cette décision, la cour administrative d'appel de Toulouse nous a ainsi offert un rappel bienvenu de la primauté de l'application des critères conventionnels sur les critères de droit interne en matière de résidence fiscale, tout en précisant que l'application desdits critères ne dépend en rien de l'imposition des revenus de source étrangère des contribuables dans leur État de résidence.

**Taxes sur le chiffre d'affaires et assimilées - Taxe sur la valeur ajoutée - Calcul de la taxe -Taux.**

1) Un guide des étapes destiné aux utilisateurs d'autocaravanes, proposant essentiellement une liste d'accueillants et une brève partie rédactionnelle contenant une description de chaque département, ne constitue pas un ensemble imprimé homogène comportant un apport intellectuel. Il ne s'agit dès lors pas d'un livre au sens de l'article 278-0 bis du code général des impôts, bénéficiant d'un taux réduit de TVA.

2) Un tel ouvrage constitue néanmoins, en raison du travail éditorial important qu'il nécessite, une œuvre de l'esprit au sens de l'instruction parue le 15 juillet 2013 au bulletin officiel des finances publiques – impôts, référencée BOI-TVA-LIQ-30-10-40 n° 90. En application de l'article L. 80 A du livre des procédures fiscales, la société est fondée à solliciter l'application d'un taux de TVA réduit.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF de NIMES Chambre 3, 6 juillet 2022, [N°2101925](#) Commune GRAU-DU-ROI D**

**Impositions locales ainsi que taxes assimilées et redevances - Taxes foncières - Taxe foncière sur les propriétés bâties.**

1) Il résulte des dispositions du III de l'article 1501 du code général des impôts, que la valeur locative de la taxe foncière sur les propriétés bâties à laquelle sont assujetties les installations des ports de plaisance situées sur le domaine public maritime doit être établie en fonction du seul nombre de postes d'amarrage du port, multiplié par un tarif déterminé selon la situation géographique du port de plaisance concerné et les services et équipements qu'il offre aux usagers. Les moyens tirés de ce que certains postes d'amarrage ne seraient pas des propriétés bâties ou ne seraient pas une propriété publique sont dès lors inopérants.

Solution retenue pour la première fois par TA Nîmes (3<sup>ème</sup> ch.), 22 novembre 2019, Commune du Grau-du-Roi, n° 1703667 et confirmée par CE, 20 mai 2022, Commune du Grau-du-Roi, n° 437810, 443537, B

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF de NIMES Chambre 3, 16 septembre 2022, [N°1925993](#) Communauté d'agglomération Pays FOIX-VARHILHES D**

**Impositions locales ainsi que taxes assimilées et redevances - Délibérations des assemblées délibérantes des collectivités - Taxe d'habitation - Assiette.**

1) La délibération décidant de n'appliquer aucun abattement facultatif à la taxe d'habitation doit être regardée comme ayant, implicitement mais nécessairement, également supprimé les corrections desdits abattements, prévues aux II quater et II quinquies de l'article 1411 du code général des impôts, conformément aux dispositions du II sexies du même article.

# DOMAINE



**TRIBUNAL ADMINISTRATIF de MONTPELLIER Chambre 4, 15 septembre 2022, N°2101989 SA A. société Alogea, C+**

**Domaine public – Régime - Déclassement.**

Article 12 de l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 ouvrant la faculté de régulariser, par un déclassement rétroactif, des actes de disposition intervenus avant son entrée en vigueur – contrôle du juge – contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation.

Le juge exerce un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation sur la faculté ouverte à la personne publique de procéder à un déclassement rétroactif de biens du domaine public mis à la disposition de tiers.

**Contrôle du juge de l'excès de pouvoir - Appréciations soumises à un contrôle restreint**

Le juge exerce un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation sur la faculté ouverte à la personne publique de procéder à un déclassement rétroactif de biens du domaine public mis à la disposition de tiers, sur le fondement de l'article 12 de l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017.

## **COMMENTAIRES :**

**TA Montpellier, 15 septembre 2022, SA Alogea, n° 2101989. Abandon de la vente d'un bien du domaine public jamais déclassé à une personne privée : Sur le principe, rien à dire**

**Antoine Oumedjkane, Docteur en droit public de l'Université de Montpellier, ATER à l'Université Toulouse 1 Capitole**

Dans cette affaire, le Conseil municipal de la commune audoise de Villebert avait, par délibération du 7 décembre 2005, approuvé la vente du premier étage d'un immeuble communal à la société Alogea pour le prix d'un euro symbolique, afin que celle-ci construise deux logements à loyers modérés. Le projet, qui allait être réalisé après la signature de l'acte de vente le 8 juillet 2008 était néanmoins depuis au point mort. En cause, d'une part, le fait que l'immeuble qui servait initialement à l'école communale fermée en 2004, n'a jamais fait l'objet d'un déclassement formel. D'autre part, l'immeuble voyait désormais son rez-de-chaussée occupé par une école privée à qui la commune souhaite ouvrir le premier étage de l'immeuble afin que celui-ci serve de cantine.

Lasse de la situation, la société Alogea a demandé au maire de mettre à l'ordre du jour du Conseil municipal une proposition de désaffectation formelle du premier étage du bâtiment, afin de pouvoir engager les travaux. Elle a ensuite formé un recours pour excès de pouvoir contre la décision implicite de rejet née de son silence devant le Tribunal administratif de Montpellier et demandait notamment à ce que la commune soit enjointe à procéder au déclassement formel du bien.

Dans un premier temps, la société soutenait que le refus de procéder au déclassement violait les termes de la délibération du 7 décembre 2005. Le Tribunal répond sur ce point que les principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité des biens du domaine public impliquent que la délibération ne peut avoir pour effet de créer « *un droit à la réalisation de la vente* », à défaut de désaffectation matérielle et de déclassement formel. Dans une précédente affaire, le Conseil d'État avait tiré la même conclusion de deux délibérations autorisant la vente d'un abattoir qui avait été exploité en régie par la commune, mais qui avaient été retirées sans que la parcelle ne soit déclassée (CE, 25 juin 2018, *Sté Groupe Bigard*, n° 402078). Ainsi, sans que la délibération n'ait à le prévoir expressément, les principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité des biens du domaine public permettaient de déduire que l'autorisation de vente n'avait vocation à se réaliser que s'il était procédé à la désaffectation matérielle et au déclassement formel du bien, tel que le prévoit l'article L.2141-1 du Code général de la propriété des personnes publiques.

Dans le cadre de ce même moyen, la société ajoutait que la délibération formalisait la volonté du Conseil municipal de procéder au déclassement formel, dans la mesure où elle donnait au maire « *pouvoir [...] pour signer l'acte à intervenir ainsi que toutes pièces relatives* » au projet qui venait d'être approuvé. Le Tribunal écarte cet argument en ce que la décision de déclassement « *ne peut être qu'expresse* ». Rien de surprenant, le Conseil d'État jugeant très classiquement que la vente d'un bien du domaine public ne peut intervenir qu'après une « *décision expresse de déclassement* » (CE, 5 juil. 2022, *M. C.*, n° 459683 et pour une affirmation bien antérieure à l'entrée en vigueur du Code général de la propriété publique : CE, 17 mars 1967, *Sieurs X.*, n° 64440). Or, en l'espèce, il était patent que la délibération du Conseil municipal n'avait pas pour objet de déclasser le bien. Le Tribunal ne fait ici que préciser qu'il ne lui appartient pas de rechercher entre les lignes une quelconque volonté de l'autorité administrative.

Dans un second temps, le juge détermine si la commune pouvait légalement abandonner le projet qui devait être réalisé suite à la vente. Le Tribunal fait tout d'abord référence à la possibilité, reconnue par l'article 12 de l'ordonnance du 19 avril 2017, pour toute personne publique de procéder à un déclassement formel à effet rétroactif pour tous les biens vendus avant l'entrée en vigueur du texte et dont la désaffectation matérielle était effective à la date de la vente. Bien qu'évoqué, ce principe n'est de toute façon pas mis en œuvre puisque ce n'est pas ce que la majorité municipale envisage de faire. Le juge se limite à constater que la commune souhaite désormais mettre à disposition le premier étage à l'école privée qui occupe le rez-de-chaussée du bâtiment litigieux afin que celui-ci serve de cantine scolaire. Si cette nouvelle affectation était contestée par la société requérante, cette prétention est écartée par le fait que l'article L.533-1 du Code de l'éducation autorise les communes à « *faire bénéficier des mesures à caractère social tout enfant sans considération de l'établissement d'enseignement qu'il fréquente* ». Dans d'autres espèces, le Conseil d'État a déjà été amené à considérer que le fait pour une commune d'autoriser des écoles privées à accéder à sa cuisine centrale pouvait être justifié par ce fondement et que le fait que ces établissements ne bénéficient que d'une partie des avantages sociaux prévus par la commune pour les écoles publiques ne violait pas le principe d'égalité entre les usagers du service public (CE, Ass., 5 juillet 1985, *Ville d'Albi*, n° 44706). Il en est de même pour le Conseil municipal qui décide de ne pas créer un emploi de femme de service à la demande de parents d'élèves scolarisés en école privée après que la commune leur ait fermé l'accès à la cantine municipale en raison du refus de leurs enseignants d'assurer la surveillance de ce temps de repas (CE, 2 juin 1993, *M. Damien X. c/ Cne de Rochefort-sur-Loire*, n° 64071).

On le comprend, la marge de manœuvre de la commune demeure très large en la matière, ce qui justifie un contrôle limité à l'erreur manifeste d'appréciation. Dans ce cadre, le Tribunal administratif conclut que ce changement de circonstances de fait « *peut justifier l'abandon du projet initialement envisagé* ». Ainsi, et malgré la réalisation de travaux par la société requérante, la décision du maire n'est pas annulée. Ce jugement illustre que la rigidité des formalités permettant la vente d'un bien qui relevait du domaine public peut s'avérer très utile pour retarder une vente et que, plus largement, le principe de libre administration des collectivités territoriales rend difficile la remise en cause des choix politiques de la commune, furent-ils d'abandonner un projet des années après sa signature. Nul doute néanmoins que si la société requérante est malheureuse en excès de pouvoir, elle demandera une indemnisation conséquente en plein contentieux.

Nelly Sudres, Maître de conférences en droit public, Université de Montpellier (CREAM)

En se fondant sur les dispositions de l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 ouvrant la faculté aux personnes publiques de régulariser, par un déclassement rétroactif, des actes de disposition de biens du domaine public désaffectés, intervenus avant son entrée en vigueur, le tribunal administratif de Montpellier, par le jugement commenté, refuse d'enjoindre à une commune d'adopter un tel acte exprès de déclassement à la demande d'une société avec laquelle elle a conclu une vente, devant être regardée comme parfaite, d'un bien du domaine public seulement désaffecté.

Par une délibération du 7 décembre 2005, la commune de Villedubert a approuvé la vente à l'euro symbolique du premier étage d'un immeuble communal au profit de la société SAAHLM (aux droits de laquelle vient la SA Alogea), pour la construction de deux logements locatifs à loyers modérés (sur les conditions de la légalité de la vente à vil prix des biens publics à une personne poursuivant des fins d'intérêt privé : CE 3 nov. 1997, n°169473 ; CE 14 oct. 2015, n°375577). L'acte authentique a été conclu le 8 juillet 2008 sans qu'il soit précisé s'il a été réalisé en la forme notariée ou en la forme administrative comme le choix est ouvert par l'article L. 1311-13 du code général des collectivités territoriales (Rép. min. à quest. écrite n° 21717, *JO Sénat* 8 juill. 2021, p. 4267) bien que d'aucuns en soulignent les difficultés (Ph. Yolka, « Fasc. 88 : Ventes d'immeubles des collectivités territoriales », *J.-Cl. Propriétés publiques*, 2019 (maj 2022), n° 170 ; J.-P. Marguénaud et B. Dauchez, « « Nul ne peut être notaire et partie : émergence d'un nouvel adage européen ? », *Réflexions autour CEDH*, 18 nov. 2010 », *JCP N.* 2011, 1209).

Si le bien en cause a ultérieurement fait l'objet de travaux en vue de son changement d'usage, la ville a finalement abandonné le projet initialement envisagé au profit d'un nouveau visant l'installation au rez-de-chaussée du bien d'une école privée à qui elle a souhaité mettre à disposition le 1<sup>er</sup> étage pour la création d'une cantine. La commune a alors formé une action en nullité de la vente devant le tribunal de grande instance de Carcassonne qui l'a déboutée par un jugement rendu le 23 juillet 2019.

La vente parfaite prévue à l'article 1583 du code civil découlant de la rencontre des volontés sur l'objet et le prix (V. par ex. : CE, 26 janv. 2021, n° 433817) sans qu'aucune condition ne subordonne cet accord (V. par ex. : CE, 15 mars 2017, n° 393407), emporte un transfert immédiat de propriété (V. pour une application concernant une cession entre personnes publiques : CE, 29 juill. 2020, n° 427738). Il en résulte qu'une délibération municipale marquant cet accord crée, en principe, des droits au profit de l'acquéreur qui ne peuvent légalement être retirés « *fût-ce pour [un] motif d'intérêt général* » (CE, 26 janv. 2021, préc.). Tirant les conséquences découlant de la jurisprudence *Ternon* (CE, ass., 26 oct. 2001, n°197018) aujourd'hui codifiée (art. 242-1 CRPA), la cour administrative d'appel de Nantes en conclut que « *la délibération d'un conseil municipal autorisant, décidant ou approuvant la cession d'un bien de son domaine privé dans les conditions mentionnées à l'article 1583 du code civil (...) ne peut dès lors être retirée que si elle est illégale et si ce retrait intervient dans le délai de quatre mois suivant la prise de cette délibération* » (CAA Nantes, 11 juin 2021, n°20NT02617).

Toutefois, en l'espèce, la question se pose en des termes différents car le bien en cause appartient au domaine public. En effet, le tribunal administratif de Montpellier juge laconiquement que l'immeuble « *était affecté, s'agissant de son rez-de-chaussée, à l'école communale tandis que l'étage était à usage de cantine et garderie* », marquant la prégnance de l'affectation au service public de l'éducation nationale (V. dans le même sens : pour une école, CE, 1<sup>er</sup> févr. 1995, n° 127969 ; pour une crèche et une halte-garderie, CE, 22 mai 2019, n° 423230) complétée par les aménagements spéciaux nécessairement requis pour l'exécution des missions de ce service public (qualification des biens du stock résultant de l'application des critères prétoriens et non de ceux de l'article L. 2111-1 CGPPP : CE, 3 oct. 2012, n° 353915) sans qu'il y ait lieu de s'interroger sur le caractère divisible ou non du bien objet de la vente (CE, sect., 28 déc. 2009, n° 290937 ; Rép. min. à quest. écrite n° 86731, *JO AN* 14 déc. 2010, p. 13520). Or les biens du domaine public sont inaliénables (art. L. 3111-1 CGPPP). Pour pouvoir les céder, les personnes publiques doivent les soustraire au régime de la domanialité publique en suivant une procédure contraignante impliquant leur désaffectation matérielle et leur déclassement formel par acte exprès (art. L. 2141-1 CGPPP ; CE, 24 juin 2009, n° 298960 ; à noter que le déclassement d'un bien du domaine public peut être consécutif ou concomitant à sa désaffectation (CE, 19 déc. 2018, n° 407707 ; CAA Toulouse, 31 janv. 2023, n° 21TLo0417) et que la délibération autorisant la cession d'un bien non encore déclassé doit être interprétée comme ayant pour portée d'autoriser la cession de la dépendance du domaine public sous la réserve qu'il soit procédé à la désaffectation matérielle et au déclassement formel du bien en cause (CE, 25 juin 2018, n° 402078)).

Bien qu'en l'espèce « *la fermeture de l'école communale [est intervenue] en septembre 2004* », le tribunal souligne qu'« *il est constant qu'il n'a pas fait l'objet d'un déclassement formel* » et ce, quand bien même le conseil municipal avait approuvé la vente et « *donné pouvoir au maire pour signer l'acte à intervenir ainsi que toutes pièces relatives à cette affaire* », car la « *décision [de déclassement] ne peut être prise que de façon expresse* ». Le Conseil d'Etat a, en effet, rappelé qu'une mesure de déclassement ne peut découler d'« *indices concordants* » (CE, 22 oct. 2021, n° 443040).

Si, en l'espèce, la société Alogea a sollicité la commune afin qu'elle procède au déclassement formel du bien en cause et, dans le cadre de son recours en annulation de la décision implicite de refus, a demandé au tribunal de l'y enjoindre sous astreinte, c'est pour éviter la nullité de l'aliénation de la dépendance du domaine public. Car comme le souligne le Pr. N. Foulquier, « *à rebours de la thèse de Capitant qui, en 1933, prétendait que les contrats de cession du domaine public étaient valides, mais sans effet à l'égard des usagers, il ressort de la jurisprudence que le principe d'inaliénabilité du domaine public emporte la nullité, d'ordre public, de tous les actes de vente ou d'échange de ses éléments* » (*Droit administratif des biens*, LexisNexis, 6<sup>e</sup> éd., 2023, n° 551), nullité constatée par le juge du contrat, juge judiciaire (Cass., civ. 1<sup>e</sup>, 3 mai 1988, n° 86-13.931) ou juge administratif.

Le tribunal administratif de Montpellier fait sienne la formulation de principe de la décision *Société Groupe Bigard* (CE, 25 juin 2018, préc.) en retenant que « *compte tenu du principe d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité des biens du domaine public, une telle délibération [approuvant la vente] ne saurait être regardée comme conférant, par elle-même, à la personne qu'elle désigne comme l'acquéreur, un droit à la réalisation de la vente, à défaut de désaffectation et de déclassement formel* ». Toutefois, à la différence de l'affaire de 2018, le 1<sup>er</sup> étage de l'immeuble de la ville a été cédé par un acte de vente du 8 juillet 2008. On comprend alors que la société requérante ait pensé avoir trouvé dans les dispositions de l'ordonnance du 19 avril 2017 le fondement pour contraindre la commune à régulariser la cession. En effet, son article 12 prévoit que bien public désaffecté mais non déclassé, dont la cession est intervenue avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance, peut être « *déclass[é] rétroactivement par l'autorité compétente de la personne publique qui a conclu l'acte de disposition en cause, en cas de suppression ou de transformation de cette personne, de la personne venant aux droits de celle-ci ou, en cas de modification dans la répartition des compétences, de la personne nouvellement compétente* ». Ces dispositions ont fait l'objet d'une « *lecture pour le moins compréhensive* » par le juge d'appel nancéen qui n'a pas limité expressément la possibilité de déclassement rétroactif au cas de suppression ou transformation de la personne publique cédante ou nouvellement compétente (E. Muller, « Régularisation de la vente d'un bien du domaine public par déclassement rétroactif », obs. sous CAA Nancy, 23 juill. 2020, n°19NC00519, *CMP* 2020, comm. 306 ; V. dans le même sens, sans que l'ordonnance soit visée : CE, 9 juin 2020, n°426374 ; Cass., civ. 3<sup>e</sup>, 18 fév. 2021, n°19-21.499). Le tribunal administratif de Montpellier considère que la « *faculté de régulariser* » ainsi ouverte par la formulation adoptée par le législateur délégué (« *peuvent être déclassés rétroactivement* ») ne disparaît pas malgré l'existence d'une vente parfaite. Il s'assure seulement, tout comme le juge administratif opère un contrôle limité de la décision de désaffecter un bien du domaine public en vue de sa cession (CE, 11 mai 2011, n°324173 ; CE, 19 déc. 2018, préc.), de l'existence d'un « *changement dans les circonstances de fait* » justifiant l'absence d'erreur manifeste d'appréciation de « *l'abandon du projet initialement envisagé* » et tenant d'une part, au nouveau projet visant l'accueil d'une école privée et d'autre part, à la présence sur son territoire de logements à loyers modérés suffisants.

Ainsi, quoique la vente ait été parfaite et l'action en nullité rejetée par tribunal de grande instance, le juge administratif maintient au profit du propriétaire public la liberté de ne pas régulariser la cession en retenant la légalité du refus d'adopter un acte exprès de déclassement fondé sur un changement ultérieur des projets de la ville.

# EAUX



**TRIBUNAL ADMINISTRATIF de MONTPELLIER Chambre 5, 19 octobre 2021, N°2002611-2003673 SEMOP Ila Catala Développement /Commune du Barcarès, C+**

**Gestion de la ressource en eau**

**Installations classées pour la protection de l'environnement - Champ d'application de la législation - Instruction des demandes d'autorisation - Pouvoirs du juge**

Autorisation environnementale- Demande d'autorisation unique- Dérogation espèces protégées- Contentieux de pleine juridiction

Office du juge - plein contentieux (considérant 3).

Il appartient au préfet de demander au pétitionnaire de compléter son dossier avant la phase d'examen de l'autorisation environnementale (considérant 10). Dès lors que le requérant justifie que les installations, ouvrages, travaux et aménagements projetés n'aggravent pas de façon significative l'exposition aux risques d'inondation, le préfet ne peut refuser de délivrer l'autorisation environnementale au motif que le projet ne permet pas d'assurer la préservation des intérêts énumérés à l'article L. 211-1 du code de l'environnement (considéranants 17, 18, 23)

Rappr Avis CE, 26/07/2018, Association Non au projet éolien de Walincourt-Selvigny et Haucourt-en-Cambresis et autres, n° 416831

# ELECTIONS ET REFERENDUM



**TRIBUNAL ADMINISTRATIF de NIMES Chambre 2, 21 avril 2022, [N°2002347](#) M.X./UP MEDEF 84 C+**

## **Élections professionnelles - Élections aux chambres de commerce**

Dissolution d'une chambre de commerce et d'industrie – circonstances particulières empêchant le bon fonctionnement de la chambre de commerce et d'industrie – pouvoir du préfet – contrôle du juge – contrôle restreint à l'erreur manifeste d'appréciation – rejet

1) Pour dissoudre l'assemblée générale de la chambre de commerce et de l'industrie territoriale de Vaucluse, le préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur s'est fondé sur les circonstances que cette assemblée ne disposait pas en son sein d'une majorité permettant l'adoption de délibérations indispensables au bon fonctionnement de la chambre consulaire, que la période de suspension n'a pas permis de résoudre les difficultés auxquelles elle était confrontée et que ces circonstances compromettaient son fonctionnement.

2) Le contrôle exercé par le juge administratif sur la décision de dissolution par préfet de région de la chambre de commerce et d'industrie en raison de circonstances faisant obstacle à son bon fonctionnement est restreint à l'erreur manifeste d'appréciation dès lors que le code de commerce à son article L.712-9 attribue un pouvoir discrétionnaire au préfet de région en matière de dissolution d'une chambre consulaire.

Rapp. en ce qui concerne le contrôle restreint par le juge administratif, CE, 24 novembre 1961, Lagrange n° 48841 A

# ETRANGERS



**TRIBUNAL ADMINISTRATIF de TOULOUSE Chambre 1, 25 janvier 2022, [N°2006652](#), Mme S.L. C+**

## **Obligation de quitter le territoire français (OQTF) et reconduite à la frontière.**

Le CESEDA prévoit (actuel article L. 423-18) que le conjoint au bénéfice duquel le regroupement familial a été sollicité se voit délivrer une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » en cas de rupture de la communauté de vie consécutive à des violences familiales ou conjugales subies après son arrivée en France. Le tribunal juge :

- d'une part, que la notion de violences conjugales inclut les violences psychologiques et économiques, au nombre desquelles figurent la privation de ressources financières et la privation d'accès au domicile conjugal ;

- d'autre part, que, dans l'hypothèse où le conjoint établit avoir subi des violences conjugales dès son arrivée en France, la condition tenant à la rupture de la communauté de vie doit être réputée remplie dès lors que les époux sont présumés, sauf preuve contraire apportée par l'administration, avoir partagé une vie commune antérieure.

## COMMENTAIRES :

### « Regroupement familial et rupture de la communauté de vie consécutive à des violences familiales ou conjugales »

Tribunal administratif de Toulouse, 25 janvier 2022, n° 2006652, Mme S. L.

Valentine VIGNE, Doctorante en droit public, Université Toulouse Capitole

Le 25 janvier 2022, le tribunal administratif de Toulouse a eu à se prononcer sur la régularité du séjour sur le territoire national d'un individu dans le cadre du regroupement familial.

En l'espèce, la requérante, de nationalité marocaine est entrée sur le territoire français le 20 février 2020 grâce à un visa portant la mention « regroupement familial OFII » afin de rejoindre son époux, avec lequel elle s'est mariée au Maroc le 6 mai 2017. Le 20 avril 2020, elle a demandé son admission au séjour au titre du regroupement familial, sur le fondement de l'article 5 de la convention franco-marocaine du 9 octobre 1987 et de l'article L. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui prévoit la possibilité « *En cas de violence commise après l'arrivée en France du conjoint mais avant la première délivrance de la carte de séjour temporaire* » d'obtenir « *une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale* ». Cette demande a été refusée par le préfet de la Haute-Garonne par un arrêté du 10 juillet 2020, assorti d'une obligation de quitter le territoire français. La requérante demandait donc au tribunal l'annulation de cet arrêté. Il appartenait alors à la juridiction de se prononcer sur la légalité de cet arrêté, soit la possibilité pour la requérante de bénéficier d'un titre de séjour.

Le tribunal a fait droit à la demande de la requérante et a annulé l'arrêté litigieux en considérant que la requérante pouvait bénéficier de la procédure de regroupement familial et qu'en conséquence, lui était applicable le dernier alinéa de l'article L. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, aujourd'hui article L. 423-18 du même code.

L'article L. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit deux conditions pour s'appliquer. D'une part, la rupture de la vie commune, ce qui implique l'existence préalable de cette communauté de vie. D'autre part, l'existence de violences conjugales permettant alors à l'individu violenté de « *se voir délivrer, sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale* ».

L'existence de la vie commune constitue un élément essentiel puisque cela permet l'application de la procédure de regroupement familial. C'est l'absence présumée de cette dernière qui a notamment motivé la décision du préfet. Pour déterminer l'existence de la vie commune, le tribunal mobilise ici l'article 215 du code civil qui dispose que « *les époux s'obligent mutuellement à une communauté de vie* ». En dépit du fait que depuis l'arrivée en France, la requérante n'ait pas résidé chez son époux, le tribunal a donc considéré que « *la présomption de communauté de vie entre les époux dans le pays où le mariage a été contracté, laquelle n'est ni contestée en défense ni démentie dans les pièces du dossier* » s'appliquait et que la communauté de vie était caractérisée. Une fois la communauté de vie établie, la juridiction a considéré que celle-ci avait été rompue par « *la privation d'accès au domicile conjugal* » subie par la requérante.

Concernant l'existence de violences, l'ancien article L. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ne précisait pas ce que signifiait et impliquait « violences familiales ou conjugales ». L'actuel article L. 423-18 du même code ne le fait d'ailleurs pas davantage. Pour caractériser les violences, une circulaire de 2011 (NOR IOCL1124524C) indique que « *la preuve des violences invoquées peut être apportée par tous moyens (dépôt de plainte, condamnation du conjoint pour motif de violence, témoignages, attestations médicales etc.)* ». C'est donc sur la base d'un faisceau d'indices que le juge administratif doit s'appuyer ainsi que le rappelle le Défenseur des Droits dans sa décision n° 2019-166 du 23 juillet 2019. Si la plainte pour violences physiques déposée par la requérante le 29 juillet 2020 n'a pas constitué un élément pertinent en l'espèce, le procès-verbal de constat établi par un huissier permettant d'établir que la requérante n'avait pas accès au domicile conjugal, a permis à la juridiction de considérer que « *la privation d'accès au domicile conjugal et la privation de ressources financières et quelle a subies de la part de son époux constituent des violences conjugales, psychologiques et économiques (...)* ».

# FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS



CAA de TOULOUSE Chambre 2, 10 mai 2022, [N°20TL20273-20TL20307](#), Mme C-L. et autres/Centre hospitalier COMMINGES-PYRENEES C+

## Statuts, droits, obligations et garanties - Droit syndical

Il résulte des dispositions combinées des articles 1<sup>er</sup>, 8, 9 et 14 du décret 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 du 9 janvier 1986, que l'octroi de jours supplémentaires de repos au titre de la réduction du temps de travail est lié à l'accomplissement effectif, au cours d'un cycle de travail déterminé, d'une durée de travail hebdomadaire de plus de 35 heures. Pour leur application, les agents bénéficiant d'une décharge d'activité de service qui ont été autorisés à exercer, pendant leurs heures de service, une activité syndicale en lieu et place de leur activité professionnelle au profit de l'organisation syndicale à laquelle ils appartiennent et qui les a désignés en accord avec l'administration, doivent être réputés comme exerçant effectivement leurs fonctions, sans pouvoir vaquer à des occupations personnelles. Par conséquent, alors même que ces dispositions ne confèrent pas à l'administration, en dehors de l'exercice éventuel du pouvoir disciplinaire, un droit de contrôle sur les activités syndicales de ces agents, leur temps de travail doit être décompté pour la durée réellement effectuée.

Comp. : - CE n° 426093 du 4 novembre 2020 B Syndicat local départemental de la FSU territoriale du département venant au droit du syndicat SDU CLIAS 37

- CE Syndicat SUD Intérieur » n° 355155, 27 février 2013.
- CAA de Bordeaux n° 18BX03334, 20BX00038, 18 décembre 2020.

**Positions – Congés - Congés de maladie - Accidents de service.**

1) Le régime de présomption d'imputabilité au service des accidents survenus sur le lieu et dans le temps du service institué par l'article 21 bis de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires n'exclut pas l'appréciation par le juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre une décision refusant le bénéfice de ces dispositions, de l'existence d'un lien entre l'accident et le service au regard des circonstances de l'espèce.

2) Cas particulier d'un malaise survenu sur le lieu et dans le temps du service, en l'absence de lésions consécutives et de lien avec les conditions de travail : absence d'imputabilité en l'espèce.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF de NIMES Chambre 2, 24 mars 2022, [N°2001124](#) M.N. /Centre hospitalier d'Avignon C+**

**Contentieux de la fonction publique - Effets des annulations**

**Procédure – Jugements - Exécution des jugements**

Demande d'exécution fondée sur les dispositions de l'article L. 911-4 du code de justice administrative et demande d'injonction formée dans le cadre d'un recours indemnitaire revêtant un objet et un fondement différents – Recevabilité de telles conclusions à fin d'injonction dans un litige indemnitaire de responsabilité pour faute faisant suite à une annulation de licenciement avec injonction de réintégration prononcée par la juridiction – office du juge – pouvoir d'injonction – injonction prétorienne – dommage continu à la date à laquelle le juge statue.

1) Lorsque le juge administratif statue sur un recours indemnitaire tendant à la réparation d'un préjudice imputable à un comportement fautif d'une personne publique et qu'il constate que ce comportement et ce préjudice perdurent à la date à laquelle il se prononce, il peut, en vertu de ses pouvoirs de pleine juridiction et lorsqu'il est saisi de conclusions en ce sens, enjoindre à la personne publique en cause de mettre fin à ce comportement ou d'en pallier les effets.

2) Alors même qu'un arrêt rendu par la cour administrative d'appel de Marseille a rejeté une demande d'exécution d'un arrêt annulant une décision de licenciement et enjoignant à l'administration de réintégrer un agent, présentée sur le fondement des dispositions de l'article L. 911-4 du code de justice administrative, l'agent, en l'absence de réintégration, est recevable à présenter, dans le cadre d'un recours indemnitaire devant le tribunal, des conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint à l'administration de mettre fin à un comportement préjudiciable persistant à la date à laquelle le juge administratif se prononce, sans que puisse lui être opposée l'autorité de la chose jugée par l'arrêt de la cour administrative d'appel dès lors que les conclusions revêtent un objet et un fondement différents.

Rapp. en ce qui concerne l'injonction la réparation d'un préjudice imputable à un comportement fautif d'une personne publique et qu'il constate que ce comportement et ce préjudice perdure à la date à laquelle il se prononce, CE, 27 juillet 2017, M. Baey n° 367484 A

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF de NIMES Chambre 2, 10 juin 2022, [N°2003033](#) Mme C.C./Vallis Habitat C+**

**Congés de maladie - Questions communes - Congés de longue maladie - Accidents de service**

Champ d'application temporel du nouveau dispositif de congé pour invalidité temporaire imputable au service – décret du 10 avril 2019 relatif au congé pour invalidité temporaire imputable au service – article 21 bis de la loi du 13 juillet 1983 nouvelle rédaction – prolongation d'arrêts maladies survenue postérieurement à l'entrée en vigueur du décret du 10 avril 2019 relativement à un accident de service survenu avant cette date – fonction publique territoriale – application de la loi nouvelle dans le temps

- 1) Un accident de service reconnu donnant lieu à un congé pour invalidité temporaire imputable au service à une date antérieure à l'entrée en vigueur, fixée au 13 avril 2019, du décret du 10 avril 2019 relatif au congé pour invalidité temporaire imputable au service, puis prolongée successivement postérieurement à la date d'entrée en vigueur pour la fonction publique territoriale fixée au 1<sup>er</sup> novembre 2019, obéit aux nouvelles conditions fixées par le chapitre 1<sup>er</sup> du décret précité.

## **TRIBUNAL ADMINISTRATIF de NIMES Chambre 2, 10 juin 2022, [N°2101668](#) M.L./Région Occitanie C+**

### **Congés de maladie - Questions communes - Congés de longue maladie - Accidents de service**

Champ d'application temporel du nouveau dispositif de congé pour invalidité temporaire imputable au service – décret du 10 avril 2019 relatif au congé pour invalidité temporaire imputable au service – article 21 bis de la loi du 13 juillet 1983 nouvelle rédaction– reconnaissance d'une maladie professionnelle déclarée et diagnostiquée avant entrée en vigueur du décret du 10 avril 2019 – fonction publique territoriale – application de la loi nouvelle dans le temps

Application du nouveau régime prévu par l'article 21 bis de la loi du 13 juillet 1983, tant pour les règles de procédure que de fond, à une maladie professionnelle déclarée après l'entrée en vigueur du décret du 10 avril 2019, même si diagnostiquée avant.

## **TRIBUNAL ADMINISTRATIF de TOULOUSE Chambre 3, 19 novembre 2021, N° [1905646](#), Mme AB./Commune de BUSQUE C+**

### **Contentieux de la fonction publique - Contentieux de l'indemnité – Procédure - Pouvoirs et devoirs du juge - Règlements alternatifs des différends.**

Médiation préalable obligatoire imposée aux agents de la fonction publique par les dispositions du décret n° 2018-101 du 16 février 2018 – champ d'application – recours contentieux formés par les agents à l'encontre des décisions administratives individuelles défavorables relatives à l'un des éléments de rémunération mentionnés au premier alinéa de l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983 susvisée (1° de l'art. 1<sup>er</sup> du décret) – applicabilité à un recours gracieux contestant la légalité d'une décision de reclassement et sollicitant à titre indemnitaire le versement de l'élément de rémunération contestée suivie d'une demande contentieuse ne présentant que des conclusions indemnitaires – Existence

Agent territorial ayant saisi le tribunal d'une requête tendant à la condamnation de la commune qui l'emploie à lui verser des traitements qui ne lui avaient pas été payés, après avoir saisi le centre de gestion de la fonction publique territoriale d'une demande de médiation au titre du décret n° 2018-101 du 16 février 2018.

Employeur soutenant qu'une telle demande, ne tendant pas à l'annulation d'une décision, sortait du champ d'application de ce texte, et que le recours, qui ne pouvait donc se prévaloir de la prolongation de délai liée à la médiation, était tardif.

Toutefois, le litige était né d'un arrêté reclassant la requérante et refusant de lui verser son traitement, décision administrative individuelle défavorable au sens du décret du 16 février 2018. La requérante ayant présenté, le même jour, un recours gracieux à la commune ainsi qu'une demande de médiation auprès du centre de gestion, et ces recours comprenant l'un et l'autre sa demande indemnitaire mais aussi une contestation de la légalité de l'arrêté de reclassement et du refus de paiement de ses traitements, le tribunal a considéré qu'en raison du lien unissant les deux aspects du litige, celui-ci entrait dans le champ d'application de la médiation obligatoire, de telle sorte que la requête, bien que purement indemnitaire, doit être regardée comme recevable.

*comp. CAA Nantes, 23 octobre 2020, Mme Virginie Joseph, n° 20NT01262, à mentionner aux T.*

### Notation et avancement - Avancement d'échelon

Application de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2016-587 du 11 mai 2016 relatif aux modalités de classement d'échelon lors de la nomination dans certains corps de la fonction publique d'Etat

L'article 1<sup>er</sup> du décret du 11 mai 2016 relatif aux modalités de classement d'échelon lors de la nomination dans certains corps de la fonction publique d'Etat prévoit qu'au titre des années 2016 à 2020, les fonctionnaires accédant à l'un des corps régis par la loi du 11 janvier 1984 XXX dont les règles statutaires de classement font référence à l'indice détenu dans le corps ou le cadre d'emplois d'origine sont classés, lors de leur nomination dans ce corps, en prenant en compte la situation qui aurait été la leur s'ils n'avaient cessé de relever des dispositions statutaires et indiciaires en vigueur à la date du 31 décembre 2015. Il convient, pour l'application de ces dispositions, de tenir compte des dispositions statutaires et indiciaires en vigueur au 31 décembre 2015, tant en ce qui concerne l'indice du corps d'origine que celui du corps de reclassement.

### COMMENTAIRES :

« Les modalités de classement d'échelon lors de la nomination dans certains corps de la fonction publique d'Etat »

Tribunal administratif de Toulouse, 24 mai 2022, n° 1906470

Valentine VIGNE, Doctorante en droit public, Université Toulouse Capitole

Le 24 mai 2022, le tribunal administratif de Toulouse a eu à se prononcer dans le cadre du contentieux de la fonction publique sur une baisse de rémunération à l'occasion d'un changement de corps.

Par un arrêté du 25 juin 2019, la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, a nommé la requérante, auparavant bibliothécaire, dans le corps des conservateurs des bibliothèques grâce au recrutement sur liste d'aptitude (article 5 du décret du 9 janvier 1992). Or, l'article 2 de cet arrêté la classe au 4<sup>e</sup> échelon du corps des conservateurs des bibliothèques en dépit de son ancienneté dans le corps des bibliothécaires. La requérante a alors formé un recours gracieux contre cet arrêté, lequel a été rejeté par une décision du 3 février 2020. Le tribunal administratif de Toulouse a alors été saisi par une requête et deux mémoires enregistrés les 15 novembre 2019, 12 mars 2020 et 1<sup>er</sup> octobre 2021. Il appartenait dès lors au tribunal de déterminer si l'arrêté litigieux, en tant qu'il ne retient pas l'ancienneté de la requérante, est illégal.

La juridiction administrative a fait droit à la demande de la requérante et a ainsi annulé l'arrêté en considérant que l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires relatives au corps des conservateurs des bibliothèques conduisait à permettre à la requérante de bénéficier de la conservation de l'ancienneté d'échelon. Pour cela, la juridiction procède en deux étapes qui peuvent être caractérisées de façon chronologique : avant et après 2016.

Le juge administratif mobilise en premier lieu le cadre législatif et réglementaire relatif au statut particulier du corps des conservateurs de bibliothèque et du corps des conservateurs généraux des bibliothèques auquel s'applique l'article 4 du décret n°2006-1827 prévoyant que « *les fonctionnaires appartenant déjà, avant leur nomination, à un corps ou à un cadre d'emplois de catégorie A ou de même niveau sont classés dans leur nouveau corps à l'échelon comportant un indice égal ou, à défaut, immédiatement supérieur à celui qu'ils détenaient dans leur corps et grade d'origine* ». Le même article dispose que ces fonctionnaires « *conservent l'ancienneté d'échelon acquise dans leur grade d'origine lorsque l'augmentation de ce traitement consécutive à leur nomination est inférieure à celle qui aurait résulté d'un avancement d'échelon dans leur ancienne situation* ». Il résulte de ces dispositions que le fonctionnaire changeant de corps a droit *a minima* au maintien du même niveau de traitement, ou à un traitement supérieur. Or, le juge note qu'en l'espèce « *l'indice brut qui aurait correspondu à un avancement d'échelon de Mme D. dans corps d'origine (...) est supérieur à celui qu'elle obtient en étant classée au 4<sup>e</sup> échelon du corps des conservateurs des bibliothèques* ».

Pour déterminer le grade et l'échelon auquel la requérante devrait être classée, s'ajoute un élément plus contextuel. En effet, a été mis en œuvre en 2016 le protocole relatif aux parcours professionnels, aux carrières et aux rémunérations (PPCR) avec notamment pour objectif de revaloriser les rémunérations dans la fonction publique. Dans ce cadre-là, la cour relève que « *la grille indiciaire des corps de bibliothécaires et de conservateurs des bibliothèques a été revalorisée (...)* ». Ces modifications ont conduit à l'édiction du décret du 11 mai 2016 relatif aux modalités de classement d'échelon lors de la nomination dans certains corps de la fonction publique de l'État afin de déterminer l'application dans le temps du protocole relatif aux parcours professionnels, aux carrières et aux rémunérations. Ainsi, la cour précise que ce décret a vocation « *à neutraliser les effets de l'application progressive, donc différée, de ces mesures de revalorisation indiciaire entre 2016 et 2020* » en prévoyant, pour les agents concernés, de « *prendre en compte la situation qui aurait été la leur s'ils n'avaient cessé de relever des dispositions statutaires et indiciaires en vigueur à la date du 31 décembre 2015* » (article 1 du décret n°2016-587).

La lecture combinée des dispositions législatives et réglementaires relatives au corps d'origine et à celui de nomination de la requérante ainsi que les modalités d'application du protocole relatif aux parcours professionnels, aux carrières et aux rémunérations permettent à la cour de considérer qu'il fallait accorder à la requérante le bénéfice de la conservation de l'ancienneté d'échelon.

# MARCHES ET CONTRATS ADMINISTRATIFS



TRIBUNAL ADMINISTRATIF de NIMES Chambre 2, 12 mai 2022, [N°2001106](#) Société Enova Sud C+

## Fin des contrats - Résiliation - Pouvoirs du juge

Résiliation aux torts exclusifs du titulaire d'un marché public – faute grave d'une gravité suffisante de nature à justifier la résiliation d'un marché public aux torts exclusifs de son titulaire – appréciation par le juge administratif de la gravité d'un manquement de nature à justifier la résiliation – contrôle du juge – résiliation d'un contrat de la commande publique – Demande de reprise des relations contractuelles – pouvoirs du juge administratif du contrat – injonction en reprise des relations contractuelles – reprise partielle des relations contractuelles – appréciation du juge des prestations indépendantes de l'objet du contrat

1) En vertu des principes généraux régissant les contrats administratifs, seule une faute d'une gravité suffisante est de nature à justifier la résiliation d'un marché public aux torts exclusifs de son titulaire. Il appartient ainsi au juge du contrat, quand bien même le pouvoir de résiliation du marché par l'administration pourrait être exercé, selon l'une de ses clauses, à raison d'un manquement quelconque du titulaire à ses obligations contractuelles, d'apprécier, en fonction des circonstances propres à chaque espèce, si la gravité du manquement est suffisante pour justifier la résiliation.

2) Le juge administratif du contrat se livre à une appréciation concrète des circonstances invoquées par le maître de l'ouvrage pour déterminer si les manquements dans leur ensemble sont constitutifs d'une faute grave d'une gravité suffisante de nature à justifier la résiliation du marché public aux torts exclusifs de son titulaire. Dès lors que certains désordres étaient imputables aux services de la collectivité ou ont été traités par le titulaire du marché, la résiliation ne pouvait être prononcée aux torts exclusifs du titulaire.

3) Pour déterminer s'il y a lieu de faire droit à une demande de reprise des relations contractuelles, il incombe au juge du contrat d'apprécier, eu égard à la gravité des vices constatés et, le cas échéant, à celle des manquements du requérant à ses obligations contractuelles, ainsi qu'aux motifs de la résiliation, si une telle reprise n'est pas de nature à porter une atteinte excessive à l'intérêt général et, eu égard à la nature du contrat en cause, aux droits du titulaire d'un nouveau contrat dont la conclusion aurait été rendue nécessaire par la résiliation litigieuse. Lorsque l'objet du contrat concerne la réalisation de prestations indépendantes, le juge peut ordonner la reprise partielle des relations contractuelles.

4) La circonstance que le contrat résilié constitue un marché global de performance ne fait pas obstacle à ce que le juge ordonne une reprise partielle des relations contractuelles, dès lors que chaque bâtiment constitue une prestation indépendante, ainsi que l'atteste par ailleurs la conclusion de marchés de substitution par les parties contractantes. Pareillement, la circonstance que les travaux de rénovation par le titulaire impliquent des prestations complémentaires d'exploitation-maintenance, conformément aux stipulations de l'acte d'engagement, n'est pas davantage un obstacle à ce que la reprise des relations contractuelles soit ordonnée, dans la mesure où cette reprise s'étend nécessairement à l'ensemble des prestations concernant un même objet.

# NATURE ET ENVIRONNEMENT



CAA de TOULOUSE Chambre 1, 30 mars 2022, [N°20TL20073](#), M. C.G. et

M. A.F./Ministre de la transition écologique C+

**Installations classées pour l'environnement – Régime juridique – Modification des prescriptions imposées aux titulaires**

**Procédure – Introduction de l'instance – Intérêt pour agir**

Dispositions spécifiques au contentieux des installations classées pour la protection de l'environnement (art. R. 514-3-1 du code de l'environnement) – Intérêt pour agir des tiers personnes physiques – 1) Nécessité de justifier d'un intérêt suffisamment direct compte tenu des inconvénients et dangers que présente pour eux l'installation en cause – Critères – Situation des intéressés et configuration des lieux (1) 2) Cas de personnes se prévalant d'un intérêt pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique – Espèce – Absence

1) Pour pouvoir contester une décision prise au titre de la police des installations classées pour la protection de l'environnement, les tiers personnes physiques doivent justifier d'un intérêt suffisamment direct leur donnant qualité pour en demander l'annulation, compte tenu des inconvénients et dangers que présente pour eux l'installation en cause, appréciés notamment en fonction de la situation des intéressés et de la configuration des lieux.

2) Des personnes physiques, se prévalant de leur qualité d'enfants de déportés dans un camp de réfugiés et de leur action militante au soutien de ces déportés et de leur histoire, ne justifient pas d'un intérêt suffisamment direct pour demander l'annulation d'une décision d'extension d'une installation classée pour la protection de l'environnement dès lors que le nouveau plan d'épandage du lisier délimite une zone d'exclusion d'une distance d'environ cent mètres du mémorial et que les risques de cet épandage sur la conservation d'éventuels vestiges archéologiques, matériels ou humains sur le site de cet ancien camp ne sont pas établis.

## **TRIBUNAL ADMINISTRATIF de NIMES Chambre 1, 9 novembre 2021, [N°2002478](#) Association ADERE et autres C**

1) L'autorisation prévue à titre dérogatoire par l'article L. 411-2 du code de l'environnement ne peut être accordée que si un projet de construction susceptible d'affecter la conservation d'espèces animales ou végétales protégées et de leurs habitats, répond, par sa nature et compte tenu des intérêts économiques et sociaux en jeu, à une raison impérative d'intérêt public majeur, s'il n'existe pas d'autre alternative au projet et si la dérogation ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle.

2) Un projet de centre de tri de colis de 38 000 m<sup>2</sup> de superficie, sur un terrain de 13,7 hectares situé à proximité de l'autoroute A9, ne répond pas à une raison impérative d'intérêt public majeur permettant la destruction d'espèces protégées, malgré la création probable de 600 emplois équivalent temps plein et les retombées économiques résultant des importants investissements nécessaires à ce projet.

## **TRIBUNAL ADMINISTRATIF de NIMES Chambre 4, 7 juin 2022, [N°2000848](#) Société Usine Electrique de Malviala C**

**Installations classées pour la protection de l'environnement - Régime juridique - Actes affectant le régime juridique des installations - Première mise en service - Autorisation.**

**Eaux – Ouvrages - Établissement des ouvrages - Prises d'eau.**

**Energie - Énergie hydraulique.**

1) Le refus d'autorisation environnementale opposé à un projet de création d'une microcentrale hydroélectrique au regard de l'atteinte portée aux intérêts visés par l'art. L. 211-1 du code de l'environnement n'est pas illégal du seul fait que ce projet répondrait aux objectifs de politique énergétique fixés par les articles L. 100-1 et suivants du code de l'énergie, lesquels doivent être conciliés avec ceux du code de l'environnement.

2) Confirmation du refus d'autorisation environnementale en litige eu égard à l'existence d'atteintes aux intérêts visés par l'art. L. 211-1 du code de l'environnement, tenant à la modification du lit d'un cours d'eau, identifié comme réservoir biologique, de nature à en affecter substantiellement l'hydrologie, avec pour effet d'augmenter les risques d'ensablement et de blocage du transit sédimentaire et de constituer un obstacle à la continuité écologique.

## **TRIBUNAL ADMINISTRATIF de TOULOUSE Chambre 6, 15 avril 2022, [N°1904899-1907399](#), Groupement propriétaires fonciers du Raz, de la Plaine, de Margot et du Clos Del Long C+**

**Chasse - Associations communales et intercommunales de chasse agréées (ACCA).**

1) Possibilité ouverte aux associations de propriétaires de se retirer d'une association communale de chasse agréée (1) déjà constituée – 2) Notion d'associations de propriétaires ayant une existence reconnue à la date de création de l'ACCA (alinéa 3 de l'article L. 422-18 du code de l'environnement) – a) Association de propriétaires régulièrement déclarée – Existence – b) Association de propriétaires devant justifier qu'elle disposait, à la date de création de l'ACCA, du droit d'opposition cynégétique – Absence (2), condition devant être appréciée uniquement à la date de décision rendue sur la demande d'opposition cynégétique – 3) Espèce.

## Associations communales et intercommunales de chasse agréées (ACCA).

1) Il résulte de l'article L. 422-18 du code de l'environnement dans sa rédaction issue de la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 que, outre les personnes propriétaires d'un terrain ou détenteurs des droits de chasse d'une superficie d'un seul tenant supérieure au seuil résultant de l'article L. 422-13 de ce code, seules les associations de propriétaires ayant une existence reconnue à la date de création de l'association communale de chasse agréée (ACCA) disposent du droit de s'en retirer, à condition de réunir des terrains représentant une superficie totale remplissant la condition prévue à l'article L. 422-13, les associations comparables créées postérieurement à cette date étant privées de ce droit même lorsqu'elles réunissent des terrains représentant une superficie totale remplissant la condition prévue à l'article L. 422-13.

2) a) Pour pouvoir régulièrement former opposition sur le fondement du 3° de l'article L. 422-10 du code de l'environnement, une association de propriétaires doit, depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019, justifier avoir été régulièrement déclarée au plus tard à la date de création de l'ACCA. b) Il n'appartient pas au préfet de rechercher si, à la date de création de l'ACCA, l'association de propriétaires était détentrice du droit d'opposition cynégétique, mais seulement d'apprécier l'existence de son droit à la date de sa décision.

3) En l'espèce, le motif tiré de ce que l'association de propriétaires requérante n'était pas détentrice des droits de chasse à la date de création de l'ACCA de Feneyrols, car celle-ci ne justifiait pas alors dans ses statuts de la consistance de son droit et avait loué ses droits à une association, ne saurait légalement justifier la décision de refus opposée à la demande d'opposition cynégétique.

1. CE, 15 avril 2021, Forestiers privés de France, n° 439036 ; Comp. avant l'entrée en vigueur de la loi du 24 juillet 2019, CE, Assemblée, 5 octobre 2018, Association Saint-Hubert, n° 407715.

2. Comp. sous l'empire du droit antérieur à CE, Assemblée, 5 octobre 2018, Association Saint-Hubert, n° 407715, CE, 7 octobre 1983, Association « Les propriétaires réunis du murier », n°36664.

# PENSION



TRIBUNAL ADMINISTRATIF de TOULOUSE Chambre 5, 3 mai 2022, [N°2006025](#),

M. JL. C./Ministre des armées C+

## **Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre**

Portée des dispositions de l'article L. 151-5 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et de l'article R. 151-4 du même code.

Il résulte des dispositions combinées des articles L. 151-5 et R. 151-4 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre que, pour constituer le dossier médical du demandeur de pension, il appartient au service instructeur de la demande de solliciter du service auquel appartenait, en dernier lieu, le demandeur, tous documents concernant l'infirmité motivant la demande, ce dernier service étant alors tenu de communiquer au service instructeur les pièces et renseignements médicaux indispensables à son examen. L'examen d'une demande de révision de pension militaire d'invalidité pour aggravation requiert que l'administration compare le taux d'invalidité de l'infirmité auquel la pension a été, en dernier lieu, concédée au demandeur avec celui prévalant à la date de la demande de révision de cette pension. En l'espèce, les rapports d'expertise rendus dans le cadre de l'instruction des demandes de révision d'une pension pour aggravation, en ce qu'ils sont susceptibles d'éclairer le service instructeur sur l'évolution de l'infirmité en cause, doivent être regardés comme indispensables à l'examen de la demande de révision.

Cf. 9 juillet 2021 n° 451980 A M. Sahraoui

« Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre »

Tribunal administratif de Toulouse, 3 mai 2022, N°2006025

Valentine VIGNE, Doctorante en droit public, Université Toulouse Capitole

Le 3 mai 2022, le tribunal administratif de Toulouse s'est prononcé sur la régularité d'une décision de la commission de recours d'invalidité rejetant une demande d'aggravation de pension militaire d'invalidité.

En l'espèce, le requérant a été engagé dans l'armée de Terre le 13 septembre 1965 jusqu'à sa radiation le 22 février 1983. Victime d'un accident de service le 11 mars 1968, une pension militaire d'invalidité lui a été concédée, pensionnée à un taux d'invalidité de 15 %, par un arrêté ministériel du 22 février 1983. Le requérant a effectué, entre 2002 et 2009, quatre demandes de révision de sa pension pour aggravation de sa blessure. Toutes ont été rejetées. Une nouvelle demande de révision de sa pension a été enregistrée le 18 septembre 2017, laquelle a été rejetée par la ministre des armées par une décision du 4 novembre 2019. Le 3 septembre 2020, la commission de recours de l'invalidité a rejeté le recours administratif préalable obligatoire formé à l'encontre de cette décision pour les mêmes motifs que la ministre : aucune aggravation n'aurait été constatée. C'est donc devant le tribunal administratif de Toulouse que le requérant conteste, par une requête enregistrée le 18 novembre 2020, la décision prise sur le recours administratif préalable obligatoire qui se substitue aux décisions antérieures (article R. 711-15 du code des pensions militaires d'invalidité).

Il appartenait au tribunal de déterminer si la situation du requérant s'était aggravée pour justifier une révision de sa pension militaire d'invalidité. Pour déterminer l'aggravation d'une invalidité, le juge administratif, dans le cadre du plein contentieux, s'appuie sur l'ensemble des circonstances de fait, ici essentiellement d'ordre médicales, pour déterminer la régularité de la décision contestée (v. Conseil d'État, avis, 9 juillet 2021, n° 451980, AJDA 2021 p. 1476). C'est précisément le manque de pièces médicales au dossier examiné par les services chargés de déterminer l'aggravation de la situation qui a conduit le tribunal à annuler la décision contestée, pour vice de procédure, et à ordonner le réexamen de la demande de révision de pension.

L'article L. 154-1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre dispose notamment qu'une pension d'invalidité concédée à titre définitif peut être révisée « *lorsque le pourcentage d'invalidité résultant de l'infirmité ou de l'ensemble des infirmités est reconnu supérieur de 10 points par rapport au pourcentage antérieur* ». Le tribunal rappelle donc que la procédure de révision d'une pension « *requiert que l'administration compare le taux d'invalidité de l'infirmité auquel la pension a été, en dernier lieu, concédée au demandeur avec celui prévalant à la date de la demande de révision de cette pension* ».

Pour ce faire, l'article L. 151-5 du même code dispose que « *Les renseignements médicaux ou pièces médicales dont la production est indispensable pour l'examen des droits définis au présent livre sont communiqués sur leur demande aux services administratifs chargés de l'instruction* ». Or, il appert qu'aucun élément ne permet de contredire ce que soutient le requérant, à savoir que les trois comptes rendus d'expertise médicale faits entre 2010 et 2012 n'ont pas été versés au service instructeur chargé d'étudier sa demande de révision de pension. Et ce, alors même que l'article R. 151-4 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre prévoit que « *le service désigné par le ministre chargé des anciens combattants et victimes de guerre réclame au corps ou au service auquel a appartenu en dernier lieu le postulant, états de ses services et tous les documents concernant les blessures, infirmité ou maladies qui motivent la demande pension* ». En conséquence, les rapports d'expertise « *doivent être regardé comme indispensables à l'examen de la demande de révision litigieuse* ». En application de la jurisprudence Danthony (Conseil d'État, ass., 23 décembre 2011 Danthony, n°335033, Lebon 649), le tribunal a donc considéré que l'absence probable de la communication des pièces médicales a privé le requérant « *de la garantie que constitue un examen éclairé de sa situation médicale et de l'évolution de son infirmité* » caractérisant ainsi un vice de procédure substantiel.

# POLICE



TRIBUNAL ADMINISTRATIF de TOULOUSE, 4 janvier 2022, [N°2107244](#),

M. KB./Ministre de l'intérieur C+

## Police spéciale

1) Mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance prises sur le fondement de l'article L. 228-6 du code de la sécurité intérieure – Prévention de la commission d'actes de terrorisme 2) Cumul possible des obligations prononcées au titre des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance par l'autorité administrative et de celles éventuellement prescrites par l'autorité judiciaire – Existence 3) Condition : les obligations définies par l'autorité administrative doivent être nécessaires et proportionnées aux buts qu'elles poursuivent compte tenu des obligations de même nature et poursuivant le même objectif, visant à prévenir la commission d'actes de terrorisme, qui auraient déjà été prescrites

## COMMENTAIRES :

« Le contrôle par le juge administratif des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS) »

TA Toulouse, 4 janvier 2022, n° 2107244, M. K B

**Matthieu Rabaglia, Doctorant contractuel en droit public, Université Toulouse Capitole**

Par un jugement du 4 janvier 2022, le tribunal administratif de Toulouse a été amené à contrôler la légalité d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance (MICAS) ayant pour objet la prévention d'acte de terrorisme. Ces mesures permettent en effet au ministre de l'intérieur, d'instaurer des obligations destinées à faciliter la surveillance de personnes, hors état d'urgence, afin de prévenir des actes de terrorisme, lorsqu'elles peuvent constituer « *une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics* » (art. L. 228-1 du code de la sécurité intérieure). Précisément, le requérant formait un recours pour excès de pouvoir en demandant l'annulation de l'arrêté du ministre de l'intérieur du 18 novembre 2021 portant MICAS à sa sortie de détention, pour une période de trois mois, lui faisant interdiction, sauf autorisation écrite, de se déplacer en dehors de la commune et, lui imposant notamment de se présenter quotidiennement au commissariat.

Après avoir exposé les articles L. 228-1 et L. 228-2 du code de la sécurité intérieure relatifs à la mesure administrative de contrôle et de surveillance, le tribunal administratif a contrôlé la légalité de l'arrêté en vérifiant d'abord les illégalités externes, puis internes, pour les rejeter. Le jugement rendu retient l'attention sur différents points.

Afin de vérifier la compétence de l'auteur de l'arrêté, le tribunal administratif fait d'abord application du premier alinéa de l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration qui prévoit, en sa qualité de *lex generalis*, l'obligation pour tout acte pris par l'administration de comporter « *la signature de son auteur ainsi que la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci* ». La qualité de l'auteur de l'acte s'entend comme celle lui donnant compétence pour prendre la décision en cause. Toutefois, le deuxième alinéa prévoit une exception introduite par la loi n°2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, lorsque la décision est fondée sur « *des motifs en lien avec la prévention d'acte de terrorisme* » et ce, afin de préserver l'anonymat du signataire. Dans ce cas, l'original de l'acte est conservé par l'administration ; seul un ampliatif est notifié à l'administré. Appliquant cette règle, la protection de l'anonymat de l'auteur devait être conciliée avec le respect du principe général du droit du caractère contradictoire de la procédure juridictionnelle (CE, 12 mai 1961, Société la Huta, n° 40674), cette exigence d'adaptation étant mentionnée à l'article L. 5 et complétée par l'article L. 773-9 du code de justice administrative. Ainsi, selon l'article L. 773-9 du code de justice administrative, le respect du contradictoire est adapté aux décisions ayant pour motif la prévention d'acte de terrorisme en ce que l'original de l'acte litigieux est communiqué à la juridiction sans être versé au débat contradictoire. Le tribunal relève que les décisions prises sur le fondement de l'art. L. 228-2 du code de la sécurité intérieure entrent dans le champ d'application de l'article L. 773-9 du code de justice administrative. En l'espèce, seul l'ampliatif a été remis à l'administré, l'original quant-à-lui ayant été transmis au tribunal qui a pu contrôler le respect de toutes les formalités prescrites par l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration (nom, prénom, qualité et signature) ainsi que l'habilitation régulière dudit auteur. Il en résulte une absence d'illégalité externe de compétence de l'auteur de l'arrêté.

Pour répondre au moyen tiré du défaut de motivation de l'arrêté, la juridiction se fonde sur l'article L. 228-6 du code de la sécurité intérieure, qui impose une obligation de motiver la décision mettant en place une mesure de contrôle administratif de surveillance (outre son caractère écrit). Après examen, le tribunal observe que l'arrêté ministériel comporte en effet « *l'ensemble des considérations de fait qui en constituent le fondement* ». Il est relevé un énoncé « *particulièrement détaillé* ». La cour administrative d'appel de Douai avait précédemment exigé que les motifs soient exposés de manière « *suffisamment précise* » (cour administrative d'appel de Douai, 9 juill. 2019, n° 18DA00520). L'on rappellera que de pareils actes administratifs ne peuvent être pris qu'aux seules fins de prévenir la commission d'actes terroristes, la seule menace à l'ordre public ne constituant pas une motivation suffisante pour instaurer une mesure de contrôle administratif et de surveillance (Conseil d'État, 11 décembre 2015, M. Cédric D, n°395009,).

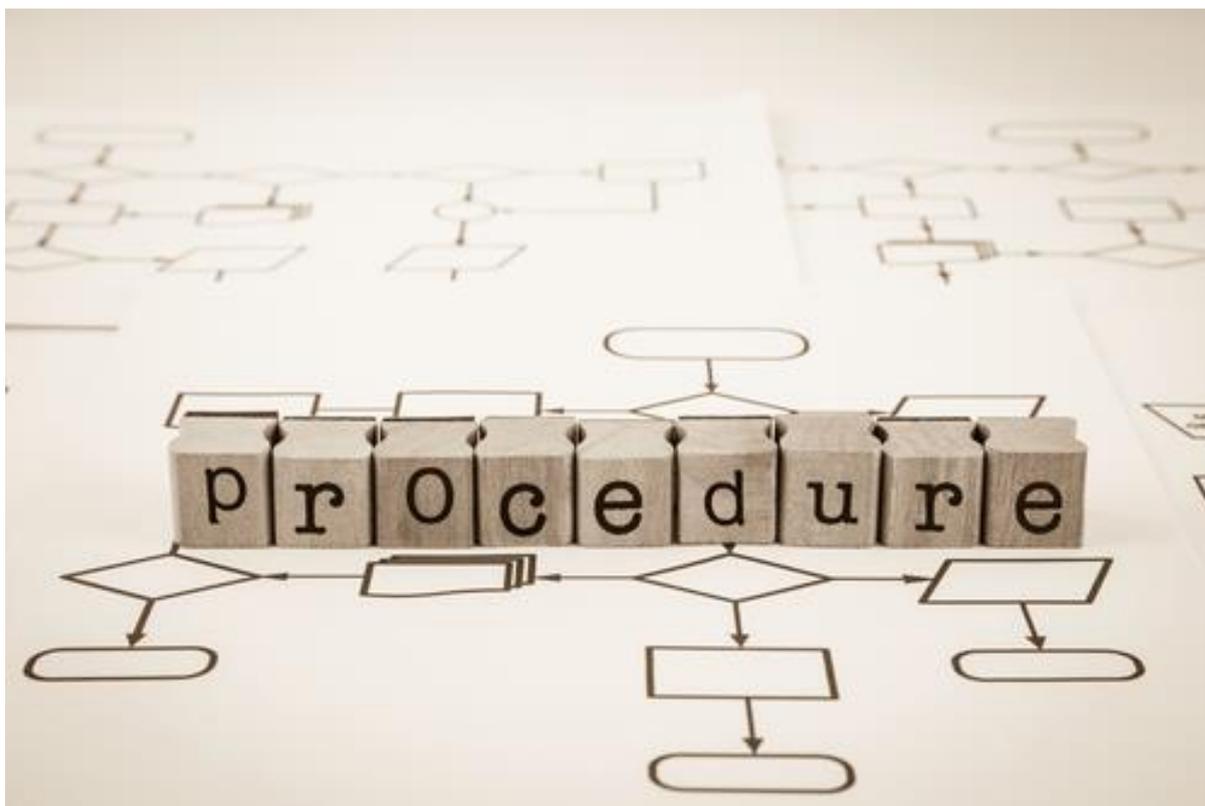
Au titre des illégalités internes, le requérant invoquait une erreur de fait et d'appréciation. Le tribunal vient expliciter l'application des articles L. 228-1 et suivants du code de la sécurité intérieure. Le texte prévoit que « *les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (...) doivent être prises aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme* ». De plus, ces mesures doivent répondre à une double condition : d'une part, l'existence d'une « *menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics résultant du comportement de l'intéressé* » ; d'autre part, s'ajoutent deux critères alternatifs : soit la personne « *entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, soit soutient, diffuse, lorsque cette diffusion s'accompagne d'une manifestation d'adhésion à l'idéologie exprimée, ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes* » (art. L. 228-1 du code de la sécurité intérieure). De la précision des conditions découle la conformité du texte à la Constitution (Cons. const. 29 mars 2018, n°2017-695 QPC, § 46 et 47: D. 2018. 876, note Mayaud). Il est à noter que le tribunal indique explicitement que « *l'existence d'une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics peut être regardée comme remplie même si la personne mise en cause ne s'est rendue coupable d'aucune infraction en lien avec le terrorisme* ». En outre, la première condition est considérée comme remplie. Le tribunal relève qu'« *au regard de l'ensemble des infractions commises (...) et compte tenu de leur caractère récent, grave et répété, (...) il existe des raisons sérieuses de penser que le comportement de l'intéressé constitue une menace réelle et actuelle d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics* ». Les exemples mentionnés viennent étayer la jurisprudence applicable à la caractérisation d'une menace de ce type (v. par exemple, cour administrative d'appel de Paris, 26 mai 2020, n° 19PA03653). Au titre de la seconde condition, le tribunal constate que l'intéressé soutient ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou fait l'apologie de tels actes, ce dernier ayant proféré des menaces de mort à l'encontre des personnels pénitentiaires, devant l'institution judiciaire, en se référant notamment aux attentats commis par M. Merah.

Si le requérant invoquait le fait qu'il était atteint d'une pathologie psychiatrique non correctement traitée, le Conseil d'État viendra quelques jours plus tard confirmer, en l'espèce qu'« *Il résulte de l'ensemble de ces éléments qu'en égard au comportement de l'intéressé et en particulier de sa capacité à passer à l'acte de manière brutale et violente, le cas échéant avec armes, contre les personnes de son entourage ou étrangères dans un contexte de fragilité psychique, M. A présente, en l'état de l'instruction, une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics* » (Conseil d'État, réf. 10 janv. 2022, n°460056). La Haute juridiction administrative précisera du reste que « *La circonstance que le comportement de l'intéressé et ses propos ne soient pas sans lien avec la pathologie psychiatrique dont il souffre, n'est pas, dans les circonstances de l'espèce, de nature à supprimer tout risque de passage à l'acte mais au contraire de nature à le favoriser, les différentes mesures administratives et thérapeutiques mises en place à sa sortie de prison ayant précisément pour objet de prévenir sa réalisation* ». Ce faisant, l'arrêt n'est ni entaché d'erreur de fait ou d'appréciation.

Enfin, le requérant invoquait une erreur de droit, consistant en une violation de l'article L. 228-6 du code de la sécurité intérieure qui exige de tenir compte « *dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité, des obligations déjà prescrites par l'autorité judiciaire.* ». Ainsi que le relèvent les commentateurs, « *Loin d'être symbolique, cette précision apportée par la loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 vise à renforcer la bonne articulation des mesures administratives et judiciaires dans le domaine de la lutte antiterroriste* » (code de la sécurité intérieure commenté, Dalloz, art. L. 228-6). Le tribunal administratif de Toulouse en déduit que ces dispositions permettent « *l'édiction cumulée des obligations prononcées au titre des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance par l'autorité administrative et de celles éventuellement prescrites par l'autorité judiciaire* ». Cependant, selon l'article L. 228-6 du code de la sécurité intérieure, ce cumul d'obligations doit être nécessaire et proportionné. Le tribunal précise en l'occurrence que l'appréciation doit s'effectuer « *compte tenu des obligations de même nature et poursuivant le même objectif visant à prévenir la commission d'actes de terrorisme qui auraient déjà été prescrites par l'autorité judiciaire* ». Or, si le requérant a déjà été soumis à des obligations de répondre à des convocations, de recevoir des visites du service pénitentiaire d'insertion et de probation, de prévenir de ses changements d'adresse, etc., le tribunal considère « *qu'elles ne sont ni de même nature, ni de même portée et ne poursuivent pas le même objectif* » : les obligations judiciaires visant l'insertion, la probation et le soin, et celles administratives la prévention d'actes de terrorisme. N'ayant pas le même objectif, les juges admettent une mesure analogue qu'est le signalement de changement d'adresse aux autorités sans qu'il n'y ait atteinte au principe de nécessité ni de proportionnalité (pour une confirmation, v. Conseil d'État, réf. 10 janv. 2022, n° 460056). Dès lors, le tribunal administratif en conclut que l'arrêt attaqué n'est pas illégal et prononce le rejet de la requête du demandeur.

**Ce jugement a été confirmé par un arrêt de la cour administrative d'appel de Toulouse du 18 avril 2023 [n°22TL20583](#)**

# PROCEDURE



CAA de TOULOUSE Chambre 2, 19 juillet 2022, [N°20TL21835](#), Agence Régionale de Santé Occitanie/SAS Clinique d'Occitanie C+

## **Pouvoirs et devoirs du juge - Questions générales – Moyens - Exception d'illégalité - Recevabilité.**

Dès lors que le schéma régional de santé fixe les objectifs quantitatifs et qualitatifs de l'offre de soins pour chaque zone délimitée par l'agence régionale de santé, lesquelles concourent à garantir pour chaque activité de soins et équipement matériel lourd la gradation des soins organisée pour ces activités, la continuité des prises en charge et la fluidification des parcours, l'accessibilité aux soins, notamment aux plans géographique et financier, la qualité et la sécurité des prises en charge et l'efficacité de l'offre de soins, l'arrêté portant approbation du schéma régional de santé prévu par l'article L. 1434-3-1 du code de la santé publique doit être regardé comme pris pour l'application de l'arrêté prévu à l'article L.1434-9 du même code portant adoption des zones du schéma régional de santé relatives aux activités de soins, aux équipements matériels lourds et aux laboratoires de biologie médicale. Par suite, l'illégalité de l'arrêté portant adoption des zones peut être utilement invoquée, par voie d'exception, à l'appui du recours tendant à l'annulation de l'arrêté portant approbation du schéma régional de santé.

Comp. CE 28 décembre 2016 N°391358, 400049, Fédération de l'hospitalisation privée, B.

**« La possibilité d'invoquer, par voie d'exception, un arrêté préalable d'adoption des zones »**

**cour administrative d'appel de Toulouse, 19 juill. 2022, n° 20TL21835**

**Clothilde Combes, ATER en Droit public, Université Toulouse Capitole**

Afin d'apprécier si une mesure est prise pour l'application d'une autre, il convient de déterminer si la censure des dispositions faisant l'objet de l'exception d'illégalité pourrait avoir une quelconque incidence sur l'issue du litige. Ainsi que l'écrivait Jean Lessi, il s'agit de procéder à une « *contre-épreuve* » (Concl. s. CE, 31 mars 2017, *A... et autres*, n° 360821). À n'en pas douter, l'arrêt de la cour administrative d'appel de Toulouse du 19 juillet 2022 s'inscrit dans ce raisonnement d'importance et permet de confirmer la possibilité d'invoquer, par voie d'exception, l'arrêté préalable d'adoption des zones.

Le 3 août 2018, le directeur général de l'agence régionale de santé d'Occitanie avait approuvé, par arrêté, le schéma régional de santé de la région Occitanie fixant les objectifs quantitatifs de l'offre de soins des activités interventionnelles sous imagerie médicale, par voie endovasculaire, en cardiologie pour la pratique des actes portant sur les autres cardiopathies de l'adulte dans la zone d'implantation de la Haute-Garonne. La société par actions simplifiée Clinique d'Occitanie avait formé un recours hiérarchique devant la ministre de la santé afin de faire annuler l'arrêté du 3 août 2018. Par une décision implicite, la ministre avait rejeté ce recours. Clinique d'Occitanie demande alors au tribunal administratif de Toulouse d'annuler l'arrêté de la directrice régionale de santé ainsi que la décision implicite de la ministre de la santé. Par un jugement du 2 avril 2020, le tribunal administratif de Toulouse annule l'arrêté du 3 août 2018 ainsi que la décision implicite de la ministre rejetant son recours hiérarchique contre cette décision. Par suite, l'agence régionale de santé demande donc à la cour administrative d'appel de Bordeaux, par une requête enregistrée le 8 juin 2020, d'annuler le jugement du tribunal administratif de Toulouse du 2 avril 2020, soutenant que celui-ci aurait estimé à tort que les objectifs quantitatifs de l'offre de soins fixés en Haute-Garonne par le schéma régional de santé ne s'appuyaient pas sur un diagnostic réalisé en conformité avec les dispositions de l'article R. 1434-4 du code de la santé publique. Le 15 septembre 2020, la cour administrative d'appel de Bordeaux rejette la requête de l'agence régionale de santé d'Occitanie. Par une ordonnance du 16 janvier 2022, le président de la section du contentieux du Conseil d'État attribue à la cour administrative d'appel de Toulouse le jugement de la requête de l'agence régionale de santé, requête par laquelle celle-ci relève appel du jugement du 2 avril 2020.

Pour l'agence régionale de santé en somme, les moyens soulevés par Clinique d'Occitanie en première instance et repris en appel n'étaient pas fondés puisque les dispositions de l'article R. 1434-4 du code de la santé publique n'impliquent pas que l'évaluation des besoins sanitaires doive être intégrée au schéma régional de santé, l'article R.1434-5 prévoyant au contraire qu'elle devait le précéder. Tout ceci pour justifier le maintien des objectifs quantitatifs de l'offre de soin en angioplastie coronaire à quatre implantations en Haute-Garonne et contester, de fait, la carence et le risque de prévalence de la mortalité. Clinique d'Occitanie conclut quant à elle au rejet de la requête, faisant valoir en outre que le schéma régional de santé était insuffisant et que les pièces nouvelles auxquelles se référait l'agence régionale de santé ne constituaient pas le diagnostic, lequel était constitué du seul document qui en portait le nom. Ainsi, il n'y avait pas de corrélation, dans le schéma régional de santé, entre les constats effectués et les objectifs retenus, dont résulterait une erreur manifeste d'appréciation. Par ailleurs, l'arrêté serait entaché d'un vice de procédure résultant, d'abord, de la composition restreinte de la commission chargée de préparer l'avis de la conférence régionale de la santé et de l'autonomie ; de la présence ensuite de membres travaillant au sein des hôpitaux concurrents ne pouvant être impartiaux ; de la méconnaissance, enfin, du délai prévu pour prendre connaissance des documents utiles à la séance. Il serait au surplus entaché d'une erreur de droit en raison de l'absence, à la date de la décision, de la parution du décret précisant les modalités de détermination des objectifs du schéma régional de santé. Enfin, l'arrêté portant approbation du schéma serait illégal en raison de l'illégalité de l'arrêté du directeur de l'agence régionale de santé d'Occitanie n° 2017-4311 du 12 janvier 2018 relatif aux zones du schéma régional de santé, qui aurait méconnu les critères prévus à l'article R. 1434-30 du code de la santé publique.

La cour administrative d'appel de Toulouse devait donc déterminer si le contrôle du juge devait s'exercer à partir du seul schéma régional de santé ou bien s'il était possible, pour le juge, d'en apprécier la légalité à partir des documents ayant servi à l'autorité sanitaire pour élaborer ce dernier. Dans un second temps, la cour administrative d'appel, saisie de l'ensemble du litige par la voie de l'effet dévolutif de l'appel, devait examiner la légalité des autres moyens soulevés par la société.

Le 19 juillet 2022, la cour administrative d'appel estime que le diagnostic réalisé par l'agence régionale de santé avait été réalisé en conformité avec les dispositions de l'article R. 1434-4 du code de la santé publique. Une telle décision s'inscrit dans la continuité des décisions déjà rendues en matière d'annulation des documents de planification sanitaire, le contrôle du juge s'exerçant non seulement sur le schéma régional de santé, mais aussi sur les documents ayant servi à l'autorité sanitaire pour élaborer ce dernier. Cependant, saisie de l'ensemble du litige, la cour a également dû examiner les autres moyens soulevés par Clinique d'Occitanie, tant en première instance qu'en appel. La cour administrative d'appel raisonne ainsi en deux temps. S'il est d'abord question de l'examen du diagnostic initial et de son insuffisance supposée – argument que la cour balaye –, elle procède à un examen substantiel des autres moyens soulevés : le moyen tiré de l'irrégularité de la procédure d'adoption du schéma régional de santé, le moyen tiré de l'erreur de droit, mais surtout celui de la méconnaissance des critères prévus à l'article R. 1434-30 du code de la santé publique. Ce dernier point lui permet alors d'admettre la possibilité d'invoquer, par voie d'exception, l'arrêté préalable d'adoption des zones – une décision attendue du fait des avancées jurisprudentielles récentes.

Le contrôle par le juge des documents de planification sanitaire. La cour administrative d'appel commence par rappeler les exigences de l'article R. 1434-4 du code de la santé publique quant à l'élaboration du schéma régional de santé. Si le schéma régional de santé doit livrer un diagnostic prospectif « *des besoins de santé, sociaux et médico-sociaux et des réponses existantes à ces besoins, y compris celles mises en œuvre dans le cadre d'autres politiques publiques et tenir compte de différentes données notamment celles qu'elles listent* », la cour administrative d'appel précise toutefois qu'elles « *n'exigent pas [...] que l'ensemble des éléments du diagnostic soit inclus dans le schéma, ni que chaque élément soit identifié pour tous les domaines* » (§3). Il est par conséquent possible que le diagnostic prospectif ne « *comporte pas d'analyse des perspectives d'évolution de la situation démographique et épidémiologique, des déterminants de santé et des risques sanitaires, des inégalités sociales et territoriales de santé et de la démographie des professionnels de santé* » (§4). En effet, ces éléments peuvent se trouver dans les pièces du dossier ainsi que dans les pièces produites pour la première fois en appel – par exemple les éléments de diagnostic présentés dans le cadre du groupe de travail, dont les travaux ont servi à élaborer le schéma. La cour administrative d'appel réitère ainsi une jurisprudence constante en matière de contrôle par le juge des documents de planification sanitaire (v. par ex. cour administrative d'appel de Douai, 9 avril 2019, n° 15DA00779).

La possibilité d'invoquer par voie d'exception l'arrêté préalable d'adoption des zones. Si la cour administrative d'appel s'interroge d'abord sur un éventuel vice de procédure ainsi que sur la date de la décision au regard de la parution du décret précisant les modalités de détermination des objectifs du schéma régional de santé, elle écarte rapidement le moyen tiré de l'irrégularité de la procédure d'adoption du schéma régional de santé (§7) et celui tiré de l'erreur de droit (§8). Surtout, l'arrêt de la cour administrative d'appel permet d'admettre la possibilité d'invoquer par voie d'exception l'arrêté préalable d'adoption des zones. Si le Conseil d'État avait déjà considéré que les autorisations faisant application du schéma régional d'orientation sanitaire en sa partie relative aux objectifs de l'offre de soins, et notamment de ses objectifs quantifiés, pouvaient être utilement contestées par des moyens tirés, par voie d'exception, de leur illégalité (Conseil d'État, 19 mai 2021, SAS Imagerie de Clairval, n° 433523), il était alors question de décisions individuelles d'autorisation faisant application du schéma régional d'orientation sanitaire. En l'espèce, si schéma régional de santé fixe les objectifs quantitatifs et qualitatifs de l'offre de soins pour chaque zone délimitée par l'agence régionale de santé, l'arrêté portant approbation du schéma régional de santé prévu par l'article L. 1434-3-I du code de la santé publique doit être regardé comme pris pour l'application de l'arrêté prévu à l'article L. 1434-9 du même code portant adoption des zones du schéma régional de santé (§10). Dès lors, ainsi que le constate la cour, l'illégalité de l'arrêté portant adoption des zones peut être utilement invoquée, par voie d'exception, à l'appui du recours tendant à l'annulation de l'arrêté portant approbation du schéma régional de santé. Une telle solution rappelle sans conteste la ligne initiée par le Conseil d'État dans une décision du 28 décembre 2016 (Conseil d'État, 28 déc. 2016, Fédération de l'hospitalisation privée, n° 391358 et 400049), décision qui dénotait une conception plutôt souple de la notion d'acte pris pour l'application. La cour administrative d'appel a alors dû vérifier que l'implantation de l'activité de cardiologie interventionnelle « [permettait] *une accessibilité territoriale facilitant la prise en charge du plus grand nombre dans des délais conformes aux recommandations scientifiques et [respectait] des seuils réglementaires nécessaires au maintien de la qualité des soins* » (§11), ceci en se fondant non seulement sur le diagnostic de l'agence régionale de santé, mais aussi sur les pièces nouvelles produites en appel. Or l'examen approfondi de ces conditions a permis à la cour d'affirmer que l'agence régionale de santé n'avait pas méconnu les modalités de délimitation des zones définies par les dispositions de l'article R. 1434-30. Puisque l'agence régionale de santé n'avait pas mal apprécié la situation de la zone de la Haute-Garonne, celle-ci était fondée à soutenir que c'était à tort que le tribunal administratif de Toulouse avait annulé l'arrêté du 3 août 2018.

**Jugements - Chose jugée - Chose jugée par la juridiction judiciaire - Chose jugée par le juge pénal.**

Autorité de chose jugée s'attachant à la constatation matérielle des faits mentionnés dans une décision du juge pénal devenue définitive et qui sont le support nécessaire du dispositif – Tous les faits – Absence – Faits pénalement répréhensibles des décisions statuant sur le fond de l'action publique – Absence en l'espèce.

L'autorité de chose jugée appartenant aux décisions des juges répressifs devenues définitives qui s'impose aux juridictions administratives s'attache à la constatation matérielle des faits mentionnés dans le jugement et qui sont le support nécessaire du dispositif, à condition que les faits en litige soient pénalement répréhensibles. Absence en l'espèce s'agissant de l'appréciation d'une entrée sur le territoire français avant l'âge de 13 ans.

[N°2202370 du 30 mai 2022 TA34](#)

Cf. CE, Assemblée, 8 janvier 1971, Ministre de l'intérieur c/ Dame Desamis, n° 77800, p. 19

# SECURITE SOCIALE



CAA de TOULOUSE Chambre 2, 15 septembre 2022, [N°19TL24504](#), SARL CAUSS'AMBU/Caisse Primaire Assurance Maladie du Lot C+

## Relations avec les professions et les établissements sanitaires.

Le délit d'escroquerie réprimé par l'article 313-1 du code pénal comportant les éléments constitutifs des délits de faux et de fraude sanctionnés par les articles L. 377-1 et suivants du code de la sécurité sociale et par l'article 441-1 du code pénal visés par l'article 18 de la convention nationale des transporteurs sanitaires privés prévue à l'article L. 322-5-2 du code de la sécurité sociale publiée au journal officiel du 23 mars 2003, la sanction de déconventionnement prononcée pour une durée de cinq ans n'a pas méconnu l'intention poursuivie par les auteurs de la convention.

Le principe de légalité des délits et des peines, lorsqu'il est appliqué à des sanctions qui n'ont pas le caractère de sanctions pénales, comme en l'espèce le déconventionnement, qui est une sanction administrative, n'impose pas une interprétation littérale de la convention. (1)

(1) Cf CE 28 mars 2011 Caisse d'épargne de Normandie n° 319327

## COMMENTAIRES :

**CAA Toulouse, 15 septembre 2022, Société Causs'Ambu, n° 19TL24504. Contrôle d'une sanction administrative infligée à une société de transport sanitaire : Quand le juge administratif synthétise de récentes évolutions du droit pénal**

**Antoine Oumedjkane, Docteur en droit public de l'Université de Montpellier, ATER à l'Université Toulouse 1 Capitole**

En l'espèce, la société Causs'Ambu exerçait une activité de transport sanitaire pour laquelle elle bénéficiait d'un conventionnement avec la Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) du Lot, lui ouvrant droit à remboursement des prestations par cette dernière. Par un jugement du Tribunal correctionnel de Cahors rendu le 2 novembre 2017, la société, sa gérante ainsi que son mari ont cependant été reconnus coupables de faits d'escroquerie. Ils ont effectivement produit et usé de fausses factures signées à la place des patients transportés dans le but d'obtenir des remboursements, et ce, sur une période de plus de deux ans et demi.

En conséquence, la CPAM du Lot a, par décision du 13 juillet 2018, sanctionné la société d'un déconventionnement pour une durée de 5 ans. La société Causs'Ambu a introduit un recours contre cette décision, exigeant que le juge fasse usage de ses pouvoirs d'injonction pour procéder à son reconventionnement sous astreinte. Voyant ses prétentions intégralement rejetées par le Tribunal administratif de Toulouse, elle a interjeté appel devant la Cour administrative d'appel de la même ville.

Le seul moyen présenté en appel par la société requérante pour critiquer le jugement était simple. Elle soutenait que la durée de déconventionnement prononcée à son encontre n'était pas conforme à l'article 18 de la convention nationale des transporteurs sanitaires privés. Cette stipulation indique que les caisses d'assurance maladie peuvent, en cas de violations des stipulations de l'accord, sanctionner une société de transport sanitaire privé à un déconventionnement avec ou sans sursis, qui ne peut excéder une année. Néanmoins, dans l'hypothèse où l'ambulancier serait condamné sur le fondement de l'article 441-1 du Code pénal, la durée du déconventionnement doit être au moins égale à un an et peut même être définitive. En l'espèce, la condamnation pénale sur laquelle la CPAM du Lot s'était appuyée pour prononcer un déconventionnement d'une durée de 5 années avait été prise sur le fondement de l'article 313-1 du Code pénal qui réprime l'escroquerie, et non pas sur l'article 441-1 du Code pénal qui traite des faits de faux et d'usage de faux. En conséquence, la société estimait que la sanction violait le principe de légalité des délits et des peines.

Pour rejeter le moyen, la Cour administrative d'appel commence, premièrement, par assimiler l'élément matériel du délit d'escroquerie au délit d'usage de faux. L'article 313-1 du Code pénal dispose effectivement que le délit d'escroquerie peut être constitué par la « *manœuvre frauduleuse* » qui vise à tromper une personne physique ou morale dans le but de se voir remettre des valeurs. Elle estime ainsi que les faits d'usage de faux réprimés par l'article 441-1 du Code pénal peuvent caractériser une manœuvre frauduleuse au sens de la disposition précitée. Elle s'appuie, deuxièmement, sur le jugement du Tribunal correctionnel de Cahors qui fait référence à l'envoi à la CPAM du Lot d'une « *facture falsifiée* » ainsi que d'une annexe à la facture qui avait manifestement été contresignée par la gérante. La Cour en conclut alors que la société avait beau avoir été condamnée sur le fondement de l'escroquerie, le fait que le jugement correctionnel ait retenu l'usage de faux en tant que manœuvre frauduleuse permettant de caractériser le délit d'escroquerie, suffit à ce que la sanction ait été prononcée en conformité avec l'article 18 de la convention nationale des transports sanitaires privés. L'affirmation est claire, mais elle renvoie en réalité à un débat doctrinal des plus subtils, qui a été récemment réglé par la Cour de cassation.

Sans trop entrer dans les détails, par trois arrêts rendus le 9 septembre 2020 (v. not. Cass. Crim., 9 sept. 2020, n° 19-84.301), la chambre criminelle a effectivement exclu le concours de qualification de l'usage de faux et de l'escroquerie. Elle a rappelé que l'usage de faux peut constituer une manœuvre frauduleuse au sens du délit d'escroquerie et que, dans ce cas, les infractions sont toutes deux commises par un seul et même fait. Par suite, il n'est pas possible de cumuler ces deux qualifications en vertu du principe *non bis in idem* (en ce sens : Cass. Crim., 15 déc. 2021, n° 21-81.864, § 28). Cet arrêt, même s'il est postérieur au jugement du Tribunal correctionnel de Cahors, permet donc à la Cour de fondre l'usage de faux dans la manœuvre frauduleuse. En résumé, parce que le fait d'user d'un faux a aussi permis d'escroquer, le Tribunal correctionnel de Cahors ne pouvait de toute façon que condamner la société sur le fondement de l'escroquerie.

La juridiction termine son raisonnement en ajoutant que l'interprétation retenue par la CPAM du Lot ne violait pas le principe d'interprétation stricte de la loi pénale, lequel n'implique pas « *une interprétation littérale* » des textes d'incrimination. Sur ce dernier point, il faut encore préciser que, bien loin des débats pénalistes sur les différentes méthodes d'interprétation stricte, le présent litige porte sur une sanction administrative qui ne revêt donc pas le caractère d'une sanction pénale au sens du droit interne. Or, c'est précisément dans ce domaine que le Conseil d'État a admis que le principe de légalité des délits et des peines ne faisait « *pas obstacle à ce que les infractions soient définies par référence aux obligations auxquelles est soumise une personne en raison de l'activité qu'elle exerce, de la profession à laquelle elle appartient ou de l'institution dont elle relève* » (CE, Ass., 7 juillet 2004, *Min. de l'Intérieur c/ M. Boukhalfa*, n° 255136). Si cette jurisprudence est généralement utilisée avec prudence, le choix paraît convaincant et parfaitement justifié en l'espèce pour une raison décisive. Celle-ci tient à ce que retenir *a contrario* une interprétation littérale serait venu priver d'effet l'article 18 de la convention qui vise, avant tout, à ce que les sanctions soient à la hauteur de la gravité des fraudes commises. En ce sens, l'obstacle posé par la référence à l'article 441-1 du Code pénal semble pouvoir – si ce n'est pas devoir – être surmonté en faisant primer l'esprit du texte.

# TRAVAIL EMPLOI



CAA de TOULOUSE Chambre 2, 7 juin 2022, [N°21TL02470](#), M. A./Ministre du travail  
C+

**Licenciements - Autorisation administrative - Salariés protégés - Modalités de délivrance ou de refus de l'autorisation - Modalités d'instruction de la demande - Enquête contradictoire.**

L'article R 2421-1 du code du travail impose à l'inspecteur du travail de procéder à une enquête contradictoire préalable au licenciement d'un salarié protégé. Dès lors que l'inspecteur du travail qui a réalisé l'enquête contradictoire n'était pas territorialement compétent pour la mener, cette irrégularité entache la procédure d'un vice substantiel de nature à entraîner l'illégalité de la décision d'autorisation de licenciement d'un salarié protégé y compris lorsque la décision administrative est prise par le ministre qui a annulé l'autorisation délivrée par l'inspecteur du travail pour l'accorder à nouveau.

Comp. CE 15 février 1991 n° 69035 min des affaires sociales c/ Teulier, B

Cf. CE, Assemblée, 23 décembre 2011, M. Danthony et autres, n° 335033, p. 649.

« Respect du contradictoire et licenciement d'un salarié protégé »

Cour administrative d'appel de TOULOUSE, 2ème chambre, 7 juin 2022, N° 21TL02470, M. JR M. c/ ministre du travail

Valentine VIGNE, Doctorante en droit public, Université Toulouse Capitole

Par un arrêt du 7 juin 2022, la cour administrative d'appel de Toulouse a apporté des précisions sur le respect du contradictoire dans le cadre d'une procédure de licenciement de salariés protégés.

En l'espèce, le requérant, élu en tant que représentant syndical au second collège du comité social économique, a fait l'objet d'une procédure de licenciement pour faute grave. En application de l'article L. 2411-5 du code du travail qui dispose que « *Le licenciement d'un membre élu de la délégation du personnel du comité social et économique, titulaire ou suppléant ou d'un représentant syndical au comité social et économique, ne peut intervenir qu'après autorisation de l'inspecteur du travail* », l'inspectrice du travail a autorisé ce licenciement par une décision du 1<sup>er</sup> avril 2019. Le requérant a contesté cette décision, avec l'exercice d'un recours hiérarchique suite auquel la ministre a annulé la décision du 1<sup>er</sup> avril 2019, au motif que l'inspectrice n'était pas territorialement compétente. Toutefois, la ministre a autorisé le licenciement par une décision du 13 août 2019. Le requérant a alors contesté la décision de la ministre devant le tribunal administratif de Montpellier qui a rejeté sa demande le 29 avril 2021. Le requérant relève donc appel de cette décision devant la cour à laquelle il appartient alors de déterminer la légalité de cette décision.

La cour administrative d'appel de Toulouse a annulé le jugement du 29 avril 2021 ainsi que la décision du 13 août 2019 autorisant le licenciement au motif que la procédure était « *substantiellement viciée* ». En effet, deux éléments relatifs à la procédure viennent à manquer dans cette affaire. D'une part l'incompétence territoriale de l'inspectrice ayant initialement autorisé le licenciement et d'autre part l'absence potentielle d'enquête contradictoire, prévue par l'article R. 2421-4 du code du travail, pour mener à la décision de la ministre autorisant le licenciement.

Pour comprendre la décision de la cour, il convient de garder à l'esprit le caractère fondamental de l'enquête contradictoire dans le cadre du licenciement d'un salarié protégé. Le Conseil d'État a eu l'occasion de le rappeler notamment dans l'arrêt *KPMG* du 8 juin 2015 en indiquant d'abord que « *les salariés légalement investis de fonctions représentatives bénéficient, dans l'intérêt de l'ensemble des travailleurs qu'ils représentent, d'une protection exceptionnelle (...)* » et « *qu'à l'effet de concourir à la mise en œuvre de la protection rappelée ci-dessus (...) l'inspecteur du travail saisi d'une demande d'autorisation de licenciement d'un salarié protégé au titre d'un ou plusieurs mandats représentatifs procède à une enquête contradictoire* » (Conseil d'État, 8 juin 2015, n° 374303, AJDA 2015, p. 2068). Le caractère fondamental de l'enquête a d'ailleurs conduit le Conseil d'État à considérer que l'absence de cette dernière avait eu pour conséquence que « *la décision implicite de l'inspecteur du travail a été prise sur une procédure irrégulière* » (Conseil d'État, 4 décembre 1987, *Société Monoplast*, n°72379).

Dans l'arrêt commenté, la cour indique que « *s'il ne résulte d'aucune disposition législative ou réglementaire, ni d'aucun principe, que le ministre chargé du travail soit tenu de procéder à une enquête contradictoire* », « *il en va toutefois autrement lorsque l'inspecteur du travail (...) n'était pas territorialement compétent pour la mener* ». C'est bien l'incompétence territoriale de l'inspectrice ayant formé la première décision qui rend nécessaire l'existence d'une enquête contradictoire de la part de la ministre, laquelle ne peut être établie.

Ce faisant, le juge administratif a dû se prononcer sur la légalité de la décision. En vertu de la jurisprudence Danthony « *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, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher l'illégalité de 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 (...)* » (CE, ass., 23 décembre 2011, *Danthony*, n°335033, Lebon 649). En l'espèce, le caractère central de l'enquête pour la protection des salariés protégés implique que l'absence de cette dernière « *a substantiellement vicié la procédure* ».

# URBANISME ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE



CAA de TOULOUSE Chambre 1, 12 mai 2022, [N°19TL01569](#), M. E./Commune de Roussillon C+

## Règles de procédure contentieuse spéciales - Pouvoirs du juge

Sursis à statuer en vue d'une régularisation (art. L. 600-5-1 du code de l'urbanisme) -

Vice entachant le bien-fondé du permis – 1°) Principe - Appréciation du caractère régularisable au regard des règles d'urbanisme en vigueur à la date à laquelle le juge statue (1) - Obligation pour le juge de constater, le cas échéant, que le vice a été régularisé, notamment en raison de changements de circonstances de fait intervenus à cette date - 2°) Espèce – Existence d'une servitude de passage à la date à laquelle le juge statue.

1°) L'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme permet au juge, lorsqu'il constate qu'un vice entachant la légalité du permis de construire peut être régularisé par un permis modificatif, de rendre un jugement avant dire droit par lequel il fixe un délai pour cette régularisation et sursoit à statuer sur le recours dont il est saisi. Le juge peut préciser, par son jugement avant dire droit, les modalités de cette régularisation.

S'agissant des vices entachant le bien-fondé du permis de construire, le juge doit se prononcer sur leur caractère régularisable au regard des règles d'urbanisme en vigueur à la date à laquelle il statue et constater, le cas échéant, qu'au regard de ces règles, le permis ne présente pas les vices dont il était entaché à la date de son édiction, notamment en raison de changements de circonstances de fait intervenus à cette date.

2°) L'existence d'une servitude de passage, reconnue par jugement du tribunal judiciaire, a régularisé le permis de construire au regard des règles d'urbanisme à présent en vigueur, exigeant que pour être constructible un terrain ait accès à la voie publique, qui, en l'espèce, n'étaient pas différentes sur le fond de celles en vigueur à laquelle le permis de construire avait été accordé.

(1) Cf. CE, 3 juin 2020, SCI Alexandra, n°420736. CE, 2 octobre 2020, M. Barrieu, n° 438318.

**Règles générales d'utilisation du sol - Règles générales de l'urbanisme - Prescriptions d'aménagement et d'urbanisme - Régime issu de la loi du 9 janvier 1985 sur la montagne - Règle d'urbanisation en continuité – Notion de continuité.**

Urbanisation en zone de montagne – Extension d'une zone d'activités économiques ne se situant pas elle-même en continuité : Absence de continuité de l'urbanisation. (1)

1) N'est pas conforme à l'article L.122-5 du code de l'urbanisme, l'extension d'une zone d'activités économiques existante qui ne se situe pas elle-même en continuité d'un bourg, village, hameau, groupe de constructions traditionnelles ou d'habitations existants.

2) Le conseil de la communauté de communes Cœur de Lozère a approuvé le programme d'équipements publics de la zone d'aménagement concertée du Causse d'Auge devant être réalisée en continuité de la zone d'activités économiques déjà existante du Causse d'Auge sur le territoire de la commune de Mende classée en zone de montagne. Cette zone d'activités économiques ne constituant pas elle-même un bourg ou un autre type de construction mentionné à l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme et ne se situant pas elle-même en continuité avec un bourg, un village, un hameau, un groupe de constructions traditionnelles ou habitations existants, la délibération de la communauté de communes Cœur de Lozère méconnaît l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme relatif à la règle d'urbanisation en continuité dans les zones de montagne.

**Procédures d'intervention foncière - Opérations d'aménagement urbain - Zones d'aménagement concerté (ZAC) - Plan d'aménagement de Zone - Règles d'urbanisme opposables au PAZ.**

Réalisation d'une ZAC - Programme des équipements publics du PAZ - Applicabilité de la règle de continuité de l'urbanisation en zone de montagne : Oui (2)

1) L'article L.122-5 du code de l'urbanisme relatif à la continuité de l'urbanisation en zone de montagne est opposable à la délibération approuvant le programme d'équipements publics d'une ZAC.

2) Le conseil de la communauté de communes Cœur de Lozère a approuvé le programme d'équipements publics de la zone d'aménagement concertée du Causse d'Auge devant être réalisée en continuité de la zone d'activités économiques déjà existante du Causse d'Auge sur le territoire de la commune de Mende classée en zone de montagne. Cette zone d'activités économiques ne constituant pas elle-même un bourg ou un autre type de construction mentionné à l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme et ne se situant pas elle-même en continuité avec un bourg, un village, un hameau, un groupe de constructions traditionnelles ou d'habitations existants, la délibération de la communauté de communes Cœur de Lozère méconnaît l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme relatif à la règle d'urbanisation en continuité dans les zones de montagne.

(1) Comp. avec CE, 2018-07-11 n° 410084 pour l'extension de l'urbanisme dans les communes littorales

(2) Rappr. avec CAA de Nantes 2019-01-11 n° 17NT03556 pour l'opposabilité de la loi littoral à la délibération approuvant le programme d'équipements publics d'une ZAC.

## Plans d'aménagement et d'urbanisme - Schémas de cohérence territoriale – Contenu

1) Pour apprécier, au sens et pour l'application de l'article L. 141-5 du code de l'urbanisme, le respect exigé au sein du schéma de cohérence territoriale (SCOT) entre les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et le document d'orientation et d'objectifs (DOO), 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 document d'urbanisme, si les orientations dans l'organisation de l'espace et les conditions de développement définies par le document d'orientation et d'objectifs ne contraignent pas les orientations générales et objectifs que les auteurs du document ont définis dans le projet d'aménagement et de développement durables, compte tenu de leur degré de précision.

2) DOO du SCOT prévoyant, dans le cadre notamment d'un objectif de préservation des espaces agricoles défini par le PADD, un site d'implantation périphérique destiné à accueillir des équipements commerciaux sur une surface de 23,5 hectares, situé au sein d'espaces agricoles à fort potentiel. Ce choix d'implantation commerciale ne contredit pas les orientations du PADD au regard des objectifs de développement économique du territoire intercommunal sur ce secteur à fort enjeu et de l'important gisement de terres agricoles au sein du périmètre du SCOT.

1. Rapp., s'agissant des modalités de contrôle par le juge de l'exigence de cohérence du projet d'aménagement du PLU avec son règlement, CE, 30 mai 2018, Commune de Sète, n° 408068, aux Tables.

### COMMENTAIRES :

**TA Montpellier, 4 mars 2021, Asso. SOS Lez Environnement, n° 1902936**

**François Barloy, Maître de conférences en droit public, Université de Montpellier (CREAM)**

*Légalité des documents d'urbanisme – Droit de l'aménagement commercial - Violation directe de la loi (articles L.141-16 et L.141-17 du code de l'urbanisme) par le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) attaqué : NON – Articulation entre les différents documents composant le dossier de SCOT : non-respect par le Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO) des orientations du Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) : NON – Rejet de la requête.*

La décision commentée s'inscrit dans le répertoire classique de la mise en œuvre jurisprudentielle du droit écrit des documents d'urbanisme. Le juge administratif de l'annulation s'y prononce, à la demande des requérants, d'une part sur la légalité de l'articulation entre le document visé par la requête et les objectifs qui lui sont assignés par le code de l'urbanisme, et d'autre part, sur la légalité de l'articulation interne au document touchant au point précis du respect par le Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO) du SCOT des orientations du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) du même SCOT.

Par une requête enregistrée le 11 juin 2019, l'association « SOS Lez Environnement » saisissait le Tribunal administratif de Montpellier d'un recours en annulation de la délibération du 8 janvier 2019 par laquelle le conseil communautaire de la communauté de communes du Grand Pic Saint-Loup a approuvé le SCOT « Pic Saint-Loup Haute Vallée de l'Hérault » ; demande d'annulation toutefois limitée aux dispositions de ladite délibération relatives au secteur d'implantation périphérique (SIP) dit « Oxylane » destiné à accueillir des grandes surfaces commerciales de ce groupe d'entreprises de la grande distribution spécialisées dans les articles de sport et de loisirs ; l'association attaquait par la même requête la décision du 26 mars 2019 rejetant son recours gracieux préalable.

Au soutien de ce recours l'association demanderesse articulait deux moyens de légalité interne qui, pour constituer des figures imposées de ce type de contentieux, n'en sont pas moins toujours renouvelés à la mesure de la sophistication casuistique de leur examen par le juge de l'excès de pouvoir. Examen circonstanciel, propre à chaque cas d'espèce qui ne laisse pas d'affecter le contentieux des documents d'urbanisme d'une indéniable incertitude – voire insécurité – juridique.

1. Le premier moyen relève de la violation directe de la loi – en l’espèce la violation par le SCOT approuvé des articles L.141-16 et L.141-17 du code de l’urbanisme au regard de l’objectif de consommation économe de l’espace.

Problématique de la violation directe de la loi, si simple, si évidente lorsqu’elle s’inscrit dans le cadre d’un contrôle juridictionnel abstrait « de norme à norme » ; problématique infiniment plus complexe en droit des documents d’urbanisme dès lors qu’elle conduit nécessairement le juge à opérer un contrôle concret et circonstanciel. Lequel justifie son appréhension et son analyse au moyen des catégories classiquement employées pour mesurer le degré du contrôle du juge de l’excès de pouvoir sur les faits : contrôle minimum avec jeu de l’erreur manifeste d’appréciation, contrôle normal, contrôle maximum...

Les raisons de fond en sont connues : le fait que nombre de documents d’urbanisme, dits prospectifs ou stratégiques, contiennent davantage d’orientations ou d’objectifs vers lesquels les auteurs des documents subordonnés doivent tendre que de prescriptions que ces derniers devraient respecter ; le fait aussi que, pour cette même raison, l’articulation entre les différentes strates normatives du droit de l’urbanisme répond à l’exigence d’une souple compatibilité plutôt qu’à celle d’une stricte conformité...

Cela laisse une très large place à la liberté d’appréciation de l’administration active qui élabore le document d’urbanisme d’abord, au juge administratif de l’annulation appelé à se prononcer sur la légalité dudit document ensuite. Le souci d’éviter tout arbitraire, tant de la part de l’administration active que du juge de la légalité lui-même, conduit ce dernier à nourrir son appréciation du rapport d’articulation entre les normes du faisceau le plus étoffé possible d’éléments circonstancielles propres au cas d’espèce.

C’est précisément ce que fait le juge de Montpellier dans le 4<sup>e</sup> considérant du jugement commenté en introduisant son calcul d’hectares comparé et mesuré dans le temps par la rituelle et caractéristique formule « *il ressort des pièces du dossier...* ».

Il peut être observé que, pour être étayé par des éléments concrets et objectifs, ce contrôle juridictionnel n’en reste pas moins un contrôle de la pertinence et de la suffisance des moyens prévus par le document d’urbanisme pour tendre vers l’objectif de consommation économe de l’espace. À ce titre il y a une grande part d’incertitude et les annulations sont rares et remarquables telle la spectaculaire annulation, pour des motifs relevant de cet objectif, du Plan Local d’Urbanisme intercommunal (PLUi) de la Métropole de Toulouse<sup>1</sup>.

Il devrait à l’avenir en être très différemment des documents d’urbanisme prochainement « climatisés » en application de la loi du 22 août 2021 qui érige l’objectif Zéro Artificialisation Nette (ZAN) en véritable obligation de résultat. Rigoureuse objectivité de la calculatrice à laquelle seront soumis les documents, pour reprendre l’expressive image de Pierre Soler-Couteaux et Jean-Philippe Strebler<sup>2</sup> dont il est toutefois permis de douter du réalisme et de l’effectivité de sa mise en œuvre.

S’agissant particulièrement de l’implantation des grandes surfaces commerciales, la loi Climat et Résilience a réécrit l’article L. 752-6 du code de commerce en instaurant une interdiction de principe de créer de nouvelles surfaces commerciales sur des parcelles non artificialisées, disposition précisée par le décret n° 2022-1312 du 13 octobre 2022 qui prévoit notamment des possibilités de dérogations.

La perplexité (sinon l’hostilité) des élus locaux<sup>3</sup>, responsables de l’élaboration des documents d’urbanisme, à l’égard de l’objectif ZAN posé par la loi « Climat et Résilience » est telle et se nourrit d’une argumentation évidemment convaincante (entre autres très nombreux arguments : impossibilité de concilier l’indispensable production de logements, notamment de logement sociaux, ou encore les nécessités de la réindustrialisation avec l’interdiction d’artificialiser le moindre centimètre carré de terrain naturel, alors que les friches sont insuffisantes, voire inexistantes dans certains secteurs et que leur reconversion représente un coût considérablement plus élevé que la réalisation d’un nouveau lotissement...) que l’on peut s’avancer à prédire de considérables aménagements de cette réforme majeure avant même le début de son application. Le Sénat, qui n’avait pas voté les dispositions faisant de l’objectif ZAN une obligation de résultat, travaille à des propositions de loi à cette fin.

---

<sup>1</sup> TA Toulouse, 30 mars 2021, *Le Collectif des Riverains de l’avenue de la République et de la route de Toulouse à Cornebarrieu et autres*, req. n°1902329 et 40 autres requêtes... , annulation sans effet différé (TA de Toulouse, 20 mai 2021), jugement confirmé par CAA de Bordeaux, 15 février 2022, req. n°21BX02287 et n°21BX02288.

<sup>2</sup> P. Soler-Couteaux, J.-Ph. Strebler. « Les documents d’urbanisme à l’épreuve du zéro artificialisation nette : un changement de paradigme », *Revue de Droit Immobilier*, oct. 2021, pp. 512 et sq.

<sup>3</sup> Les deux importants décrets en date du 29 avril 2022 relatifs à l’objectif ZAN ont fait l’objet d’un recours en annulation déposé le 22 juin 2022 devant le Conseil d’État par l’Association des Maires de France (AMF).

II- Le second moyen fait appel à un raisonnement juridique et à une méthodologie du juge administratif de la légalité très comparables à ceux observés dans le cadre de l'examen du premier moyen. Il s'agit encore de confronter deux dispositifs normatifs, l'un devant respecter l'autre dans une articulation contraignante relativement souple. Le schéma général est ainsi identique.

La différence majeure consiste en ce que l'articulation dont il est ici question ne s'observe pas entre les différents échelons de la pyramide de Kelsen propre au droit de l'urbanisme mais au sein même d'un seul et unique document d'urbanisme, en l'espèce le SCOT.

Comme tous les documents d'urbanisme, le SCOT est effectivement un document composite.

En l'état du droit positif réglementaire « de terrain », il se compose d'un rapport de présentation, d'un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) et d'un Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO)<sup>4</sup>.

S'agissant de l'articulation, interne au SCOT, de ces différents éléments entre eux, l'association requérante tentait en l'espèce de démontrer et de faire juger que le DOO - du SCOT - ne respectait pas les orientations du PADD – du même SCOT.

L'article L.141-5 du code de l'urbanisme dans sa rédaction applicable au cas d'espèce impose en effet au DOO une obligation de respect des orientations définie par le PADD.

Obligation de respect très comparable à l'obligation de cohérence, également intra-documentaire, qui gouverne l'articulation du règlement du Plan Local d'Urbanisme (PLU) et du PADD du même PLU<sup>5</sup>.

Tellement comparable que la méthodologie mise en œuvre par le juge administratif de la légalité pour apprécier cette obligation de respect est exactement la même que celle qu'il applique pour apprécier l'obligation de cohérence interne du PLU posée par l'article L. 151-8.

Il suffit pour s'en convaincre de comparer le 6<sup>e</sup> considérant de la décision commentée : « (...) *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 document d'urbanisme, si les orientations dans l'organisation de l'espace et les conditions de développement définies par le document d'orientation et d'objectifs ne contrarient pas les orientations générales et objectifs que les auteurs du document ont définis dans le projet d'aménagement et de développement durables, compte tenu de leur degré de précision* » au considérant de principe figurant notamment dans la décision du Conseil d'État du 30 mai 2018 *Cne de Sète*, req. n°408068, reproduit dans les décisions du juge administratif en matière d'appréciation de la cohérence interne du PLU : « *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 document d'urbanisme, si le règlement ne contrarie pas les orientations générales et objectifs que les auteurs du document ont définis dans le projet d'aménagement et de développement durables, compte tenu de leur degré de précision.* »

Faisant application de cette méthodologie, le juge administratif se livre à un examen très concret des circonstances de l'espèce qu'illustrent les très étoffés considérants 7 à 10 du jugement commenté.

Une dernière remarque à ce propos. Il apparaît que nonobstant ce qu'affirme le Conseil d'État dans une autre décision en matière de cohérence interne du PLU<sup>6</sup>, le rapport de cohérence interne au document d'urbanisme est très proche du rapport de compatibilité entre les documents d'urbanisme et, par suite, les méthodologies déployées par le juge administratif pour exercer le contrôle de légalité de ces articulations sont très semblables.

Ici encore la comparaison des considérants de principe est éclairante.

---

<sup>4</sup> L'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des Schémas de Cohérence Territoriale, laquelle énonce le droit positif législatif national destiné à être traduit en droit positif réglementaire local « sur le terrain », mais très progressivement, dispose qu'à l'avenir les dossiers de SCOT se composeront d'un Projet d'Aménagement Stratégique (PAS), d'un Document d'Orientations et d'Objectifs (DOO) et d'annexes.

<sup>5</sup> Art. L.151-8 c. urba.

<sup>6</sup> CE, 2 oct. 2017, *Montpellier Méditerranée Métropole et Cne de Lattes*, req. n° 398323 qui souligne la différence qui existerait entre la notion de compatibilité inter-documentaire et la notion de cohérence intra-documentaire, cette dernière devant s'entendre plus strictement que le « *simple rapport de compatibilité* ».

Ainsi au considérant n° 4 de la décision précitée : « *Contrairement à ce que soutiennent les requérantes, ces dispositions ne se bornent pas à prévoir un simple rapport de compatibilité entre le règlement et le projet d'aménagement et de développement durable du plan local d'urbanisme.* »

Ainsi le Conseil d'État énonce-t-il dans sa décision du 18 décembre 2017, *Regroupement des Organismes de Sauvegarde de l'Oise (ROSO)* req. n°395216 en son 4<sup>e</sup> considérant : « (...) pour apprécier la compatibilité d'un plan local d'urbanisme avec un schéma de cohérence territoriale, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert en prenant en compte l'ensemble des prescriptions du document supérieur, si le plan ne contrarie pas les objectifs qu'impose le schéma, compte tenu des orientations adoptées et de leur degré de précision, sans rechercher l'adéquation du plan à chaque disposition ou objectif particulier ».

Toutes les subtilités de la casuistique ne pourront interdire de constater que la seule distinction réellement identifiable entre les rapports d'articulation internes ou externes gouvernant les documents d'urbanisme se situe entre le rapport de stricte conformité d'une part et, d'autre part, le large éventail des autres types de rapport qualifiés au gré de l'inspiration terminologique du législateur de compatibilité, prise en compte, cohérence, respect...

Réellement identifiable parce que le rapport de stricte conformité ne laisse aucune marge d'appréciation à l'auteur de la norme subordonnée qui ne peut s'écarter d'un iota des prescriptions énoncées par la norme supérieure, et partant, prive également le juge de la légalité de toute liberté d'appréciation ; là où, inversement, les autres rapports d'articulation, externes ou internes, laissent une liberté à l'auteur de la norme subordonnée, liberté dont les bornes ne peuvent être abstraitement et objectivement énoncées mais se trouvent nécessairement dans la réalité concrète, complexe et diversifiée des circonstances de l'espèce laissée à l'appréciation de l'administration active d'abord, du juge administratif de la légalité ensuite dans l'éventualité de sa saisine. Les diverses fonctions plus ou moins prescriptives ou stratégiques assignées par le législateur aux différents documents et, parfois, ensemble au même document (le cas du SCOT est symptomatique à cet égard) jouent également, et en premier lieu, un rôle majeur dans cette appréciation.

Dans ces conditions, prétendre tracer des frontières objectivement repérables entre compatibilité, cohérence, prise en compte ou respect relève certainement de l'illusion.

Au cas d'espèce, le juge de Montpellier n'ayant relevé aucune contradiction ni entre le SCOT querellé et les dispositions législatives invoquées, ni entre le DOO dudit SCOT et le PADD du même document, rejette la requête en annulation de l'association demanderesse.

## **TRIBUNAL ADMINISTRATIF de MONTPELLIER Chambre 1, 16 septembre 2021, N°1906946 Association des riverains et amis du Grand Travers et autres C+**

### **Règles générales d'utilisation du sol - Règles générales de l'urbanisme - Prescriptions d'aménagement et d'urbanisme - Régime issu de la loi du 3 janvier 1986 sur le littoral.**

Préservation des espaces remarquables (art. L. 121-23 et R. 121-24 du code de l'urbanisme) – Notion d'aménagement léger pouvant être implanté dans un espace remarquable (art. L. 121-24 et R. 121-25 du code de l'urbanisme) – Possibilité d'accorder des concessions de plage – Illégalité.

1) Les secteurs dits « La Motte du Couchant » et « Les plages du Grand Travers » de la commune de la Grande-Motte recouvrent un vaste espace naturel composé de dunes et d'une plage sableuse présentant un intérêt écologique pour la faune et la flore et sont au nombre des espaces dont l'article L. 121-23 exige la préservation.

2) Illégalité du refus d'abroger le règlement du plan local d'urbanisme de la Grande-Motte autorisant au sein de cet espace remarquable « les aménagements, équipements et constructions réalisées dans le cadre des concessions de plage » au regard de la liste limitative des aménagements légers définie par les dispositions de l'article R. 121-25 du code de l'urbanisme, dans leur rédaction issue de la loi Elan du 23 novembre 2018 et du décret n° 2019-482 du 21 mai 2019.

## COMMENTAIRES :

**TA Montpellier, 30 septembre 2021, Assoc. des riverains et amis du Grand Travers et autres, n° 1906946. Du devenir des « paillotes » sur les plages naturelles constituant des espaces remarquables**

**Nelly Sudres, Maître de conférences en droit public, Université de Montpellier (CREAM)**

Alors que le décret « plage » (D. n° 2006-608, 26 mai 2006 codifié aux art. R. 2124-13 et s. CGPPP) a mis en place un régime plus strict en matière de concession de plage – notamment en terme de densité maximale et de limitation de la durée annuelle d’exploitation de la plage – la décision commentée restreint encore l’exploitation économique des plages qualifiées d’espaces remarquables.

Excédés par les nuisances notamment sonores générées par l’activité des « paillotes de plage » de la partie occidentale du littoral Grand-Mottois dans le cadre des sous-concessions de plage conclues entre le concessionnaire initial prioritaire – la commune – et les sous-traitants exploitant une partie du service public balnéaire (art. R. 2124-14 CGPPP), des associations et habitants ont saisi le tribunal administratif de Montpellier afin d’obtenir l’abrogation du plan local d’urbanisme (PLU) en tant qu’il autorise dans les secteurs concernés « *les aménagements légers (...) réalisés dans le cadre des concessions de plage* ».

Cherchant probablement une solution plus pérenne que celle qu’aurait pu offrir la voie de la contestation de la carence du maire à faire usage de ses pouvoirs de police administrative en vue d’assurer la tranquillité publique (CE, 7 juill. 1993, n° 139329 ; CE, 21 janv. 1994, n° 120043), les requérants se sont fondés sur le régime protecteur des espaces remarquables du littoral pour contester les prescriptions du PLU, sans attendre le renouvellement des concessions les fondant.

Afin de préserver l’état naturel de la plage, en dehors de la période touristique, ainsi que de garantir son usage libre et gratuit par le public, seuls sont autorisés les équipements démontables ou transportables et dont la localisation et l’aspect « *doivent respecter le caractère des sites et ne pas porter atteinte aux milieux naturels* » (art. R. 2124-16, al. 3, CGPPP ; art. L. 321-9 C. env. ; CAA Marseille, 29 juin 2017, n° 15MA04890). De plus, la période annuelle de maintien des équipements en lien avec l’exploitation est, en principe, limitée à 6 mois (art. R. 2124-17 et -19 CGPPP). Les caractères démontable et temporaire des aménagements réalisés dans le cadre du droit des concessions de plage ne leur assurent néanmoins pas d’être dispensés de permis de construire (en application de la dérogation des art. L. et R. 421-5 C. urb.). Ainsi, l’installation des « paillottes » nécessite, en principe, l’obtention d’un tel document (CE 18 juill. 2012, n° 360789) qui a été, en l’espèce, facilitée par les prescriptions accueillantes du PLU de la Grande-Motte. Toutefois, la circonstance qu’une décision individuelle relative à l’occupation des sols respecte les prescriptions du PLU ne suffit pas à assurer sa légalité au regard des dispositions spécifiques au littoral et notamment celles relatives à la protection des espaces remarquables.

Ainsi, les associations requérantes ont exercé un recours en excès de pouvoir contre le refus implicite d’abroger les dispositions du PLU adopté en 2017 et contrevenant, selon elles, aux articles du code de l’urbanisme assurant la conservation des sites remarquables (art. L. 121-23 et s. C. urb.). Elles contestent donc la légalité de certaines des prescriptions de ce document de portée règlementaire dont l’appréciation, dans le cadre de conclusions aux fins d’annulation du refus de l’abroger, se limite à la légalité des règles qu’il fixe, à la compétence de son auteur et à l’existence d’un détournement de pouvoir, au regard des règles applicables à la date de la décision du juge (CE, Ass., 19 juill. 2019, n° 424216).

Afin d’examiner la légalité des règles du PLU de la Grande-Motte au regard des exigences posées par la loi Littoral, le juge devait, au préalable, établir le caractère d’espaces remarquables des zones concernées (CE, 13 nov. 2002, n° 219034 ; CE, 3 sept. 2009, n° 306298).

Le tribunal commence par souligner que l’espace visé a été « *identifié comme un espace remarquable par la carte annexée au SCOT [schéma de cohérence territoriale] du Pays de l’Or* ». Le juge doit, effectivement, tenir compte des prescriptions de ce document dans l’appréciation de la compatibilité du PLU au regard des dispositions du code de l’urbanisme particulières au littoral (CE, 28 sept. 2020, n° 423087 ; CAA Marseille, 28 oct. 2021, n°19MA03653). Pour caractériser les secteurs en question comme sites remarquables, il s’appuie sur un faisceau d’indices. Le fait que ce vaste espace naturel composé de dunes et d’une plage sableuse (CE, 12 mars 2007, préc.) soit situé à l’intérieur des périmètres de protections ZNIEFF et Natura 2000 est pris en compte sans toutefois pouvoir suffire car, la jurisprudence exige que l’appréciation se fonde sur l’intérêt écologique de la zone et ses caractéristiques propres au regard des critères définissant les espaces remarquables (CE, 3 sept. 2009, n° 306298). Ainsi, l’espace concerné en l’espèce « *est identifié comme constituant une zone humide et un réservoir de biodiversité par le schéma régional de cohérence écologique* » (V. dans le même sens : CE, 30 avr. 1997, n° 158945), cette zone « *est restée à l’état naturel et n’est pas enserrée dans une zone déjà urbanisée, nonobstant la présence au Nord (...) de la route*

départementale 59 longeant le littoral » (V. dans le même sens : CAA Marseille, 5 juin 2003, n° 00MA1901 ; CAA Bordeaux, 27 févr. 2003, n° 98BX00791) et forme une unité paysagère cohérente avec la zone 1N qu'elle prolonge et qui est « classée par le PLU en « zone destinée à assurer la sauvegarde des sites naturels, espaces remarquables et coupures d'urbanisation » » (V. dans le même sens : CE, 30 mai 2018, n° 408068 ; CAA Nantes, 7 juin 2019, n° 18NT02340). Le juge en conclut que « compte tenu de ses richesses écologiques, cette zone doit être regardée comme un espace remarquable ».

Une fois établi le caractère remarquable du site, le tribunal devait s'assurer de la préservation par le PLU de la Grande-Motte des espaces remarquables où ne sont autorisés, en dehors des exceptions qu'il fixe, que des aménagements légers « nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public, et [sous réserve] qu'ils ne portent pas atteinte au caractère remarquable du site » (art. L. 121-24 et s. C. urb.). La circulaire n° 2005-57 du 15 septembre 2005 précise que le caractère léger doit s'apprécier au regard de la hauteur, du volume, du rapport hauteur/emprise au sol, de la taille de la construction, notamment au regard des dimensions du site. Ainsi, la réalisation d'une aire de jeux et de sport « ne peut être regardée comme un aménagement léger » (CE, 20 oct. 1995, n° 151282). Sans surprise, le juge montpelliérain censure le règlement du PLU admettant, dans les zones concernées, de manière trop large et vague, « les aménagements (...) réalisés dans le cadre des concessions de plage » sans en limiter l'emprise au sol et en « autoris[ant] par ailleurs une hauteur maximum de 5,5 mètres ». Et ce, quand bien même le règlement pose comme « condition que leur localisation et leur aspect ne dénaturent pas le caractère des sites, (...) ne portent pas atteinte à la préservation des milieux ».

En outre, à supposer que les aménagements projetés soient considérés comme légers, ils doivent pour être autorisés, respecter un critère finaliste, c'est-à-dire être nécessaires à l'ouverture au public, à la gestion ou à la valorisation du site. Ainsi, le juge d'appel marseillais a pu invalider un projet d'installation d'un module de bar-restaurant démontable de 18 m<sup>2</sup> « qui n'est pas lié à l'hygiène et à la sécurité (...) des baigneurs » (CAA Marseille, 30 sept. 2013, préc.) ou encore l'autorisation municipale d'installation « d'abris démontables à usage de buvette, de restauration légère » car « la restauration n'est pas au nombre des activités relevant des aménagements » (CAA Marseille, 8 nov. 2005, préc.).

Ainsi, tant l'exigence du caractère léger des aménagements que la condition tenant à leur finalité fondent l'illégalité des prescriptions du PLU de la Grande-Motte autorisant, sans distinction, les équipements réalisés dans le cadre de l'exploitation des plages. Les dispositions de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) sont venues confirmer l'interdiction de principe des installations du type « paillotes » dans les espaces remarquables. Sont seuls autorisés les aménagements légers « dont la liste limitative et les caractéristiques sont définies par décret en Conseil d'État » (art. L. 121-24 C. urb. ; liste fixée à l'art. R. 121-5 C. urb. par le décret n° 2019-482 du 21 mai 2019 et mentionnant notamment les équipements démontables liés à l'hygiène et à la sécurité, les aires de stationnement ou encore les constructions exigeant la proximité immédiate de l'eau liés aux activités traditionnellement implantées dans les zones de pêche et de cultures marines). Il en ressort que les aménagements liés aux concessions de plage ne rentrent, en principe, dans aucune des catégories règlementaires prévues. À la défense de la commune de la Grande-Motte soutenant la légalité de son PLU adopté avant l'entrée en vigueur de ces dispositions, le tribunal juge, en application de la jurisprudence *Association des Américains accidentels*, que « cette circonstance est sans incidence sur la légalité du refus d'abrogation en litige, qui s'apprécie au regard des règles applicables à la date à laquelle le juge statue ». Toutefois, dans la mesure où les prescriptions du PLU étaient illégales à la date de son adoption car trop accueillantes en matière d'aménagements balnéaires sur des zones devant être retenues comme espaces remarquables, il aurait été bienvenu qu'il souligne que la loi ELAN et son décret d'application n'ont fait que confirmer cette illégalité.

La commune soutenait, enfin, que depuis l'entrée en vigueur du décret « plage », « les constructions et installations liées à une concession peuvent être situées dans un espace remarquable ». Mais, si le décret prévoit de soumettre le projet de concession pour avis à la commission départementale compétente en matière de nature, paysages et sites lorsqu'il est situé dans un espace remarquable (art. R. 2124-26 CGPPP), c'est sans préjuger de la conformité des aménagements qui pourraient y être réalisés au regard des dispositions à valeur législative du code de l'urbanisme (V. en ce sens : CAA Marseille, 30 sept. 2013, n° 11MA00434).

Le tribunal administratif enjoint donc à la commune de la Grande-Motte d'inscrire à l'ordre du jour du conseil municipal la question de l'abrogation de la délibération approuvant le PLU en tant qu'il classe les secteurs visés en zone 2N.

Sauf à ce que le pouvoir normatif intègre expressément les aménagements légers liés aux diverses activités des conventions d'exploitation de plage, la qualification d'espace remarquable des sites concernés constituera un enjeu majeur pour le devenir des « paillotes de plage ».

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF de MONTPELLIER Chambre 1, 13 juillet 2022, [N°1905910](#) M. et Mme K./Association pour la jeunesse/Commune de Montpellier C+**

**Règles générales d'utilisation du sol - Règles générales de l'urbanisme - Modalités d'application des règles générales d'urbanisme.**

- 1) Pour l'application des dispositions de l'article R. 151-44 du code de l'urbanisme, les auteurs d'un plan local d'urbanisme peuvent minorer les obligations de stationnement, dans le respect de la règle de plafonnement fixée aux articles L. 151-35 et L. 151-36 du code de l'urbanisme s'agissant des constructions destinées à l'habitation situées à moins de cinq cents mètres d'une gare ou d'une station de transport public guidé ou de transport collectif en site propre, ou en dehors de tout plafonnement pour les constructions destinées à un usage autre que d'habitation, seulement lorsque la qualité et les conditions de desserte par les transports publics réguliers présentent un caractère suffisamment certain, dans leur principe comme dans leur échéance de réalisation.

[N°1905910 du 4 novembre 2021 TA34](#)

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF de TOULOUSE Chambre 3, 29 mars 2022, [N°1905305](#), M. et Mme K./Commune de Fenouillet C+**

**Permis de construire - Nature de la décision - Octroi du permis.**

**Règles de procédure contentieuse spéciales - Pouvoirs du juge.**

Sursis à statuer en vue de la régularisation d'une autorisation d'urbanisme (art. L. 600-5-1 du code de l'urbanisme) - Jugement avant dire-droit ayant sursis à statuer sur le fondement de ces dispositions au motif que le signataire de l'arrêté octroyant le permis de construire était incompétent pour signer cet acte - Production, à la suite de ce jugement avant-dire droit d'un dossier de demande de permis de construire modificatif dont l'objet ne porte pas sur la régularisation de ce vice et ayant donné lieu à un permis de construire modificatif tacite – Régularisation – Absence.

Par son jugement avant-dire droit, le tribunal avait retenu le moyen tiré de l'incompétence du signataire de l'arrêté accordant le permis de construire initial en indiquant que ce vice pouvait être régularisé.

En réponse à ce jugement avant dire-droit, le pétitionnaire s'est borné à produire un dossier de demande de permis de construire modificatif portant exclusivement sur la densification de la végétation, le remplacement de trois magnolias par trois chênes à feuilles de saule et la plantation d'un chêne supplémentaire.

L'intervention, sur le fondement de ce dossier de demande qui n'avait pas pour objet de régulariser le vice d'incompétence, d'un permis de construire modificatif tacite, n'a pas été de nature, en l'espèce, à purger ce vice et ne peut être regardée comme une mesure de régularisation au sens des dispositions de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme.

- (2) Cf. CE, 2 février 2004, SCI La fontaine de Villiers, n° 238315, T. p. 914

Nota : jugement frappé d'un pourvoi en cassation sous le n° 463230

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF de TOULOUSE Chambre 3, 8 avril 2022, [N°1902355](#), Association Cœur de Cépet/Commune de Cépet C+**

**Permis de construire - Nature de la décision - Octroi du permis.**

**Règles de procédure contentieuse spéciales - Pouvoirs du juge.**

Sursis à statuer en vue de la régularisation d'une autorisation d'urbanisme (art. L. 600-5-1 du code de l'urbanisme) - Jugement avant dire-droit ayant sursis à statuer sur le fondement de ces dispositions au motif que le permis de construire attaqué méconnaissait les règles de hauteur prévues par le plan local d'urbanisme - Production, à la

suite de ce jugement avant-dire droit d'un mémoire en défense de la commune se bornant à indiquer qu'une modification ultérieure du plan local d'urbanisme a modifié les règles de hauteur de telle sorte que la construction litigieuse ne la méconnaît plus – Régularisation – Absence.

Lorsqu'un permis de construire a été délivré en méconnaissance des dispositions législatives ou réglementaires relatives à l'utilisation du sol ou sans que soient respectées des formes ou formalités préalables à la délivrance des permis de construire, l'illégalité qui en résulte peut être régularisée par la délivrance d'un permis modificatif dès lors que celui-ci assure le respect des règles de fond applicables au projet en cause, répond aux exigences de forme ou a été précédé de l'exécution régulière de la ou des formalités qui avaient été omises. Il peut, de même, être régularisé par un permis modificatif si la règle relative à l'utilisation du sol qui était méconnue par le permis initial a été entretemps modifiée. (1)

Par son jugement avant-dire droit, le tribunal avait retenu le moyen tiré de la méconnaissance, par le permis de construire initial, de la règle de hauteur fixée par l'article UA 10 du règlement du plan local d'urbanisme en indiquant que ce vice pouvait être régularisé.

En réponse à ce jugement avant dire-droit, la commune s'est bornée à faire état d'une modification ultérieure du plan local d'urbanisme en ce qui concerne les règles de hauteur, au regard desquelles la construction litigieuse serait régularisée.

La seule affirmation de cette circonstance, qui ne s'est traduite par aucune mesure modificative du permis de construire litigieux, n'a pas été de nature, en l'espèce, à purger ce vice et ne peut être regardée comme une mesure de régularisation au sens des dispositions de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme.

cf. CE, 7 mars 2018, Mme Bloch, n°s 404079, 404080, rec. p. 65

Nota : jugement frappé d'un pourvoi en cassation sous le n° 464702

## **TRIBUNAL ADMINISTRATIF de TOULOUSE Chambre 6, 29 avril 2022, [N°2004873](#), Préfet du Lot C+**

### **Instruction – Pouvoirs généraux d'instruction du juge – Délais d'instruction.**

Cristallisation automatique des moyens (art. R. 600-5 du code de l'urbanisme) – Moyen nouveau présenté après le délai fixé pour la cristallisation des moyens – Champ d'application – Déréféré préfectoral : absence.

Il résulte de l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme qu'un moyen nouveau présenté après l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense produit dans l'instance par l'un quelconque des défendeurs est, en principe, irrecevable.

Cette règle ne s'applique pas au préfet en cas d'exercice par lui d'un déréféré.

### **Règles de procédure contentieuse spéciales - Pouvoirs du juge – Moyens**

Cristallisation automatique des moyens (art. R. 600-5 du code de l'urbanisme) – Moyen nouveau présenté après le délai fixé pour la cristallisation des moyens – Champ d'application – Déréféré préfectoral : absence.

Il résulte de l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme qu'un moyen nouveau présenté après l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense est, en principe, irrecevable.

Cette règle ne s'applique pas au préfet en cas d'exercice par lui d'un déréféré.

# ANNEXES DECISIONS

## TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MONTPELLIER

N° 2005169

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. A.

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Daphné Lorriaux  
Rapporteuse

Le tribunal administratif de Montpellier

M. Louis-Noël Lafay  
Rapporteur public

(5<sup>ème</sup> chambre)

Audience du 30 novembre 2021  
Décision du 14 décembre 2021

11-01  
54-01-01-02  
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 16 novembre 2020 et un mémoire enregistré le 25 novembre 2021, M. Robert A., représenté par Me Gonzalez, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision implicite par laquelle l'association syndicale autorisée (ASA) du canal d'irrigation de Gignac a rejeté sa demande tendant à la distraction du périmètre de l'ASA des parcelles F1141 et F1142 dont il est propriétaire ;

2°) de condamner l'ASA du canal d'irrigation de Gignac aux entiers dépens ;

3°) de mettre à la charge de l'ASA du canal d'irrigation de Gignac la somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que ces parcelles ne bénéficient pas d'une alimentation en eau puisque certaines sont constitutives d'un lac et n'ont donc aucun intérêt à demeurer incluses dans le périmètre, et que le surplus des parcelles restantes ne bénéficie pas d'un débit de pression suffisant et continu en violation des dispositions du cahier des charges.

Par un mémoire en défense enregistré le 28 décembre 2020, l'ASA du canal de Gignac, représentée par Me Dillenschneider, conclut au rejet de la requête et à la mise à la charge de M. Robert A. d'une somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir à titre principal que la requête est irrecevable puisque tardive, et, à titre subsidiaire qu'aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- l'ordonnance n° 2004-632 du 1<sup>er</sup> juillet 2004 ;
- le décret n° 2006-504 du 3 mai 2006, modifié, portant application de l'ordonnance n°2004-632 du 1<sup>er</sup> juillet 2004 ;
- 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 Lorriaux,
- les conclusions de M. Louis-Noël Lafay, rapporteur public,
- et les observations de Me Gonzalez, pour M. A..

Une note en délibéré a été enregistrée pour M. A. le 30 novembre 2021.

Considérant ce qui suit :

1. M. A. a sollicité le 18 novembre 2019 auprès de l'association syndicale autorisée (ASA) du canal d'irrigation de Gignac, par un courrier reçu le 20 novembre 2019, la distraction des parcelles dont il est propriétaire référencées F1141 et F1142 correspondant à un plan d'eau. Il conteste la décision implicite, née du silence de l'administration le 20 janvier 2020, rejetant sa demande.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense :

2. Aux termes de l'article 38 de l'ordonnance n° 2004-632 du 1<sup>er</sup> juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires : « *L'immeuble qui, pour quelque cause que ce soit, n'a plus de façon définitive d'intérêt à être compris dans le périmètre de l'association syndicale autorisée peut en être distrait. La demande de distraction émane de l'autorité administrative, du syndicat ou du propriétaire de l'immeuble. La proposition de distraction est soumise à l'assemblée des propriétaires. (...) Lorsque l'assemblée des propriétaires, dans les conditions de majorité prévues à l'article 14, (...) s'est prononcée en faveur de la distraction envisagée, l'autorité administrative peut autoriser celle-ci par acte publié et notifié dans les conditions prévues à l'article 15.* » Une telle perte d'intérêt, qui peut résulter de l'action du propriétaire comme d'une cause étrangère à celui-ci, doit s'apprécier au regard de la nature du terrain et de sa destination, indépendamment de la qualité de celui qui en a la propriété au moment où la distraction est demandée.

3. Le 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article 38 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires dispose que la proposition de distraction est soumise à l'assemblée des propriétaires. Cependant certains statuts d'ASA prévoient que si la réduction de périmètre porte sur une surface telle qu'elle est définie au II de l'article 37 de l'ordonnance précitée, l'assemblée des propriétaires peut décider que la proposition de distraction fera seulement l'objet d'une délibération du syndicat. Il ne ressort pas des pièces du dossier que l'assemblée des propriétaires ou le conseil syndical de l'ASA du canal d'irrigation de Gignac se soit prononcé expressément sur la demande de distraction formulée par M. A., de sorte qu'une décision implicite en défaveur de la distraction envisagée est née, le 20 janvier 2020, du silence gardé, laquelle ne contenait donc nécessairement aucune indication des voies et délais de recours. Introduite le 16 novembre 2020, soit moins d'un an après la naissance de la décision implicite de rejet, et ainsi dans un délai

raisonnable, la requête de M. A. n'est pas tardive et la fin de non-recevoir opposée en ce sens par la partie défenderesse doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

4. Il est constant que les parcelles pour lesquelles la distraction du périmètre est sollicitée par le requérant correspondent à un plan d'eau artificiel, ancien terrain de carrière de sable, immergé et bénéficiant d'une alimentation en eau naturelle. S'il est exact que l'absence de besoin d'irrigation est le résultat du choix de l'exploitant quant à son immersion, néanmoins, la consistance et l'état de ces parcelles immergées depuis une trentaine d'années, compte tenu de leur superficie, d'environ 2 hectares, et de la profondeur de ce lac artificiel (environ 10 mètres), rendant ainsi difficilement réversible techniquement ou économiquement leur retour à un état antérieur, permettent d'établir que ces parcelles n'ont plus de façon définitive d'intérêt à être incluses dans le périmètre de l'ASA du canal d'irrigation de Gignac. Par suite, cette dernière ne pouvait légalement, ainsi qu'elle l'a fait, se prononcer en défaveur de la distraction sollicitée par le requérant.

5. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions de M. A. tendant à l'annulation de la décision attaquée doivent être accueillies.

Sur les frais liés au litige :

6. La présente instance n'ayant donné lieu à aucun dépens, il n'y a pas matière à faire droit aux conclusions de M. A. tendant à la condamnation de l'ASA du canal d'irrigation de Gignac aux entiers dépens.

7. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de M. A., qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que l'ASA du canal d'irrigation de Gignac demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. Il y a lieu de mettre à la charge de l'ASA du canal d'irrigation de Gignac une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par l'association syndicale autorisée et non compris dans les dépens.

**DECIDE :**

Article 1er : La décision implicite susvisée de l'association syndicale autorisée du canal d'irrigation de Gignac est annulée.

Article 2 : L'association syndicale autorisée du canal d'irrigation de Gignac versera une somme de 1 500 euros à M. A..

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

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. Robert A. et à l'association syndicale autorisée du canal d'irrigation de Gignac.

Délibéré après l'audience du 30 novembre 2021, à laquelle siégeaient :

M. Jérôme Charvin, président,  
Mme Michelle Couègnat, première conseillère,  
Mme Daphné Lorriaux, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 14 décembre 2021.

La rapporteure,  
D. Lorriaux

Le président,  
J. Charvin

La greffière,  
A. Lacaze

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 du présent jugement.

Pour expédition conforme,  
Fait à Montpellier le 14 décembre 2021  
La greffière,  
A. Lacaze

[RETOUR n°2005169](#)

# COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE TOULOUSE

N° 20TL22963

---

M. AB.

---

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

---

M. Pierre Bentolila  
Rapporteur

---

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

---

Mme Françoise Perrin  
Rapporteuse publique

---

La cour administrative d'appel de Toulouse

3<sup>ème</sup> chambre

Audience du 20 septembre 2022

Lecture du 4 octobre 2022

---

335-06-02-02

C +

Vu la procédure suivante :

*Procédure contentieuse antérieure :*

M. AB a demandé au tribunal administratif de Toulouse l'annulation de la décision par laquelle le proviseur du lycée Pierre de Fermat de Toulouse ne l'a pas autorisé à redoubler sa seconde année de classes préparatoires aux grandes écoles au titre de l'année 2017-2018 ainsi que de la décision implicite de rejet de son recours gracieux formé le 28 décembre 2017.

Par un jugement n° 1802071 du 2 juillet 2020, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande d'annulation de ces décisions.

*Procédure devant la cour :*

Par une requête, enregistrée au greffe de la cour administrative d'appel de Bordeaux le 2 septembre 2020, puis réenregistrée au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse, M. AB., représenté par Me Dounies, demande à la cour :

1°) d'être admis au bénéfice de l'aide juridictionnelle provisoire ;

2°) d'annuler ce jugement du 2 juillet 2020 du tribunal administratif de Toulouse rejetant sa demande d'annulation de la décision par laquelle le proviseur du lycée Pierre de Fermat de Toulouse ne l'a pas autorisé à redoubler sa seconde année de classes préparatoires aux grandes écoles au titre de l'année 2017-2018, ainsi que de la décision implicite de rejet de son recours gracieux formé le 28 décembre 2017 ;

3°) d'annuler les décisions précitées ;

4°) d'enjoindre, sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, au proviseur du lycée Pierre de Fermat de Toulouse d'admettre son redoublement en seconde année de classes préparatoires aux

grandes écoles dans un délai de sept jours à compter de la notification de l'arrêt de la cour ou, à défaut, de procéder au réexamen de son dossier et d'assortir ces injonctions d'une astreinte de 1 500 euros par jour de retard ;

5°) de mettre à la charge de l'État la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sur le fondement des dispositions combinées des articles L. 761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991.

Il soutient que :

- les décisions contestées sont entachées d'un défaut de motivation, au regard de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration ;
- elles sont entachées d'une erreur de droit et d'une erreur manifeste d'appréciation ;
- elles méconnaissent le principe d'égalité dès lors que plusieurs de ses camarades ayant obtenu des notes inférieures ont été autorisés à redoubler ;

Par un mémoire en défense, enregistré le 11 mars 2021, le recteur de l'académie de Toulouse conclut, à titre principal, à l'irrecevabilité de la requête et, à titre subsidiaire, à son rejet comme non fondée.

Il soutient que :

- M. AB. n'a pas présenté de véritable recours gracieux et ne saurait donc se prévaloir de l'existence d'une décision implicite de rejet de son recours gracieux ;
- les conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint au proviseur du Lycée Pierre de Fermat d'admettre son redoublement sont également irrecevables dès lors qu'il n'appartient pas au juge administratif de décider de l'orientation d'un étudiant et des modalités de poursuite de ses études ;
- sur le fond, aucun des moyens soulevés par le requérant n'est fondé.

Par une décision du 12 novembre 2020, le bureau d'aide juridictionnelle près le tribunal judiciaire de Bordeaux a admis M. AB. au bénéfice de l'aide juridictionnelle totale.

Par ordonnance du 18 novembre 2021, la clôture d'instruction a été fixée au 20 décembre 2021 à 12 h 00.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'éducation ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- l'arrêté du 23 décembre 1994 relatif à l'admission et au régime des études dans les classes préparatoires aux grandes écoles organisées dans les lycées relevant du ministre chargé de l'éducation ou fonctionnant sous contrat d'association dans des établissements privés ;
- 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. Pierre Bentolila, président-assesseur,
- les conclusions de Mme Françoise Perrin rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. M. AB. était scolarisé en classes préparatoires aux grandes écoles au lycée Pierre de Fermat de Toulouse au titre des années universitaires 2015/2016 et 2016/2017. À l'issue de sa seconde année, le proviseur adjoint du lycée précité a indiqué, sur son bulletin de notes du second semestre, la fin de ses études au sein cet établissement, emportant refus de redoublement de sa seconde année. Par une lettre du 28 décembre 2017, M. AB. a formé un recours gracieux à l'encontre de cette décision, qui a été implicitement rejeté. M. AB. relève appel du jugement du 2 juillet 2020 par lequel le tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande d'annulation de ces décisions.

Sur la demande d'aide juridictionnelle provisoire :

2. Par une décision du 12 novembre 2020, M. AB. a été admis au bénéfice de l'aide juridictionnelle totale. Par suite, sa demande d'admission provisoire à l'aide juridictionnelle est devenue sans objet.

Sur les conclusions en annulation :

Sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir opposées à la requête :

En ce qui concerne la légalité externe :

3. En premier lieu et d'une part, aux termes de l'article D. 612-23 du code de l'éducation : « *Les classes préparatoires aux grandes écoles sont organisées en deux ans (...) Le ministre chargé de l'enseignement supérieur, d'une part, et le ministre chargé de l'agriculture, d'autre part, définissent par arrêté le régime des études dans ces classes* ». Aux termes de l'article 5 de l'arrêté du 23 décembre 1994 relatif à l'admission et au régime des études dans les classes préparatoires aux grandes écoles organisées dans les lycées relevant du ministre chargé de l'éducation ou fonctionnant sous contrat d'association dans des établissements privés : « *Pour les classes préparatoires comportant deux années d'études, aucun redoublement de la classe de première année n'est autorisé, sauf en cas de maladie ou d'accident grave dûment attesté par un certificat médical et sur décision du chef d'établissement après avis du conseil de classe. Aucun triplement de la classe de deuxième année n'est autorisé, sauf à titre exceptionnel, sur décision du chef d'établissement après avis du conseil de classe (...)* ».

4. D'autre part et 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. / À cet effet, doivent être motivées les décisions qui : ...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 (...)* ». Et l'article L. 211-5 du même code dispose que : « *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* ».

5. Il résulte implicitement mais nécessairement des dispositions citées au point 3 que le redoublement de la classe de seconde année de classes préparatoires aux grandes écoles est possible et, dès lors et en vertu des dispositions citées au point 4, que le refus de ce redoublement est au nombre des décisions de refus d'autorisation soumises à une obligation de motivation.

6. La motivation du bulletin de notes de M. AB. qui indique, par référence aux notes obtenues, « Un bilan insuffisant » et « Fin des études dans l'établissement », est, ainsi que l'ont estimé les premiers juges, et faute pour le redoublement de la deuxième année de classes préparatoires aux grandes écoles d'être soumis à des conditions ou à une procédure particulière, suffisante tant au regard des éléments de fait que des considérations de droit devant être portés à la connaissance de l'élève concerné.

7. En second lieu et ainsi que l'ont relevé les premiers juges, aucun principe ni aucune règle législative ou réglementaire n'impose à l'établissement scolaire de communiquer à l'étudiant le procès-verbal du conseil

de classe le concernant. Par ailleurs, il ressort de l'attestation produite par le proviseur du lycée Pierre de Fermat que le conseil de classe du deuxième semestre de la classe de CGPE « Charte 2 » s'est tenu le 1<sup>er</sup> juin 2017 en présence de l'ensemble de ses membres et de toute l'équipe pédagogique. Si l'appelant soutient que la décision de refus de redoublement en litige n'a pas été prise à l'unanimité des membres du conseil de classe, aucune règle n'impose le respect d'une telle condition. Dans ces conditions, le moyen tiré de ce que la décision attaquée aurait été prise à l'issue d'une procédure irrégulière doit être écarté.

#### Sur la légalité interne :

8. Il ressort des pièces du dossier qu'au titre de l'année scolaire 2016-2017, M. AB. a obtenu, pour la période du 1<sup>er</sup> septembre 2016 au 23 janvier 2017, des notes médiocres et que s'agissant de la période du 24 janvier au 1<sup>er</sup> juin 2017, son bulletin mentionne des notes très mauvaises, pour la plupart très inférieures à la moyenne et comprises entre 5,5 et 10,5. Il en ressort également que M. AB. s'est trouvé classé en dernière ou avant-dernière position. Dans ces conditions, alors même que seul un autre élève aurait fait l'objet d'un refus de redoublement, il n'est fondé à soutenir ni que la décision de refus de redoublement dont il a fait l'objet serait entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ni qu'elle méconnaîtrait le principe d'égalité entre les étudiants.

9. Il résulte de tout ce qui précède que M. AB. n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté sa demande tendant à l'annulation des décisions par lesquelles le proviseur du lycée Pierre de Fermat de Toulouse ne l'a pas autorisé à redoubler sa seconde année de classes préparatoires aux grandes écoles au titre de l'année 2017-2018. Par voie de conséquence, ses conclusions à fin d'injonction et celles relatives à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent qu'être rejetées.

#### DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup> : Les conclusions de M. AB. tendant à être admis au bénéfice de l'aide juridictionnelle totale sont devenues sans objet.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête de M. AB. est rejeté.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à M. Mehdi AB. et au ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse.

Délibéré après l'audience du 20 septembre 2022 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 4 octobre 2022.

Le rapporteur  
P. Bentolila

Le président,  
É. Rey-Bèthbéder

La greffière, C. Lanoux

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

[RETOUR n°20TL963](#)

---

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE TOULOUSE

N° 2003830

---

Mme CD.

---

M. Alain Daguerre de Hureaux  
Magistrat désigné

---

Mme Françoise Perrin  
Rapporteuse publique

---

Audience du 9 mars 2022  
Décision du 23 mars 2022

---

04-02-06  
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Toulouse

Le magistrat désigné,

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 2 août 2020, Mme CD., représentée par Me Barousse, doit être regardée comme demandant au tribunal :

- 1) d'annuler la ou les décisions du conseil départemental de Tarn-et-Garonne mettant à sa charge un indu de revenu de solidarité active (RSA) ;
- 2) d'annuler la décision implicite, prise sur recours du 9 décembre 2019, par laquelle le département de Tarn-et-Garonne a refusé d'annuler les trois avis des sommes à payer du 30 octobre 2019 émis par le département pour le recouvrement de trois indus de revenu de solidarité active d'un montant de 4 780,72 euros pour la période d'octobre 2006 à mai 2009, de 3 210,18 euros pour la période de juillet 2009 à février 2010 et de 2 949,74 euros pour la période de septembre 2014 à juin 2016 ;
- 3) de mettre à la charge du département de Tarn-et-Garonne la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'action en recouvrement des indus de revenu de solidarité active est prescrite en application de l'article L. 262-45 du code de l'action sociale et des familles ;
- les décisions mettant à sa charge les indus en litige ne sont pas motivées ;
- les indus de revenu de solidarité active mis à sa charge ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense enregistré le 5 mars 2021, le département de Tarn-et-Garonne conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- les conclusions dirigées contre les décisions, non produites, mettant à la charge de la requérante un indu de RSA sont irrecevables en application de l'article R. 412-1 du code de justice administrative ;
- l'action en recouvrement n'est pas prescrite ;
- les autres moyens de la requête ne sont pas fondés.

Un mémoire a été enregistré pour Mme CD. le 24 février 2022 et n'a pas été communiqué.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'action sociale et des familles ;
- le code civil ;
- la loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de justice administrative.

En application de l'article R. 222-13 du code de justice administrative, la présidente du tribunal a désigné M. Daguerre de Hureaux pour statuer sur les litiges visés audit article.

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

Au cours de l'audience publique, le rapport de M. Daguerre de Hureaux et les conclusions de Mme Françoise Perrin, rapporteure publique, ont été entendus puis, les parties n'étant ni présentes ni représentées, la clôture de l'instruction a été prononcée en application de l'article R. 772-9 du code de justice administrative.

Considérant ce qui suit :

1. Mme CD. a été bénéficiaire du revenu minimum d'insertion (RMI) puis du revenu de solidarité active auprès de la caisse d'allocations familiales de Tarn-et-Garonne de 2004 à 2019. Mme CD. exploitait une agence immobilière jusqu'à sa radiation du registre du commerce en août 2004. Toutefois, à la suite d'une enquête des services de l'URSSAF, il a été constaté que l'intéressée avait poursuivi cette même activité, sous couvert d'une société de droit britannique constituée le 28 octobre 2004, sans la déclarer à la caisse d'allocations familiales. Après avoir réintégré les sommes perçues par Mme CD. dans les ressources prises en compte pour la détermination de ses droits au RSA, par décision du 9 décembre 2009, la CAF a notifié à l'intéressée, pour la période d'octobre 2006 à juin 2009, un indu d'un montant de 13 454,03 euros. Par décisions des 3 août 2016 et 8 août 2017, la CAF de Tarn-et-Garonne a également notifié à Mme CD., pour la période de juillet 2009 à février 2010, un indu d'un montant de 3 210,18 euros et pour la période de septembre 2014 à février 2017, un indu d'un montant initial de 4 877,94 euros. Ces dettes ont fait l'objet de retenues sur prestations à échoir servies à Mme CD. de 45 euros à compter de janvier 2010, de 47 euros à compter de février 2013, et de 48 euros à compter d'octobre 2017. Mme CD. ne percevant plus de prestations de la CAF, ces dettes ont été transférées au département de Tarn-et-Garonne fin août 2019 et ce dernier a émis le 30 octobre 2019, trois avis des sommes à payer pour le recouvrement du solde de trois indus de RMI et de RSA et d'aide exceptionnelle de fin d'année correspondant à 4 780,72 euros pour la période d'octobre 2006 à mai 2009, à 3 210,18 euros pour la période de juillet 2009 à février 2010 et à 2 949,74 euros pour la période de septembre 2014 à juin 2016. Par un courrier du 9 décembre 2019 adressé au président du conseil départemental de Tarn-et-Garonne, Mme CD. a demandé l'annulation de ces titres. Par la présente requête, la requérante demande au tribunal d'annuler la ou les décisions du conseil départemental de Tarn-et-Garonne mettant à sa charge un indu de revenu de solidarité active (RSA) et la décision implicite de rejet prise sur recours gracieux du 9 décembre 2019.

Sur l'étendue du litige :

2. Il est toujours loisible à la personne intéressée, sauf à ce que des dispositions spéciales en disposent autrement, de former à l'encontre d'une décision administrative un recours gracieux devant l'auteur de cet acte et de ne former un recours contentieux que lorsque le recours gracieux a été rejeté. L'exercice du recours gracieux n'ayant d'autre objet que d'inviter l'auteur de la décision à reconsidérer sa position, un recours contentieux consécutif au rejet d'un recours gracieux doit nécessairement être regardé comme étant dirigé, non pas tant contre le rejet du recours gracieux dont les vices propres ne peuvent être utilement contestés, que contre la décision initialement prise par l'autorité administrative. Il appartient, en conséquence, au juge administratif, s'il est saisi dans le délai de recours contentieux qui a recommencé de courir à compter de la notification du rejet du recours gracieux, de conclusions dirigées formellement contre le seul rejet du recours gracieux, d'interpréter les conclusions qui lui sont soumises comme étant aussi dirigées contre la décision administrative initiale. Par suite, les conclusions de Mme CD. dirigées contre la décision implicite née le 9 février 2020 par laquelle le président du conseil départemental de Tarn-et-Garonne a rejeté son recours gracieux, doivent être regardées comme tendant également à l'annulation des trois avis des sommes à payer émis le 30 octobre 2019 par le président du conseil départemental de Tarn-et-Garonne.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense aux conclusions dirigées contre la ou les décisions mettant à sa charge un indu de RSA :

3. Aux termes de l'article R. 412-1 du code de justice administrative : « *La requête doit, à peine d'irrecevabilité, être accompagnée, sauf impossibilité justifiée, de l'acte attaqué (...)* ».

4. Le département de Tarn-et-Garonne oppose une fin de non-recevoir aux conclusions dirigées contre « la ou les décisions du conseil départemental de Tarn-et-Garonne mettant à sa charge un indu de revenu de solidarité active (RSA) ». Mme CD., qui indique ne pas les avoir conservées, ne justifie pas d'une impossibilité à les produire. Par suite, les conclusions de sa requête dirigées contre ces décisions sont irrecevables et doivent être rejetées comme telles.

Sur les conclusions à fin d'annulation des avis de sommes à payer émis le 30 octobre 2019, ensemble, la décision implicite de rejet de son recours formé le 9 décembre 2019 :

*En ce qui concerne l'exception de prescription :*

5. Aux termes de l'article L. 262-45 du code de l'action sociale et des familles : « *L'action en vue du paiement du revenu de solidarité active se prescrit par deux ans. Cette prescription est également applicable, sauf en cas de fraude ou de fausse déclaration, à l'action intentée par l'organisme chargé du service du revenu de solidarité active ou le département (...) en recouvrement des sommes indûment payées. / La prescription est interrompue par une des causes prévues par le code civil. L'interruption de la prescription peut, en outre, résulter de l'envoi d'une lettre recommandée avec demande d'avis de réception, quels qu'en aient été les modes de délivrance. / La prescription est interrompue tant que l'organisme débiteur des prestations familiales se trouve dans l'impossibilité de recouvrer l'indu concerné en raison de la mise en œuvre d'une procédure de recouvrement d'indus relevant des articles L. 553-2, L. 821-5-1 ou L. 845-3 du code de la sécurité sociale, L. 262-46 du code de l'action sociale et des familles ou L. 823-9 du code de la construction et de l'habitation.* ». Aux termes de l'article L. 262-46 du même code, dans sa version en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> juin 2009 : « *Tout paiement indu de revenu de solidarité active est récupéré par l'organisme chargé du service de celui-ci ainsi que, dans les conditions définies au présent article, par les collectivités débitrices du revenu de solidarité active. (...) / A défaut, l'organisme mentionné au premier alinéa peut également, dans des conditions fixées par décret, procéder à la récupération de l'indu par retenues sur les échéances à venir dues au titre des prestations familiales, de l'allocation logement et de la prime d'activité (...). Après la mise en œuvre de la procédure de recouvrement sur prestations à échoir, l'organisme chargé du service du revenu de solidarité active transmet (...) les créances du département au président du conseil départemental (...)* ». Enfin, aux termes de l'article D. 553-4 du code de la sécurité sociale : « *(...) En cas d'indus multiples, une seule retenue mensuelle est opérée sur les prestations à échoir. Cette retenue contribue au remboursement du montant de*

*chaque indu, par ordre d'ancienneté, jusqu'à l'extinction de chacune des créances. En cas d'indus constatés à la même date, l'indu dont le montant est le plus faible est recouvré en priorité. ».*

6. Aux termes de l'article 2262 du code civil, dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile : « *Toutes les actions, tant réelles que personnelles, sont prescrites par trente ans (...)* ». En outre, le point de départ de la prescription de l'action en récupération de l'indu doit être reporté à la date où l'administration a eu connaissance de la fraude commise par l'allocataire. La loi du 17 juin 2008 a réduit la durée de la prescription civile de droit commun pour prévoir, à l'article 2224 du code civil, que : « *Les actions personnelles ou mobilières se prescrivent par cinq ans à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer* ». Enfin, aux termes du II de l'article 26 de la loi du 17 juin 2008 : « *Les dispositions de la présente loi qui réduisent la durée de la prescription s'appliquent aux prescriptions à compter du jour de l'entrée en vigueur de la présente loi, sans que la durée totale puisse excéder la durée prévue par la loi antérieure* ».

7. En premier lieu, Mme CD. soutient que la prescription biennale, prévue par l'article L. 262-45 du code de l'action sociale et des familles, de l'action en recouvrement des indus de revenu de solidarité active en litige, qui portent sur une période allant d'octobre 2006 à juin 2016, était acquise. Il résulte de l'instruction que les indus litigieux proviennent de ce que Mme CD. n'a pas déclaré à la caisse d'allocations familiales les revenus tirés de son activité au cours de la période en cause. Eu égard à la nature des ressources ainsi omises, à la présentation des formulaires de déclaration trimestrielle des ressources et au caractère réitéré de l'omission, Mme CD. ne pouvait de bonne foi ignorer qu'elle était tenue de déclarer ces ressources, ce d'autant qu'après avoir cessé d'exploiter une agence immobilière, radiée du registre du commerce en août 2004, elle a repris une activité de même nature à compter d'octobre 2004, cette fois sous couvert d'une société de droit britannique, dont elle n'a pas déclaré les revenus. La requérante doit donc être regardée comme ayant fait de fausses déclarations, lesquelles font obstacle à ce qu'elle puisse se prévaloir de la prescription biennale prévue par les dispositions de l'article L. 262-45 du code de l'action sociale et des familles et lui rendent opposable la prescription quinquennale prévue par les dispositions de l'article 2224 du code civil.

8. En deuxième lieu, en ce qui concerne le premier indu, il résulte des pièces versées à la procédure que Mme CD. a été destinataire d'un courrier du 9 décembre 2009 de la CAF de Tarn-et-Garonne mettant à sa charge un indu de revenu minimum d'insertion et de RSA de 13 454,03 euros pour la période d'octobre 2006 à juin 2009, le conseil général de Tarn-et-Garonne ayant alors évalué ses revenus à la somme de 15 000 euros par an. La CAF a procédé, ainsi qu'il résulte des courriers des 21 janvier 2010, 11 janvier 2013, et 30 août 2019, à des retenues sur prestations jusqu'en mai 2019, et a transmis la créance au département de Tarn-et-Garonne en août 2019, dont le solde s'élevait alors à 4 780,72 euros, après réduction de la créance de Mme CD., le département du Tarn-et-Garonne ayant considéré que les années 2006 et 2007 étaient prescrites. Par suite, en vertu des dispositions précitées au point 5, qui prévoient l'interruption de la prescription pendant toute la période au cours de laquelle l'organisme gestionnaire procède à des retenues sur prestations à échoir, Mme CD. n'est pas fondée à soutenir que la créance mise à sa charge par le titre exécutoire d'un montant de 4 780,72 euros était prescrite.

9. En troisième lieu, en ce qui concerne l'indu d'un montant de 3210,18 euros portant sur la période de juillet 2009 à février 2010, mis à sa charge par une décision de la CAF du 3 août 2016, la créance a été transmise une première fois au département de Tarn-et-Garonne le 31 décembre 2016, ainsi que Mme CD. en a été informé par courrier du même jour. La CAF a procédé à un rappel de créance le 29 mars 2019. Dès lors qu'en vertu des dispositions de l'article D. 553-4 du code de l'action sociale et des familles, les retenues effectuées sur les prestations servies sont affectées prioritairement aux indus les plus anciens, l'interruption de prescription qu'elles provoquent vaut nécessairement pour les indus plus récents. Par suite, Mme CD. n'est pas davantage fondée à soutenir que la créance de 3 210,18 euros aurait été prescrite à la date d'émission du titre contesté.

10. En quatrième lieu, le dernier indu, qui porte sur la période de septembre 2014 à juin 2016, notifié le 8 août 2017, a fait l'objet de diverses retenues sur prestations à échoir ou rappels de droits, ainsi qu'en attestent les courriers de la CAF du 14 août 2017 et 21 septembre 2017, et a été transmis au département de Tarn-et-Garonne par la CAF, ensemble avec le deuxième indu, fin août 2019, ainsi que Mme CD. en a été informé par courrier du 30 août 2019. Par suite, et pour les mêmes raisons que celles exposées au point 9, les retenues opérées par la CAF ont ainsi interrompu le délai de prescription de l'action en recouvrement, conformément aux dispositions de l'article L. 262-46 du code de l'action sociale et des familles. Par suite, l'exception de prescription soulevée par Mme CD. soulevée à l'encontre de cette créance doit également être écartée.

*En ce qui concerne le bien-fondé des indus :*

11. Si la requérante soutient qu'elle remplissait les conditions lui permettant de bénéficier du revenu de solidarité active au cours de la période en litige, son moyen n'est pas assorti de précisions suffisantes pour permettre au tribunal d'en apprécier le bien-fondé.

12. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation présentées par la requérante doivent être rejetées.

Sur les conclusions tendant au bénéfice des frais de procès :

13. 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 de Tarn-et-Garonne, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme de 3 000 euros demandée par Mme CD..

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de Mme CD. est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à Mme CD. et au département de Tarn-et-Garonne.

Rendue publique par mise à disposition au greffe le 23 mars 2022.

Le magistrat désigné,

La greffière,

Alain Daguerre de Hureaux

Sandrine Furbeyre

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

Pour expédition conforme :  
Le greffier en chef,

[RETOUR n°2003830](#)

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MONTPELLIER

N°2004589

---

Mme Y.  
SOCIETE A.

---

Mme Michelle Couégnat  
Rapporteure

---

M. Louis-Noël Lafay  
Rapporteur public

---

Audience du 30 novembre 2021  
Décision du 14 décembre 2021

---

135-04  
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés le 15 octobre 2020 et le 13 novembre 2021, Mme Y. et la société A., représentées par Me Lebrun, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 4 juin 2020 de la région Occitanie portant refus de leur accorder une aide à la production, ensemble la décision du 16 août 2020 par laquelle la région Occitanie a rejeté leur recours gracieux ;

2°) de condamner la région Occitanie au versement de la somme de 164 000 euros, assortie des intérêts au taux légal à compter de la réception de la demande préalable, au titre du préjudice financier résultant du refus de leur octroyer l'aide financière pour le court-métrage « Utopia » ainsi que des carences dans le traitement du dossier ;

3°) de condamner la région Occitanie au versement de la somme de 36 000 euros, assortie des intérêts au taux légal à compter de la réception de la demande préalable, au titre du préjudice tenant à la perte de chance sérieuse d'obtenir l'aide financière demandée ;

4°) de condamner la région Occitanie au versement de la somme de 80 000 euros assortie des intérêts au taux légal à compter de la réception de la demande préalable, au titre du préjudice moral et des troubles dans ses conditions d'existence subis par Mme Y. du fait de l'illégalité de la décision de refus de lui accorder l'aide financière sollicitée ;

5°) de mettre à la charge de la région Occitanie une somme de 1 500 euros en application des dispositions combinées des articles L. 761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Montpellier

(5<sup>ème</sup> Chambre)

Elles soutiennent que :

- la décision, signée par Mme X. en qualité de « chargé de mission » à la direction de la culture et du patrimoine, est entachée d'un vice d'incompétence ;
- la décision est entachée de plusieurs vices de procédure au regard de la charte des comités-conseils aide à la création audiovisuelle adoptée par la région le 7 février 2020, qui l'ont privée de plusieurs garanties : il n'a pas été trouvé de délibération désignant les membres du comité, alors que celle-ci doit être publiée, ne lui permettant pas de vérifier l'impartialité des membres ; il n'est pas acquis que les membres du comité aient délibéré sur son projet dans le respect des règles de quorum et des règles afférentes à cette procédure, ni établi qu'ils aient été convoqués 7 jours avant la tenue de la séance du 28 mai 2020 ; aucune audition n'a été tenue en violation des dispositions du C de l'article 3 de la charte ;
- la région a commis une erreur de droit, ou à tout le moins une erreur manifeste d'appréciation, en retenant que leur projet « Utopia » ne satisfaisait pas aux conditions requises pour se voir accorder l'aide financière demandée ;
- en refusant illégalement de leur accorder la subvention sollicitée, la région a commis une faute de nature à engager sa responsabilité ;
- en leur imposant de remplir un dossier non conforme aux exigences prévalant en matière de courts-métrages de fiction, la région a également commis une faute de nature à engager sa responsabilité ;
- elles ont subi un important préjudice financier tenant à la charge de travail entreprise et au temps passé à préparer et travailler leur dossier, au titre duquel elles demandent la somme de 164 000 euros ;
- elles ont subi une perte de chance sérieuse de se voir accorder l'aide sollicitée et sont fondées à obtenir la somme de 36 000 euros correspondant à l'aide dont elles ont été illégalement privées ;
- elles ont également subi un important préjudice moral ainsi que des troubles dans les conditions d'existence, au titre desquels elles sont fondées à obtenir la somme de 80 000 euros ;
- le mémoire en défense produit par la région est irrecevable, la présidente de la région n'ayant nullement qualité pour agir dans l'instance.

Par un mémoire en défense, enregistré le 4 octobre 2021, la région Occitanie, représentée par la SCP VPNG, conclut au rejet de la requête et à la condamnation de Mme Y. et de la société A. à lui verser la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les moyens invoqués à l'appui des conclusions à fin d'annulation ne sont pas fondés ;
- elle n'a commis aucune faute de nature à engager sa responsabilité ;
- la réalité des préjudices invoqués n'est pas établie.

Par une décision du président du bureau d'aide juridictionnelle du 15 octobre 2020, Mme Y. a obtenu l'aide juridictionnelle totale.

Par une lettre du 17 novembre 2021, le Tribunal a invité la région Occitanie à produire dans un délai de 72 heures l'habilitation de la présidente de la région à défendre dans le dossier, en application des dispositions de l'article R. 613-1-1 du code de justice administrative.

En réponse à cette mesure d'instruction, la région Occitanie a communiqué, le 18 novembre 2021, une délibération de l'assemblée plénière du 2 juillet 2021 portant délégation du conseil régional à la présidente. Cette pièce a été communiquée aux requérantes.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- 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 Couégnat,
- les conclusions de M. Lafay, rapporteur public,
- et les observations de Me Lalubie, représentant la région Occitanie.

Considérant ce qui suit :

1. Mme Y. et sa société de production A. ont déposé le 19 février 2020 une demande de subvention de 36 000 euros, au titre du programme régional en faveur de la création audiovisuelle, pour un projet de court métrage de fiction intitulé « Utopia ». Le projet a été examiné le 28 mai 2020 par le comité de lecture qui a émis un avis défavorable au projet, à l'unanimité de ses huit membres. Mme Y. a été informée par courriel du 4 juin 2020 de cet avis et les services de la région lui ont rendu compte, par téléphone le 5 juin 2020, de l'analyse portée par les membres du comité. Par un courrier du 12 juin 2020, Mme Y. a adressé à la région Occitanie un recours gracieux, reçu le 16 juin 2020, à réception duquel les services de la région ont décidé de soumettre le projet à un nouvel examen du comité de lecture. Dans la séance du 23 octobre 2020, les membres du comité de lecture ont à nouveau émis un avis défavorable sur le projet. Par un courrier du 10 juillet 2020, Mme Y. et la société A. ont adressé à la région Occitanie une demande indemnitaire préalable, sollicitant l'indemnisation à hauteur de 280 000 euros des préjudices matériels et moraux qu'elles estiment avoir subis à raison de l'illégalité du refus opposé le 4 juin 2020 à leur demande de subvention et des carences fautives de la région dans le traitement du dossier. Cette demande préalable est restée sans réponse. Postérieurement à l'enregistrement de la requête et par un courrier du 15 décembre 2020, qui s'est substitué à la décision implicite de rejet née le 16 août 2020, la région Occitanie a informé Mme Y. et la société A. de sa décision de ne pas donner une suite favorable à sa demande d'aide à la production.

2. Par la présente requête, Mme Y. et sa société doivent être regardées comme demandant au tribunal, d'une part, d'annuler la « décision » du 4 juin 2020, ensemble la décision de rejet de leur demande d'aide à la production prise par la région Occitanie le 15 décembre 2020, et, d'autre part, de condamner la région Occitanie à leur verser la somme totale de 280 000 euros, assortie des intérêts au taux légal à compter de la réception de la demande préalable, en réparation de leurs préjudices, du fait de l'illégalité de la décision de refus et de la faute commise par la région en leur imposant de remplir un dossier non conforme.

Sur la recevabilité du mémoire en défense produit pour la région Occitanie :

3. Par une délibération prise en assemblée plénière du 2 juillet 2021, le conseil régional d'Occitanie a notamment délégué à sa présidente, pour la durée du mandat, en application de l'article L. 4231-7-1 du code général des collectivités territoriales, le pouvoir d'intenter au nom de la région toutes actions en justice et défendre la région de toutes actions intentées contre elle, en première instance, appel et cassation et devant les juridictions administratives, civiles, pénales et prud'hommales. Cette délibération, produite par la région à la demande du tribunal le 17 novembre 2021 et communiquée à la requérante, donnait compétence à la présidente de la région pour présenter le mémoire en défense enregistré le 4 octobre 2021. Par suite, le mémoire produit en défense pour la région Occitanie est recevable et les requérantes ne sont pas fondées à demander qu'il soit écarté des débats.

## Sur les conclusions à fin d'annulation :

4. Par une délibération du 7 février 2020, la commission permanente du conseil régional Occitanie a adopté un nouveau dispositif de soutien à la création audiovisuelle et ses modalités de gestion, qui se substitue au dispositif précédent pour les demandes reçues par la région à compter du 8 février 2020 et a adopté la charte des comités-conseils audiovisuels. Le dispositif prévoit qu'après avis des comités de lecture, les projets retenus sont présentés à la commission culture du conseil régional puis soumis au vote de l'assemblée délibérante. Il prévoit également que les délibérations tenues par les comités de lecture sont strictement confidentielles mais que l'avis du comité peut être communiqué aux intéressés sur demande dès le surlendemain de la réunion du comité et que, la décision étant prise par la commission permanente de la région, la réponse officielle ne peut être communiquée aux intéressés qu'après le vote de la commission permanente.

5. Le courriel du 4 juin 2020 adressé par Mme Valérie Delort, chargée de mission de la direction culture et patrimoine a pour seul objet d'informer Mme Y. de l'avis émis par le comité de lecture ainsi que le prévoit le dispositif cité au point précédent. La circonstance que celle-ci ne bénéficierait pas d'une délégation régulière est par suite sans incidence sur la légalité de la décision de refus prise ultérieurement.

6. Si Mme Y. et la société A. soutiennent qu'elles n'ont pas trouvé la délibération désignant les membres du comité de lecture ce qui ne leur a pas permis de s'assurer de l'impartialité des membres, il ressort toutefois des pièces du dossier que la région leur a transmis, à leur demande, par courriel du 6 juin 2020 la liste desdits membres. Les requérantes n'ayant pas précisé leur moyen, celui-ci ne peut qu'être écarté, faute de précisions de nature à permettre au tribunal d'en apprécier le bien-fondé.

7. Si elles soutiennent également que la liste des membres des collèges d'experts n'aurait pas été publiée sur la page du site de la Région consacrée au dispositif d'aide à la création audiovisuelle comme le prévoit l'article 2 de la charte des comités-conseils aide à la création audiovisuelle, elles n'apportent aucun élément de nature à l'établir, alors que la région justifie de la présence de cette liste sur son site internet à la date de son mémoire en réponse. En tout état de cause, et dès lors que les requérantes ont eu connaissance de cette liste avant le réexamen de leur dossier et la décision de refus du 15 décembre 2020, l'éventuel vice de procédure qui en résulterait ne les a pas privées d'une garantie et n'a pu exercer une influence sur le sens de la décision.

8. En se bornant à affirmer qu'il n'est pas acquis que les membres du collège aient délibéré le 28 mai 2020 dans le respect des règles de quorum et des règles afférentes à la procédure, ni qu'ils aient été convoqués sept jours avant la tenue de la séance, les requérantes n'assortissent pas leur moyen de précisions suffisantes pour permettre au tribunal d'en apprécier le bien-fondé. Il ressort en tout état de cause des documents produits par la région à l'appui de son mémoire en défense, que les membres du comité de lecture ont été convoqués le 15 mai 2020 et qu'ils étaient huit membres présents pour délibérer sur le projet des requérantes, alors qu'il est constant que le quorum est fixé à cinq membres. Le moyen invoqué manque donc en fait et doit être écarté.

9. Si les requérantes reprochent à la région d'avoir flouté, dans le compte rendu du comité de lecture qu'elle produit à l'appui de son mémoire en défense, les autres projets examinés, elles ne peuvent utilement se prévaloir d'une communication qui serait incomplète à l'appui d'un recours qui n'est pas dirigé contre un refus de communication de document administratif, en l'absence en outre de justification d'une saisine préalable de la Commission d'accès aux documents administratifs. Il ne ressort pas de ce compte rendu, au vu de la partie visible concernant son projet, que les noms des producteurs y étaient mentionnés. Dans ces conditions, elles ne sont, en tout état de cause, pas fondées à soutenir que le caractère incomplet de cette

transmission les aurait privées de la possibilité de vérifier l'impartialité des membres du comité au regard des autres projets.

10. Aux termes de l'article 3 C de la charte « Auditions : Le cas échéant, les nouveaux auteurs (1<sup>er</sup> et deuxième film de création), accompagnés de leur producteur, peuvent présenter oralement devant le comité de lecture leur projet et répondre aux questions éventuelles sur le projet. Cette disposition vaut quel que soit le stade auquel le projet est présenté ». Cet article 3 ne prévoit qu'une simple possibilité pour le demandeur de s'exprimer devant le comité et ne conditionne nullement la légalité de la décision à l'existence d'une telle audition, ni n'impose que les auteurs soient individuellement informés de cette possibilité. Si Mme Y. allègue avoir demandé par téléphone à présenter son projet oralement devant le comité de lecture et que cette possibilité lui aurait été refusée, elle n'apporte aucun élément de nature à l'établir. Dans ces conditions, le moyen invoqué ne peut qu'être écarté.

11. Le dispositif d'aide à la création audiovisuelle approuvé par délibération de la commission permanente du conseil régional du 7 février 2020 prévoit que les projets sont appréciés selon les quatre critères suivants : « la qualité artistique, l'originalité et la contribution de l'œuvre à la diversité de la création », « la faisabilité technique et financière du projet », « la contribution de l'œuvre à l'émergence de talents de la création, notamment au niveau régional, au renforcement des compétences techniques et artistiques sur le territoire régional » et « le rayonnement culturel et l'intérêt patrimonial de l'œuvre ». Comme le soulignent les requérantes, l'attribution de l'aide ne constitue pas un droit pour celui qui le sollicite. Il ressort des pièces du dossier que sur les 41 projets examinés au comité du 28 mai 2020 seuls 6 dossiers ont reçu un avis favorable du comité de lecture et ont vu leur demande d'aide acceptée. Dans ces conditions, les circonstances invoquées par les requérantes selon lesquelles leur projet satisfait aux critères de sélection rappelés ci-dessus, compte tenu de sa qualité artistique, et que « l'écrasante majorité des acteurs réside en Occitanie » ne suffisent pas à considérer que la région Occitanie aurait entaché sa décision d'une erreur de droit en refusant de leur accorder l'aide sollicitée.

12. Il ressort des pièces du dossier que la région Occitanie a décidé de ne pas donner de suite favorable à la demande d'aide à la production pour le projet « Utopia » au motif du caractère non abouti du projet et que pour justifier son avis défavorable le comité de lecture a relevé que malgré une idée intéressante au départ, la construction du film, jugé très long, manquait de professionnalisme, dans l'écriture, les intentions et la production, relevant notamment que les dialogues ne sont pas toujours bien écrits et que le scénario manque de travail malgré la sincérité de la démarche. En se prévalant d'excellents retours obtenus sur le projet et en évoquant la durée du court métrage et la qualité de son écriture, les requérantes doivent être regardées comme remettant en cause l'appréciation portée par le comité de lecture sur leur projet. Or et dès lors qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que celui-ci se serait fondé sur un motif autre que ceux tirés de l'examen des mérites du projet des intéressées, tels qu'ils ressortaient du dossier présenté, il n'appartient pas au juge administratif de contrôler l'appréciation portée sur ce dossier par la région après avis du comité de lecture susvisé.

13. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de statuer sur la recevabilité des conclusions dirigées contre la décision du 4 juin 2020, que les conclusions de Mme Y. et de la société A. tendant à l'annulation de la décision du 4 juin 2020, ensemble la décision de rejet du 12 décembre 2020 de leur demande d'aide à la production pour le court métrage « Utopia » doivent être rejetées.

#### Sur les conclusions indemnitaires :

14. Il résulte de ce qui précède qu'en prenant les décisions contestées la région Occitanie n'a commis aucune illégalité fautive de nature à engager sa responsabilité.

15. Si Mme Y. et la société A. soutiennent que la région Occitanie aurait commis une faute en leur imposant de remplir un dossier non conforme aux exigences prévalant en matière de courts-métrages, elles ne précisent pas en quoi le dossier demandé ne serait pas conforme aux règles fixées par la région pour le dépôt et l'instruction des demandes d'aide à la création audiovisuelle. Il résulte au contraire de l'instruction que les requérantes ont été invitées à représenter leur dossier déposé le 19 février 2020 afin de se conformer aux nouvelles dispositions approuvées par la région et entrées en vigueur pour les demandes déposées à partir du 8 février 2020 comme indiqué au point 4. Dans ces conditions, les requérantes n'apportent pas la preuve, qui leur incombe, que la région Occitanie aurait commis la faute alléguée.

16. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions indemnitaires présentées par Mme Y. et la société A. doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

17. 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 région Occitanie qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que le conseil de Mme Y. et de la société A. demande au titre des frais du litige. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par la région Occitanie au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

**DECIDE :**

Article 1<sup>er</sup> : La requête de Mme Y. et de la société A. est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par la région Occitanie au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à Mme Suthany Y., première dénommée de la requête, pour l'ensemble des requérantes, à la région Occitanie et à Me Lebrun.

Délibéré après l'audience du 30 novembre 2021, à laquelle siégeaient :

M. Jérôme Charvin, président,  
Mme Michelle Couégnat, première conseillère,  
Mme Daphné Lorriaux, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 14 décembre 2021.

La rapporteure,  
M. Couégnat

Le président,  
J. Charvin

La greffière, A. Lacaze

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

Pour expédition conforme, Montpellier, le 14 décembre 2021 La greffière, A. Lacaze

[RETOUR n°2004589](#)

Sarl Restaurant L.

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Héry  
Rapporteuse

Mme Achour Rapporteuse publique

Le Tribunal administratif de Nîmes (4ème chambre)

Audience du 15 février 2022

Décision du 8 mars 2022

24-01-02-01-01

39-04-02

39-04-02-03

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés le 26 mars 2020 et le 16 septembre 2021, la Sarl Restaurant L., représentée par la SCP GMC avocats associés, demande au tribunal :

à titre principal :

1°) de prononcer la requalification de la convention conclue avec la commune de Laudun-l'Ardoise comme étant un contrat de droit privé relevant de la compétence des juridictions judiciaires, et de renvoyer les parties à se pourvoir devant la juridiction judiciaire compétente ;

à titre subsidiaire :

2°) de condamner la commune de Laudun-l'Ardoise à lui verser la somme de 32 559,50 euros à parfaire en réparation des préjudices résultant de l'illégalité de la décision de résiliation anticipée de la convention d'occupation en date du 8 mars 2019 ;

3°) d'ordonner avant dire droit une expertise et de désigner tel expert-comptable qu'il plaira au tribunal avec notamment pour mission de :

- prendre connaissance du dossier et se faire communiquer tous les documents relatifs à la situation administrative et comptable de la Sarl Restaurant L. ;

- convoquer les parties et leurs conseils en les informant de leur droit de se faire assister par un expert-comptable de leur choix ;

- procéder à l'audit détaillé de la situation comptable de la Sarl Restaurant L. pour les exercices 2017, 2018 et 2019 ;

- à partir de ces éléments, décrire et préciser autant que possible la valeur vénale raisonnablement attendue de ce fonds de commerce ;

- décrire et préciser autant que possible la perte de valeur de ce fonds de commerce du fait de la décision de résiliation de la convention du 20 juin 2018 ;

- d'une manière générale, fournir tous les éléments de nature à permettre d'apprécier l'étendue du préjudice de la Sarl Restaurant L. ;

- adresser un pré-rapport aux parties et à leurs conseils avant remise du rapport définitif afin de produire des observations sous forme de dires à expert ;

4°) de mettre à la charge de la commune de Laudun-l'Ardoise les frais provisionnels de l'expert judiciaire ;

5°) de condamner la commune de Laudun-l'Ardoise à lui verser une provision de 32 559,50 euros ;

6°) de mettre à la charge de commune de Laudun-l'Ardoise une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La Sarl Restaurant L. soutient que :

- à titre principal : la convention conclue le 20 juin 2018 avec la commune de Laudun- l'Ardoise ne porte pas sur l'occupation du domaine public, mais sur l'occupation d'un bien du domaine privé, dès lors que les locaux en cause ne sont pas affectés au service public, ne sont pas aménagés à cet effet, et ne sont pas affectés à l'usage direct du public ; ces locaux ne constituent pas non plus un accessoire indissociable du domaine public ;
- à titre subsidiaire : dans l'hypothèse où le tribunal considère que la convention conclue le 20 juin 2018 est une convention d'occupation du domaine public, la responsabilité de la commune de Laudun-l'Ardoise pour faute est engagée, dès lors que le motif de résiliation anticipée de la convention ne constitue pas un motif d'intérêt général ; la responsabilité sans faute de la commune est également susceptible d'être engagée ;
- elle justifie d'un préjudice financier en lien direct avec la résiliation anticipée de la convention à hauteur d'une somme de 27 559,50 euros et d'un préjudice moral à hauteur de la somme de 5 000 euros ; elle se prévaut également de la perte de son fonds de commerce, dont l'évaluation du préjudice nécessite le recours à une expertise.

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 juillet 2020, la commune de Laudun- l'Ardoise, représentée par la SCP d'avocats Lemoine-Clabeaut, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 500 euros soit mise à la charge de la Sarl Restaurant L. au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune de Laudun-l'Ardoise soutient que :

- il n'est pas justifié de l'intérêt à agir du représentant de la Sarl Restaurant L. ;
- les moyens soulevés par la Sarl Restaurant L. ne sont pas fondés. Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de commerce ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code de justice administrative.

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

- le rapport de Mme Héry,
- les conclusions de Mme Achour, rapporteure publique,
- puis les observations de Me Soulier, représentant la Sarl Restaurant L. ;
  
- et les observations de Me Lorion, représentant la commune de Laudun-l'Ardoise.

Considérant ce qui suit :

1. La commune de Laudun-l'Ardoise et la Sarl Restaurant L. ont conclu le 20 juin 2018 une convention d'occupation du domaine public à titre précaire et révocable portant sur la mise à disposition de la Sarl Restaurant L. de deux locaux situés dans le bâtiment abritant la piscine municipale, et d'une terrasse. Cette convention a été conclue pour une durée d'un an à compter du 15 juillet 2018, moyennant le versement par l'occupant d'une redevance annuelle de 8 000 euros. Par courrier du 26 novembre 2018, la commune a informé la Sarl Restaurant L. qu'elle envisageait de résilier cette convention au 31 décembre 2018, en raison de problèmes de sécurité liés au bâtiment abritant la piscine. La résiliation de la convention du 20 juin 2018 a été adoptée par délibération du conseil municipal du 27 février 2019. La Sarl Restaurant L., qui a quitté les lieux le 10 mars 2019, a formé le 25 novembre suivant auprès de la commune de Laudun-l'Ardoise une demande tendant à l'indemnisation des préjudices résultant de la résiliation anticipée de cette convention. Par sa requête, la Sarl Restaurant L. demande au tribunal à titre principal de requalifier la convention conclue le 20 juin 2018 comme étant un contrat de droit privé relevant de la compétence des juridictions judiciaires, et de renvoyer les parties à se pourvoir devant la juridiction judiciaire. A titre subsidiaire, elle

demande au tribunal de condamner la commune de Laudun-l'Ardoise à l'indemniser de ses préjudices.

Sur la compétence de la juridiction administrative :

2. Indépendamment de la qualification donnée par les parties à une convention par laquelle une personne publique confère à une personne privée le droit d'occuper un bien dont elle est propriétaire, l'appartenance au domaine public d'un tel bien était, avant l'entrée en vigueur le 1er juillet 2006 du code général de la propriété des personnes publiques, sauf si ce bien était directement affecté à l'usage du public, subordonnée à la double condition que le bien ait été affecté au service public et spécialement aménagé en vue du service public auquel il était destiné. En l'absence de toute disposition en ce sens, l'entrée en vigueur de ce code n'a pu, par elle-même, avoir pour effet d'entraîner le déclassement de dépendances qui appartenaient antérieurement au domaine public et qui, depuis le 1er juillet 2006, ne rempliraient plus les conditions désormais fixées par son article L. 2111-1.

3. Il ressort des pièces du dossier que les locaux occupés par la Sarl Restaurant L. se situent dans le même bâtiment que celui abritant la piscine municipale, mais disposent cependant d'une entrée séparée, et sont isolés de la piscine par des parois de verre sans ouverture, ne permettant pas ainsi d'accès direct entre la piscine et le restaurant. En outre, la convention conclue le 20 juin 2018 ne contient aucune stipulation imposant à la société requérante des horaires d'ouverture spécifiques, ou des prestations particulières en lien avec l'organisation du service public sportif municipal. Cette convention ne contient par ailleurs aucune disposition exorbitante du droit commun. Si la commune de Laudun-l'Ardoise fait valoir en défense que les installations électriques sont communes, cette seule circonstance n'est pas, en elle-même, de nature à faire regarder ces locaux comme étant affectés au service public sportif municipal, ou comme un accessoire du domaine public communal. Dès lors, la décision de la commune de Laudun-l'Ardoise de résilier de manière anticipée la convention signée le 20 juin 2018, constitue une décision relative à la gestion du domaine privé de la commune. Par voie de conséquence, la juridiction administrative est incompétente pour connaître du litige opposant la société requérante à la commune de Laudun-l'Ardoise.

4. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner la fin de non-recevoir opposée par la commune de Laudun-l'Ardoise et alors qu'en tout état de cause, M. Chazalmartin justifie de sa qualité pour agir au nom de la société requérante, que la requête doit être rejetée comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître.

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

5. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions des parties présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

#### DECIDE :

Article 1er : La requête de la Sarl Restaurant L. est rejetée comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître.

Article 2 : Les conclusions de la commune de Laudun-l'Ardoise tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la Sarl Restaurant L. et à la commune de Laudun-l'Ardoise.

Délibéré après l'audience du 15 février 2022, à laquelle siégeaient :

M. Brossier, président,  
Mme Héry, première conseillère, Mme Bala, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 8 mars 2022.

La rapporteure, F. HÉRY  
La greffière, E. NIVARD

Le président, J.B. BROSSIER

La République mande et ordonne à la préfète du Gard en ce qui la concerne et à tous huissiers à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

[RETOUR n°2001092](#)

SOCIETE SUEZ EAU FRANCE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Florian Aymard Rapporteur

Le tribunal administratif de Nîmes (2ème chambre)

Mme Céline Chamot Rapporteur publique

Audience du 3 février 2022

Décision du 4 mars 2022

18-03-02-01-01

39-05

C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 15 novembre 2019, le 10 décembre 2020 et les 4 février, 13 mars et 8 avril 2021, la société Suez Eau France, représentée par Me de Metz- Pazzis, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler le titre exécutoire n° 25 d'un montant de 162 969,78 euros et le titre exécutoire n° 26 d'un montant de 30 216,89 euros émis à son encontre le 9 septembre 2019 par le maire de Saint-Jean-du-Gard et de prononcer la décharge de la somme globale de 193 186,67 euros ;

2°) à défaut, de ramener à un montant symbolique les pénalités que lui a infligées la commune de Saint-Jean-du-Gard et d'annuler les titres exécutoires n° 25 et n° 26 en tant qu'ils excèdent le montant symbolique que le tribunal aura retenu ;

3°) à défaut, de compenser la somme de 193 186,67 euros avec celle de 2 499,15 euros ; 4°) de mettre à la charge de la commune de Saint-Jean-du-Gard la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- dès lors que la commune de Saint-Jean-du-Gard ne justifie pas de la signature des bordereaux des titres exécutoires contestés, ces titres doivent être annulés ;

- la commune de Saint-Jean-du-Gard ne pouvait infliger les pénalités en litige sans mise en demeure préalable ;

- le titre exécutoire n° 25 méconnaît le principe de loyauté contractuelle, ainsi que la renonciation expresse de la commune de Saint-Jean-du-Gard à appliquer les pénalités en litige ;

- les titres exécutoires contestés reposent sur une clause illicite ;

- la commune de Saint-Jean-du-Gard n'a pas procédé aux renouvellements de canalisations qui lui incombent ;

- les pénalités relatives aux années 2009 et 2010 sont prescrites en application de l'article L. 110-4 du code de commerce ; les pénalités relatives aux années 2009 à 2013 incluse sont prescrites en

application de l'article 2224 du code civil ;

- eu égard au taux de la pénalité et à l'état du réseau, le montant des pénalités présente un caractère manifestement excessif, de sorte qu'il incombera au tribunal de le modérer ;
- si le tribunal rejette les conclusions à fin d'annulation des titres ou à fin de décharge, la somme de 2 499,15 euros correspondant aux intérêts moratoires au taux légal courant à compter du 27 février 2017, due par la collectivité, devra être soustraite aux sommes mises à sa charge.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 21 juillet et 15 décembre 2020 et les 10 et 30 mars 2021, la commune de Saint-Jean-du-Gard, représentée par la SCP CGCB & Associés, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 4 000 euros soit mise à la charge de la société requérante au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- les moyens mettant en cause le bien-fondé des titres exécutoires doivent être écartés dès lors que par une décision passée en force de chose jugée ils ont déjà été écartés et qu'en tout état de cause ils sont infondés ;
- le moyen tiré de l'absence de signature du bordereau manque en fait dès lors que les titres de recettes et leur lettre d'accompagnement comportent la signature du maire de Saint-Jean-du-Gard ;
- les conclusions subsidiaires à fin de modération des pénalités doivent être rejetées dès lors qu'elles ne sont pas assorties des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé ;
- les conclusions très subsidiaires à fin de compensation sont irrecevables en l'absence de liaison du contentieux et sont, en tout état de cause, dénuées des précisions permettant d'en apprécier les mérites.

Vu :

- le code civil ;
- le code de commerce ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- l'arrêté du 2 mai 2007 relatif aux rapports annuels sur le prix et la qualité des services publics d'eau potable et d'assainissement ;
- 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 Chamot, rapporteure publique,
- les observations de Me de Metz-Pazzis, représentant la société Suez Eau France, et celles de Me Péchon, représentant la commune de Saint-Jean-du-Gard.

Une note en délibéré, enregistrée le 3 février 2022, a été produite pour la société Suez Eau France.

Une note en délibéré, enregistrée le 4 février 2022, a été produite pour la commune de Saint-Jean-du-Gard.

Considérant ce qui suit :

Sur les faits et la procédure antérieure :

1. La commune de Saint-Jean-du-Gard a confié, par un contrat du 17 décembre 2004, la gestion du service public de la distribution d'eau potable à la société de distribution d'eau intercommunale. La société Lyonnaise des Eaux France, devenue la société Suez Eau France, s'est substituée à cette dernière à partir de

l'année 2010. L'article 12.5.1 du contrat de délégation prévoyait l'engagement du délégataire à atteindre, à partir de l'année 2009, un objectif de rendement primaire du réseau supérieur ou égal à 70 %. Aux termes de l'article 13.2 de ce contrat, cet objectif est sanctionné par une pénalité. Lors d'une réunion le 28 avril 2014, le maire de Saint-Jean-du-Gard a demandé à la société délégataire de lui fournir des explications sur les performances atteintes en matière de rendement primaire du réseau. Après la fourniture des éléments requis le 3 juin 2014, une nouvelle réunion a été organisée le 19 juin 2014 au cours de laquelle le maire a demandé à la société Suez Eau France de verser les pénalités afférentes au non-respect de ses engagements relatifs au rendement primaire de réseau pour les années 2009 à 2013. En raison du refus opposé par le délégataire par courrier du 26 juin 2014, la commune de Saint-Jean-du-Gard a, par courrier du 29 janvier 2015, mis en demeure l'exploitant de lui verser dans un délai d'un mois les pénalités dues au titre du non-respect du rendement primaire du réseau pour un montant de 132 408 euros au titre de cette période.

2. A la suite d'une demande de dégrèvement de ces pénalités formulée par le délégataire par une lettre du 9 juin 2015, la commune de Saint-Jean-du-Gard a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Nîmes de condamner la société Suez Eau France à lui verser une provision d'un montant de 162 969,78 euros au titre des pénalités financières dues pour le non-respect du rendement primaire du réseau pour les années 2009 à 2014. Le juge des référés du tribunal administratif de Nîmes a fait droit à la requête de la commune de Saint-Jean-du-Gard, par une ordonnance n° 1501934 du 8 septembre 2016, en condamnant la Société Suez Eau France à lui verser la somme de 162 969,78 euros assortie des intérêts au taux légal à compter du 15 juin 2015, date de l'enregistrement de la requête et de la somme de 1 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Le 16 septembre 2016, le maire de Saint-Jean-du-Gard a émis deux titres de recettes pour le recouvrement, d'une part, de la somme de 162 969,78 euros et, d'autre part, de la somme de 1 500 euros. La somme totale de 164 469,78 euros a été réglée par la société Suez Eau France à la commune le 29 décembre 2016.

3. Par une ordonnance n° 16MA03731 du 23 janvier 2017, le juge des référés de la cour administrative d'appel de Marseille a annulé l'ordonnance n° 1501934 du juge des référés du tribunal administratif de Nîmes, au motif que le contrat liant la commune de Saint-Jean-du-Gard et la société Suez Eau France devait être regardé comme subordonnant le recouvrement des pénalités contractuelles en cause à l'émission d'un titre de recettes. La société Suez Eau France ayant ultérieurement introduit une requête auprès de la cour administrative d'appel de Marseille afin d'obtenir l'exécution de l'ordonnance de la cour du 23 janvier 2017, la présidente de la cour a, par une ordonnance n° 18MA01529 du 12 avril 2018, ordonné l'ouverture d'une procédure juridictionnelle. Par un arrêt du 24 septembre 2018, la cour a enjoint à la commune de Saint-Jean-du-Gard de restituer à la société Suez Eau France la somme de 162 969,78 euros, assortie des intérêts au taux légal à compter du 27 février 2017. En outre, sans attendre la décision du juge des référés du tribunal administratif de Nîmes qui a rejeté, par une ordonnance du 14 mars 2017, sa demande formulée le 30 septembre 2016 tendant à la condamnation de la société Suez Eau France à lui verser une provision d'un montant de 30 216,89 euros, le maire de Saint-Jean-du-Gard a émis le 6 mars 2017 un titre de recettes n°3 pour le recouvrement de la somme de 30 216,89 euros au titre de la pénalité due pour le non-respect du rendement primaire du réseau pour l'année 2015. Par un jugement en date du 28 juin 2019 du tribunal administratif de Nîmes, les quatre titres exécutoires précités émis le 14 septembre 2016 ont été annulés, la commune de Saint-Jean-du-Gard s'étant désistée de son appel, ce dont la cour administrative d'appel de Marseille lui a donné acte par une ordonnance du 31 juillet 2020.

4. Le 9 septembre 2019, le maire de Saint-Jean-du-Gard a émis à l'encontre de la société Suez Eau France un titre exécutoire n° 25 d'un montant de 162 969,78 euros au titre des pénalités financières dues pour le non-respect du rendement primaire du réseau pour les années 2009 à 2014 et un titre exécutoire n° 26 d'un montant de 30 216,89 euros au titre de ces pénalités pour l'année 2015. La société Suez Eau France demande au tribunal d'annuler ces titres exécutoires et de prononcer la décharge des sommes mises à sa charge ou, à défaut, de ramener les pénalités contestées à un montant symbolique et de compenser les sommes dues avec les intérêts de retard que la commune de Saint-Jean-du-Gard ne lui a pas versés.

Sur les conclusions principales à fin d'annulation des titres exécutoires attaqués et de décharge de

l'obligation de paiement des sommes mises en recouvrement :

En ce qui concerne la régularité des titres exécutoires contestés :

5. Aux termes du 4° de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction alors applicable : « Quelle que soit sa forme, une ampliation du titre de recettes individuel ou de l'extrait du titre de recettes collectif est adressée au redevable. (...) / En application de l'article L. 111-2 du code des relations entre le public et l'administration, le titre de recettes individuel ou l'extrait du titre de recettes collectif mentionne les nom, prénoms et qualité de la personne qui l'a émis ainsi que les voies et délais de recours. / Seul le bordereau de titres de recettes est signé pour être produit en cas de contestation. ».

6. 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, prénoms 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 du titre de recettes comporte la signature de l'émetteur.

7. Si ces dispositions ont pour objet d'adapter, au cas particulier des titres de recettes, les exigences découlant des dispositions de l'article L. 111-2 du code des relations entre le public et l'administration afin d'alléger les obligations pesant sur l'administration en autorisant l'apposition d'une signature unique sur un titre de recettes collectif, leur finalité est de permettre au destinataire du titre exécutoire de s'assurer que l'auteur de ce titre est bien celui dont le nom figure en regard de la signature apposée et, ainsi, de vérifier que ce titre a été pris par une personne compétente, ce qui constitue une garantie pour l'intéressé. Compte tenu de cette finalité, lorsque que les titres exécutoires eux-mêmes sont signés par leur auteur, la circonstance que le bordereau de titres de recettes ne soit pas signé est sans incidence sur la régularité des titres en cause.

8. Il résulte de l'instruction que les titres exécutoires en litige mentionnent les nom, prénom et qualité de leur émetteur, à savoir M. Michel Ruas, maire de la commune de Saint-Jean-du-Gard, et comportent la signature de ce dernier. Dans ces conditions, la circonstance, à la supposer établie, que le bordereau relatif à ces titres exécutoires ne comporterait pas la signature de l'émetteur des titres est sans incidence sur la régularité des titres contestés. Par suite, le moyen tiré du défaut de signature du bordereau de recettes doit être écarté.

En ce qui concerne le bien-fondé des états litigieux :

S'agissant du défaut de mise en demeure préalable :

9. Aux termes de l'article 12.5.1 de la convention de délégation de service public liant la commune de Saint-Jean-du-Gard et la société Suez Eau France : « Engagement sur le rendement primaire du réseau. Le délégataire s'engage à obtenir à partir de 2009 un rendement primaire du réseau supérieur ou égal à 70%. Une pénalité lui est appliquée en cas de non-respect de cet engagement. L'engagement sur le rendement ne s'applique pas en cas de circonstances exceptionnelles (...) ». Aux termes de l'article 13.2 de la convention précitée : « Dans les cas prévus ci-après, faute par le délégataire de remplir les obligations qui lui sont imposées par le présent contrat, des pénalités peuvent lui être infligées, sans préjudice, s'il y a lieu, des dommages et intérêts envers les tiers. Les pénalités sont prononcées au profit de la collectivité par son représentant. / 11°) non-respect du rendement primaire du réseau : Si le rendement R, défini à l'article 12-4, à la clôture de l'exercice, à partir de l'exercice 2009 est strictement inférieur à 70 %, le délégataire versera à la collectivité une pénalité calculée comme suit (...) ».

10. En règle générale, les pénalités infligées pour non-respect des obligations contractuelles ne sont dues que du jour de la mise en demeure d'avoir à les respecter. La dispense de mise en demeure ne saurait résulter que de la volonté explicitement formulée par les parties ou déterminée par le juge d'après les circonstances particulières de chaque affaire, en tenant compte, par exemple, de la nature du contrat et des

termes employés par la stipulation de la clause pénale.

11. En l'espèce, si les stipulations contractuelles relatives à la sanction du non-respect du rendement du réseau ne comportent aucune dispense de mise en demeure, les parties à la convention en litige doivent toutefois être regardées, eu égard à la nature du contrat, de l'objet de la pénalité en cause et aux termes des clauses en question qui soumettent l'application de la pénalité à la seule circonstance que le seuil contractuel n'a pas été atteint, comme ayant entendu déroger au principe selon lequel des pénalités ne peuvent être infligées en l'absence de mise en demeure préalable du titulaire. Par suite, la société requérante ne peut utilement soutenir que l'application des pénalités en litige aurait dû être précédée d'une mise en demeure.

S'agissant de la méconnaissance du principe de loyauté des relations contractuelles :

12. Le cocontractant ne peut se prévaloir de la méconnaissance par l'autre partie du principe de loyauté des relations contractuelles au motif qu'elle aurait mis tardivement à sa charge des pénalités de retard qui résultent de la mise en œuvre de stipulations convenues entre les parties. Par suite, la société Suez Eau France n'est pas fondée à se prévaloir, s'agissant du titre exécutoire n° 25, de ce que la commune de Saint-Jean-du-Gard aurait tardé à lui infliger les pénalités en litige et aurait ainsi méconnu le principe précité.

S'agissant de la renonciation expresse de la commune de Saint-Jean-du-Gard à appliquer les pénalités en litige :

13. Aux termes de l'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales, dans sa version applicable au litige : « Le délégataire produit chaque année avant le 1er juin à l'autorité délégante un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de service. Ce rapport est assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public. / Dès la communication de ce rapport, son examen est mis à l'ordre du jour de la plus prochaine réunion de l'assemblée délibérante qui en prend acte. ».

14. Il ne résulte pas de l'instruction que la commune de Saint-Jean-du-Gard aurait explicitement ou implicitement renoncé à appliquer les pénalités en litige, la circonstance que le maire n'ait pas infligé dans un bref délai des pénalités à la société Suez Eau France au titre des années 2009 à 2013 en dépit de l'examen chaque année par le conseil municipal du rapport prévu par les dispositions précitées de l'article L. 1411-3 du code précité, lequel contenait des informations relatives la performance de rendement du réseau, ne pouvant caractériser une telle renonciation. Par suite, la société requérante n'est pas fondée à soutenir à l'encontre du titre exécutoire n° 25 que la commune de Saint-Jean-du-Gard aurait renoncé à appliquer les pénalités mises à sa charge.

S'agissant du caractère illicite de la clause relative aux pénalités :

15. La société requérante soutient que la clause sur laquelle reposent les pénalités en litige est illicite dès lors que, d'une part, elle méconnaît les dispositions de l'arrêté du 2 mai 2007 relatif aux rapports annuels sur le prix et la qualité des services publics d'eau potable et d'assainissement et, d'autre part, elle méconnaît le principe de responsabilité personnelle et le principe selon lequel une personne privée ne saurait payer une somme qu'elle ne doit pas.

16. D'une part, aux termes du point 3 des indicateurs spécifiques au service d'eau potable de l'annexe I à l'arrêté du 2 mai 2007 visé ci-dessus : « Rendement du réseau de distribution / Le rendement du réseau est obtenu en faisant le rapport entre, d'une part, le volume consommé autorisé augmenté des volumes vendus à d'autres services publics d'eau potable et, d'autre part, le volume produit augmenté des volumes achetés à d'autres services publics d'eau potable. Le volume consommateurs sans comptage et le volume de service du réseau sont ajoutés au volume comptabilisé pour calculer le volume consommé autorisé. Le rendement est exprimé en pourcentage. ». L'article 12.4 du contrat de délégation de service public liant la société Suez

Eau France à la commune de Saint-Jean-du-Gard, qui porte sur les indicateurs de performance, définit le rendement primaire de réseau ainsi qu'il suit : «  $R_p = V_c / (V_p + V_i - V_e)$  / Où  $V_c$  = volume comptabilisé chez les abonnés,  $V_p$  = volume produit dans le périmètre de délégation,  $V_i$  = volume importé de l'extérieur du périmètre de délégation et  $V_e$  = volume exporté en dehors du périmètre de délégation. / Les volumes sont exprimés en mètre cube et calculés sur la période correspondant à l'exercice. Les volumes entrant en ligne de compte dans le calcul du rendement et de la formule de pénalité sont mesurés exclusivement par compteurs ou débitmètres. ».

17. La société requérante soutient que la définition contractuelle du rendement primaire du réseau telle que prévue par l'article 12.4 du contrat de délégation de service public est contraire aux dispositions précitées de l'arrêté du 2 mai 2017. Toutefois, dès lors que les stipulations de l'article 12.4 précité ne revêtent pas un caractère réglementaire mais prévoient un objectif de performance défini conventionnellement par les parties, la circonstance que la définition du rendement primaire de réseau ne soit pas alignée sur la définition du rendement du réseau de distribution fixée par l'arrêté du 2 mai 2007 est sans incidence sur la validité de ces stipulations.

18. D'autre part, si la société requérante soutient que la clause relative aux pénalités en litige méconnaît le principe de responsabilité personnelle et le principe selon lequel une personne privée ne saurait payer une somme qu'elle ne doit pas, la société Suez Eau France a accepté en toute connaissance de cause les stipulations en cause dont l'objet est en lien avec la performance opérationnelle attendue du délégataire dans l'exploitation du réseau dont il est chargé. Ce moyen doit donc être écarté.

S'agissant de la circonstance que la commune de Saint-Jean-du-Gard n'a pas procédé aux renouvellements de canalisation qui lui incombait :

19. La société requérante reproche à la commune de Saint Jean-du-Gard de ne pas avoir procédé aux renouvellements de canalisation qui lui incombait et qu'elle avait mentionnés dans ses rapports annuels. Toutefois, dès lors que l'entreprise n'établit pas en quoi la commune concédante n'aurait pas respecté ses obligations relatives aux canalisations du réseau et, en tout état de cause, ne démontre pas que le non-renouvellement des canalisations aurait eu une influence sur le rendement du réseau, ce moyen ne saurait être accueilli.

S'agissant de la prescription des pénalités appliquées au titre des années 2009 à 2013 :

20. En premier lieu, aux termes de l'article L. 110-4 du code de commerce : « I.- Les obligations nées à l'occasion de leur commerce entre commerçants ou entre commerçants et non-commerçants se prescrivent par cinq ans si elles ne sont pas soumises à des prescriptions spéciales plus courtes. ».

21. Dès lors que les dispositions précitées de l'article L. 110-4 du code de commerce ne sont pas applicables aux obligations nées à l'occasion de marchés publics ou de contrats de concession, la société requérante n'est pas fondée à soutenir que les créances correspondant aux pénalités appliquées par la commune de Saint-Jean-du-Gard au titre des années 2009 et 2010 sont prescrites en application de ces dispositions.

22. En second lieu, aux termes de l'article 2224 du code civil : « Les actions personnelles ou mobilières se prescrivent par cinq ans à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer. ».

23. Aux termes de l'article 15.1 de la convention en litige : « Achèvement du contrat / (...) / Le contrat continue de s'appliquer pour l'ensemble des obligations qu'il définit jusqu'à la signature d'un constat contradictoire de parfait achèvement, qui intervient après la fourniture par le délégataire d'un solde des comptes. Si dans un délai de deux ans à compter de la date contractuelle de fin de contrat, le délégataire n'a pas fourni ce document, la collectivité peut prononcer unilatéralement le solde des comptes. »

24. Si les dispositions de l'article 2224 du code civil sont en principe applicables aux créances des personnes publiques, le point de départ de la prescription prévue par ces dispositions ne court, s'agissant des créances issues de marchés publics ou de contrats de concession, qu'à compter de la fin des rapports contractuels, sauf stipulations contraires.

25. Il résulte de l'instruction que la convention de délégation qui liait la commune de Saint-Jean-du-Gard à la société Suez Eau France a pris fin le 31 décembre 2016. Compte tenu des stipulations précitées de l'article 15.1 de cette convention, le point de départ de la prescription concernant les créances en litige n'a commencé à courir qu'à compter de la fourniture par le délégataire d'un solde des comptes, c'est-à-dire postérieurement à la fin du contrat. Ainsi, la prescription quinquennale prévue par les dispositions citées ci-dessus de l'article 2224 du code civil a, en l'espèce, commencé à courir le 1er janvier 2017 au plus tôt. Par suite et eu égard au délai séparant cette date de celle de l'émission du titre de recettes n°25, la société Suez Eau France n'est pas fondée à soutenir que les créances correspondant aux pénalités appliquées au titre des années 2009 à 2013 sont prescrites en application de ces dispositions.

26. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner l'exception de chose jugée qu'invoque en défense la commune de Saint-Jean-du-Gard, les conclusions à fin d'annulation des titres exécutoires et de décharge des pénalités en litige doivent être rejetées.

Sur les conclusions subsidiaires tendant à la modulation des pénalités :

27. Les pénalités prévues par les clauses d'un contrat de la commande publique ont pour objet de réparer forfaitairement le préjudice qu'est susceptible de causer à l'acheteur le non-respect, par son cocontractant, de ses obligations contractuelles. Elles sont applicables au seul motif qu'une inexécution des obligations contractuelles est constatée et alors même que la personne publique n'aurait subi aucun préjudice ou que le montant des pénalités mises à la charge de son cocontractant qui résulte de leur application serait supérieur au préjudice subi.

28. Lorsqu'il est saisi d'un litige entre les parties à un contrat de la commande publique, le juge du contrat doit, en principe, appliquer les clauses relatives aux pénalités dont sont convenues les parties en signant le contrat. Il peut, à titre exceptionnel, saisi de conclusions en ce sens par une partie, modérer ou augmenter les pénalités résultant du contrat si elles atteignent un montant manifestement excessif ou dérisoire, eu égard au montant du marché ou aux recettes prévisionnelles de la concession, y inclus les subventions versées par l'autorité concédante, et compte tenu de la gravité de l'inexécution constatée.

29. Lorsque le titulaire du contrat saisit ainsi le juge de conclusions tendant à ce qu'il modère les pénalités mises à sa charge, il ne saurait utilement soutenir que le pouvoir adjudicateur n'a subi aucun préjudice ou que le préjudice qu'il a subi est inférieur au montant des pénalités mises à sa charge. Il lui appartient de fournir aux juges tous éléments, relatifs notamment aux pratiques observées pour des contrats comparables ou aux caractéristiques particulières du contrat en litige, de nature à établir dans quelle mesure ces pénalités présentent selon lui un caractère manifestement excessif. Au vu de l'argumentation des parties, il incombe au juge soit de rejeter les conclusions dont il est saisi en faisant application des clauses du contrat relatives aux pénalités, soit de rectifier le montant des pénalités mises à la charge du titulaire du contrat dans la seule mesure qu'impose la correction de leur caractère manifestement excessif.

30. Il résulte de l'instruction que, sur la durée de la délégation de service public en cause, le montant cumulé des pénalités contractuelles s'établit à 193 186,67 euros, aucune autre pénalité que les pénalités en litige n'ayant été décidée par la commune de Saint-Jean-du-Gard.

Par rapport au montant total du chiffre d'affaires tiré de cette délégation de service public sur sa durée totale, soit 1 099 700 euros selon les indications fournies par la société requérante, le montant des pénalités contractuelles représente 17,6% de ce chiffre d'affaires. Les pénalités contractuelles dues par la société Suez

Eau France n'atteignent donc pas un montant manifestement excessif, de sorte que les conclusions subsidiaires tendant à la modulation des sommes mises à la charge de la société Suez Eau France doivent être rejetées.

Sur les conclusions infiniment subsidiaires tendant à la compensation avec la somme due par la commune de Saint-Jean-du-Gard au titre des intérêts moratoires à compter du 27 février 2017 sur les créances mises en recouvrement :

31. Il résulte de l'instruction qu'à la suite de l'ordonnance n° 16MA03731 en date du 23 janvier 2017 du juge des référés de la cour administrative d'appel de Marseille, cette cour, saisie par la société Suez Eau France afin d'obtenir l'exécution de l'ordonnance, a par l'arrêt n° 18MA01529 du 24 septembre 2018 enjoint à la commune de Saint-Jean-du-Gard de restituer à la société Suez Eau France la somme de 162 969,78 euros, assortie des intérêts au taux légal à compter du 27 février 2017. La société requérante soutient sans être contestée que ces intérêts de retard ne lui ont pas été versés et demande à ce que ces intérêts fassent l'objet d'une compensation partielle avec les sommes mises à sa charge par les titres exécutoires contestés.

En ce qui concerne la fin de non-recevoir :

32. Dès lors que la société requérante a présenté, par courrier du 29 janvier 2021, une demande préalable tendant au paiement des intérêts de retard dus à compter du 27 février 2017, la fin de non-recevoir tirée du défaut de liaison du contentieux opposée par la commune de Saint-Jean-du-Gard doit être écartée.

En ce qui concerne le bien-fondé de la demande :

33. La commune de Saint-Jean-du-Gard ne conteste pas sérieusement que le montant des intérêts de retard qu'elle doit à la société Suez Eau France en vertu de l'arrêt rendu le 24 septembre 2018 par la cour administrative d'appel de Marseille s'élève à la somme de 2 499,15 euros. Cette somme se rattache à l'exécution des droits et obligations financiers résultant d'un même contrat. Il y a ainsi lieu de faire droit à la demande de compensation présentée par la société requérante.

Sur les frais liés au litige :

34. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la société Suez Eau France le versement d'une somme de 2 000 euros à la commune de Saint-Jean-du-Gard au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. En revanche, ces dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise, au même titre, à la charge de la commune de Saint-Jean-du-Gard, qui n'est pas, pour l'essentiel, la partie perdante dans la présente instance.

#### DECIDE :

Article 1er : Les créances mises en recouvrement par les titres exécutoires émis le 9 septembre 2019 par le maire de Saint-Jean-du-Gard à l'encontre de la société Suez Eau France sont compensées avec la créance d'intérêts de retard due par la commune de Saint-Jean-du-Gard à la société Suez Eau France, d'un montant de 2 499,15 euros.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : La société Suez Eau France versera à la commune de Saint-Jean-du-Gard la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la société Suez Eau France et à la commune de Saint-Jean-du-Gard.

Délibéré après l'audience du 3 février 2022, à laquelle siégeaient :  
M. Cantié, président,  
Mme Bahaj, première conseillère,  
M. Aymard, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 4 mars 2022.

Le rapporteur,  
F. AYMARD

Le président,  
C. CANTIÉ

La greffière,  
F. DESMOULIÈRES

La République mande et ordonne à la préfète du Gard en ce qui la concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

[RETOUR n°1903908](#)

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NÎMES

N° 2000863

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SARL FRANCE PASSION

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Parisien, Rapporteur

Le tribunal administratif de Nîmes (3<sup>e</sup> chambre)

Mme Lellig, Rapporteur publique

Audience du 4 février 2022

Décision du 25 février 2022

19-06-02-09-01

D

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 11 mars 2020, complétée par des mémoires enregistrés les 2 et 22 octobre 2020, 2 février 2021, et 2 novembre 2021 la SARL France Passion, représentée par le cabinet d'avocats FIDAL, demande au tribunal :

- de prononcer la décharge des rappels de taxe sur la valeur ajoutée mis à sa charge au titre de la période courant du 1<sup>er</sup> octobre 2014 au 31 août 2017 ainsi que la restitution de la somme de 8 000 euros versée par compensation à ce titre, assorties des intérêts moratoires ;
- de mettre à la charge de l'Etat une somme de 25 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa publication, intitulée "guide des étapes - invitation", véritable guide de voyage à destination des conducteurs de camping-car, relève de la qualification de livre au sens de l'article 278-0 Bis A 3° du Code Général des Impôts (CGI) et de la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 ;
- en effet, ses guides comportent une partie rédactionnelle, à savoir une brève description des départements, des indications routières, une présentation des étapes, ainsi que les textes de présentation, de fonctionnement et les règles d'or ;
- ils comportent un apport éditorial et intellectuel avéré au regard de la sélection des accueillants, de la sélection et de la mise en forme des informations transmises par ces mêmes accueillants ; ainsi elle accomplit un travail rédactionnel significatif et réalise un apport éditorial avéré ;
- l'administration considère que les annuaires de personnalités, les répertoires portant sur un secteur d'activité particulier ou encore les guides tels que les guides d'hôtel-restaurant ou les guides touristiques constituent des livres au plan fiscal (BOI-taxe sur la valeur ajoutée-LIQ-30-10-40, § 140, mise à jour en date du 15 juillet 2013) ; cette doctrine lui est opposable sur le fondement de l'article L 80 A du LPF ;
- le critère lié à la définition d'une œuvre de l'esprit est trop vague au sens de la jurisprudence de la CJUE ; en outre, la définition de livre retenue par l'administration fiscale est trop restrictive au regard de la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006, laquelle prévoit que la définition du livre doit s'entendre au

sens habituel du terme ;

- ses publications ne présentent pas de caractère commercial et publicitaire marqué;
- les annonces des accueillants publiées dans le guide n'ont ni caractère commercial, ni caractère publicitaire car, au regard des termes neutres et génériques employés, elles ne répondent pas à la définition de la publicité en matière de taxe sur la valeur ajoutée ; l'accueil des camping-caristes est gratuit et ces derniers n'ont pas d'obligation d'achat vis à vis des accueillants ;
- les arrêts, les réponses ministérielles et les rescrits cités par l'administration dans les diverses pièces de procédure et la décision de rejet de la réclamation ne seraient pas pertinents soit du fait de leur antériorité au changement de doctrine intervenu avec le BOI 3 C-4- 05 du 12 mai 2005, soit du fait qu'ils ne sont pas transposables au cas d'espèce ;

Par un mémoire en défense, enregistré le 5 août 2020, complété par un mémoire enregistré le 20 octobre 2020, le directeur départemental des finances publiques du Gard conclut au rejet de la requête.

Il soutient que la requête est infondée dans les moyens qu'elle soulève. Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- Vu la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée ;
- 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 ;
- et les observations de Me Capion et M. Guillermin pour la SARL France Passion. Considérant ce qui suit :

1. La SARL France Passion a pour objet social "en France et dans tous les pays, toutes éditions d'art, littéraires, promotionnelles, publicitaires, touristiques". Elle a fait l'objet d'une vérification de comptabilité du 31 janvier au 25 mai 2018, visant l'ensemble de ses déclarations fiscales ou opérations susceptibles d'être examinées, pour la période allant du 1er octobre 2014 au 31 août 2017. A l'issue des opérations de contrôle sur place, une proposition de rectification a été adressée à la société requérante, portant notamment sur des rappels de taxe sur la valeur ajoutée au titre des exercices 2015, 2016 et 2017, au regard de la remise en cause de l'application du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée aux ventes de "guides des étapes - invitations" à ses clients, non assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée, au titre de ces mêmes exercices. A l'issue de la procédure de contrôle, la mise en recouvrement des rappels de taxe sur la valeur ajoutée est intervenue le 1er juillet 2019. Sa réclamation préalable ayant été rejetée, la SARL France Passion conteste les rappels de taxe sur la valeur ajoutée mis à sa charge au titre des exercices vérifiés.

Sur les conclusions tendant à la décharge :

En ce qui concerne l'application de la loi fiscale :

2. Aux termes de l'article 278-0 bis du code général des impôts, dans sa rédaction applicable en l'espèce : « La taxe sur la valeur ajoutée est perçue au taux réduit de 5,5 % en ce qui concerne (...) A. - Les opérations d'achat, d'importation, d'acquisition intracommunautaire, de vente, de livraison, de commission, de courtage ou de façon portant sur (...) / 3° Les livres, y compris leur location. Le présent 3° s'applique aux livres sur tout type de support physique, y compris ceux fournis par téléchargement. (...) ». Il résulte notamment de ces dispositions, assurant la transposition en droit interne de l'annexe III de la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée susvisée, que les livres s'entendent des ouvrages qui constituent des ensembles imprimés homogènes comportant un apport intellectuel.

3. Il résulte de l'instruction que la société requérante propose aux camping-caristes européens d'acquiescer pour un prix d'environ 30 euros taxes comprises un "Guide des étapes" millésimé, accompagné

d'une carte d'"invité France Passion" et d'une vignette à apposer sur le véhicule leur permettant d'accéder à un stationnement gratuit pendant une étape de 24 heures sur la propriété d'un "accueillant" (fermier, producteur, vigneron...) répertoriée dans le guide. Le guide fournit une liste des "accueillants", classés par département et par ordre alphabétique, qui se sont engagés auprès de la société France Passion à recevoir des "invités", et à leur faire découvrir à titre gratuit sans obligation d'achat, les produits en vente, sur leur propriété moyennant leur parution dans le guide. Le guide indique pour chaque accueillant les produits proposés, le cas échéant leur qualité (bio par exemple), ainsi que sa localisation, avec parfois une photo du lieu et de l'exploitation. La partie rédactionnelle du guide est constituée d'une brève description de chaque département en français (et en anglais dans le guide multilingue), de la présentation des "règles d'or" dont la surface occupée par cette dernière représente seulement deux pages. En outre, les indications routières pour accéder aux accueillants sont rédigées en anglais, en allemand, en français et la présentation de l'étape en français. Dans ces conditions, l'apport intellectuel du guide n'est pas significatif.

4. Par suite, le guide en litige ne peut être regardé comme un ouvrage constituant un ensemble imprimé homogène comportant un apport intellectuel et, donc, relevant du 6° de l'article 278 bis du code général des impôts. Il n'est par conséquent pas éligible au taux réduit de 5,50 % de taxe sur la valeur ajoutée sur le fondement des dispositions précitées.

5. La décision de la Cour de justice de l'Union européenne n°145/18 du 5 septembre 2019, relative à la définition des photographies d'art pour l'application du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée, et aux termes de laquelle la Cour précise que « si cette réglementation nationale, ainsi interprétée, fixe un certain nombre d'indices aux fins de faciliter l'appréciation de ces critères, il n'en demeure pas moins qu'elle permet à l'administration fiscale, sur le fondement de critères vagues et subjectifs, de porter un jugement sur la qualité artistique des photographies en cause, jugement en fonction duquel l'avantage fiscal résultant de l'application du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée sera ou non accordé », n'est pas transposable à la présente espèce s'agissant de l'appréciation de l'apport intellectuel représenté par un ouvrage, laquelle présente un caractère objectif.

En ce qui concerne l'interprétation administrative de la loi fiscale :

6. Aux termes de l'instruction parue au Bulletin officiel des impôts sous les références BOI-taxe sur la valeur ajoutée-LIQ-30-10-40 n°90, 15-07-2013 : « Sont ainsi soumis au taux réduit les ouvrages qui, bien que dépourvus de contenu rédactionnel au sens strict, constituent cependant des œuvres de l'esprit en raison du travail éditorial important qu'ils supposent. L'apport éditorial est caractérisé par la recherche, la sélection et la mise en forme de données (agrégation, ordonnancement, présentation, indexation, etc.) conférant à l'ensemble une homogénéité et une cohérence globale ». Le § 140 de la même instruction précise : « Sont soumis au taux réduit les annuaires de personnalités, les répertoires portant sur un secteur d'activité particulier ou encore les guides tels que les guides d'hôtels-restaurants ou les guides touristiques répondant aux caractéristiques de la remarque au II-B § 90. Remarque : Demeurent en revanche soumis au taux normal les ouvrages consistant en une simple compilation/énumération d'informations, tels que les brochures touristiques comportant une liste exhaustive d'hôtels et restaurants, les annuaires téléphoniques, les indicateurs de chemins de fer et autres publications similaires. »

7. Le service relève, ainsi qu'il a été dit au point 3, que la part rédactionnelle du guide se limite à la rédaction de quelques lignes introductives pour chaque département et à la présentation des "règles d'or" sur deux pages et que par ailleurs, le guide est constitué d'une liste classée "d'accueillants" par département et par ordre alphabétique dont la sélection, la vérification et le traitement n'auraient nécessité aucun véritable travail de recherche, leur sélection résultant d'une démarche entreprise par l'accueillant lui-même auprès de la SARL France Passion, qui lui adresse en retour un dossier dématérialisé pour figurer dans le guide. Toutefois, il résulte de l'examen du guide en litige, éclairé par les explications fournies à l'audience, que la société requérante vérifie les textes des accueillants, en corrige les imprécisions et les erreurs crée et actualise les cartes et données routières, assorties d'une localisation GPS permettant d'accéder aux exploitations des accueillants, la localisation de ces derniers étant en outre indiquée par les rédacteurs du guide sur les cartes figurant en début de guide. La société rédige en plusieurs langues les règles d'or, et

apporte un descriptif des étapes en tête de chaque département, brièvement présentés en français et en anglais, en lien avec la thématique de la France rurale et du terroir. Chacune des étapes présentée est accompagnée de pictogrammes décrivant les principaux équipements du lieu d'accueil. Cette démarche de recherche, de sélection, d'actualisation, de précision et de mise en forme des données fournies par les accueillants caractérise un travail éditorial important conférant à l'ensemble, à la différence de la simple compilation de fiches descriptives d'exploitations accueillantes, la qualité d'une œuvre de l'esprit au sens de la doctrine précitée, opposable au service en application de l'article L 80 A du livre des procédures fiscales.

8. Il résulte de tout ce qui précède la SARL France Passion est fondée à soutenir que c'est à tort que l'administration a refusé d'appliquer un taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée aux ventes de "guides des étapes - invitations" à ses clients. Elle est fondée à obtenir la décharge des rappels de taxe sur la valeur ajoutée correspondants, mis à sa charge au titre de la période courant du 1er octobre 2014 au 31 août 2017 ainsi que, le cas échéant, la restitution des sommes indument versées à ce titre.

Sur le versement d'intérêts moratoires :

9. Aux termes de l'article L. 208 du livre des procédures fiscales : « Quand l'Etat est condamné à un dégrèvement d'impôt par un tribunal ou quand un dégrèvement est prononcé par l'administration à la suite d'une réclamation tendant à la réparation d'une erreur commise dans l'assiette ou le calcul des impositions, les sommes déjà perçues sont remboursées au contribuable et donnent lieu au paiement d'intérêts moratoires dont le taux est celui de l'intérêt de retard prévu à l'article 1727 du code général des impôts. Les intérêts courent du jour du paiement. Ils ne sont pas capitalisés (...) ».

10. En l'absence de litige né et actuel entre le comptable et le requérant concernant la restitution et les intérêts mentionnés à l'article L. 208 du livre des procédures fiscales, les conclusions relatives au versement d'intérêts moratoires ne peuvent qu'être rejetées.

Sur les conclusions à fin d'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

11. Il y a lieu de faire application de dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 200 euros au titre des frais exposés par la SARL France Passion et non compris dans les dépens.

#### DECIDE :

Article 1er : La SARL France Passion est déchargée en droits et pénalités des rappels de taxe sur la valeur ajoutée qui lui ont été impartis au titre des exercices 2015, 2016 et 2017, consécutivement à la remise en cause de l'application du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée aux ventes de "guides des étapes - invitations".

Article 2 : La SARL France Passion a droit à la restitution des sommes versées au titre de la remise en cause de l'application du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée à ses ventes de "guides des étapes - invitations".

Article 3 : L'Etat versera à la SARL France Passion la somme 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 SARL France Passion est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à la SARL France Passion et au directeur départemental des finances publiques du Gard.

Délibéré après l'audience du 4 février 2022, à laquelle siégeaient :

M. Peretti, président,  
M. Parisien, premier conseiller, Mme Bertrand, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 25 février 2022.

Le rapporteur,  
P. PARISIEN

Le président,  
P. PERETTI

Le greffier,  
D. BERTHOD

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

[RETOUR n°2000863](#)

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NÎMES

N° 2101925

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMUNE DU GRAU DU ROI

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Parisien Magistrat désigné

Mme Lellig Rapporteuse publique

Le tribunal administratif de Nîmes (3e chambre)

Audience du 1er juillet 2022 Décision du 6 juillet 2022

19-03-03-01

D

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 17 juin 2021, la commune du Grau du Roi, représentée par Me Francin, demande au tribunal :

- d'annuler la décision du 14 avril 2021 par laquelle l'administration fiscale a rejeté sa réclamation,
- de prononcer la décharge, en droits, intérêts, majorations et accessoires, de la taxe foncière à laquelle elle a été assujettie au titre des années 2019 et 2020, avec toutes conséquences de droit et notamment le remboursement des sommes versées à ce titre assorties des intérêts moratoires,
- de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les postes d'amarrage des marinas, constitués par des ouvrages d'accostage et des plans d'eau, ainsi que les ponts flottants ne sont pas passibles de la taxe foncière sur les propriétés bâties ;
- la notion de poste d'amarrage visée à l'article 1501 du code général des impôts ne peut concerner que des éléments de construction, c'est-à-dire essentiellement la portion de quai ainsi que les ouvrages d'accostage qui y sont situés, à l'exclusion des plans d'eau ; en application de l'article 1400 du même code, les éléments de construction constituant les postes d'amarrages dépendant des marinas ne peut être retenue dans la base des taxes foncières établies au nom de l'Etat dès lors que ni l'Etat ni la commune n'en sont propriétaires ;
- les ponts flottants, qui ne constituent pas des ouvrages en maçonnerie présentant le caractère de véritables constructions, ne sauraient être retenus au nombre des postes d'amarrage soumis à la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Par un mémoire en défense enregistré le 29 octobre 2021, le directeur départemental des finances publiques du Gard conclut au rejet de la requête

Il soutient que les moyens invoqués ne sont pas fondés. Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des impôts et le livre des procédures fiscales ;

- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné M. Parisien en application de l'article R. 222-13 du code de justice administrative.

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

- le rapport de M. Parisien,
- et les conclusions de Mme Lellig, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. La régie autonome qui gère le port de plaisance du Grau du Roi dans le Gard a été assujettie en 2019 et en 2020 à des cotisations de taxe foncière d'un montant s'élevant, respectivement, à 528 714 et 545 151 euros. Par réclamation contentieuse en date du 4 décembre 2020, la commune du Grau-du-Roi, chargée de la gestion de ce port, a contesté cette imposition. Par décision en date du 14 avril 2021, l'administration fiscale a rejeté cette réclamation. La commune du Grau-du-Roi demande au tribunal la décharge des impositions litigieuses.

Sur les conclusions à fin de décharge :

2. Aux termes de l'article 1380 du code général des impôts : « La taxe foncière est établie annuellement sur les propriétés bâties sises en France à l'exception de celles qui en sont expressément exonérées par les dispositions du présent code ». Aux termes de l'article 1501 du même code : « (...) III. – La valeur locative des postes d'amarrage dans les ports de plaisance à la date de la révision est fixée selon le tarif suivant : – 110 € pour les ports maritimes de la Méditerranée ; – 80 € pour les autres ports maritimes ; – 55 € pour les ports non maritimes. / Pour chaque port, ce tarif peut être, après avis des commissions communales et intercommunales des impôts directs prévues aux articles 1650 et 1650 A, minoré ou majoré de 20 % ou 40 % en fonction du nombre de services et d'équipements offerts, pondéré par la capacité moyenne d'accueil d'un poste d'amarrage. Les modalités d'application de cette modulation sont fixées par décret en Conseil d'Etat ». Il résulte de ces dispositions, éclairées par les travaux préparatoires de l'article 37 de la loi du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 dont sont issues les dispositions citées au III de l'article 1501 du code général des impôts, que le législateur a entendu que la valeur locative de la taxe foncière sur les propriétés bâties à laquelle sont assujetties les installations des ports de plaisance situées sur le domaine public maritime soit établie en fonction du seul nombre de postes d'amarrage du port, multiplié par un tarif déterminé selon la situation géographique du port de plaisance concerné et les services et équipements qu'il offre aux usagers.

3. En premier lieu, le moyen tiré de ce que les plans d'eau et les ponts flottants ne seraient pas passibles de la taxe foncière sur les propriétés bâties est inopérant pour contester l'imposition litigieuse dès lors qu'il résulte de l'instruction, et notamment de l'avis d'imposition en litige, que la taxe foncière établie par l'administration au titre des propriétés bâties situées aux 3 et 3A avenue Le Centurion, aux 9042 et 9043 quai Bougainville ainsi qu'au 9008 route des marines n'a pas pour assiette les plans d'eau ni les ponts flottants mais les installations du port de plaisance de Port-Camargue, constitué d'une partie « marina » et d'une partie « port public ».

4. En second lieu, il résulte des dispositions précitées de l'article 1501 du code général des impôts que le calcul de la valeur locative des installations du port de plaisance de Port-Camargue est fondé sur la valeur locative des postes d'amarrage dont le tarif est fixé par ces mêmes dispositions, lesquelles ne distinguent pas selon la nature de ces postes. Il résulte par ailleurs de l'instruction que la base d'imposition a été déterminée conformément aux éléments déclarés, à savoir 2 757 emplacements pour la partie publique du port et 2 240 emplacements pour la partie « marina ». Par suite, la commune du Grau-du-Roi ne saurait utilement soutenir que l'administration fiscale n'aurait pas dû tenir compte, pour déterminer la valeur locative des installations portuaires de Port-Camargue, de certains postes d'amarrage, aux motifs qu'il s'agirait de postes appartenant à des personnes privées ou ne constituant pas des constructions passibles de la taxe foncière.

5. Il résulte de ce qui précède que la commune du Grau-du-Roi n'est pas fondée, en l'état des pièces du dossier, à demander la décharge de l'imposition en litige.

Sur l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

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

**DECIDE :**

Article 1er : La requête de la commune du Grau du Roi est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à la commune du Grau du Roi et au directeur départemental des finances publiques du Gard.

Lu en audience publique le 6 juillet 2022.

Le magistrat désigné,  
P. PARISIEN

Le greffier,  
D. BERTHOD

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

[RETOUR n°2101925](#)

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE NÎMES

N° 1925993

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION PAYS FOIX-VARILHES

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Parisien Rapporteur

Le tribunal administratif de Nîmes (3e chambre)

Mme Lellig Rapporteuse publique

Audience du 2 septembre 2022

Décision du 16 septembre 2022

19-04-02-01-08-01-01

D

Vu la procédure suivante :

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

Par cette requête, enregistrée le 18 octobre 2019, la communauté d'agglomération Pays Foix-Varilhes, représentée par Me Gasquet, demande au tribunal :

- d'annuler la décision de l'administration fiscale du 22 février 2019 refusant de faire droit à la demande formulée par la communauté d'agglomération Pays Foix-Varilhes et tendant, d'une part, à l'édition d'un rôle supplémentaire au titre des taxes d'habitation 2018 et, d'autre part, à l'établissement des taxes d'habitation de l'année 2019 sans abattement général à la base ;
- d'enjoindre à l'administration fiscale de prendre toute mesure visant à assurer l'établissement de rôles supplémentaires mettant en recouvrement, à l'encontre des contribuables assujettis à la taxe d'habitation et domiciliés sur le territoire de la Communauté d'agglomération du Pays Foix-Varilhes, des compléments de taxe d'habitation 2018 et 2019 correspondant aux cotisations dont ces contribuables auraient été redevables si l'abattement général à la base ne leur avait pas été indûment appliqué et d'assortir l'injonction ainsi ordonnée d'une astreinte de 2 000 euros à compter de la notification de la décision à intervenir ;
- de condamner l'administration fiscale à verser à la communauté d'agglomération Pays Foix-Varilhes la somme de 500 euros sur le fondement de l'article L 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient qu'à partir du moment où le Conseil communautaire avait expressément décidé de n'appliquer aucun abattement facultatif sa délibération devait s'entendre comme excluant, non seulement, tout abattement facultatif, donc l'abattement général à la base, mais également toute correction de l'abattement facultatif. Or, tel n'a pas été le cas, les cotisations de taxe d'habitation 2018 (ainsi d'ailleurs que celles de 2019) ayant été calculées et mises en recouvrement en intégrant un abattement général à la base ; les services de la DGFIP ont entaché leur décision d'une erreur de droit et d'une erreur de fait dont les

conséquences lui sont fortement préjudiciables.

Par un mémoire en défense, enregistré le 13 janvier 2020, le directeur départemental des finances publiques de l'Ariège conclut au rejet de la requête.

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

Vu les autres pièces du dossier. Vu :

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

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

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

Considérant ce qui suit :

1. La communauté d'agglomération Pays Foix-Varilhes (CAPFV), créée le 1er janvier 2017, est née de la fusion de la communauté de communes Pays de Foix et de la communauté de communes Canton de Varilhes. Par une délibération n° 2017/162 du 20 septembre 2017, intitulée « Harmonisation des abattements de la taxe d'habitation », la CAPFV a décidé de n'appliquer aucun abattement facultatif de taxe d'habitation en sus des abattements légaux. Constatant l'existence d'un abattement général à la base sur les avis d'imposition de taxe d'habitation de l'année 2018 et estimant que la volonté des élus exprimée dans la délibération précitée n'avait pas été prise en compte par les services fiscaux, la CAPFV a demandé à ces derniers d'émettre des rôles supplémentaires de taxe d'habitation au titre de l'année 2018. Le 22 février 2019, la direction départementale des finances publiques de l'Ariège a rejeté cette demande, aux motifs que l'abattement en cause, en ce qu'il provient du transfert départemental de la taxe d'habitation au bloc communal, ne peut être supprimé en l'absence d'une délibération spécifique de la CAPFV conformément à l'article 1411-11 sexies du code général des impôts. La communauté d'agglomération Pays Foix-Varilhes demande l'annulation de cette décision ainsi que la correction des rôles relatifs aux années 2018 et 2019.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

2. L'article 1411 du code général des impôts prévoit que : « I. la valeur locative afférente à l'habitation principale de chaque contribuable est diminuée d'un abattement obligatoire pour charges de famille. Elle peut également être diminuée d'abattements facultatifs à la base.....; II.

1. L'abattement obligatoire pour charges de familles est fixé... 2. L'abattement facultatif à la base que le conseil municipal peut instituer est égal..... ; II bis. – Pour le calcul de la taxe d'habitation que perçoivent les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, les organes délibérants de ces établissements publics peuvent, dans les conditions prévues au présent article et à l'article 1639 A bis, décider de fixer eux-mêmes le montant des abattements applicables aux valeurs locatives brutes. Dans ce cas, la valeur locative moyenne servant de référence pour le calcul des abattements est la valeur locative moyenne des habitations de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. En l'absence de délibération, les abattements applicables sont ceux résultant des votes des conseils municipaux, calculés sur la valeur locative moyenne de la commune. II. quater : Pour les communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre bénéficiaire en 2011 du transfert de la taxe d'habitation départementale, le montant de chacun des abattements mentionnés au II est, à compter de 2011, corrigé d'un montant égal à la différence entre.... ; II. sexies : Les conseils municipaux et les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui délibèrent pour fixer le montant des abattements applicables sur leur territoire, conformément aux II et II bis du présent article, peuvent délibérer dans les conditions prévues au I de l'article 1639 A bis afin de supprimer les corrections des abattements prévues aux II quater et II quinquies du présent article ».

3. La communauté d'agglomération des pays de Foix Varilhes demande l'annulation de la décision du directeur général des finances publiques de l'Ariège du 22 février 2019 refusant de procéder, pour les rôles et avis d'imposition des années 2018 et 2019, à la suppression des corrections d'abattements résultant du mécanisme d'ajustement prévu à l'article 1141 II quater du code général des impôts à la suite du transfert en 2011 de la part départementale de taxe d'habitation au bloc communal. Elle soutient qu'à partir du moment où le Conseil communautaire avait expressément décidé de n'appliquer aucun abattement facultatif, sa délibération devait s'entendre comme excluant, non seulement, tout abattement facultatif, donc l'abattement général à la base, mais également toute correction de l'abattement facultatif. Or, cela n'a pas été le cas, les cotisations de taxe d'habitation 2018 (ainsi d'ailleurs que celles de 2019) ayant été calculées et mises en recouvrement en intégrant un abattement général à la base. Elle en conclut que les services fiscaux ont entaché leur décision d'une erreur de droit et d'une erreur de fait dont les conséquences lui sont fortement préjudiciables.

4. La délibération du 20 septembre 2017 par laquelle la communauté d'agglomération des pays de Foix Varilhes a décidé « de n'appliquer aucun abattement facultatif de la taxe d'habitation en sus des abattements légaux » ne prévoit pas expressément, comme l'article 1411 II sexies du même code le permet, la suppression des corrections résultant de l'application du système légal d'ajustement prévu à l'article 1411 II quater du code général des impôts. Toutefois, dès lors qu'elle supprime purement et simplement les abattements facultatifs prévus par les dispositions précitées, elle doit être regardée, sauf à priver de toute portée utile ladite suppression, comme supprimant implicitement mais nécessairement les corrections des abattements prévues aux II quater et II quinquies de l'article 1411 du code général des impôts. C'est par suite à tort que l'administration fiscale a estimé que l'ajustement de l'abattement général à la base en cause, en ce qu'il provenait du transfert départemental de la taxe d'habitation

au bloc communal, ne pouvait être supprimé en l'absence d'une délibération spécifique de la CAPFV en application des dispositions de l'article 1411-11 sexies du code général des impôts.

5. Le délai de reprise de l'administration prévu à l'article L 173 du LPF n'était pas expiré lorsque le directeur départemental des finances publiques de l'Ariège a refusé de faire droit, le 22 février 2019, à la demande de la CAPFV d'émettre des rôles complémentaires à la taxe d'habitation au titre de l'année 2018 et de corriger les rôles émis pour l'année 2019. Par suite, le refus du directeur départemental des finances publiques d'émettre lesdits rôles doit être annulé.

Sur les conclusions aux fins d'injonction :

6. Aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution ». Il appartient au juge, saisi de conclusions sur le fondement des dispositions précitées, de statuer sur ces conclusions, en tenant compte, le cas échéant après une mesure d'instruction, de la situation de droit et de fait existant à la date de sa décision ; si, au vu de cette situation de droit et de fait, il apparaît toujours que l'exécution du jugement ou de l'arrêt implique nécessairement une mesure d'exécution, il incombe au juge de la prescrire à l'autorité compétente.

7. Aux termes de l'article L 173 du LPF : « Pour les impôts directs perçus au profit des collectivités locales et les taxes perçues sur les mêmes bases au profit de divers organismes, à l'exception de la cotisation foncière des entreprises, de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et de leurs taxes additionnelles, le droit de reprise de l'administration des impôts s'exerce jusqu'à la fin de l'année suivant celle au titre de laquelle l'imposition est due. »

8. Dans la présente affaire, s'agissant des impositions au titre de l'année 2018, il résulte des dispositions précitées que l'exercice du droit de reprise de l'administration fiscale expirait le 31 décembre

2019 et pour les impositions au titre de l'année 2019, le 31 décembre 2020. Cette prescription du droit de reprise de l'administration s'oppose à ce que les conclusions formées par la CAPV aux fins d'établissement de rôles supplémentaires au titre des années 2018 et 2019 soient accueillies. Il appartient à cette dernière, si elle s'y croit fondée, de former une demande d'indemnisation correspondant au préjudice allégué, dont le tribunal administratif de Toulouse pourra éventuellement connaître du rejet.

Sur les frais liés au litige :

9. Il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat, partie perdante, une somme de 1 200 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

#### DECIDE :

Article 1er : La décision de l'administration fiscale du 22 février 2019 refusant de faire droit à la demande formulée par la communauté d'agglomération Pays Foix-Varilhes et tendant, à l'édition d'un rôle supplémentaire au titre des taxes d'habitation 2018 et à l'établissement des taxes d'habitation de l'année 2019 sans abattement général à la base est annulée.

Article 2 : L'Etat versera à la communauté d'agglomération Pays Foix-Varilhes la somme de 1 200 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la communauté d'agglomération Pays Foix-Varilhes et au directeur départemental des finances publiques de l'Ariège.

Délibéré après l'audience du 2 septembre 2022, à laquelle siégeaient :

M. Peretti, président,  
M. Parisien, premier conseiller, Mme Bertrand, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 16 septembre 2022.

Le rapporteur,  
P. PARISIEN

Le président,  
P. PERETTI

Le greffier,  
D. BERTHOD

La République mande et ordonne au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique en ce qui le concerne et à tous 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°1925993](#)

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MONTPELLIER

N° 2101989

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SA ALOGEA

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Audrey Lesimple  
Rapporteuse

Le tribunal administratif de Montpellier

M. Mathieu Lauranson  
Rapporteur public

(4<sup>ème</sup> Chambre)

Audience du 1<sup>er</sup> septembre 2022  
Décision du 15 septembre 2022

24-01-02-025  
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire complémentaire enregistrés le 20 avril 2021 et le 23 mai 2022, la SA Alogea, représentée par la SELARL Lysis Avocats, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision implicite de rejet de la commune de Villedubert, née le 11 avril 2021, opposée à sa demande de désaffectation et de déclassement formels de l'étage du bien situé sur la parcelle cadastrée section AE n° 11 ;

2°) d'enjoindre à la commune de Villedubert de procéder aux désaffectation et déclassement formels sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard ;

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

Elle soutient, dans le dernier état de ses écritures, que :

- la commune a commis une erreur de droit car la délibération du 7 décembre 2005, approuvant la vente, implique nécessairement la désaffectation et le déclassement formels du bien ;
- un déclassement a posteriori est autorisé par les dispositions de l'article 12 de l'ordonnance 2017-562 du 19 avril 2017 ;
- il n'y a pas d'atteinte au service public de l'enseignement.

Par un mémoire en défense, enregistré le 8 novembre 2021, la commune de Villedubert, représentée par Me Lorent, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de la SA Alogea une somme de 3 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- le principe d'inaliénabilité des biens du domaine public s'oppose à un déclassement implicite ;
- le maire n'est pas compétent, malgré la délibération du 7 décembre 2015, pour acter du déclassement du bien vendu à la société Alogea, en l'absence de délibération en ce sens et d'avis préalable du préfet ;
- l'article 12 de l'ordonnance n° 2017-562 n'ouvre qu'une possibilité que la commune ne souhaite pas saisir car cela s'oppose à l'exécution du service public de l'enseignement alors qu'elle n'a pas de besoin en logements sociaux.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'éducation ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Lesimple, première conseillère,
- les conclusions de M. Lauranson, rapporteur public,
- et les observations de Me Girard, représentant la société Alogea.

Considérant ce qui suit :

1. La commune de Villedubert a cédé, au prix d'un euro symbolique, à la société Alogea, anciennement SAAHLM, le premier étage d'un immeuble communal, situé sur la parcelle cadastrée section AE n° 11 par un acte de vente du 8 juillet 2008. Par jugement du 23 juillet 2019, frappé d'appel, le tribunal de grande instance de Carcassonne a débouté la commune de son action en nullité de la vente. Par courrier notifié le 11 février 2021, la société Alogea a demandé à la commune de procéder à la désaffectation et au déclassement formel du bien ainsi vendu. Par la présente requête, la société Alogea demande l'annulation du refus implicite opposé à sa demande, né le 11 avril 2021.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. En premier lieu, aux termes de l'article L. 2141-1 du code général de la propriété des personnes publiques : « Un bien d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1, qui n'est plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public, ne fait plus partie du domaine public à compter de l'intervention de l'acte administratif constatant son déclassement ». Aux termes de l'article L. 3111-1 du même code : « Les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui relèvent du domaine public, sont inaliénables et imprescriptibles ». Enfin, 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 ».

3. Il ressort des pièces du dossier que l'immeuble situé sur la parcelle cadastrée section AE n° 11 était affecté, s'agissant de son rez-de-chaussée, à l'école communale tandis que l'étage était à usage de cantine et garderie. Après fermeture de l'école communale en septembre 2004, le conseil municipal de Villedubert a, par une délibération du 7 décembre 2005, approuvé la vente du premier étage de l'immeuble à la SAAHLM, désormais SA Alogea, pour la construction de deux logements locatifs à loyers modérés. Si le bien en litige n'était alors plus affecté au service public, il est constant qu'il n'a pas fait l'objet d'un déclassement formel.

4. Compte tenu du principe d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité des biens du domaine public, une telle délibération ne saurait être regardée comme conférant, par elle-même, à la personne qu'elle désigne comme l'acquéreur, un droit à la réalisation de la vente, à défaut de désaffectation et de déclassement formel. Par ailleurs, la seule circonstance que le conseil municipal ait « donné pouvoir au maire pour signer l'acte à intervenir ainsi que toutes pièces relatives à cette affaire » ne permet pas de conclure à la volonté du conseil municipal de procéder au déclassement de l'étage dont la vente avait été approuvée alors qu'une telle décision ne peut être prise que de façon expresse. Dans ces conditions, le moyen tiré de ce que la décision du 11 avril 2021, refusant de faire droit à la demande de déclassement de la SA Alogea, méconnaît la délibération du 7 décembre 2005 doit être écarté.

5. En deuxième lieu, l'article 12 de l'ordonnance du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques prévoit que : « *Les biens des personnes publiques qui, avant l'entrée en vigueur de la présente ordonnance, ont fait l'objet d'un acte de disposition et qui, à la date de cet acte, n'étaient plus affectés à un service public ou à l'usage direct du public peuvent être déclassés rétroactivement par l'autorité compétente de la personne publique qui a conclu l'acte de disposition en cause, en cas de suppression ou de transformation de cette personne, de la personne venant aux droits de celle-ci ou, en cas de modification dans la répartition des compétences, de la personne nouvellement compétente (...)* ».

6. L'autorité administrative a ainsi la faculté de régulariser, par un déclassement rétroactif, des actes de disposition intervenus avant son entrée en vigueur, qui portaient sur des biens du domaine public n'ayant pas fait l'objet d'un déclassement préalable ou ayant fait l'objet d'un déclassement imparfait, à condition que ces actes, au moment où ils ont été adoptés ou conclus, aient porté sur des biens qui n'étaient plus affectés à un service public ou à l'usage direct du public.

7. En l'espèce, la commune établit avoir un projet en lien avec le bâtiment en litige dans la mesure où le rez-de-chaussée de celui-ci accueille désormais une école privée et qu'elle souhaite mettre à sa disposition des locaux complémentaires, en vue notamment de la création d'un espace dédié à la restauration. Et, si la requérante fait valoir qu'il n'appartient pas à la commune de prendre en charge les dépenses d'investissements de l'école privée existante, les dispositions de l'article L. 533-1 du code de l'éducation, en vertu desquelles celle-ci peut faire bénéficier des mesures à caractère social tout enfant sans considération de l'établissement d'enseignement qu'il fréquente, lui permettent de participer à la prise en charge des dépenses liées, en l'espèce, à la cantine scolaire, fût-elle réservée à une école privée. Ainsi, et alors qu'au surplus la commune fait état de la construction, sur son territoire, de logements à loyers modérés, ce changement dans les circonstances de fait peut justifier l'abandon du projet initialement envisagé dont la requérante se prévaut. Dans ces conditions, bien que la vente du bien à la société Alogea ait été parfaite et que celui-ci ait fait l'objet de travaux en vue de son changement d'usage, c'est sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation que le maire de la commune de Villedubert a pu implicitement refuser d'inscrire à l'ordre du jour du conseil municipal la proposition de déclassement du bien vendu à la SA Alogea.

8. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions de la société Alogea, tendant à l'annulation de la décision de la commune de Villedubert en date du 11 avril 2021 doivent être rejetées.

Sur les frais liés du litige :

9. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative s'opposent à ce que la somme réclamée par la société Alogea au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens soit mise à la charge de la commune de Villedubert qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance. Il n'y a pas lieu, en revanche, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la société Alogea la somme demandée par la commune de Villedubert au titre des frais exposés par elle en défense, sur le fondement de ces mêmes dispositions.

**DECIDE :**

Article 1<sup>er</sup> : La requête présentée par la société Alogea est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par la commune de Villedubert 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 la société Alogea et à la commune de Villedubert.

Délibéré après l'audience du 1<sup>er</sup> septembre 2022, à laquelle siégeaient :

M. Eric Souteyrand, président,  
M. Nicolas Huchot, premier conseiller,  
Mme Audrey Lesimple, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 15 septembre 2022

La rapporteure,

Le président,

A. Lesimple

E. Souteyrand

La greffière,  
M-A. Barthélémy

La République mande et ordonne au préfet de l'Aude 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 15 septembre 2022.

La greffière,  
M-A. Barthélémy

[RETOUR n°2101989](#)

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MONTPELLIER

N° 2002611,2003673

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SEMOP ILLA CATALA DEVELOPPEMENT  
COMMUNE DU BARCARÈS

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Daphné Lorriaux  
Rapporteure

Le tribunal administratif de Montpellier

(5<sup>ème</sup> chambre)

M. Louis-Noël Lafay  
Rapporteur public

Audience du 5 octobre 2021  
Décision du 19 octobre 2021

27-05

44-02

C+

Vu la procédure suivante :

1) Par une requête enregistrée, sous le n° 2001611, le 3 juillet 2020, et un mémoire complémentaire du 22 mars 2021, la société d'économie mixte à opération unique (SEMOP) Ila Catala Développement, représentée par Me Enckell, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 15 janvier 2020 du préfet des Pyrénées-Orientales portant rejet, au stade de la phase d'examen, de sa demande d'autorisation environnementale concernant le projet de modernisation, requalification et réaménagement des infrastructures et équipements de Port-Barcarès ainsi que la décision par laquelle la même autorité a, le 20 avril 2020, rejeté le recours gracieux formé contre ledit arrêté ;

2°) d'enjoindre au préfet des Pyrénées-Orientales de reprendre l'examen de sa demande déposée le 30 septembre 2019 dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir ;

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

Elle soutient que :

- la décision attaquée a été rendue sur la base d'un avis du 19 novembre 2019 relatif à la complétude et la régularité de la demande de dérogation espèces protégées dans le cadre d'une autorisation environnementale dont l'auteur, la direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement, n'était pas indépendant et l'autorité préfectorale ne pouvait rejeter la demande qu'à l'issue de la phase d'examen et non antérieurement ;

- le défaut de consultation du conseil scientifique régional du patrimoine naturel de la région Occitanie et celui du conseil national de protection de la nature entachent le rejet de la demande d'autorisation environnementale en tant qu'elle tient lieu de dérogation aux interdictions édictées en application du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement ;
- il en est de même du défaut de prescription par l'autorité préfectorale d'une tierce expertise ;
- la décision rejetant la demande d'autorisation environnementale portant sur un projet relevant du 1° de l'article L. 181-1 du code de l'environnement est entachée d'un vice de procédure dès lors que l'avis de la commission locale de l'eau du schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) du bassin nappes de la plaine du Roussillon du 25 novembre 2019 est irrégulier, le SAGE n'ayant pas encore été approuvé à cette date ;
- l'avis de la commission locale de l'eau du SAGE Etang de Salses du 22 novembre 2019 étant favorable, un tel refus est entaché d'une erreur de fait et d'une erreur de droit ;
- le préfet des Pyrénées-Orientales a entaché sa décision de rejet d'octroi d'autorisation environnementale valant autorisation au titre de la loi sur l'eau d'une erreur d'appréciation quant au risque inondation ;
- c'est à tort que le préfet a considéré que le projet n'était pas compatible avec les dispositions du plan de gestion des risques d'inondation et du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Rhône-Méditerranée ;
- la décision est entachée d'une erreur d'appréciation quant à l'insuffisance de la ressource en eau potable ;
- c'est à tort que le préfet a considéré que la réalisation du projet était subordonnée à l'obtention d'une autorisation d'urbanisme manifestement insusceptible d'être délivrée eu égard à l'affectation des sols et eu égard aux règles d'urbanisme de portée supérieure (loi Littoral et schéma de cohérence territoriale) ;
- en tout état de cause, le projet est compatible avec le schéma de cohérence territoriale plaine du Roussillon.

Par un mémoire en défense enregistré le 17 décembre 2020, le préfet des Pyrénées-Orientales conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens de légalité externe au soutien de l'annulation de sa décision de rejet d'autorisation environnementale en tant qu'elle vaut dérogation aux interdictions édictées en application du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement sont inopérants et que les autres moyens soulevés par la SEMOP ne sont pas fondés.

Par un mémoire enregistré le 22 mars 2021, Perpignan Méditerranée Métropole Communauté Urbaine (PMMCU), représentée par la SCP Becque-Dahan-Pons-Serradeil-Calvet-Rey, intervient au soutien de la SEMOP Ila Catala Développement, à laquelle elle s'associe aux moyens et conclusions aux fins d'annulation et d'injonction et conclut également à la condamnation de l'Etat à lui verser la somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

II) Par une requête, enregistrée sous le n° 2003673 le 17 août 2020, et un mémoire complémentaire du 4 mars 2021, la commune du Barcarès, représentée par Me Enckell, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 15 janvier 2020 du préfet des Pyrénées-Orientales portant rejet, au stade de la phase d'examen, de la demande d'autorisation environnementale déposée par la SEMOP Ila Catala Développement concernant le projet de modernisation, requalification et réaménagement des infrastructures et équipements de Port-Barcarès ainsi que la décision par laquelle la même autorité a, le 20 avril 2020, rejeté le recours gracieux formé contre ledit arrêté ;

2°) d'enjoindre au préfet des Pyrénées-Orientales de reprendre l'examen de sa demande déposée le 30 septembre 2019 dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3 000 euros à lui verser sur le fondement de l'article L. 761-

## 1 du code de justice administrative.

Par un mémoire en défense enregistré le 17 décembre 2020, le préfet des Pyrénées-Orientales conclut au rejet de la requête.

Il soutient que les moyens de légalité externe au soutien de l'annulation de sa décision de rejet d'autorisation environnementale en tant qu'elle vaut dérogation aux interdictions édictées en application du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement sont inopérants et que les autres moyens soulevés par la SEMOP ne sont pas fondés.

Suite à demande de communication de pièces sans réouverture de l'instruction, des pièces complémentaires ont été communiquées au tribunal le 7 juillet 2021.

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 Mme Lorriaux, rapporteure,
- les conclusions de M. Lafay, rapporteur public,
- et les observations de Me Amabile pour la SEMOP Ila Catala Développement, de Me Joubes, pour la commune du Barcarès, de Me Pons-Serradeil, pour PMMCU, et les explications de M. Macarez, pour le préfet des Pyrénées-Orientales.

Considérant ce qui suit :

1. La société d'économie mixte à opération unique (SEMOP) Ila Catala Développement s'est vu confier une concession de travaux par la commune du Barcarès afin de mettre en œuvre le projet éponyme, relatif à la modernisation, requalification et réaménagement des infrastructures et équipements portuaires de la station balnéaire Port-Barcarès. Elle a sollicité du préfet des Pyrénées-Orientales l'établissement d'un certificat de projet qui lui a été délivré le 12 mars 2019. Le 30 septembre 2019, la SEMOP Ila Catala Développement a déposé un dossier de demande d'autorisation environnementale au titre des articles L. 181-1 et suivants du code de l'environnement, réceptionné le 4 octobre 2019 par l'autorité administrative. Par un arrêté du 15 janvier 2020, le préfet des Pyrénées-Orientales a rejeté, au stade de la phase d'examen, cette demande. Par une décision du 20 avril 2020, il a également rejeté le recours gracieux, formé le 12 mars 2020 contre cet arrêté. Dans l'instance n° 2002611, d'une part, la SEMOP Ila Catala Développement et la communauté urbaine Perpignan Méditerranée Métropole (PMMC), et dans l'instance n° 2003673, d'autre part, la commune du Barcarès demandent l'annulation de ces décisions.

Sur la jonction des requêtes :

2. Les requêtes n° 2002611 et 2003673 concernent les mêmes décisions et présentent à juger des questions similaires. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

## Sur les conclusions aux fins d'annulation :

3. Le projet Ila Catala relève d'un projet d'installation, ouvrage, travaux, aménagement au titre de l'article L. 214-3-3 du code de l'environnement. L'ordonnance du 26 janvier 2017, codifiée aux articles L. 181-1 et suivants du code de l'environnement, a institué une autorisation environnementale dont l'objet est de permettre qu'une décision unique tienne lieu de plusieurs décisions auparavant distinctes dans les conditions qu'elle précise. En l'espèce, la demande d'autorisation environnementale formée par la SEMOP Ila Catala Développement, au titre du 1° de l'article L. 181-1 du code de l'environnement, regroupe la demande d'autorisation au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement, la dérogation au titre de l'article L. 411-2 du code de l'environnement (espèces protégées) et l'absence d'opposition au titre des sites Natura 2000. En vertu de l'article L. 181-17 du code de l'environnement, l'autorisation environnementale est soumise à un contentieux de pleine juridiction. Il appartient, dès lors, au juge du plein contentieux d'apprécier le respect des règles de procédure régissant la demande d'autorisation unique au regard des circonstances de fait et de droit en vigueur à la date de délivrance de l'autorisation 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, sous réserve du respect des règles d'urbanisme qui s'apprécie au regard des circonstances de fait et de droit applicables à la date de l'autorisation.

4. Aux termes de l'article L. 181-9 du code de l'environnement ; « *L'instruction se de la demande d'autorisation environnementale se déroule en trois phases : 1°) une phase d'examen 2°) une phase d'enquête publique 3°) une phase de décision./.* Toutefois l'autorité administrative compétente peut rejeter la demande à l'issue de la phase d'examen lorsque celle-ci fait apparaître que l'autorisation ne peut être accordée en l'état du dossier ou du projet. Il en va notamment ainsi lorsque l'autorisation environnementale ou, le cas échéant, l'autorisation d'urbanisme nécessaire à la réalisation du projet, apparaît manifestement insusceptible d'être délivrée eu égard à l'affectation des sols définie par le plan local d'urbanisme ou le document en tenant lieu ou la carte communale en vigueur au moment de l'instruction, à moins qu'une procédure de révision, de modification ou de mise en compatibilité du document d'urbanisme ayant pour effet de permettre cette délivrance soit engagée. ». Aux termes de l'article R. 181-34 du même code : « *Le préfet est tenu de rejeter la demande d'autorisation environnementale dans les cas suivants : 1° Lorsque, malgré la ou les demandes de régularisation qui ont été adressées au pétitionnaire, le dossier est demeuré incomplet ou irrégulier ; 2° Lorsque l'avis de l'une des autorités ou de l'un des organismes consultés auquel il est fait obligation au préfet de se conformer est défavorable ; 3° Lorsqu'il s'avère que l'autorisation ne peut être accordée dans le respect des dispositions de l'article L. 181-3 ou sans méconnaître les règles, mentionnées à l'article L. 181-4, qui lui sont applicables./.* Le préfet peut également rejeter la demande lorsqu'il apparaît que la réalisation du projet a été entreprise sans attendre l'issue de l'instruction ou lorsque cette réalisation est subordonnée à l'obtention d'une autorisation d'urbanisme qui apparaît manifestement insusceptible d'être délivrée eu égard à l'affectation des sols définie par le document d'urbanisme local en vigueur au moment de l'instruction, à moins qu'une procédure de révision, de modification ou de mise en compatibilité de ce document ayant pour effet de permettre cette réalisation soit engagée. ».

S'agissant de l'autorisation environnementale en tant qu'elle vaut dérogation espèces protégées :

5. En vertu de l'article L. 183-3-II-4° du code de l'environnement, l'autorisation environnementale ne peut être accordée que si les mesures qu'elle comporte assurent également le respect des conditions, fixées au 4° de l'article L. 411-2, de délivrance de la dérogation aux interdictions édictées pour la conservation notamment des espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de leurs habitats, lorsque l'autorisation environnementale tient lieu de cette dérogation. Par la décision attaquée, qui vise l'avis de la division biodiversité de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) du 19 novembre 2019, le préfet a considéré que le projet, en l'état du dossier, ne répondait à aucune des trois conditions fixées au 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement pour l'octroi de la dérogation aux interdictions d'atteinte aux habitats et espèces protégées aux motifs suivants : les raisons impératives d'intérêt public majeur justifiant le projet ne sont pas démontrées, l'absence d'une solution satisfaisante n'est pas établie, les compensations proposées ne garantissent pas l'absence d'atteinte au bon

état de conservation de l'espèce pour laquelle la dérogation est demandée.

6. En premier lieu, d'une part, le simple visa de l'avis de la DREAL, consultée à titre facultatif par le préfet de département, une telle consultation n'étant au demeurant prohibée par aucune disposition législative ou réglementaire, est sans incidence sur la légalité de la décision attaquée. D'autre part, il résulte de l'instruction qu'en l'absence d'avis de l'autorité environnementale, les requérantes ne peuvent utilement se prévaloir d'un défaut d'avis indépendant de l'autorité environnementale susceptible de vicier la procédure suivie, dès lors que la division biodiversité de la DREAL ayant été consultée par le préfet des Pyrénées-Orientales appartient à un service placé sous l'autorité du préfet de région Occitanie.

7. En deuxième lieu, et en vertu des dispositions du premier alinéa de l'article R. 181-28 du code de l'environnement, dans leur rédaction applicable à l'espèce, lorsque l'autorisation environnementale est demandée pour un projet pour lequel elle tient lieu de dérogation aux interdictions édictées en application du 4° de l'article L. 411-2, le préfet saisit pour avis le Conseil national de la protection de la nature, qui se prononce dans le délai de deux mois. Or, il est constant que le Conseil national de la protection de la nature n'a pas été saisi pour avis, ce défaut de consultation constituant un vice de procédure.

8. Toutefois, 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, suivie à titre obligatoire ou facultatif, 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.

9. Il résulte des écritures en défense que le préfet des Pyrénées-Orientales a considéré, au vu de l'avis, qui est davantage un rapport d'instruction de la DREAL du 19 novembre 2019, que la description insuffisante et confuse du projet et les lacunes ne permettaient pas de diligenter une instruction complète dans un délai n'excédant pas dix à douze mois avant transmission au Conseil national de la protection de la nature et justifiait un rejet dès ce stade.

10. Aux termes de l'article R. 181-2 du code de l'environnement : « (...)/. Lorsque l'instruction fait apparaître que le dossier n'est pas complet ou régulier, ou ne comporte pas les éléments suffisants pour en poursuivre l'examen, le préfet invite le demandeur à compléter ou régulariser le dossier dans un délai qu'il fixe. (...) Les délais laissés aux autorités, organismes et personnes consultés dans cette phase d'examen sont alors également suspendus dans cet intervalle. ». Il ne résulte pas de l'instruction que le préfet des Pyrénées-Orientales ait invité le demandeur à compléter ou régulariser son dossier dans un délai qu'il aurait fixé, et qui aurait eu pour effet de suspendre le délai accordé au Conseil national de la protection de la nature pour rendre son avis. Ce faisant, et alors même que les requérantes ne contestent pas sérieusement le bien-fondé des nombreuses carences relevées par la DREAL, le préfet, qui n'expose aucune insuffisance ne pouvant être régularisée et irrémédiable, n'a pas permis au pétitionnaire de compléter utilement son dossier avant l'issue de la phase d'examen et l'a ainsi privé d'une garantie. Par suite, le moyen doit être accueilli.

11. Il résulte de ce qui a été dit aux points n° 7 à 10 que la décision portant rejet, à l'issue de la phase d'examen, de la demande d'autorisation environnementale, en tant qu'elle vaut demande de dérogation en application de l'article L. 411-2 du code de l'environnement pour la destruction d'une espèce protégée, doit être annulée.

S'agissant de l'autorisation environnementale en tant qu'elle vaut autorisation au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement :

12. Aux termes de l'article R. 181-22 du code de l'environnement : « Lorsque la demande d'autorisation environnementale porte sur un projet relevant du 1° de l'article L. 181-1, le préfet saisit pour avis la commission locale de l'eau si le projet est situé dans le périmètre d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux approuvé ou a des effets dans un tel périmètre. ».

13. Il est constant que le schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) des nappes de la plaine du Roussillon n'était pas encore approuvé à la date d'édiction de la décision en litige. Néanmoins, et eu égard à l'avancement de ce schéma pour lequel l'enquête publique était close depuis le 14 décembre 2019 et les objectifs connus, et dès lors qu'il est constant que le projet en litige se situe dans le périmètre dudit SAGE ou y a des effets, aucune disposition législative ou réglementaire n'interdisait au préfet des Pyrénées-Orientales de consulter, à titre facultatif, la commission locale de l'eau (CLE) d'un tel SAGE. Par ailleurs, il ne résulte pas des termes de l'arrêté attaqué que, pour fonder sa décision, le préfet se soit senti lié par l'avis formulé. Enfin, la seule circonstance que l'arrêté en litige ait visé l'avis de la CLE du SAGE des nappes de la plaine du Roussillon en date du 25 novembre 2019 est sans incidence sur la légalité de la décision contestée. Par suite, la consultation de la commission sur l'eau du SAGE des nappes de la plaine du Roussillon n'entache d'aucune irrégularité la procédure suivie.

14. Le SAGE de l'étang de Salses a été approuvé le 25 septembre 2015 et il est constant que le projet Ila Catala se situe également dans son périmètre ou a des effets dans ce périmètre. C'est donc sans méconnaître les dispositions précitées que le préfet a saisi pour avis la CLE du SAGE de l'étang de Salses, l'avis rendu, qui présente un caractère favorable, n'étant cependant pas un avis auquel l'autorité administrative est tenue de se conformer. Par suite, le moyen selon lequel le refus d'autorisation est illégal au regard du caractère favorable de l'avis de la CLE du SAGE de l'étang de Salses doit être écarté.

15. Aux termes du I de l'article L. 181-3 du code de l'environnement : « *L'autorisation 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 (...)* ». 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 ; (...)* ». Aux termes de l'article L. 214-3 du code de l'environnement : « *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. ».*

16. Arguant d'une méconnaissance du principe d'indépendance des législations, les requérantes soutiennent, d'une part, que les dispositions d'un plan de prévention des risques inondation (PPRI) sont annexées au plan local d'urbanisme et constituent des servitudes d'urbanisme et d'autre part, que les autorisations relevant de la loi sur l'eau ne sont pas au nombre des décisions tenues de respecter les plans locaux d'urbanisme. Un tel moyen est cependant inopérant dès lors qu'un PPRI est un outil de gestion pour maîtriser l'urbanisation en zones inondables permettant de limiter l'exposition aux risques des personnes et des biens et vaut servitude d'utilité publique. S'agissant spécifiquement des remblaiements envisagés, pour lesquels la décision attaquée retient une non-conformité au plan de PPRI approuvé, ces derniers relèvent de la nomenclature EAU rubrique 3.1.1.0. Or, l'arrêté ministériel du 11 septembre 2015 fixant les prescriptions techniques générales applicables aux installations, ouvrages, épis et remblais relevant de la rubrique 3.1.1.0 de la nomenclature EAU mentionne en son article 2 que « pour les installations, ouvrages épis et remblais relevant du régime d'autorisation, une demande d'autorisation doit être déposée, dès lors que la modification est de nature à entraîner des dangers et des inconvénients pour les éléments visés à l'article L. 211-1 du code de l'environnement précités ». Par suite, ce moyen doit être écarté.

17. Il est constant que la commune du Barcarès, qui appartient au territoire à risque d'inondation important de Perpignan-Saint-Cyprien, est exposée principalement à un risque d'inondation fluviale par débordement

de l'Agly et à un risque d'inondation liés aux aléas littoraux dont la submersion marine, le déferlement et l'érosion côtière. Pour conclure à l'absence de conformité avec le plan de prévention des risques (PPR) approuvé le 19 mai 2004, le préfet des Pyrénées-Orientales a retenu que la non aggravation du risque inondation, prévue par l'article 2.3 a section L du titre 3 n'était pas justifiée. Il résulte de l'instruction que le projet prévoit la réalisation d'aménagements sur les digues portuaires pour redéfinir et sécuriser l'entrée du port et que ces aménagements sont situés en zone L qui correspond à la bande littorale des plages touchées à la fois par des submersions importantes et par l'action dynamique des vagues. Le règlement du PPR pour cette zone prévoit qu'est interdit tout endiguement autre que ceux justifiés par la protection de l'existant et sous réserve qu'il n'aggrave pas les risques d'inondation. S'il est constant que la zone concernée présente un intérêt pour la dissipation de l'énergie des vagues et la constitution d'un cordon dunaire protecteur, les modélisations effectuées, qui ne sont pas sérieusement contestées par le préfet des Pyrénées-Orientales et dont les éléments sont synthétisés au point 7.2.2 de l'étude d'impact, démontrent que l'aménagement envisagé pour sécuriser l'entrée des plaisanciers dans l'avant-port, consistant à rallonger la jetée sud d'environ 40 mètres et de réduire la jetée nord d'environ 35 mètres afin d'élargir la passe d'entrée, a peu d'impact sur l'hydrodynamique locale comparativement à l'état actuel. Par ailleurs, le transport sédimentaire étant réalisé essentiellement par les courants nés de la houle dans ce secteur, l'aménagement prévu n'aura, par conséquent, que peu d'impact également sur les caractéristiques hydro-sédimentaires locales. Par suite, les requérantes justifient suffisamment que les endiguements n'aggraveront pas le risque inondation.

18. Le préfet des Pyrénées-Orientales a également considéré que le projet prévoyait d'une part de redessiner le chenal en creusant des canaux et en remblayant certaines parties situées en zone Y, et d'autre part, que le projet prévoyait également la réalisation, en zone Y, de réalisation de placettes et de cages d'ascenseurs et d'escaliers pour permettre l'utilisation de l'aqueduc par les piétons et cyclistes. La zone Y correspond à l'ensemble des lits mineurs des cours d'eau à ciel ouvert (rivières, agouilles, ruisseaux et autres canaux y compris ceux d'irrigation et fossés), à l'étang, au recul de 150 mètres par rapport aux digues de l'Agly et à la cuvette inondable au débouché de l'Agly en mer. Ils présentent un intérêt majeur dans la dynamique hydraulique en cas de crue. Il résulte de la lecture du règlement que ce dernier interdit toute occupation à l'exception des ouvrages de franchissement, des installations portuaires ou aquacoles. Or, les installations projetées sont, d'une part, des résidences immobilières destinées au logement et ne rentrent ainsi dans aucune des exceptions retenues et, d'autre part, des installations, permettant certes l'accès à un ouvrage de franchissement mais n'en étant pas constitutives. Cependant, et par les résultats des modélisations hydrodynamique et de la dynamique sédimentaire effectuées, et non remises en causes par la défense, dont les éléments sont synthétisés au point 6.2.1.1.5 du volume 2 de l'étude d'impact, la SEMOP établit que tous les aménagements qui concernent la section hydraulique du grau, à chaque tranche de travaux et en phase transitoire n'ont pas d'impact significatif sur les risques d'inondations fluviale et submersion marine. Par ailleurs, et par ces éléments versés au dossier, est suffisamment démontré, contrairement aux allégations du préfet, que la construction d'un ouvrage tel que l'aqueduc délimité par des palplanches ancrées à différents niveaux au fur et à mesure de la progression dans l'ouvrage, et d'un muret, calé à la côte +3 mètres NGF, entourant l'ensemble de l'ouvrage, d'une part, n'entraîne pas de modification des coefficients de rugosité, et, d'autre part, n'a pas d'impact négatif sur la dynamique hydraulique de l'ensemble des aménagements en zone Y. Par suite, c'est à tort que l'autorité administrative a considéré que l'absence d'aggravation du risque inondation n'était pas justifiée.

19. Le préfet a, enfin, retenu que le secteur Petite Île du projet, est situé pour partie en zone Ia et en zone II du PPR pour lesquelles, et sauf exceptions développées dans la décision dont ne relèvent pas les remblais envisagés, tout remblaiement nouveau est interdit. Il résulte de l'instruction que le projet Ila Catala prévoit la création d'une île artificielle au sud et dans le chenal du Grau Saint-Ange qui sera ensuite remblayée pour recevoir un complexe hôtelier et reliée au reste du projet, au nord du chenal, par l'aqueduc. Il résulte du règlement du PPR approuvé qu'en zone Ia tout remblaiement nouveau, autre que ceux dans le cadre d'exploitation de carrières, gravières et sablières, liés à des fouilles archéologiques ou indispensables pour préserver des accès aux garages et bâtis existants, est proscrit, afin d'éviter qu'un nouveau remblai diminue la capacité de stockage des eaux de crue ou perturbe le fonctionnement hydraulique de la zone. Pour des raisons similaires, le règlement de la zone II mentionne que dans les secteurs, autres que IIb et IIc, tout

remblaiement nouveau est interdit. Il résulte de l'instruction que la petite île se situe en zone II et n'est pas incluse dans les secteurs IIb et IIc. Par ailleurs et par les résultats des modélisations versés au tome 2 de l'étude d'impact, la SEMOP établit suffisamment l'absence d'incidences de ces remblaiements et aménagements sur le risque inondation tant en phase de travaux qu'en phase d'exploitation.

20. Par ailleurs, le préfet des Pyrénées-Orientales a considéré que, de surcroît, et au regard du projet de révision en cours, présenté à la commune de Barcarès le 30 novembre 2018, le projet se trouvait situé dans des zones d'aléas dans lesquelles le règlement du projet de PPRI en cours de révision interdisait les travaux d'exhaussement des sols, notamment les remblais, ainsi que les constructions nouvelles en zones d'aléas fort et très fort, pour en conclure que ces dispositions faisaient obstacle à une grande part de la réalisation du projet Ila Catala.

21. Aux termes de l'article L. 562-2 du code de l'environnement : « *Lorsqu'un projet de plan de prévention des risques naturels prévisibles contient certaines des dispositions mentionnées au 1° et au 2° du II de l'article L. 562-1 et que l'urgence le justifie, le préfet peut, après consultation des maires concernés, les rendre immédiatement opposables à toute personne publique ou privée par une décision rendue publique. Ces dispositions cessent d'être opposables si elles ne sont pas reprises dans le plan approuvé.* ». Aux termes du II de l'article L. 562-1 du même code : « *1° De délimiter les zones exposées aux risques, en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru, d'y interdire tout type de construction, d'ouvrage, d'aménagement ou d'exploitation agricole, forestière, artisanale, commerciale ou industrielle, notamment afin de ne pas aggraver le risque pour les vies humaines ou, dans le cas où des constructions, ouvrages, aménagements ou exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles, pourraient y être autorisés, prescrire les conditions dans lesquelles ils doivent être réalisés, utilisés ou exploités. 2° De délimiter les zones qui ne sont pas directement exposées aux risques mais où des constructions, des ouvrages, des aménagements ou des exploitations agricoles, forestières, artisanales, commerciales ou industrielles pourraient aggraver des risques ou en provoquer de nouveaux et y prévoir des mesures d'interdiction ou des prescriptions telles que prévues au 1°. (...).* ».

22. Il ne résulte pas de l'instruction, et alors même que le projet de révision du PPR a été présenté à la commune du Barcarès le 30 novembre 2018, et qu'il résulte des débats à l'audience qu'il a été approuvé le 27 juillet 2021, que le préfet des Pyrénées-Orientales ait rendu, en recourant à la procédure d'urgence précitée, opposable la délimitation des nouvelles zones exposées aux risques définies par ce dernier ou celle des zones, non directement exposées, mais où des constructions, ouvrages ou aménagements pourraient aggraver ces derniers. Néanmoins, et dès lors que les éléments du PPRI, en cours de révision lors de l'examen de la demande, sont élaborés sur la base d'éléments connus mais actualisés, ou d'éléments nouveaux, relatifs aux risques d'inondation, le préfet est fondé, dans le cadre de son appréciation, à les prendre en considération.

23. Il résulte de l'instruction, et notamment de la carte de synthèse des aléas du projet de PPR révision, qui intègre les préconisations de la directive 2014 Bassin Rhône Méditerranée, approuvée par le préfet coordonnateur de bassin le 1<sup>er</sup> août 2014 et portée à la connaissance de la commune du Barcarès, et tient compte des effets prévisibles du réchauffement climatique, que la majeure partie des constructions des aménagements et constructions du projet Ila Catala se situent désormais en zone d'aléas fort, une petite portion se situe en zone d'aléas très fort et le reste en zone d'aléa modéré ou faible, ce qui fait nécessairement obstacle à la réalisation d'une partie importante du projet. Les requérantes invoquent cependant une erreur de mise à jour de la modélisation retenue aboutissant à une cartographie erronée, et relèvent une majoration injustifiée de l'aléa submersion marine et un accroissement corrélatif du périmètre des zones inondables infondé, étant spécifié que la contrainte de non-aggravation du risque inondation est indépendante de la nature de l'aléa concerné (fluvial ou submersion marine). Il résulte de la lecture de la directive inondation précitée que l'aléa inondation submersion marine est considéré comme fort lorsque les hauteurs d'eau sont supérieures à 0,50 mètre mais inférieure à 1 mètre et la vitesse inférieure à 0,50 mètre par seconde et très fort lorsque les hauteurs d'eau sont supérieures à 1 mètre et que la vitesse est supérieure à 0,50 mètre par seconde. Les requérantes font valoir, d'une part, que l'arrêté ministériel du 5 juillet 2019 relatif à la détermination, qualification et représentation cartographique de l'aléa de référence et de l'aléa à

échéance 100 ans s'agissant de la submersion définit comme modéré l'aléa pour un hauteur d'eau comprise entre 0,50 et 1 mètre dès lors que la dynamique liée à la combinaison de la vitesse d'écoulement de l'eau et de la vitesse de montée des eaux est qualifiée de lente ou de moyenne et, d'autre part, que le préfet ne justifie pas de la qualification de dynamique rapide pour la commune du Barcarès qui est la seule permettant, dans la configuration précitée, la détermination d'un aléa fort alors que la vitesse d'écoulement relevée pour une crue centennale était localement inférieure à 0,50 mètre par seconde. Or, le préfet n'apporte aucun élément au dossier en réplique justifiant d'avoir retenu le scénario d'une dynamique rapide alors que les requérantes font état d'éléments quant à l'existence probante d'une dynamique lente à moyenne. En ne prenant en compte que la carte de l'aléa fluvial, actualisée suite aux conclusions de l'étude de danger des digues de l'Agly ( $Q_{100} = 2300 \text{ m}^3/\text{s}$ ), les constats énoncés auparavant sont identiques essentiellement pour la partie située au sud du grau Saint-Ange et à l'Est de la RD 83 mais différent pour les autres périmètres.

24. Il résulte de ce qui précède qu'en regard à ces éléments, les requérantes justifient, par les éléments versés au dossier, que les installations, ouvrages, travaux et aménagements projetés précités n'aggravent pas de façon significative l'exposition aux risques d'inondation, tels qu'appréciés par le préfet, la prévention de tels risques étant un des éléments visés par les dispositions de l'article L. 211-1 du code de l'environnement.

25. La promotion d'une utilisation efficace, économe et durable de la ressource en eau, notamment par le développement de la réutilisation des eaux usées traitées et de l'utilisation des eaux de pluie en remplacement de l'eau potable est, en son 6°, un des éléments mentionnés à l'article L. 211-1 du code de l'environnement. Par ailleurs, aux termes de l'alinéa 2 de l'article R. 181-6 du code de l'environnement : *« Lorsque l'instruction fait apparaître que le dossier n'est pas complet ou régulier, ou ne comporte pas les éléments suffisants pour en poursuivre l'examen, le préfet invite le demandeur à compléter ou régulariser le dossier dans un délai qu'il fixe. »*.

26. Pour retenir que le projet concerné n'assurait la prévention des dangers et inconvénients à l'intérêt présenté au 6° de l'article L. 211-1 du code de l'environnement, l'autorité administrative a considéré que le dossier de demande d'autorisation ne fournissait aucune précision tant technique, financière, de suivi ou de phasage permettant de parvenir aux économies d'eau annoncées et de justifier d'une ressource en eau disponible lors de l'installation des nouvelles populations. Il est constant que l'alimentation en eau potable de la commune du Barcarès provient pour l'essentiel de captages prélevant dans l'aquifère du Pilocène et que les nappes de la plaine du Roussillon, auquel appartient l'aquifère, sont déjà en déséquilibre quantitatif identifié par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Rhône-Méditerranée. Il résulte en outre de l'instruction que le périmètre du projet se situe dans l'unité de gestion « bordure côtière nord », secteur identifié, par le SAGE du Roussillon comme étant en tension hydrogéologique et nécessitant de manière récurrente, compte tenu de la baisse des niveaux piézométriques et du risque d'intrusion du biseau salé dans la ressource en eau, des arrêtés préfectoraux de restrictions des usages d'eau, toute nouvelle ressource (économie, substitution) devant prioritairement être mobilisée pour la résorption du déficit estimé à 400 000 m<sup>3</sup>. Les requérantes font valoir que des économies d'eau réalisées sur l'infrastructure de la distribution à l'issue des travaux d'optimisation, en vue desquels est attesté de l'engagement par le syndicat mixte de production d'eau potable Leucate-Le Barcarès, en juin 2019, d'une ligne de crédit de 100 000 euros destinés à l'équipement de comptage sur les adducteurs principaux afin de localiser les fuites entre Le Barcarès et Leucate, assureront la consommation en eau potable induite par le projet. Les requérantes mentionnent également qu'une substitution des prélèvements actuels sur le pilocène, pour l'alimentation en eau potable de la commune de Leucate, par une ressource provenant de l'Orb est « envisagée à court terme », cette alimentation représentant 1 million de m<sup>3</sup> qui ne serait plus prélevé sur le pilocène et permettrait la résorption du déficit et la mise à disposition de volumes exploitables. Elles soutiennent que ces solutions d'économie ou de substitution n'ont pas été étudiées et que le préfet, qui n'a pas invité la société à fournir des précisions tant technique, financière, de suivi ou de phasage permettant de parvenir aux économies d'eau annoncées et de justifier d'une ressource en eau disponible lors de l'installation des nouvelles populations, l'a ainsi privée de la possibilité de pouvoir compléter sa demande. Si le préfet des Pyrénées-Orientales indique avoir déjà attiré l'attention de la SEMOP sur ces points, il n'établit pas avoir sollicité les compléments demandés. Par suite, les requérantes sont fondées à

soutenir que le préfet ne pouvait fonder sa décision sur le motif tiré de l'insuffisance de la ressource en eau potable sans lui avoir préalablement indiqué les compléments nécessaires et demandé leur production, et que, par suite, il ne pouvait dès lors et à ce stade conclure au défaut de prévention des dangers et inconvénients à l'intérêt présenté au 6° de l'article L. 211-1 du code de l'environnement qu'est la suffisance de la ressource en eau potable, une telle méconnaissance ne ressortant pas des pièces du dossier.

27. Il résulte des dispositions de l'article L. 212-1 du code de l'environnement que le SDAGE, d'une part, fixe, pour chaque bassin, 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 vertu du XI de l'article L. 212-1, 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 SDAGE. 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 de chaque orientation ou objectif particulier.

28. L'objectif 8-03 du SDAGE Rhône-Méditerranée prévoit d'éviter les remblais en zone inondable : d'une part, en champ d'expansion des crues et hors champ d'expansion des crues, si aucune alternative au remblaiement n'est possible le projet doit respecter l'objectif de limitation des impacts sur l'écoulement des crues en terme de ligne d'eau et en termes de débit ; d'autre part, par submersion marine étant précisé que si l'édification de remblai en zone de submersion marine ne génère pas de remontée d'eau alentours, elle peut provoquer une augmentation de la vitesse d'écoulement de la submersion, une création d'îlot et la mise en danger de personnes et de biens ainsi isolés en cas de montée des eaux et un problème d'érosion du pied du remblai. Ces éléments sont similaires dans la disposition D-2-3 du PGRI qui précise que tout projet de remblai soumis à autorisation, y compris les ouvrages de protection édifiés en remblais, doit être examiné au regard de ses impacts propres.

29. Il résulte de la cartographie de l'aléa fluvial, que le remblai prévu dans le projet pour la mise hors eau de la « petite île » se situe en zone inondable. Par suite, c'est à tort que la requérante allègue qu'aucun des remblais projetés ne se situe en zone de champ d'expansion de l'Agly alors même qu'elle justifie de l'absence d'alternative au remblaiement dans cette zone. Néanmoins, les résultats de l'étude diligentée, dont la modélisation n'est pas contestée par la partie défenderesse, attestent que les talus desdits remblais sont protégés pour résister à la submersion et aux vitesses à proximité, et ne généreront peu ou pas de remous hydrauliques, d'où une absence d'impact sur l'aléa inondation de l'édification de ces remblais. Enfin, il résulte de l'instruction que les constructions nouvelles bénéficieront d'un cheminement de secours calé au-dessus de la côte de submersion marine (+ 2,4 mètres NGF). Contrairement aux affirmations de la partie défenderesse, la connexion de ce cheminement au reste du territoire communal via une portion de la RD 83 sera hors d'eau et évitera la formation « d'îlots » exposant à un isolement les personnes et les biens en cas de montée des eaux. Eu égard à l'ensemble de ces éléments, le préfet des Pyrénées-Orientales n'est pas fondé à considérer que le projet n'est pas compatible avec la disposition D. 2-3 « Eviter les remblais en zone inondable » du plan de gestion des risques inondation ( PGRI ) (page 54) et avec l'objectif 8-03 du SDAGE Rhône-Méditerranée.

30. La disposition D.1.6 du PGRI, intégrée dans l'objectif « améliorer la connaissance de la vulnérabilité », prévoit d'éviter d'aggraver la vulnérabilité en orientant le développement urbain en dehors des zones à risque. Cette disposition rappelle que le respect de ces principes doit s'articuler avec les contraintes des stratégies de développements de la collectivité et la prise en compte des usages directement liés aux terrains inondables tels que les usages agricoles et de ceux directement liés à la voie d'eau, aux équipements publics nécessaires à la gestion de ces réseaux lorsque ces activités ne peuvent s'exercer sur des terrains moins exposés.

31. Il résulte de l'instruction que le projet Ila Catala est une opération d'aménagement urbain sur la commune du Barcarès, jouxtant d'un côté la mer méditerranée et de l'autre l'étang de Salses, sur un secteur comprenant un total d'environ 50 hectares dont 27 hectares d'espaces terrestres et 23 hectares de bassins portuaires comprenant la construction de 800 logements, dont 160 sociaux, pour la tranche ferme, 1 200 en tout, 400 unités résidentielles touristiques, une centaine pour personnes âgées, des services, de commerces et d'équipements ludiques. Si est soutenu que toutes les constructions prévues par le projet Ila Catala se localisent au nord du Grau Saint-Ange et sur des plateformes localisées en dehors des zones de submersions marines et des crues de l'Agly, exception faite du « coeur de ville Sud » qui reste exposé à la submersion marine, il résulte de la cartographie qu'une majeure partie de l'assiette du projet est soumise à un aléa modéré et qu'enfin la petite île, située au sud du canal du Grau Saint-Ange est également exposée. Si la commune argue également d'une exposition plus importante aux risques inondations du bâti existant, principalement au sud du Grau Saint-Ange, ce qui est d'ailleurs constant, et de la possibilité offerte d'un recul stratégique vers les constructions de l'Ila Catala, il ne résulte pas de l'instruction qu'un tel projet soit une alternative à l'existant, en termes de logements, équipements et services et contribue à un redéploiement de la population existante, résidente et estivale dès lors que l'offre de logements actuelle est maintenue et qu'aucun élément du dossier n'atteste d'une politique globale de relogement. Il résulte de l'instruction que le projet Ila Catala poursuit également un objectif de maintien de l'attractivité touristique de la station balnéaire face à celles de la Catalogne Sud, ayant vocation à offrir une offre supplétive de logements et à accueillir ainsi de nouveaux estivants. Or, un tel objectif ne peut être considéré comme un motif d'adaptation exceptionnelle justifiant des constructions nouvelles en zone inondable. Enfin, s'il résulte de l'instruction que le projet permettra une exposition moindre du poste de gestion de crise, ce qui est allégué par la société, une telle finalité, tout comme la création de zones refuge, peut être recherchée indépendamment du projet Ila Catala. Il en est de même des aménagements portuaires du projet, qui tendent, pour partie, à la réduction de la dangerosité de l'accès et circulation maritime. Eu égard à l'ensemble de ces éléments, le préfet des Pyrénées-Orientales est fondé à considérer que le projet n'est pas compatible avec la disposition D.1.6 du PGRI.

32. La disposition D-2-1 du PGRI et l'objectif 8-01 du SDAGE sont relatifs à la préservation du champ d'expansion des crues. Les requérantes établissent, par les pièces versées au dossier que la réalisation de remblais ne restreint pas le champ d'expansion des crues alors que plusieurs parcelles sont, ainsi qu'il l'a été dit, concernées par l'aléa inondation.

33. La disposition 3-4 du PGRI est relative à l'amélioration de la gestion de crise. Ainsi qu'il l'a été dit au point n° 29, le projet permet la création de zones refuges car mises hors d'eau en cas de submersion marine et une moindre exposition du centre de gestion de crise participe à l'amélioration de la gestion de crise. Dans ces conditions, le projet n'est pas incompatible avec la disposition D-3.4 du SDAGE Rhône-Méditerranée.

34. Il résulte de ce qui précède que le préfet ne pouvait légalement, à l'issue de la phase d'examen du dossier déposé par la société Ila Catala Développement, refuser l'autorisation environnementale au motif que le projet ne permettait pas d'assurer la préservation des intérêts énumérés par l'article L. 211-1 du code de l'environnement. D'autre part, il résulte de ce qui a été dit aux points n° 27 à 34 qu'eu égard à la seule inadéquation avec l'objectif D.1.6 du PGRI, l'autorité administrative n'était pas fondée à considérer que la demande d'autorisation contrariait les objectifs et les orientations fixés par le SDAGE Rhône-Méditerranée et le PGRI. Par suite, le préfet ne pouvait légalement rejeter la demande d'autorisation environnementale en ce que cette dernière n'aurait pu être accordée dans le respect des dispositions de l'article L. 181-3 du même code.

35. Pour rejeter la demande d'autorisation environnementale à l'issue de la phase d'examen, le préfet a, sur le fondement des dispositions de l'article R. 181-34 alinéa 5 citées au point n° 5, considéré que la réalisation du projet était subordonnée à l'obtention d'une autorisation d'urbanisme manifestement insusceptible d'être délivrée eu égard à l'affectation des sols définie par le plan local d'urbanisme (PLU) en vigueur et aux règles d'urbanisme de portée supérieure. Il résulte des dispositions précitées de l'article R. 181-34 alinéa 5 que le préfet n'est pas fondé à retenir un tel motif si une procédure de révision, de modification ou de mise en compatibilité du document d'urbanisme a été engagée afin de permettre la réalisation du projet. Il est

constant que la réalisation du projet est subordonnée à l'obtention d'une autorisation d'urbanisme manifestement insusceptible d'être délivrée eu égard à l'affectation des sols définie par le PLU approuvé par le conseil communautaire de PMMCU le 17 novembre 2016, la compétence PLU ayant été transférée à la communauté d'agglomération aujourd'hui dénommée Perpignan Méditerranée Métropole communauté urbaine par arrêté préfectoral du 10 septembre 2015. Néanmoins, il résulte de l'instruction que, par une décision du 18 juin 2019, soit antérieure à la demande d'autorisation environnementale, PMMCU a prescrit une procédure de déclaration de projet afin que le conseil de communauté se prononce sur le caractère d'intérêt général du projet emportant mise en compatibilité du PLU.

36. Aux termes de l'article R. 153-15 du code de l'urbanisme : *« Les dispositions du présent article sont applicables à la déclaration de projet d'une opération qui n'est pas compatible avec un plan local d'urbanisme et ne requiert pas une déclaration d'utilité publique : 1° Soit lorsque cette opération est réalisée par la commune ou par l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme et nécessite une déclaration de projet en application de l'article L. 126-1 du code de l'environnement. 2° Soit lorsque la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme a décidé, en application de l'article L. 300-6, de se prononcer, par une déclaration de projet, sur l'intérêt général d'une action ou d'une opération d'aménagement ou de la réalisation d'un programme de construction./ Le président de l'organe délibérant de l'établissement public ou le maire mène la procédure de mise en compatibilité./ L'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou le conseil municipal adopte la déclaration de projet./ La déclaration de projet emporte approbation des nouvelles dispositions du plan local d'urbanisme. ».*

37. Dès lors que PCCMU atteste avoir prescrit dès le 18 novembre 2019 une déclaration de projet « Ila Catala » emportant mise en compatibilité du PLU de la commune du Barcarès aux fins notamment d'extension et de requalification urbaine du port, cet arrêté ayant été porté à la connaissance du préfet des Pyrénées-Orientales ainsi qu'il résulte du dossier de déclaration, une telle décision suffit à établir l'engagement d'une procédure de mise en compatibilité du PLU alors même que celle-ci est conditionnée à ce que le conseil communautaire se prononce, à l'issue de la concertation préalable, sur l'intérêt général du projet. En application des dispositions précitées au point n° 4 de l'article R.181-34 du code de l'environnement, et dès lors qu'une procédure de mise en compatibilité du document d'urbanisme ayant pour effet de permettre la réalisation du projet Ila Catala était engagée, le préfet ne pouvait, sans entacher sa décision d'une erreur de droit, rejeter la demande d'autorisation environnementale soumise au motif que ladite réalisation était subordonnée à l'obtention d'une autorisation d'urbanisme apparaissant manifestement insusceptible d'être délivrée eu égard à l'affectation des sols définie par le document d'urbanisme local en vigueur au moment de l'instruction.

38. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, que l'arrêté du 15 janvier 2020 du préfet des Pyrénées-Orientales portant rejet, au stade de la phase d'examen, de la demande d'autorisation environnementale concernant le projet Ila Catala et, subséquemment, la décision du 20 avril 2020 par laquelle il a rejeté le recours gracieux formé par les requérantes, doivent être annulés.

#### Sur les conclusions à fin d'injonction :

39. Eu égard aux motifs qui fondent l'annulation, le présent jugement implique nécessairement qu'il soit enjoint au préfet des Pyrénées-Orientales de reprendre la phase de l'examen de l'instruction de la demande d'autorisation environnementale en prenant en compte les motifs du présent jugement, dans un délai de deux mois à compter de la notification de ce dernier.

#### Sur les frais liés au litige :

40. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de faire droit aux conclusions de la commune du Barcarès, de la SEMOP Ila Catala Développement et de PMMCU présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de mettre à la charge de l'Etat le versement à chacune de la somme de 1 000 euros à ce titre.

## DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : L'arrêté du préfet des Pyrénées-Orientales du 15 janvier 2020 et sa décision du 20 avril 2020 rejetant le recours gracieux formé par la commune du Barcarès et la SEMOP Ila Catala Développement sont annulés.

Article 2 : Il est enjoint au préfet des Pyrénées-Orientales de reprendre la phase d'examen de l'instruction de la demande d'autorisation environnementale présentée par la SEMOP Ila Catala Développement dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : L'Etat versera à la commune du Barcarès, à la SEMOP Ila Catala Développement et à la communauté urbaine Perpignan Méditerranée Métropole une somme de 1 000 euros chacune au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la commune du Barcarès, à la société d'économie mixte à opération unique Ila Catala développement, à la communauté urbaine Perpignan Méditerranée métropole et au ministre de la transition écologique.

Copie pour information en sera adressée au préfet des Pyrénées-Orientales.

Délibéré après l'audience du 5 octobre 2021, à laquelle siégeaient :

M. Jérôme Charvin, président,  
Mme Michelle Couégnat, première conseillère,  
Mme Daphné Lorriaux, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 19 octobre 2021.

La rapporteure,

D. Lorriaux

Le président,

J. Charvin

La greffière,  
A. Lacaze

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique en ce qui le concerne et à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées de pouvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,  
Montpellier le 19 octobre 2021

La greffière,  
A. Lacaze

[RETOUR n°2002611-2003673](#)

N° 2002347

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

UP-MEDEF 84 et M. X.

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. François Chevillard  
Rapporteur

Le tribunal administratif de Nîmes (2ème chambre)

Mme Céline Chamot  
Rapporteuse publique

Audience du 7 avril 2022  
Décision du 21 avril 2022

28-06-01  
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 9 août 2020, l'UP-MEDEF 84 et M. X. , représentés par la SELARL Draï associés, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du préfet de la région Provence-Alpes-Côtes-d'Azur (PACA) du 18 décembre 2019 portant dissolution de l'assemblée générale de la chambre de commerce et d'industrie territoriale (CCIT) de Vaucluse ;

2°) d'annuler l'arrêté préfectoral du 24 juin 2020 portant convocation des électeurs de la CCIT de Vaucluse ;

3°) d'annuler l'arrêté préfectoral du 1er juillet 2020 fixant le déroulement des opérations de l'élection des memX. de la CCIT de Vaucluse ;

4°) d'annuler la décision implicite née le 24 juin 2020 rejetant le recours gracieux tendant au retrait de l'arrêté du 18 décembre 2019 ;

5°) d'enjoindre au préfet de la région PACA de dissoudre le bureau de la CCIT de Vaucluse et de fixer, dans les plus brefs délais, l'élection d'un nouveau bureau ;

6°) 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.

Ils soutiennent que :

- ils ont intérêts à agir dans la présente instance ;
- les décisions attaquées présentent un lien suffisant permettant de les contester par une seule et même requête ;

- la requête est recevable ;
- l'arrêté attaqué du 18 décembre 2019 est dépourvu de signature ;
- il est entaché d'une erreur de qualification juridique des faits et d'erreur manifeste d'appréciation, dès lors que le préfet de région a prononcé la dissolution de l'assemblée générale de la CCIT de Vaucluse plutôt que celle de son bureau en méconnaissance des dispositions de l'article L. 712-9 du code de commerce, alors que la dissolution de la première ne pouvait être prononcée que si celle du second n'était pas suffisante pour surmonter la situation de blocage persistant dont la matérialité est établie ; l'erreur manifeste d'appréciation résulte également de la carence du préfet qui a dissout l'assemblée générale plus d'un an après l'avoir suspendue :
- il est entaché de détournement de pouvoir ;
- l'arrêté du 24 juin 2020 est entaché d'un vice de procédure en méconnaissance de l'article R. 713-66 du code de commerce ;
- il est entaché d'erreur manifeste d'appréciation dans la répartition des sièges entre les différentes catégories professionnelles ;
- il est entaché de détournement de pouvoir ;
- les arrêtés du 24 juin 2020 et du 1er juillet 2020 sont illégaux en raison de l'illégalité de l'arrêté du 18 décembre 2019.

Par un mémoire en défense, enregistré le 8 mars 2021, le préfet de la région PACA conclut au rejet de la requête. Il fait valoir que les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Vu :

- le code de commerce ;
- 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. Chevillard,
- les conclusions de Mme Chamot, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 18 décembre 2019, le préfet de la région PACA a dissout l'assemblée générale de la CCIT de Vaucluse. Par un arrêté du 24 juin 2020, la même autorité a convoqué les électeurs au scrutin pour la désignation des memX. de cette assemblée. Par un arrêté du 1er juillet 2020, cette autorité a fixé le déroulement des opérations de vote de l'élection des memX. de la CCIT de Vaucluse. Par un recours gracieux du 6 février 2020, M. X., président en exercice de l'UP MEDEF 84 et vice-président de la CCIT de Vaucluse a sollicité le retrait de l'arrêté du 18 décembre 2019. Une décision implicite de rejet est née du silence gardé sur ce recours. L'UP-MEDEF 84 et M. X. demandent l'annulation de l'ensemble des arrêtés et décisions précités.

Sur la légalité de l'arrêté du 18 décembre 2019 :

2. En premier lieu, 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. / (...) ». L'arrêté attaqué comporte la signature électronique de son auteur, ainsi que la mention du prénom, du nom et de la qualité de son signataire. Le moyen tiré du défaut de signature de l'arrêté attaqué doit donc être écarté.

3. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 712-9 du code de commerce : « (...) Lorsque les circonstances compromettent le fonctionnement d'un établissement, l'autorité compétente peut prononcer la suspension de son bureau ou de son assemblée générale et nommer une commission provisoire. Au besoin, il est recouru à la dissolution du bureau ou de l'assemblée générale de l'établissement par décision de l'autorité compétente. ». Même dans l'hypothèse où le préfet estime que des circonstances compromettent le fonctionnement d'une chambre de commerce et d'industrie, son pouvoir de tutelle l'autorise seulement, aux termes des dispositions précitées de l'article L. 712-9 du code de commerce, à suspendre ses instances et à nommer une commission provisoire, mais ne lui permettent pas de se substituer d'office à elles.

4. Pour dissoudre l'assemblée générale de la CCIT de Vaucluse, le préfet de la région PACA s'est fondé sur les circonstances que cette assemblée ne disposait pas en son sein d'une majorité permettant l'adoption de délibérations indispensables au bon fonctionnement de la chambre consulaire, que la période de suspension n'a pas permis de résoudre les difficultés auxquelles elle était confrontée et que ces circonstances compromettaient son fonctionnement.

5. Il ressort des pièces du dossier que les requérants, qui soutiennent que l'assemblée de la chambre consulaire disposait d'une majorité suffisante pour surmonter la situation de blocage persistante, ne démontrent pas que le préfet aurait commis une erreur manifeste dans l'appréciation de cette situation. Par ailleurs, les dispositions de l'article L. 712-9 du code de commerce précitées au point 3 ne sauraient être interprétées comme instituant une progressivité dans les mesures pouvant être prises par l'autorité de tutelle mais lui confère un pouvoir discrétionnaire de dissoudre l'une ou l'autre des institutions en fonctions des circonstances. Ainsi, les requérants ne sont pas fondés à soutenir qu'en ayant prononcé la dissolution de l'assemblée générale de la CCIT de Vaucluse plutôt que celle de son bureau, le préfet de la région PACA aurait méconnu les dispositions de l'article L. 712-9 du code de commerce et entaché l'arrêté attaqué d'erreur manifeste d'appréciation.

6. En troisième lieu, les requérants ne se prévalent de la méconnaissance d'aucune disposition au soutien de leur moyen tiré de la carence du préfet qui a dissout l'assemblée générale de la CCIT de Vaucluse plus d'un an après l'avoir suspendue par un arrêté du 8 octobre 2018. Par suite, le préfet de région n'a pas non plus entaché l'arrêté attaqué d'erreur manifeste d'appréciation sur ce point.

7. En quatrième et dernier lieu, les requérants ne démontrent pas la partialité invoquée du préfet de région en faveur du président minoritaire et, par conséquent, que l'arrêté attaqué serait entaché de détournement de pouvoir.

8. Il résulte de ce qui précède que l'UP-MEDEF 84 et M. X. ne sont pas fondés à demander l'annulation de l'arrêté du 18 décembre 2019.

Sur la légalité de l'arrêté du 24 juin 2020 :

9. En premier lieu, les requérants ne sauraient utilement se prévaloir de la méconnaissance des dispositions R. 713-66 du code de commerce et de l'absence de pesée économique, dès lors de ces dispositions ne sont applicables que lors d'un renouvellement général concernant l'ensemble des CCI françaises.

10. En deuxième lieu, le seul tableau produit par les requérants dans leurs écritures représentant l'évolution de la photographie des commerçants depuis 2016 n'a pas de nature à prouver que le préfet de région aurait entaché l'arrêté attaqué manifeste d'appréciation.

11. En troisième et dernier lieu, les requérants ne produisent aucun élément permettant de démontrer que l'arrêté attaqué serait entaché de détournement de pouvoir.

12. Il résulte de ce qui précède que l'UP-MEDEF 84 et M. X. ne sont pas fondés à demander l'annulation de l'arrêté du 24 juin 2010.

13. Il résulte de tout ce qui précède que l'ensemble des conclusions en annulation de la requête, y compris celle formulées par voie de conséquence à l'encontre de l'arrêté préfectoral du 1er juillet 2020 et de la décision implicite née le 24 juin 2020, doivent être rejetées. Par voie de conséquence, tel est également le cas des conclusions présentées aux fins d'injonction et au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

## DECIDE :

Article 1er : La requête de l'UP-MEDEF 84 et de M. X. est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à l'UP-MEDEF 84, à M.X. et au préfet de région Provence-Alpes-Côtes-d'Azur.

Délibéré après l'audience du 7 avril 2022, à laquelle siégeaient :

M. Dussuet, président,  
Mme Bahaj, première conseillère,  
M. Chevillard, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 21 avril 2022.

Le rapporteur,  
F. CHEVILLARD

Le président,  
J-P. DUSSUET

La greffière,  
F. GARNIER

La République mande et ordonne préfet de région Provence-Alpes-Côtes-d'Azur en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

[RETOUR n°2002347](#)

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE TOULOUSE

N° 2006652

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mme SL

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Truilhé  
Président-rapporteur

Le tribunal administratif de Toulouse

(1<sup>ère</sup> Chambre)

Audience du 11 janvier 2022  
Décision du 25 janvier 2022

335-03  
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 22 décembre 2020, Mme SL, représentée par Me Seignalet-Mauhourat, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 10 juillet 2020 par lequel le préfet de la Haute-Garonne lui a refusé la délivrance d'un titre de séjour, l'a obligée à quitter le territoire français dans le délai d'un mois et a fixé le pays de destination ;

2°) d'enjoindre au préfet de la Haute-Garonne de lui délivrer une carte de séjour temporaire mention « vie privée et familiale » ou tout autre titre que ce soit et ce, sous astreinte de 100 euros par jour de retard à compter d'un mois suivant la notification du jugement à intervenir ou à tout le moins de réexaminer sa demande sous quinzaine à compter de la notification dudit jugement ;

3°) de mettre à la charge de l'État une somme de 1 500 euros au profit de son conseil au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991.

Elle soutient que :

L'ensemble des décisions :

- est entaché d'incompétence.

La décision portant le refus de séjour :

- est entachée d'une erreur de droit et d'une erreur d'appréciation au regard des dispositions de l'article 5 de l'accord franco-marocain et des articles L. 431-1 et L. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dans leur rédaction alors applicable ;

- méconnaît les stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ;

La décision portant obligation de quitter le territoire français :

- est privée de base légale dès lors qu'elle se fonde sur la décision portant refus de titre de séjour qui est elle-même illégale ;
- méconnaît les stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

La décision fixant le pays de renvoi :

- est privée de base légale dès lors qu'elle se fonde sur le refus de titre de séjour et l'obligation de quitter le territoire français qui sont eux-mêmes illégaux.

Par un mémoire en défense, enregistré le 23 mars 2021, le préfet de la Haute-Garonne conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par une ordonnance en date du 1<sup>er</sup> septembre 2021, la clôture d'instruction a été fixée au 22 septembre 2021.

Mme SL a été admise au bénéfice de l'aide juridictionnelle totale par une décision du bureau d'aide juridictionnelle près le tribunal judiciaire de Toulouse en date du 20 novembre 2020.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la convention d'application du 19 juin 1990 de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes ;
- la convention franco-marocaine du 9 octobre 1987 ;
- le code civil ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;
- le code de justice administrative.

Le président de la formation de jugement a dispensé le rapporteur public, sur sa proposition, de prononcer des conclusions à l'audience.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Jean-Christophe Truilhé, président-rapporteur,
- et les observations de Me Signalet Mauhourat représentant Mme SL.

Considérant ce qui suit :

1. Mme SL, née le 30 avril 1993 à Meknès (Maroc), de nationalité marocaine, a épousé le 6 mai 2017 à Meknès son compatriote M. AB., titulaire d'une carte de résident de dix ans valable jusqu'au 14 mai 2025, né le 1<sup>er</sup> février 1981 à Guerouane (Maroc). Celui-ci a sollicité et obtenu le bénéfice du regroupement familial au profit de son épouse. Le 20 février 2020, Mme SL épouse CD. est entrée en France munie de son passeport revêtu d'un visa de long séjour de type D délivré par les autorités consulaires françaises, portant la mention « regroupement familial OFII » et prévoyant un transit Schengen, l'intéressée ayant, conformément à son

visa, transité par l'Espagne. Le 20 avril 2020, elle a sollicité son admission au séjour au titre du regroupement familial sur le fondement de l'article 5 de la convention franco-marocaine du 9 octobre 1987 et de l'article L. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, alors en vigueur. Par un arrêté du 10 juillet 2020, le préfet de la Haute-Garonne a refusé de lui accorder le titre demandé, l'a obligée à quitter le territoire français dans un délai d'un mois et a fixé le pays de destination. La requérante demande au tribunal d'annuler cet arrêté.

#### Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Aux termes de l'article 5 de la convention franco-marocaine du 9 octobre 1987 : « *Quelle que soit la date à laquelle ils ont été admis au titre du regroupement familial sur le territoire de l'un ou de l'autre Etat, le conjoint des personnes titulaires des titres de séjour et des autorisations de travail mentionnés aux articles précédents ainsi que leurs enfants n'ayant pas atteint l'âge de la majorité dans le pays d'accueil sont autorisés à y résider dans les mêmes conditions que lesdites personnes* ». Aux termes de l'article L. 411-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, alors en vigueur : « *Le ressortissant étranger qui séjourne régulièrement en France depuis au moins dix-huit mois, sous couvert d'un des titres d'une durée de validité d'au moins un an prévus par le présent code ou par des conventions internationales, peut demander à bénéficier de son droit à être rejoint, au titre du regroupement familial, par son conjoint, si ce dernier est âgé d'au moins dix-huit ans, et les enfants du couple mineurs de dix-huit ans.* » Aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 431-1 du même code, alors en vigueur : « *Les membres de la famille entrés en France régulièrement au titre du regroupement familial reçoivent de plein droit une carte de séjour temporaire, dès qu'ils sont astreints à la détention d'un titre de séjour* ». Aux termes de l'article L. 431-2 dudit code, alors applicable : « *En cas de rupture de la vie commune ne résultant pas du décès de l'un des conjoints, le titre de séjour qui a été remis au conjoint d'un étranger peut, pendant les trois années suivant l'autorisation de séjourner en France au titre du regroupement familial, faire l'objet d'un retrait ou d'un refus de renouvellement. / Lorsque la rupture de la vie commune est antérieure à la demande de titre, l'autorité administrative refuse de l'accorder. / (...) En outre, lorsque l'étranger a subi des violences familiales ou conjugales et que la communauté de vie a été rompue, l'autorité administrative ne peut procéder au retrait du titre de séjour de l'étranger admis au séjour au titre du regroupement familial et en accorde le renouvellement. En cas de violence commise après l'arrivée en France du conjoint mais avant la première délivrance de la carte de séjour temporaire, le conjoint se voit délivrer, sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, une carte de séjour temporaire portant la mention " vie privée et familiale" .* ».

3. Pour l'application du dernier alinéa, précité, de l'article L. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, désormais repris à l'article L. 423-18 du même code, la disposition selon laquelle le conjoint au bénéfice duquel le regroupement familial a été sollicité se voit délivrer une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » en cas de violence subie après son arrivée en France mais avant la première délivrance de la carte de séjour temporaire ne trouve à s'appliquer que pour autant que soient remplies les conditions mentionnées au début de l'alinéa, à savoir l'origine familiale ou conjugale des violences et la rupture de la communauté de vie avec le conjoint qui a sollicité le regroupement familial. La notion de violences conjugales inclut non seulement les violences physiques et sexuelles mais également les violences psychologiques et économiques, au nombre desquelles figurent la privation de ressources financières et la privation d'accès au domicile conjugal. Enfin, dans l'hypothèse où le conjoint au bénéfice duquel le regroupement familial a été sollicité établit avoir subi des violences conjugales dès son arrivée en France, la condition tenant à la rupture de la communauté de vie doit être réputée remplie dès lors que, selon le principe rappelé par l'article 215 du code civil, les époux sont présumés s'être obligés mutuellement à une communauté de vie et que, par suite, sauf preuve contraire apportée par l'administration, avoir partagé une vie commune dans le pays où le mariage a été contracté.

4. En l'espèce, pour refuser la délivrance d'une première carte de séjour temporaire à Mme SL, le préfet de la Haute-Garonne s'est fondé, à titre principal, sur l'absence de communauté de vie entre la requérante et son époux M. AB. depuis son entrée sur le territoire français et, à titre surabondant, sur son absence d'entrée régulière en France, faute pour l'intéressée d'avoir effectué, à son arrivée, la déclaration obligatoire prévue par l'article 22 de la convention d'application de l'accord de Schengen et l'article L. 531-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, alors en vigueur.

5. En premier lieu, Mme SL est fondée à soutenir que le motif surabondant de refus d'admission au séjour tiré par le préfet de la Haute-Garonne de son absence d'entrée régulière sur le territoire national est entaché

d'une erreur de droit dès lors qu'il résulte de ce qui a été exposé au point 1 que l'intéressée y est entrée sous couvert d'un visa national de long séjour de type D délivré par les autorités consulaires françaises, au sens de l'article 18 de la convention d'application de l'accord de Schengen, assorti d'un transit par un Etat Schengen, et non pas d'un visa uniforme Schengen de type C, de sorte qu'elle ne saurait être regardée comme ayant été astreinte à la déclaration obligatoire prévue par l'article 22 de la même convention, en tant que ressortissante de pays tiers entrée sur le territoire national en provenance d'un Etat Schengen, au sens de l'article L. 531-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, désormais repris à l'article L. 621-3 du même code.

6. En second lieu, et à titre principal, il est constant que, depuis son arrivée sur le territoire français le 20 février 2020, Mme SL n'a pas résidé chez son époux M. AB.. Il est par ailleurs également constant que les violences physiques que l'intéressée aurait subies de son époux, et dont elle fait état dans son dépôt de plainte en date du 29 juillet 2020, sont postérieures à la décision de refus de séjour du 10 juillet 2020. Il ressort toutefois des pièces du dossier, et notamment du procès-verbal de constat établi le 30 juillet 2020 par un huissier de justice qui s'est rendu avec Mme SL au lieu de résidence de M. AB. à Montauban (Tarn-et-Garonne), que ce dernier, sans avoir introduit de demande de divorce à la date de la décision attaquée, s'oppose à ce que son épouse, depuis son entrée en France, rejoigne le domicile conjugal. D'une part, compte tenu de la présomption de communauté de vie entre les époux dans le pays où le mariage a été contracté, laquelle n'est ni contestée en défense ni démentie par les pièces du dossier, une telle privation d'accès au domicile conjugal doit être regardée comme une rupture de la communauté de vie à la date d'entrée en France de Mme SL. D'autre part, la requérante est fondée à soutenir que la privation d'accès au domicile conjugal et la privation de ressources financières qu'elle a subies de la part de son époux constituent des violences conjugales, psychologiques et économiques en l'espèce, au sens des dispositions du dernier alinéa de l'article L. 431-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Dans ces conditions, c'est par une inexacte application de ces dispositions que le préfet de la Haute-Garonne a refusé la délivrance à Mme SL d'une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale ».

7. Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, Mme SL est fondée à demander l'annulation de la décision de refus d'admission au séjour du 10 juillet 2020, ainsi que, par voie de conséquence, des décisions de même date portant obligation de quitter le territoire français et fixation du pays de renvoi.

#### Sur les conclusions à fin d'injonction :

8. Eu égard au motif d'annulation retenu, le présent jugement implique, par application des dispositions de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, que le préfet de la Haute-Garonne délivre à Mme SL une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale ». Il y a lieu d'enjoindre au préfet de la Haute-Garonne de délivrer à la requérante une telle carte de séjour temporaire dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement. Il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte.

#### Sur les frais liés au litige :

9. Mme SL ayant obtenu le bénéfice de l'aide juridictionnelle, son avocat peut se prévaloir des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de ces dispositions combinées en mettant à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros à verser à Me Signalet-Mauhourat, conseil de la requérante, sous réserve qu'il renonce à percevoir la part contributive de l'Etat à l'aide juridique.

## DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : L'arrêté du 10 juillet 2020 par lequel le préfet de la Haute-Garonne a refusé à Mme SL la délivrance d'un titre de séjour, lui a fait obligation de quitter le territoire français et a fixé le pays de destination est annulé.

Article 2 : Il est enjoint au préfet de la Haute-Garonne de délivrer à Mme SL une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » dans le délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : L'Etat versera à Me Seignalet-Mauhourat une somme de 1 500 euros en application des dispositions du deuxième alinéa de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991, sous réserve que Me Seignalet-Mauhourat renonce à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'Etat à l'aide juridique.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête de Mme SL est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à Mme SL, à Me Seignalet-Mauhourat et au préfet de la Haute-Garonne.

Délibéré après l'audience du 11 janvier 2022, à laquelle siégeaient :

M. Truilhé, président,  
Mme Benéteau, première conseillère,  
Mme Beltrami, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 25 janvier 2022.

Le président-rapporteur,  
Jean-Christophe TRUILHÉ

La première conseillère la plus ancienne,  
Anne BENÉTEAU

Le greffier,  
Guy DUESO

La République mande et ordonne au préfet de la Haute-Garonne en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent jugement.

Pour expédition conforme :  
La greffière en chef

[RETOUR n°2006652](#)

M. L.

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Bala  
Rapporteure

Le Tribunal administratif de Nîmes (4ème chambre)

Mme Achour  
Rapporteure publique

Audience du 18 janvier 2022  
Décision du 31 janvier 2022

36-05-04-01-03  
C+

Vu la procédure suivante :

Par ordonnance du 6 mai 2020, le président du tribunal administratif de Marseille a transmis au tribunal administratif de Nîmes le dossier de la requête de M. L., enregistrée le 1er mai 2020 au tribunal administratif de Marseille.

Par cette requête, enregistrée au greffe du tribunal administratif de Nîmes sous le n° 2001361, M. L. demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêt n° U10687400100341 du 27 février 2020 par lequel le préfet de la zone de défense et de sécurité Sud a refusé de reconnaître imputable au service l'accident dont il a été victime le 23 mai 2019 ;

2°) de condamner l'Etat à lui rembourser la somme de 162 euros brut correspondant à une journée de carence ou, à ne pas déduire de sa rémunération ledit jour de carence ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

M. L. soutient que son accident doit être reconnu imputable au service dès lors que, contrairement à ce que soutient l'administration, il n'a jamais présenté d'antécédents médicaux ni oculaires ni cardiaques.

Par un mémoire en défense enregistré le 1er juin 2021, le préfet de la zone de défense et de sécurité Sud conclut au rejet de la requête.

Le préfet fait valoir que :

- la requête de M. L. est irrecevable dès lors, d'une part, qu'elle ne comporte aucun moyen à l'appui de ses conclusions et, d'autre part, que le contentieux indemnitaire n'est pas lié ;
- subsidiairement, les moyens soulevés par M. L. ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 ;
- le décret n° 84-1051 du 30 novembre 1984 ;
- 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 Bala,
- et les conclusions de Mme Achour, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. M. L., fonctionnaire de police motocycliste, victime d'un malaise le 23 mai 2019 lors de l'exercice de ses fonctions, a été placé en congé de maladie ordinaire du 24 mai 2019 au 28 juin 2019. Par la présente requête, M. L. demande l'annulation la décision du 27 février 2020 par laquelle le préfet de la zone de défense et de sécurité Sud a refusé de reconnaître l'imputabilité au service de son accident.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Aux termes de l'article 21 bis de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dans sa rédaction alors en vigueur : « I. - Le fonctionnaire en activité a droit à un congé pour invalidité temporaire imputable au service lorsque son incapacité temporaire de travail est consécutive à un accident reconnu imputable au service, à un accident de trajet ou à une maladie contractée en service définis aux II, III et IV du présent article. (...) II.- Est présumé imputable au service tout accident survenu à un fonctionnaire, quelle qu'en soit la cause, dans le temps et le lieu du service, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice par le fonctionnaire de ses fonctions ou d'une activité qui en constitue le prolongement normal, en l'absence de faute personnelle ou de toute autre circonstance particulière détachant l'accident du service. (...) ».

3. Il appartient dans tous les cas au juge administratif, saisi d'une décision de l'autorité administrative compétente refusant de reconnaître l'imputabilité au service d'un tel événement, de se prononcer au vu des circonstances de l'espèce. Constitue un accident de service tout événement, quelle qu'en soit la nature, survenu à une date certaine, par le fait ou à l'occasion du service, dont il en est résulté une lésion, quelle que soit la date d'apparition de celle-ci, sauf si des circonstances particulières ou une faute personnelle du fonctionnaire titulaire ou stagiaire détachent cet événement du service.

4. Il ressort des pièces du dossier qu'alors qu'il était en mission pour le festival de Cannes se tenant du 13 au 26 mai 2019 pour des vacances journalières de 16h30 à 02h00, M. L. a été victime, dans la soirée du 23 mai 2019, d'un malaise caractérisé notamment par une vision dédoublée nécessitant une prise en charge par les pompiers puis par le service de urgences de l'hôpital de Nice. Si le requérant impute son malaise aux conditions inadéquates d'habitat dans lesquelles il a effectué sa mission, à la chaleur et à la surcharge de travail, il n'a versé aucun élément probant au dossier en ce sens. Il ne se prévaut par ailleurs d'aucune conséquence traumatique de ce malaise et il ne ressort pas des pièces du dossier que son hospitalisation au service des urgences aurait eu un autre but que celui de le diagnostiquer e

d'en traiter les causes et les symptômes dont il souffrait. Enfin, ni les documents médicaux établis par le Pôle SAMU SMUR, service d'accueil des urgences adulte de l'hôpital de Nice indiquant la « présence de drusens au FO et à l'OCT » et une absence d'antécédent, ni le courrier du Dr Genin, spécialiste en ophtalmologie, adressé le 29 juillet 2019 au médecin traitant du requérant, qui relève « des remaniements de l'épithélium pigmenté extra-fovéolaire sur le deux yeux pouvant correspondre à des séquelles de chorio-rétinite-séreuse-centrale ancienne ayant régressé spontanément » ne permettent pas de remettre en cause l'avis émis le 6 février 2020 par la commission interdépartementale de réforme estimant que « les lésions constatées dans le certificat initial du 24 mai 2019 constituent un état antérieur qui évolue pour son propre compte, indépendamment de l'activité professionnelle ». Les pièces du dossier ne permettent ainsi pas d'établir le lien direct de causalité entre l'exécution du service assuré par M. L. et son malaise dans les circonstances particulières susrelatées, qui conduisent à le détacher de service. Dans ces conditions, le préfet de la zone de défense et de sécurité Sud a fait une exacte application des dispositions de l'article 21 bis de la loi du 13 juillet 1983 en refusant, par sa décision du 27 février 2020, de reconnaître l'imputabilité au service du congé de maladie lié au malaise dont a été victime M. L. le 23 mai 2019.

5. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée en défense, que la requête présentée par M. L. doit être rejetée dans toutes ses conclusions.

#### DECIDE :

Article 1er : La requête n° 2001361 présentée par M. L. est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à M. L. et au garde des sceaux, ministre de la justice.

Copie en sera adressée pour information au préfet de la zone de défense et de sécurité Sud.

Délibéré après l'audience du 18 janvier 2021, à laquelle siégeaient :

M. Dussuet, président,  
Mme Bala, première conseillère, Mme Villemejeanne, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 31 janvier 2022.

La rapporteure,  
K. BALA

Le président,  
J.P. DUSSUET

La greffière,  
E. NIVARD

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

[RETOUR n°2001361](#)

N° 2001124

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mme MN.

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Charlotte Bahaj  
Rapporteure

Le tribunal administratif de Nîmes (2ème chambre)

Mme Céline Chamot  
Rapporteure publique

Audience du 10 mars 2022  
Décision du 24 mars 2022

3\_6-\_13-02  
54-06-07  
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 31 mars 2020, Mme MN., représentée par Me Collion  
, demande au tribunal :

1°) d'enjoindre au centre hospitalier d'Avignon Henri Duffaut de la réintégrer dans ses précédentes fonctions ou dans des fonctions équivalentes, conformément à l'arrêt n° 16MA001323 rendu par la cour administrative d'appel de Marseille le 13 juillet 2017, dans un délai de huit jours à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 3 000 euros par jour de retard ;

2°) de condamner le centre hospitalier Henri Duffaut à lui verser les sommes de 65 520 et 7 000 euros en réparation des préjudices économique et moral subis du fait de l'inexécution de l'arrêt n° 16MA001323 et du comportement à son égard du directeur de l'établissement ;

3°) de mettre à la charge du centre hospitalier Henri Duffaut la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le centre hospitalier a commis deux fautes de nature à engager sa responsabilité ; en premier lieu, il lui a proposé un poste qui n'était pas équivalent à ses précédentes fonctions, dans l'unique but de la dissuader de réintégrer l'établissement ; en second lieu, il ne l'a pas réintégrée sur le poste à l'accueil des consultations externes qu'il lui avait pourtant proposé par courrier du 30 novembre 2017 et qu'elle avait accepté ;

- ces fautes lui ont causé un préjudice économique ainsi qu'un préjudice moral ;
- le préjudice économique s'élève à la somme de 65 520 euros, correspondant à 42 mois de salaire mensuel brut de 1 560 euros non-versé depuis la date de son licenciement ; sans ressources, elle a été contrainte d'accepter un contrat à durée déterminée à temps partiel de garderie et d'aide aux devoirs ;

- le préjudice moral subi doit être réparé à hauteur de 7 000 euros ;
- le centre hospitalier est dans l'obligation de la réintégrer dans ses précédentes fonctions ou dans des fonctions équivalentes.

Par un mémoire en défense enregistré le 2 novembre 2020, le centre hospitalier d'Avignon, représenté par la SELARL Clément-Delpiano, conclut, à titre principal, au rejet de la requête, à titre subsidiaire, à ce que les sommes réclamées soient ramenées à de plus justes proportions et, en tout état de cause, à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de la requérante au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que :

- les conclusions tendant à ce que le tribunal lui enjoigne sous astreinte de réintégrer Mme MN. sont irrecevables, en vertu de l'autorité de chose jugée qui s'attache à l'arrêt n° 18MA01393 rendu par la cour administrative d'appel de Marseille le 11 décembre 2018 en sa qualité de juge de l'exécution, devenu définitif ; la cour, examinant les mesures prises par le centre hospitalier pour assurer l'exécution de son précédent arrêt n° 16MA001323 du 13 juillet 2017, a ainsi estimé qu'elles étaient de nature à en assurer la bonne exécution ;
- l'absence de réintégration de Mme MN. au sein des effectifs de l'hôpital a pour seule origine, son propre refus d'accepter le poste d'adjoint administratif au plateau des consultations externes proposé par le centre hospitalier et qui était pourtant équivalent à celui qu'elle occupait précédemment ; il n'a dès lors commis aucune faute au titre de la réintégration de l'agent, de sorte que celle-ci n'est pas fondée à solliciter sa condamnation à réparer les préjudices qu'elle estime dus à son absence de réintégration ;
- en tout état de cause, la réalité des difficultés financières dont fait état l'intéressée n'est pas démontrée ; en l'absence de service fait, cette dernière ne peut valablement solliciter le versement de rappels de salaires ;
- en tout état de cause, les sommes réclamées étant excessives, elles devront être ramenées à de plus justes proportions.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 ;
- 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 Bahaj,
- les conclusions de Mme Chamot, rapporteure publique,
- et les observations de Me Collion, représentant Mme MN..

Considérant ce qui suit :

1. Mme MN. a été employée par le centre hospitalier d'Avignon en qualité d'agent administratif non titulaire et dans le cadre de contrats aidés, de 1994 à janvier 2007. A compter du 1er février 2007, elle a bénéficié de plusieurs contrats à durée déterminée de droit public successifs. Son dernier contrat à durée déterminée a été conclu le 14 janvier 2013 pour la période allant du 1er février 2013 au 31 janvier 2014. Mme MN. a été maintenue en fonctions après l'expiration de ce contrat qui, en vertu de la loi du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, revêtait en réalité la nature d'un contrat à durée indéterminée. Alors qu'elle occupait, en dernier lieu, un poste d'adjoint administratif au sein du service « anesthésie », le directeur du centre hospitalier a, par un arrêté du 4 mars 2014, prononcé son licenciement pour faute lourde à effet du 12 mars 2014.

2. L'intéressée a alors saisi le tribunal administratif de Nîmes d'une requête tendant, d'une part, à l'annulation de cette décision et à ce qu'il soit enjoint au directeur de l'établissement de la réintégrer dans ses précédentes fonctions et, d'autre part, à ce que le centre hospitalier soit condamné à l'indemniser des préjudices résultant de son éviction illégale du service et du préjudice résultant de l'absence de proposition d'un contrat à durée indéterminée. Par un jugement n° 1402392 du 18 février 2016, le tribunal a condamné le centre hospitalier d'Avignon à verser à la requérante la somme de 2 000 euros en réparation du préjudice résultant de son abstention à lui proposer un contrat à durée indéterminée et a rejeté le surplus des conclusions de la requête. Par un arrêt n° 16MA001323 du 13 juillet 2017, la cour administrative d'appel de Marseille, saisie par Mme MN., a réformé ce jugement en portant le montant de la condamnation prononcée à 5 000 euros, et l'a annulé en ce qu'il avait rejeté la demande d'annulation de la décision du 4 mars 2014, annulant par là-même cette décision de licenciement et enjoignant au centre hospitalier d'Avignon de procéder à la réintégration de Mme MN. dans un délai de deux mois à compter de la notification de cet arrêt. Estimant que le centre hospitalier n'avait pas entièrement exécuté l'arrêt précité, en s'abstenant de procéder à sa réintégration dans ses précédentes fonctions ou dans des fonctions équivalentes, l'intéressée a saisi le juge de l'exécution de la cour administrative d'appel de Marseille sur le fondement des dispositions de l'article L. 911-4 du code de justice administrative. Par un arrêt n° 18MA01393 du 11 décembre 2018, la cour administrative d'appel a rejeté cette demande d'exécution, au motif que le directeur du centre hospitalier avait, à plusieurs reprises, proposé à l'intéressée un poste d'adjoint administratif au sein du « plateau des consultations externes médecine » et qu'il ne résultait pas de l'instruction que ce poste ait été manifestement inéquivalent au poste antérieurement occupé. La cour a ainsi précisé que la contestation de l'équivalence entre l'emploi proposé à l'agent et celui qu'elle occupait à l'origine, ainsi que sa demande tendant à l'octroi de dommages et intérêts en réparation du préjudice qu'elle estimait avoir subi du fait de l'inexécution de l'arrêt du 13 juillet 2017, constituaient un litige distinct de celui qui avait été tranché par l'arrêt n° 16MA001323 dont l'exécution était demandée.

3. Par un courrier reçu le 3 décembre 2019, Mme MN. a formé une demande indemnitaire préalable auprès du centre hospitalier d'Avignon, sollicitant le versement, d'une part, de la somme de 60 840 euros au titre des pertes de salaires ayant résulté de son licenciement illégal et, d'autre part, de la somme de 30 000 euros en réparation des préjudices tant matériel que moral ayant résulté des « manœuvres déloyales et fallacieuses » du directeur de l'hôpital l'ayant placée dans une situation de précarité sociale avérée. Par une décision du 16 janvier 2020, le directeur du centre hospitalier d'Avignon a rejeté sa demande.

Sur l'objet du litige :

4. Par la présente requête, Mme MN. demande au tribunal de condamner le centre hospitalier à lui verser les sommes de 65 520 et 7 000 euros en réparation des préjudices économique et moral subis du fait de l'inexécution de l'arrêt précité du 13 juillet 2017 et de l'intention de nuire du directeur de l'établissement. Elle sollicite par ailleurs le prononcé d'une injonction.

5. Lorsque le juge administratif statue sur un recours indemnitaire tendant à la réparation d'un préjudice imputable à un comportement fautif d'une personne publique et qu'il constate que ce comportement et ce préjudice perdurent à la date à laquelle il se prononce, il peut, en vertu de ses pouvoirs de pleine juridiction et lorsqu'il est saisi de conclusions en ce sens, enjoindre à la personne publique en cause de mettre fin à ce comportement ou d'en pallier les effets.

6. Dans les circonstances de l'espèce, les conclusions à fin d'injonction formées par Mme MN. et visées ci-dessus, doivent être regardées comme tendant à ce qu'il soit enjoint au centre hospitalier d'Avignon de mettre fin à son comportement fautif consistant à s'abstenir de la réintégrer.

7. Il résulte de ce qui vient d'être dit au point 6 que le centre hospitalier d'Avignon n'est pas fondé à soutenir que de telles conclusions seraient irrecevables en vertu de l'autorité de chose jugée qui s'attache à l'arrêt n° 18MA01393 rendu par la cour administrative d'appel de Marseille en qualité de juge de l'exécution,

dès lors qu'une demande d'exécution fondée sur les dispositions de l'article L. 911-4 du code de justice administrative et une demande d'injonction formée dans le cadre d'un recours indemnitaire dans les conditions précisées au point 4 revêtent un objet et un fondement différents.

Sur la responsabilité du centre hospitalier d'Avignon :

En ce qui concerne l'exécution de l'arrêt n° 16MA001323 du 13 juillet 2017 :

8. Il appartient au juge, saisi d'une contestation portant sur le caractère effectif de la réintégration d'un agent public, faisant suite à l'annulation de son éviction illégale du service, d'apprécier si l'emploi qui lui est proposé par l'administration est équivalent à celui qu'il occupait antérieurement. Cette équivalence d'emplois s'apprécie notamment compte tenu de la nature des tâches confiées à l'agent et du niveau de responsabilités assumées. Les fonctions en cause doivent ainsi apparaître comme étant comparables dans leur ensemble.

9. Ainsi qu'il a été exposé précédemment, la cour administrative d'appel de Marseille a, par l'arrêt précité, enjoint au centre hospitalier d'Avignon de procéder à la réintégration de Mme MN. dans ses précédentes fonctions ou dans des fonctions équivalentes, dans un délai de deux mois à compter de sa notification. Mme MN. soutient que le centre hospitalier n'a pas exécuté cette décision, dès lors qu'il lui a proposé, en vue de sa réintégration, un poste sans équivalence avec celui qu'elle occupait antérieurement et qu'il ne l'a pas réintégré sur le poste qu'il lui avait proposé par courrier du 30 novembre 2017 et qu'elle avait accepté.

10. D'une part, il ressort des pièces du dossier qu'avant son licenciement, Mme MN. occupait un poste de secrétaire en consultation d'anesthésie et qu'à la suite de

l'arrêt du 13 juillet 2017, il lui a été proposé à quatre reprises – par courrier du directeur du centre hospitalier du 11 septembre 2017, lors de deux entretiens des 20 et 28 novembre 2017 avec les coordinatrices des secrétariats médicaux et la directrice adjointe de l'établissement, puis par un ultime courrier du directeur du 29 juin 2018 – d'être réintégré sur un poste d'adjoint administratif au service « plateau des consultations externes médecine », propositions qu'elle a constamment refusées. Il résulte toutefois de la comparaison des deux fiches de postes figurant au dossier que le poste anciennement occupé par l'intéressée et celui proposé en vue de sa réintégration, comportaient des attributions majoritairement semblables, telles que la gestion des dossiers patients, la préparation des consultations, le tri du courrier, la scannerisation de documents, nécessitaient l'utilisation des mêmes outils bureautiques, tels que les logiciels Timewise et Station Clinique, et requéraient la mobilisation de compétences égales, telles que le respect du secret professionnel, la capacité d'organisation et de travail en équipe. De plus, l'amplitude horaire (8h – 17h) ainsi que la durée de travail hebdomadaire (38 heures) et le nombre de jours de « réduction du temps de travail » annuels (17) étaient identiques. Si le nouveau poste proposé à Mme MN. ne comportait, à la différence du premier, aucune mission d'accueil ou de prise de rendez-vous et, par suite, aucun contact avec le public, ce seul fait n'est pas, dans les circonstances de l'espèce, de nature à établir une absence d'équivalence entre ces deux emplois, alors que la nature de l'essentiel des tâches confiées à l'intéressée et le niveau de responsabilités assumées étaient équivalents. Par suite, Mme MN. n'est pas fondée à soutenir que le centre hospitalier n'aurait pas complètement exécuté l'arrêt n° 16MA001323 et commis une faute à ce titre.

11. D'autre part, si le courrier du directeur de l'établissement du 30 novembre 2017 faisait mention d'un poste « à l'accueil des consultations externes », il ressort des termes mêmes dans lesquels il est rédigé ainsi que des autres pièces du dossier, que cet intitulé faisait référence au poste d'adjoint administratif au « plateau des consultations externes médecine » constamment proposé à l'intéressée. Par suite, cette dernière n'est pas fondée à soutenir que le centre hospitalier aurait commis une faute en ne la réintégrant pas sur un tel poste « à l'accueil des consultations externes » malgré son acceptation.

En ce qui concerne l'intention de nuire du directeur du centre hospitalier :

12. Il résulte de ce qui a été dit aux points 10 et 11 que Mme MN. ne peut valablement soutenir qu'en lui proposant un poste non-équivalent au précédent et en ne la réintégrant pas sur un poste à l'accueil des consultations externes alors qu'elle l'avait accepté, le directeur de l'hôpital d'Avignon aurait cherché à l' « user psychologiquement » afin qu'elle renonce à sa réintégration.

13. Il résulte de tout ce qui précède que, le centre hospitalier d'Avignon n'ayant commis aucune faute, Mme MN. n'est pas fondée à rechercher la responsabilité de cet établissement. Par voie de conséquence, ses conclusions tendant à ce qu'il soit enjoint sous astreinte à cet établissement de faire cesser le préjudice dont elle se prévaut doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

14. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

#### D É C I D E :

Article 1er : La requête de Mme MN. est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par le centre hospitalier d'Avignon au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à Mme MN. et au centre hospitalier d'Avignon.

Délibéré après l'audience du 10 mars 2022, à laquelle siégeaient :

M. Cantié, président,  
Mme Bahaj, première conseillère,  
M. Chevillard, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 24 mars 2022.

La rapporteure,  
C. BAHAJ

Le président,  
C. CANTIÉ

La greffière,  
F. DESMOULIÈRES

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

[RETOUR n°2001124](#)

Mme C. C.

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. François Chevillard  
Rapporteur

Le tribunal administratif de Nîmes (2ème chambre)

Mme Céline Chamot  
Rapporteuse publique

Audience du 19 mai 2022  
Décision du 10 juin 2022

36-05-04-01  
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 8 octobre 2020 et les 10 mars et 12 avril 2022, Mme C.C., représentée par Me Coque, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 11 septembre 2020 par lequel le directeur général de Mistral Habitat, devenu Vallis Habitat, a mis fin à la reconnaissance de l'imputabilité au service de son accident du 19 décembre 2018 à compter du 1er novembre 2019, l'a placée en congé de maladie ordinaire et a décidé que les soins et frais médicaux seraient pris en charge, à ce titre, à compter de cette date ;

2°) d'annuler l'arrêté du 23 septembre 2020 par lequel la même autorité l'a placée à demi- traitement du 30 janvier 2020 au 31 août 2021 ;

3°) d'annuler la décision du 17 septembre 2020 par laquelle lui a été réclamée la somme de 7 726,86 euros au titre d'un trop-versé de rémunération ;

4°) d'annuler la décision du 14 septembre 2020 lui ayant enjoint de payer la somme de 1 175,85 euros pour le remboursement des frais médicaux réglés par l'assureur de Mistral Habitat ;

5°) d'enjoindre à Mistral Habitat de réexaminer sa situation et de rétablir son plein traitement ainsi que l'intégralité de ce dernier, la prise en charge de ses frais médicaux, son avancement et ses droits à retraite, liés à l'imputabilité au service de son accident ;

6°) de mettre à la charge de Mistral Habitat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les décisions attaquées ont été prises par des autorités non habilitées ;
- elles sont insuffisamment motivées ;
- la décision du 11 septembre 2020 est entachée d'un vice de procédure dès lors qu'elle n'a pas été

précédée de la consultation de la commission de réforme ;

- elle est entachée d'un second vice de procédure dès lors que le comité médical ne s'est pas prononcé sur son dossier ;
- elle est entachée d'une erreur d'appréciation, dès lors que sa pathologie présente un lien direct avec l'exercice de ses fonctions et ses conditions de travail ;
- les décisions des 23, 17 et 14 septembre 2020 sont illégales en raison de l'illégalité de la décision du 11 septembre 2020.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 20 janvier et 7 avril 2022, Mistral Habitat, représenté par Me Gontard, conclut au rejet de la requête et demande que la somme de 2 000 euros soit mise à la charge de la requérante au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que les moyens soulevés par la requérante sont infondés.

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° 87-602 du 30 juillet 1987 ;
- le décret n° 2019-301 du 10 avril 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. Chevillard,
- les conclusions de Mme Chamot, rapporteure publique,
- les observations de Me Coque, représentant Mme C.C., et celle de Me Gontard, représentant Vallis Habitat.

Considérant ce qui suit :

1. Mme C.C., adjointe administrative principale de 1<sup>ère</sup> classe, a été recrutée par Mistral Habitat le 3 septembre 1981. Le 19 décembre 2018, elle fait l'objet d'une agression verbale par un locataire, a été placée en arrêt maladie et prise en charge par l'organisme d'assurance mutuelle de son employeur. Par une décision du 31 décembre 2018, son accident a été reconnu imputable au service. Sur la demande de l'organisme d'assurance mutuelle de Mistral Habitat, l'intéressée a été convoquée à une expertise, effectuée par le Dr Janotta, expert psychiatre mandaté, qui a rendu son rapport le 20 juillet 2020. Par un arrêté du 11 septembre 2020, le directeur général de Mistral Habitat a mis fin à la reconnaissance de l'imputabilité au service de l'accident de service de Mme C.C., à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2019, l'a placée en congé de maladie ordinaire et a décidé que ses soins et frais médicaux seraient pris en charge à ce titre à compter de cette date. Par un arrêté du 23 septembre 2020, l'intéressée a été placée à demi-traitement du 30 janvier 2020 au 31 août 2021. Par une décision du 17 septembre 2020, Mistral Habitat lui avait réclamé la somme de 7 726,86 euros au titre d'un trop versé de rémunération. Par une décision du 14 septembre 2020, Mistral Habitat lui avait enjoint de rembourser la somme de 1 175,85 euros à titre de remboursement de frais médicaux réglés par l'assureur de Mistral Habitat. Mme C.C. demande au tribunal d'annuler l'arrêté du 11 septembre 2020 ainsi que les autres actes précités, édictés en raison de cet arrêté.

Sur la légalité des décisions attaquées :

2. Aux termes de l'article 21 bis de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : « I.- Le fonctionnaire en activité a droit à un congé pour invalidité temporaire imputable au service lorsque son incapacité temporaire de travail est consécutive à un accident reconnu imputable au service, à un accident de trajet ou à une maladie contractée en service définis aux II, III et IV du présent article. (...). Le fonctionnaire conserve l'intégralité de son traitement jusqu'à ce qu'il soit en état de

reprendre son service ou jusqu'à la mise à la retraite. Il a droit, en outre, au remboursement des honoraires médicaux et des frais directement entraînés par la maladie ou l'accident. (...). VI. -Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités du congé pour invalidité temporaire imputable au service mentionné au premier alinéa et détermine ses effets sur la situation administrative des fonctionnaires ». Aux termes de l'article 4 du décret du 30 juillet 1987 pris pour l'application de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif à l'organisation des conseils médicaux, aux conditions d'aptitude physique et au régime des congés de maladie des fonctionnaires territoriaux : « Le comité médical est chargé de donner à l'autorité compétente, dans les conditions fixées par le présent décret, un avis sur les questions médicales soulevées par l'admission des candidats aux emplois publics, l'octroi et le renouvellement des congés de maladie et la réintégration à l'issue de ces congés, lorsqu'il y a contestation. Il est consulté obligatoirement pour : a) La prolongation des congés de maladie au-delà de six mois consécutifs (...) ».

3. Dans le cas d'un accident de service survenu le 19 décembre 2018, reconnu comme imputable au service le 31 décembre 2018 et ayant donné lieu depuis lors à des congés maladie, la prolongation de ces derniers postérieurement au 13 avril 2019, date d'entrée en vigueur du décret du 10 avril 2019 relatif au congé pour invalidité temporaire imputable au service (CITIS) dans la fonction publique territoriale, soit à compter du 1er novembre 2019, obéit aux nouvelles conditions fixées par le chapitre 1er du décret du 10 avril 2019, modifiant le décret du 30 juillet 1987 précité.

4. En premier lieu, il est constant que Mme C.C. était de manière continue en congé de maladie depuis le 19 décembre 2018, plus précisément en congé de maladie imputable à un accident de service reconnu par l'arrêté du 31 décembre 2018 sans terme. Si l'arrêté du 11 septembre 2020 place pour la première fois l'intéressée en congé de maladie ordinaire, ce placement rétroactif pour une durée supérieure à six mois devait être précédé de la consultation du comité médical. En l'absence de consultation de ce dernier, Mme C.C. a été privée d'une garantie substantielle et est donc fondée à invoquer l'irrégularité de la procédure préalable à l'arrêté du 11 septembre 2020.

5. En second lieu, Mme C.C. conteste la fixation au 1er novembre 2019 de la date de fin de prise en charge de ses arrêts maladie et dépenses de santé alors que son état de santé est toujours affecté par l'accident de service du 19 décembre 2018. Il ressort des pièces du

dossier que le médecin agréé qui a effectué le contrôle des arrêts de travail de l'intéressée a retenu le 1er décembre 2019 comme date de guérison des conséquences de l'accident de service, tout en admettant la persistance d'une incapacité de travail temporaire imputable à une autre cause. En revanche, la date du 1er novembre 2019 retenue par Mistral Habitat n'est étayée par aucune pièce médicale. Ainsi, Mme C.C. est fondée à soutenir qu'en mettant fin au 1er novembre 2019 à la prise en charge de ses arrêts de travail et dépenses de santé nécessités par l'accident de service du 19 décembre 2018, le directeur de Mistral Habitat a entaché l'arrêté du 11 septembre 2020 d'erreur d'appréciation.

6. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, l'arrêté du 11 septembre 2020 ainsi que, par voie de conséquence, les autres actes contestés par Mme C.C. et pris en raison de cet arrêté, doivent être annulés.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

7. Compte tenu des motifs d'annulation retenus aux points 4 et 5, l'exécution du présent jugement implique que la situation de Mme C.C. soit réexaminée au titre de la prolongation de son CITIS. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'enjoindre au directeur général de Vallis Habitat d'y procéder dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement.

Sur les frais liés au litige :

8. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de Vallis Habitat la somme de 1 200 euros à verser à Mme C.C. au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. En revanche, ces mêmes dispositions s'opposent à ce qu'une somme soit mise, au même titre, à la charge de Mme C.C., qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

#### DECIDE :

Article 1er : L'arrêté du 11 septembre 2020, les décisions des 14 et 17 septembre 2020 et l'arrêté du 23 septembre 2020 sont annulés.

Article 2 : Il est enjoint au directeur général de Vallis Habitat de réexaminer la situation de Mme C.C. au titre de la prolongation de son CITIS dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : Vallis Habitat versera à Mme C.C. la somme de 1 200 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à Mme C.C. et à Vallis Habitat.

Délibéré après l'audience du 19 mai 2022, à laquelle siégeaient :

M. Cantie, président,  
Mme Bahaj, première conseillère,  
M. Chevillard, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 10 juin 2022.

Le rapporteur,  
F. CHEVILLARD

Le président,  
C. CANTIE

Le greffier,  
F. DESMOULIERES

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

[RETOUR n°2003033](#)

Mme L.

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Charlotte Bahaj  
Rapporteure

Le tribunal administratif de Nîmes (2ème chambre)

Mme Céline Chamot  
Rapporteure publique

Audience du 19 mai 2022

Décision du 10 juin 2022

36-05-04-01-03

C+

Vu la procédure suivante :

Par une ordonnance de renvoi du 19 mai 2021, enregistrée au greffe du tribunal administratif de Nîmes le 25 mai 2021 sous le n° 2101668, le président de la 3ème chambre du tribunal administratif de Montpellier a transmis au tribunal, en application de l'article R. 351-3 du code de justice administrative, la requête de Mme L., enregistrée le 23 septembre 2020.

Par cette requête, Mme L., représentée par la SELAFA Cabinet Cassel, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision par laquelle la présidente du conseil régional d'Occitanie a implicitement refusé de reconnaître le caractère imputable au service de sa maladie ;

2°) d'enjoindre à la présidente du conseil régional d'Occitanie de réexaminer son dossier, sous astreinte de 200 euros par jour de retard à compter du jugement à intervenir ;

3°) de mettre à la charge de la région Occitanie la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le silence gardé par l'administration à la suite de l'avis de la commission de réforme du 28 mai 2020 a fait naître une décision implicite de rejet de sa demande de reconnaissance du caractère imputable au service de sa maladie ;

- la décision attaquée est entachée d'une erreur d'appréciation au regard des dispositions du I et du IV (alinéa 1er) de l'article 21 bis de la loi du 13 juillet 1983, dès lors qu'elle est atteinte, aux deux épaules, d'une tendinopathie de la coiffe des rotateurs, présumée imputable au service dans les conditions prévues au tableau n° 57 A des maladies professionnelles.

Par un mémoire en défense, enregistré le 26 avril 2021, la région Occitanie, représentée par la SELARL Centaure Avocats, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 2 000 euros soit mise à la charge de Mme L. au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête, qui a été enregistrée au greffe du tribunal administratif de Montpellier, relève de la compétence territoriale du tribunal administratif de Nîmes, en application des dispositions de l'article R. 312-12 du code de justice administrative ;
- la requête de Mme L. enregistrée le 23 septembre 2020, qui est dirigée uniquement contre la décision implicite de rejet née le 19 juin 2019, est tardive ; la décision expresse du 12 juin 2020, intervenue alors que le délai de recours ouvert contre la décision implicite précitée était expiré, n'a pu avoir pour effet de faire courir à nouveau ce délai ; en tout état de cause, la requérante n'a pas contesté la décision expresse du 12 juin 2020, qui comportait la mention des voies et délais de recours et lui avait été notifiée par voie postale le jour même et par email le 15 juillet 2020 ;
- en refusant de reconnaître l'imputabilité au service de la tendinopathie de la coiffe des rotateurs des deux épaules de Mme L., la présidente du conseil régional n'a commis aucune erreur de droit ; l'intéressée ne remplit pas la condition liée à la durée d'exposition de six mois, prévue au tableau n° 57 A des maladies professionnelles, de sorte que sa pathologie ne peut être présumée imputable au service et qu'elle doit donc établir qu'elle a été directement causée par l'exercice de ses fonctions ce qui, en l'absence d'IRM et au vu des autres certificats médicaux produits, n'est pas démontré ; les dispositions du IV de l'article 21 bis de la loi du 13 juillet 1983 n'ont donc pas été méconnues.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de la sécurité sociale ;
- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- le décret n° 87-602 du 30 juillet 1987 ;
- 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 Bahaj,
- et les conclusions de Mme Chamot, rapporteure publique. Considérant ce qui suit :

1. Mme L., adjointe technique territoriale de 2ème classe des établissements d'enseignement titulaire, est affectée au lycée Jean Vilar de Villeneuve-lès-Avignon (Gard) en qualité d'agent d'entretien. Elle a été placée en congé de maladie ordinaire du 29 juin 2015 au 28 juin 2016, avant d'être placée en disponibilité d'office pour raisons de santé du 29 juin au 24 août 2016. Alors qu'elle avait repris ses fonctions le 25 août 2016, elle a été déclarée inapte à son poste par le médecin du travail lors de la visite médicale de reprise du 29 août 2016. A compter du lendemain, elle a été de nouveau placée en congé de maladie ordinaire durant une année, soit jusqu'au 29 août 2017. Le 30 août 2017, ses droits à congé de maladie ordinaire étant épuisés, elle a été placée en disponibilité d'office pour raisons de santé.

2. Par un courrier électronique du 10 avril 2019, Mme L. a sollicité de son employeur la délivrance d'un formulaire de demande de reconnaissance de maladie professionnelle. Par un courrier du même jour, la directrice des ressources humaines de la région Occitanie a accusé réception de sa demande, lui a communiqué la liste des documents à fournir pour constituer son dossier et lui a apporté des précisions sur le déroulement de la procédure à venir. Par un pli daté du 26 septembre 2019 et reçu à la région le 30 septembre suivant, Mme L. a transmis un dossier tendant à la reconnaissance de l'imputabilité au service de deux pathologies, dont notamment la périarthrite scapulo humérale affectant ses deux épaules. Le 28 mai 2020, la commission départementale de réforme du Gard a rendu un avis défavorable à la reconnaissance de

caractère professionnel de cette maladie. Par une décision du 12 juin 2020, la présidente du conseil régional d'Occitanie a notamment refusé de reconnaître la périarthrite scapulo humérale droite et gauche de Mme L. comme étant imputable au service. Par la présente requête, l'intéressée demande au tribunal d'annuler la décision par laquelle la présidente du conseil régional a implicitement rejeté sa demande de reconnaissance de l'imputabilité au service de la pathologie affectant ses deux épaules.

Sur l'exception d'incompétence :

3. Aux termes de l'article R. 312-12 du code de justice administrative : « Tous les litiges d'ordre individuel (...) intéressant les fonctionnaires ou agents de l'Etat et des autres personnes ou collectivités publiques (...) relèvent du tribunal administratif dans le ressort duquel se trouve le lieu d'affectation du fonctionnaire ou agent que la décision attaquée concerne. (...) ».

4. La région Occitanie fait valoir que Mme L. étant affectée au lycée Jean Vilar de Villeneuve-lès-Avignon dans le Gard, le tribunal administratif de Montpellier n'est pas territorialement compétent pour statuer sur sa requête, en vertu des dispositions précitées de l'article R. 312-12 du code de justice administrative. Toutefois, par une ordonnance du 19 mai 2021, le président de la 3ème chambre du tribunal administratif de Montpellier a transmis la requête de Mme L. au tribunal administratif de Nîmes, compte tenu de son lieu d'affectation dans le Gard. Par suite, l'exception d'incompétence opposée par la région Occitanie est sans objet.

Sur la portée des conclusions de la requête :

5. Il ressort des pièces du dossier que la demande de reconnaissance de maladie professionnelle de Mme L. a été reçue à l'hôtel de région le 30 septembre 2019. En application des dispositions, applicables en l'espèce, de l'article 37-5 du décret du 30 juillet 1987 pris pour l'application de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif à l'organisation des comités médicaux, aux conditions d'aptitude physique et au régime des congés de maladie des fonctionnaires territoriaux, l'autorité territoriale disposait d'un délai de cinq mois pour se prononcer sur l'imputabilité au service de la maladie de Mme L.. Dès lors qu'aucune décision expresse n'est intervenue durant ce délai, la demande de l'agent a été implicitement rejetée le 28 février 2020. Toutefois, la décision du 12 juin 2020 par laquelle la présidente du conseil régional d'Occitanie a expressément rejeté la demande de reconnaissance d'imputabilité au service de la périarthrite scapulo humérale droite et gauche de Mme L., s'est substituée à la décision implicite précitée. Il en résulte que la requête de l'intéressée doit être nécessairement regardée comme étant dirigée contre cette décision expresse du 12 juin 2020, dont la mention des voies et délais de recours était incomplète et dont la preuve de la notification à la requérante n'est pas rapportée. Il en résulte que la requête de Mme L. n'est pas tardive et que la fin de non-recevoir soulevée en ce sens par la région Occitanie doit être écartée.

Sur la légalité de la décision du 12 juin 2020 :

6. Aux termes de l'article 21 bis de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : « I.-Le fonctionnaire en activité a droit à un congé pour invalidité temporaire imputable au service lorsque son incapacité temporaire de travail est consécutive (...) à une maladie contractée en service défini[e] a[u] (...) IV du présent article.

(...) / Le fonctionnaire conserve l'intégralité de son traitement jusqu'à ce qu'il soit en état d reprendre son service ou jusqu'à la mise à la retraite. Il a droit, en outre, au remboursement de honoraires médicaux et des frais directement entraînés par la maladie (...) / IV.-Est présumé imputable au service toute maladie désignée par les tableaux de maladies professionnelles mentionnés aux articles L. 461-1 et suivants du code de la sécurité sociale et contractée dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice par le fonctionnaire de ses fonctions dans les conditions mentionnées à ce tableau. / Si une ou plusieurs conditions tenant au délai de prise en charge, la durée d'exposition ou à la liste limitative des travaux ne sont pas remplies, la maladie telle qu'elle est désignée par un tableau peut être reconnue imputable au service lorsque l fonctionnaire ou ses ayants droit établissent qu'elle est directement causée par l'exercice des fonctions. / Peut également être

reconnue imputable au service une maladie non désignée dans les tableaux de maladies professionnelles mentionnés aux articles L. 461-1 et suivants du code de la sécurité sociale lorsque le fonctionnaire ou ses ayants droit établissent qu'elle est essentiellement et directement causée par l'exercice des fonctions et qu'elle entraîne une incapacité permanente à un taux déterminé et évalué dans les conditions prévues par décret en Conseil d'Etat. (...) ».

7. Au sein de l'annexe II du code de la sécurité sociale, le tableau de maladies professionnelles n° 57 vise les « Affections périarticulaires provoquées par certains gestes et postures de travail » et mentionne, dans sa partie A relative à l'« Epaule », notamment la « Tendinopathie aiguë non rompue non calcifiante avec ou sans enthésopathie de la coiffe des rotateurs. » et la « Tendinopathie chronique non rompue non calcifiante avec ou sans enthésopathie de la coiffe des rotateurs objectivée par IRM (\*). ». Pour la première de ces pathologies, le tableau précise que le délai de prise en charge est de 30 jours et mentionne, au titre de la liste limitative des travaux susceptibles de provoquer cette maladie : « Travaux comportant des mouvements ou le maintien de l'épaule sans soutien en abduction (\*\*) avec un angle supérieur ou égal à 60° pendant au moins 3 h 30 par jour en cumulé. ». S'agissant de la seconde pathologie, dont le délai de prise en charge est de « 6 mois (sous réserve d'une durée d'exposition de 6 mois) », les travaux susceptibles de la provoquer consistent en des « Travaux comportant des mouvements ou le maintien de l'épaule sans soutien en abduction (\*\*): / - avec un angle supérieur ou égal à 60° pendant au moins deux heures par jour en cumulé / ou / - avec un angle supérieur ou égal à 90° pendant au moins une heure par jour en cumulé. ».

8. En l'espèce, si les certificats médicaux établis par le Dr Barrois-Muller, généraliste, les 17 avril et 26 septembre 2019, le rapport du Dr Le Lagadec, médecin du travail, du 3 juin 2019, le rapport et le certificat du Dr Farge, médecin agréé, du 30 septembre 2019, considèrent que les tendinopathies sévères dont souffre l'intéressée sont imputables au service, ces documents ont tous été établis courant 2019, alors que Mme L. était en congé de maladie ordinaire ou disponibilité d'office pour raisons de santé et n'avait donc pas exercé ses fonctions depuis le 29 juin 2015, à l'exception d'une très courte reprise du travail durant trois jours ouvrés entre le 25 et le 29 août 2016, et n'avait donc pas été exposée au risque au cours des 28 mois et 10 jours ayant précédé le diagnostic de sa pathologie le 10 novembre 2017. De plus, le Dr Kimeh, rhumatologue agréé, a estimé le 9 janvier 2020 ne pouvoir se prononcer sur l'imputabilité au service de la maladie de l'intéressée en l'absence d'IRM et la commission départementale de réforme du Gard a rendu, le 28 mai 2020, un avis défavorable à la reconnaissance du caractère professionnel de la maladie de la requérante, au motif qu'à la date de première constatation mentionnée par son médecin traitant soit le 15 novembre 2017, Mme L. n'était plus exposée au risque, du fait de son congé de maladie ordinaire, depuis le 30 août 2016. Par suite, que Mme L. ait entendu se prévaloir d'une tendinopathie aiguë ou chronique, les conditions posées par le tableau n° 57 A ne sont pas remplies, à défaut de respect du délai de prise en charge et, s'agissant de la tendinopathie chronique, en l'absence d'IRM. L'intéressée n'est donc pas fondée à se prévaloir des dispositions précitées du premier alinéa du IV de l'article 21 bis de la loi du 13 juillet 1983. Au surplus, Mme L. ne peut se prévaloir des dispositions du deuxième alinéa du IV du même article 21 bis, dès lors qu'il résulte de ce qui a été dit plus haut qu'en l'absence d'exposition au risque pendant plus de deux ans à la date de diagnostic de sa pathologie, la maladie de Mme L. ne saurait être regardée comme ayant été directement causée par l'exercice de ses fonctions. Par suite, en refusant de reconnaître les périarthrites scapulo humérales droite et gauche de Mme L. comme étant imputables au service, la présidente du conseil régional d'Occitanie n'a commis ni une erreur de droit ni une erreur d'appréciation.

9. Il résulte de ce qui précède que Mme L. n'est pas fondée à demander l'annulation de la décision qu'elle conteste.

Sur les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte :

10. Le présent jugement n'implique aucune mesure d'exécution. Dès lors, les conclusions de la requête aux fins d'injonction et d'astreinte doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

11. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

**D É C I D E :**

Article 1er : La requête de Mme L. est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par la région Occitanie au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à Mme L. et à la région Occitanie.

Délibéré après l'audience du 19 mai 2022, à laquelle siégeaient :

M. Cantié, président,  
Mme Bahaj, première conseillère,  
M. Chevillard, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 10 juin 2022.

La rapporteure,  
C. BAHAJ

Le président,  
C. CANTIÉ

La greffière,  
F. DESMOULIÈRES

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

[RETOUR n°2101668](#)

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE TOULOUSE

N° 1905646

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mme AB.

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Briac Le Fiblec  
Rapporteur

Le tribunal administratif de Toulouse

Mme Michèle Torelli  
Rapporteuse publique

(3<sup>ème</sup> Chambre)

Audience du 22 octobre 2021  
Décision du 19 novembre 2021

36-13-03  
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 2 octobre 2019 et le 25 septembre 2020, Mme AB., représentée par Me Masarotto, demande au tribunal :

1°) de condamner la commune de Busque à lui verser la somme de 15 588,88 euros au titre de la perte de traitements subie du 3 décembre 2015 au 1<sup>er</sup> juin 2017 et la somme de 5 000 euros au titre du préjudice moral subi, majorée des intérêts moratoires au taux légal, à compter du 19 avril 2019, date de réception de sa réclamation préalable ;

2°) d'ordonner la capitalisation de ces intérêts ;

3°) de condamner la commune de Busque aux entiers dépens et de mettre à la charge de cette dernière la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Mme AB. soutient que :

- sa requête est recevable car elle a formé une demande indemnitaire préalable et saisi le centre de gestion de la fonction publique territoriale du Tarn d'une demande de médiation préalable, mesure rendue obligatoire par la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du 21<sup>ème</sup> siècle, puis a présenté sa requête dans un délai de deux mois à compter du 2 août 2019, date à laquelle le centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale lui a notifié le refus du maire de Busque de participer à cette mesure de médiation ;

- elle justifie d'un intérêt à agir en vue de demander la condamnation de la commune de Busque à l'indemniser des préjudices subis en raison de l'arrêté illégal pris par son maire le 3 décembre 2015 et décidant de sa radiation des cadres car, à la suite de cet arrêté, elle n'a perçu aucune rémunération jusqu'à sa mise à la retraite ;

- en prenant l'arrêté du 3 décembre 2015 la radiant des cadres pour abandon de poste, le maire de la commune de Busque a commis une illégalité fautive reconnue par le jugement du tribunal du 23 octobre 2018, qui a annulé cette décision pour erreur d'appréciation ;

- elle sollicite la réparation de l'entier préjudice subi du fait de cette décision illégale ;
- elle a subi un préjudice représenté par sa perte de traitement, à compter de l'arrêté illégal du « 3 juin 2015 » jusqu'à sa mise à la retraite le 1<sup>er</sup> juin 2017, évalué à un montant de 15 588,88 euros ;
- elle a subi un préjudice moral et des troubles dans ses conditions d'existence évalués à 5 000 euros ;
- le lien de causalité entre l'arrêté illégal et les préjudices subi est établi.

Par un mémoire en défense, enregistré le 20 août 2020, la commune de Busque, représentée par Me Herrmann, conclut, à titre principal, à l'irrecevabilité de la requête, à titre subsidiaire, à son rejet, et en tout état de cause, à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de Mme AB. sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune de Busque soutient que :

- la requête enregistrée le 2 octobre 2019 est tardive au regard des dispositions de l'article R. 421-2 du code de justice administrative, dès lors que son recours indemnitaire préalable formé le 8 avril 2019, reçu par la commune le 10 avril 2019, a donné lieu à une décision implicite de rejet du 10 juin 2019, susceptible d'être contestée jusqu'au 11 août 2019 ;
- Mme AB. ne peut se prévaloir des dispositions de l'article 4 du décret n° 2018-101 du 16 février 2018 portant expérimentation d'une procédure de médiation préalable obligatoire en matière de litiges de la fonction publique et de litiges sociaux ;
- la requête est irrecevable au regard du principe selon lequel le recours de pleine juridiction reposant sur l'illégalité d'une décision administrative est irrecevable lorsque le recours pour excès de pouvoir contre cette décision est forclo dès lors que Mme AB. n'a pas demandé l'annulation de l'arrêté du 15 février 2019 pris en exécution du jugement du tribunal administratif du 13 novembre 2018 et devenu définitif, qui indique qu'elle ne percevrait aucune rémunération pour la période du 20 décembre 2015 au 1<sup>er</sup> juin 2017, et que son recours indemnitaire sollicite l'attribution de la rémunération qu'elle aurait perçue si elle était restée en poste jusqu'à sa mise à la retraite ;
- les moyens soulevés par Mme AB. ne sont pas fondés.

Un mémoire présenté pour la commune de Busque et enregistré le 26 octobre 2020 n'a pas été communiqué.

Par ordonnance du 25 septembre 2020, la clôture d'instruction a été fixée, en dernier lieu, au 26 octobre 2020 à 12 heures.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code civil ;
- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ;
- le décret n° 2018-101 du 16 février 2018 ;
- l'arrêté du 2 mars 2018 du ministre de la justice portant expérimentation d'une procédure de médiation préalable obligatoire en matière de litiges de la fonction publique territoriale ;
- 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. Le Fiblec,
- et les conclusions de Mme Torelli, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 3 décembre 2015, le maire de la commune de Busque a radié Mme AB. des cadres de la fonction publique pour abandon de poste. Par un jugement n° 1601754 du 13 novembre 2018, le tribunal a annulé cet arrêté. Par un arrêté du 15 février 2019 portant reconstitution de carrière de Mme AB., et faisant suite à ce jugement, le maire de la commune a indiqué reconstituer la carrière de l'intéressée en précisant que, compte tenu de l'absence de service fait, celle-ci ne percevrait aucune rémunération pour la période du 20 décembre 2015 au 1<sup>er</sup> juin 2017, date de sa mise à la retraite. Cet arrêté a été notifié à Mme AB. le 23 février 2019. Par un courrier du 8 avril 2019, reçu le 10 avril suivant, Mme AB. a sollicité auprès de la commune de Busque le versement d'une somme de 15 588,88 euros en raison du préjudice subi pour absence de traitement, ainsi que le versement d'une somme de 5 000 euros au titre de son préjudice moral. En l'absence de réponse de la commune, une décision implicite de rejet est née le 10 juin 2019.

Sur les fins de non-recevoir opposées par la commune :

2. En premier lieu, aux termes des dispositions 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. (...)* »

3. L'article 1<sup>er</sup> du décret du 16 février 2018 portant expérimentation d'une procédure de médiation préalable obligatoire en matière de litiges de la fonction publique et de litiges sociaux dispose que : « *I - A titre expérimental, sont, à peine d'irrecevabilité, précédés d'une médiation les recours contentieux formés par les agents publics civils mentionnés au II à l'encontre des décisions administratives suivantes : / 1° Décisions administratives individuelles défavorables relatives à l'un des éléments de rémunération mentionnés au premier alinéa de l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983 susvisée ; (...)* / II.- *Les agents publics civils concernés par l'expérimentation prévue au I sont : / (...)* 3° *Les agents de la fonction publique territoriale employés dans les collectivités territoriales et les établissements publics locaux situés dans un nombre limité de circonscriptions départementales, choisies en raison de la diversité des situations qu'elles présentent et dont la liste est fixée par un arrêté conjoint du garde des sceaux, ministre de la justice, et du ministre chargé des collectivités territoriales, et ayant conclu au plus tard le 31 décembre avec le centre de gestion de la fonction publique territoriale dont ils relèvent une convention lui confiant la mission de médiation préalable obligatoire en cas de litige avec leurs agents. / III. - La médiation préalable obligatoire prévue au I est assurée : / (...)* 3° *Pour les agents des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, par le centre de gestion de la fonction publique territorialement compétent, proposant la mission de médiation préalable obligatoire au titre de la mission de conseil juridique prévue au premier alinéa de l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984* ». L'article 3 de ce même décret dispose : « *La médiation préalable définie aux articles 1er et 2 s'exerce dans les conditions prévues à la section 1 du chapitre III du titre 1er du livre II du code de justice administrative, sous réserve des dispositions du présent décret. Elle doit être engagée dans le délai de recours contentieux de deux mois prévu à l'article R. 421-1 du code de justice administrative, majoré, le cas échéant, dans les conditions prévues à l'article R. 421-7 du même code, auprès du médiateur compétent. L'autorité administrative doit informer l'intéressé de cette obligation et lui indiquer les coordonnées du médiateur compétent. A défaut, le délai de recours contentieux ne court pas à l'encontre de la décision litigieuse. / La saisine du médiateur comprend une lettre de saisine de l'intéressé et, lorsque la décision contestée est explicite, une copie de cette décision ou, lorsqu'elle est implicite, une copie de la demande ayant fait naître cette décision.* ». L'article 4 du décret précité dispose : « *En application des dispositions de l'article L. 213-6 du code de justice administrative, la saisine du médiateur interrompt le délai de recours contentieux et suspend les délais de prescription, qui recommencent à courir à compter de la date à laquelle soit l'une des parties ou les deux, soit le médiateur déclarent, de façon non équivoque et par tout moyen permettant d'en attester la connaissance par l'ensemble des parties, que la médiation est terminée. (...)* ». L'article 6 de ce même décret dispose que : « *Lorsqu'un tribunal administratif est saisi dans le délai de recours contentieux d'une requête dirigée contre une décision entrant dans le champ des articles 1er et 2 et qui n'a pas été précédée d'un recours préalable à la médiation, son président ou le magistrat qu'il délègue rejette cette requête par*

*ordonnance et transmet le dossier au médiateur compétent (...) ».* Enfin, l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté ministériel du 2 mars 2018 visé ci-dessus a inclus le département du Tarn dans la liste des circonscriptions départementales faisant l'objet de la mesure d'expérimentation d'une procédure de médiation préalable obligatoire en matière de litige de la fonction publique territoriale.

4. Il résulte des termes mêmes des dispositions précitées du I de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 16 février 2018 que les recours contentieux formés par les agents publics concernés par l'expérimentation de la procédure de médiation préalable obligatoire qui doivent être précédés, à peine d'irrecevabilité, d'une médiation, sont ceux qui sont formés à l'encontre des décisions énumérées par ces dispositions, c'est-à-dire les recours qui tendent à l'annulation ou à la réformation de ces décisions et non ceux qui tendent à la condamnation d'une collectivité publique au paiement d'indemnités en réparation de préjudices.

5. En l'espèce, l'arrêté du maire de Busque du 15 février 2019, qui refuse à Mme AB. le versement de son traitement et des indemnités qui y sont liées, constitue une décision administrative individuelle défavorable relative à l'un des éléments de rémunération mentionnés au premier alinéa de l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983 au sens du I de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 16 février 2018. S'il est vrai que le recours gracieux adressé à la commune par Mme AB. le 8 avril 2019 et la demande de médiation qu'elle a formulée le même jour auprès du centre de gestion de la fonction publique territoriale du Tarn comprennent une demande indemnitaire, il n'en demeure pas moins que ce recours administratif, au sein duquel Mme AB. indiquait demander « un recours gracieux de » l'arrêté du 15 février 2019, contestait expressément cet arrêté en demandant l'annulation ou la réformation. Dès lors, et contrairement à ce que soutient la commune de Busque, le litige ainsi né entre les parties entraine dans le champ d'application de la procédure de médiation préalable obligatoire instituée par les dispositions ci-dessus reproduites, tant en ce qui concerne la demande de réformation de l'arrêté du 15 février 2019 qu'en ce qui concerne les demandes indemnitaires formées par Mme AB., en raison de leur lien et de la nécessaire remise en cause de l'arrêté du maire qu'impliquait la contestation de la requérante.

6. Par ailleurs, contrairement à ce qui est soutenu par la commune de Busque, il résulte de l'instruction que celle-ci a signé une convention d'adhésion à la médiation préalable obligatoire avec le centre de gestion, et que cette convention lui était donc opposable. Enfin, contrairement à ce qui est également allégué en défense, il résulte des dispositions du décret précité que Mme AB., bien que ne faisant plus partie des effectifs de la commune lors de l'intervention de la décision rejetant sa demande indemnitaire préalable, doit être regardée comme un agent de la fonction publique territoriale au sens de ces dispositions.

7. Par suite, c'est à bon droit que Mme AB. a saisi le centre de gestion de la fonction publique territoriale d'une demande de médiation le 8 avril 2019 puis, à la suite du rejet implicite de sa réclamation préalable par le maire par un courrier du 20 juin 2019, reçu le 26 juin suivant, Mme AB. entendant ainsi contester, d'une part, la décision implicite de rejet de son recours gracieux contre l'arrêté du 15 février 2019 en tant qu'il ne lui a pas versé la somme correspondant à son traitement pour la période du 20 décembre 2015 au 1<sup>er</sup> juin 2017, intervenu le 10 juin 2019, et, d'autre part, le rejet de sa demande indemnitaire préalable intervenue le même jour. Cette demande a au demeurant été déclarée recevable le 4 juillet 2019 par le centre de gestion de la fonction publique territoriale qui, au cours de ses échanges de courrier avec Mme AB., a clairement laissé entendre à la requérante que le recours indemnitaire de la requérante devait être précédé d'une médiation préalable obligatoire.

8. Il résulte de ce qui précède que, dans ces circonstances et en raison du lien entre ces deux décisions, cette saisine du médiateur représenté par le centre de gestion de la fonction publique territoriale du Tarn par le courrier du 20 juin 2019 a interrompu le délai de recours de deux mois courant contre ces deux décisions, en application de l'article 3 du décret du 16 février 2018, et que ce délai n'a recommencé à courir, en application de l'article 4 de ce décret, qu'à compter du 2 août 2019, date à laquelle le centre de gestion a constaté que la médiation était terminée. Le nouveau délai de recours contentieux contre la décision du maire de la commune de Busque rejetant sa demande indemnitaire préalable ne s'achevant dès lors que le 3 octobre 2019, la requête de Mme AB., enregistrée le 2 octobre 2019 n'est pas tardive. Par conséquent, la fin de non-recevoir soulevée sur ce point par la commune de Busque ne peut qu'être écartée.

9. En second lieu, l'expiration du délai permettant d'introduire un recours en annulation contre une décision expresse dont l'objet est purement pécuniaire fait obstacle à ce que soient présentées des conclusions indemnitaires ayant la même portée.

10. Toutefois, il résulte de ce qui a été dit aux points précédents, d'une part, que l'arrêté du 15 février 2019 du maire de la commune de Busque en tant qu'il n'a pas versé la somme correspondant au traitement qu'aurait perçu Mme AB. entre le 20 décembre 2015 et le 1<sup>er</sup> juin 2017, n'était pas définitif lors de l'enregistrement de la requête de Mme AB., et, d'autre part, que cette requête, tant au regard du montant sollicité au titre de l'absence de traitement versé qu'en raison de celui également demandé pour la réparation du préjudice moral subi, n'a pas la même portée pécuniaire que l'arrêté du 15 février 2019. Au surplus, ces conclusions indemnitaires sont fondées sur l'illégalité fautive résultant de l'arrêté du 3 décembre 2015 annulé par un jugement du tribunal du 13 novembre 2018.

11. Il suit de là que la fin de non-recevoir invoquée par la commune de Busque au regard du principe cité au point 9 doit être écartée.

#### Sur les conclusions indemnitaires :

##### *En ce qui concerne la faute :*

12. Par un jugement n° 1601754 du 13 novembre 2018 devenu définitif, le tribunal a annulé l'arrêté du 3 décembre 2015 par lequel le maire de la commune de Busque a radié des cadres pour abandon de poste Mme AB. à compter du 20 décembre 2015 au motif que l'autorité territoriale avait commis une erreur d'appréciation en regardant l'agent comme ayant rompu, sans justification valable, le lien avec l'administration. Il s'ensuit qu'en édictant cet arrêté entaché d'illégalité, la commune de Busque a commis une faute susceptible d'engager sa responsabilité.

##### *En ce qui concerne les préjudices :*

13. En premier lieu, en vertu des principes généraux qui régissent la responsabilité de la puissance publique, un agent public irrégulièrement évincé a droit à la réparation intégrale du préjudice qu'il a effectivement subi du fait de la mesure illégalement prise à son encontre. Sont ainsi indemnissables les préjudices de toute nature avec lesquels l'illégalité commise présente, compte tenu de l'importance respective de cette illégalité et des fautes relevées à l'encontre de l'intéressé, un lien direct de causalité.

14. Pour l'évaluation du montant de l'indemnité due, doit être prise en compte la perte du traitement ainsi que celle des primes et indemnités dont l'intéressé avait, pour la période en cause, une chance sérieuse de bénéficier, à l'exception de celles qui, eu égard à leur nature, à leur objet et aux conditions dans lesquelles elles sont versées, sont seulement destinées à compenser les frais, charges ou contraintes liés à l'exercice effectif des fonctions. Enfin, il y a lieu de déduire, le cas échéant, le montant des rémunérations que l'agent a pu se procurer par son travail au cours de la période d'éviction.

15. En raison de l'illégalité fautive qu'elle a subie et au regard du motif d'annulation retenu par le jugement précité, Mme AB. est fondée à demander réparation du préjudice matériel direct et certain résultant de l'absence de versement du traitement qu'elle aurait perçu pour la période durant laquelle elle a été illégalement radiée des cadres, du 20 décembre 2015 jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2017, date de sa mise à la retraite.

16. Mme AB. a droit à ce titre à une indemnité correspondant à la différence entre, d'une part, le montant net des rémunérations qu'elle aurait dû percevoir pendant la période du 20 décembre 2015, date de prise d'effet de la mesure de radiation annulée, au 1<sup>er</sup> juin 2017, date de sa retraite et, d'autre part, le montant net des rémunérations dont elle a effectivement bénéficié durant cette même période, et notamment des indemnités journalières versées à l'intéressée durant la même période par la caisse primaire d'assurance maladie dont elle relève, dans la limite du montant de 15 588,88 euros correspondant à sa demande. Pour

l'évaluation de la première somme susmentionnée, il y a lieu de prendre en compte le montant du traitement ainsi que celui des primes et indemnités dont l'intéressée avait, pour la période en cause, une chance sérieuse de bénéficier, à l'exception de celles qui, eu égard à leur nature, à leur objet et à leurs conditions de versement, sont seulement destinées à compenser des frais, charges ou contraintes liés à l'exercice effectif des fonctions.

17. En deuxième lieu, l'illégalité de l'arrêté radiant Mme AB. des cadres de la commune de Busque à compter du 20 décembre 2015 a causé, eu égard à ses motifs, à ses effets et aux conditions de son intervention, un préjudice moral direct et certain à l'intéressée, ainsi que des troubles dans ses conditions d'existence, dont il sera fait une juste appréciation en lui allouant la somme de 2 000 euros.

Sur les intérêts :

18. En application de l'article 1231-6 du code civil, Mme AB. a droit aux intérêts au taux légal sur le montant de l'indemnité réparant l'absence de versement de traitement pour la période du 20 décembre 2015 au 1<sup>er</sup> juin 2017, dont les modalités de liquidation sont indiquées au point 16 ci-dessus ainsi que sur le montant de l'indemnité de 2 000 euros versée en raison du préjudice moral subi, à compter du 10 avril 2019, date de réception de sa demande indemnitaire par la commune de Busque.

Sur les intérêts des intérêts :

19. En application de l'article 1343-2 du code civil, la capitalisation des intérêts peut être demandée à tout moment devant le juge du fond, même si, à cette date, les intérêts sont dus depuis moins d'une année. En ce cas, cette demande ne prend toutefois effet qu'à la date à laquelle, pour la première fois, les intérêts sont dus pour une année entière. La capitalisation des intérêts a été demandée le 2 octobre 2019. Il y a lieu de faire droit à cette demande à compter du 10 avril 2020, date à laquelle était due, pour la première fois, une année d'intérêts, ainsi qu'à chaque échéance annuelle à compter de cette date.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

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 Mme AB., qui n'est pas la partie perdante, la somme réclamée par la commune de Busque au titre des frais 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 la commune de Busque, une somme de 1 500 euros à verser à Mme AB. en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article R. 761-1 du code de justice administrative :

21. La requérante ne justifie avoir engagé aucune somme relevant des dépens. Par suite, ses conclusions présentées sur le fondement de l'article R. 761-1 du code de justice administrative, doivent, en tout état de cause, être rejetées.

**DECIDE :**

Article 1<sup>er</sup> : La commune de Busque versera à Mme AB. une indemnité visant à réparer le préjudice lié à l'absence de versement d'un traitement pour la période du 20 décembre 2015 au 1<sup>er</sup> juin 2017 selon les modalités indiquées au point 16, assortie des intérêts au taux légal à compter du 10 avril 2019. Les intérêts échus à la date du 10 avril 2020 puis à chaque échéance annuelle à compter de cette date, seront capitalisés à chacune de ces dates pour produire eux-mêmes intérêts.

Article 2 : La commune de Busque versera à Mme AB. la somme de 2 000 (deux mille) euros au titre du préjudice moral et des troubles dans ses conditions d'existence subis, assortie des intérêts au taux légal à compter du 10 avril 2019. Les intérêts échus à la date du 10 avril 2020 puis à chaque échéance annuelle à compter de cette date, seront capitalisés à chacune de ces dates pour produire eux-mêmes intérêts.

Article 3 : La commune de Busque versera une somme de 1 500 (mille cinq cents) euros à Mme AB. en

application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à Mme AB. et à la commune de Busque.

Délibéré après l'audience du 22 octobre 2021, à laquelle siégeaient :

M. Grimaud, président,  
M. Le Fiblec, premier conseiller,  
Mme Namer, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 19 novembre 2021.

Le rapporteur,  
B. LE FIBLEC

Le président,  
P. GRIMAUD

La greffière,  
M. ALRIC

La République mande et ordonne au préfet du Tarn en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent jugement.

Pour expédition conforme :  
La greffière en chef

[RETOUR n°1905646](#)

N° 1906470

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mme SD.

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Lou David-Brochen  
Rapporteure

Le tribunal administratif de Toulouse

Mme Camille Chalbos  
Rapporteure publique

(5<sup>ème</sup> chambre)

Audience du 10 mai 2022  
Décision du 24 mai 2022

36-06-02  
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et deux mémoires, enregistrés les 15 novembre 2019, 12 mars 2020 et 1<sup>er</sup> octobre 2021, Mme SD., représentée par Me Lapuelle, doit être regardée comme demandant au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 25 juin 2019 par lequel la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation l'a nommée dans le corps des conservateurs de bibliothèque en tant qu'il ne lui accorde pas le bénéfice d'une reprise d'ancienneté de deux ans et six mois au titre de ses fonctions antérieures, ensemble la décision du 3 février 2020 portant rejet de son recours gracieux ;

2°) de condamner l'Etat à lui verser la somme de 18 957, 21 euros en réparation du préjudice financier subi, majorée des intérêts au taux légal à compter du 14 novembre 2019 et de leur capitalisation annuelle ;

3°) d'enjoindre à la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation de corriger son classement au 4<sup>ème</sup> échelon du corps des conservateurs de bibliothèques afin de lui faire bénéficier de la reprise d'ancienneté sollicitée ;

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

Elle soutient que :

- la décision attaquée est entachée d'une erreur de droit et d'appréciation dans l'application des dispositions combinées des articles 11 du décret du 9 janvier 1992, 4 du décret du 23 décembre 2006 et 1<sup>er</sup> du décret du 11 mai 2016, qui aurait dû lui permettre de bénéficier d'une reprise d'ancienneté ; en effet, les dispositions transitoires du décret du 11 mai 2016, qui ont pour objet de figer les grilles indiciaires au 31 décembre 2015 pour les agents changeant de corps entre 2016 et 2019, imposent à l'administration de leur appliquer les règles statutaires et indiciaires en vigueur au 31 décembre 2015 s'agissant de l'indice non seulement du corps d'origine mais aussi du corps d'accueil ;

- L'interprétation qu'a faite l'administration de ces dispositions emporte une rupture d'égalité entre les agents présents dans le corps et ceux nouvellement nommés ;
- à supposer que les conclusions présentées aux fins d'annulation et d'injonction ne soient pas accueillies, la responsabilité de l'Etat devra être engagée, à titre principal, pour faute en raison de l'illégalité fautive susvisée, et à titre subsidiaire, sans faute pour rupture d'égalité devant les charges publiques dès lors qu'elle aurait pu bénéficier d'une reprise d'ancienneté si elle avait été nommée dans son corps d'accueil avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016 ou après le 31 décembre 2020 ; elle a subi un préjudice financier qui revêt, au sens de ce dernier régime de responsabilité, un caractère anormal et spécial, et qui s'élève à la somme totale de 18 957, 21 euros net.

Par un mémoire en défense, enregistré le 1<sup>er</sup> septembre 2021, la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation conclut au rejet de la requête.

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

Par une ordonnance du 4 novembre 2021, la clôture de l'instruction a été fixée au 23 novembre suivant.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 ;
- le décret n° 92-26 du 9 janvier 1992 ;
- le décret n° 2006-1827 du 23 décembre 2006 ;
- le décret n° 2010-967 du 26 août 2010 ;
- le décret n° 2016-587 du 11 mai 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 David-Brochen ;
- les conclusions de Mme Chalbos, rapporteure publique ;
- et les observations de Me Foucard, substituant Me Lapuelle pour Mme SD..

Considérant ce qui suit :

1. Dans le cadre d'un recrutement au choix suivant son inscription sur liste d'aptitude, Mme SD., anciennement bibliothécaire, a été nommée dans le corps des conservateurs des bibliothèques par un arrêté de la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation du 25 juin 2019. L'article 2 de cet arrêté la classe au 4<sup>ème</sup> échelon du corps sans conservation d'ancienneté à compter du 31 décembre 2019. Par la présente requête, elle demande principalement au tribunal, d'une part, d'annuler cet arrêté en tant, seulement, qu'il ne lui accorde pas le bénéfice d'une reprise d'ancienneté de deux ans et six mois, ensemble le rejet de son recours gracieux, et d'autre part, à supposer que ses conclusions à fin d'annulation et d'injonction ne soient pas accueillies, de condamner l'Etat à lui verser la somme de 18 957, 21 euros en réparation du préjudice financier subi.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Aux termes de l'article 5 du décret du 9 janvier 1992 portant statut particulier du corps des conservateurs de bibliothèques et du corps des conservateurs généraux des bibliothèques :

*« Les conservateurs des bibliothèques sont également recrutés au choix par inscription sur une liste d'aptitude parmi les bibliothécaires (...) justifiant au 1<sup>er</sup> janvier de l'année au titre de laquelle est établie ladite liste de dix ans de services effectifs dans l'un des services techniques ou bibliothèques mentionnés à l'article 1<sup>er</sup>. (...) ». Aux termes de l'article 11 de ce même décret : « Les conservateurs stagiaires recrutés au titre des dispositions de l'article 5 sont classés en application des dispositions de l'article 4 du décret n° 2006-1827 du 23 décembre 2006 relatif aux règles du classement d'échelon consécutif à la nomination dans certains corps de catégorie 1 de la fonction publique de l'Etat (...) ». Or, aux termes de l'article 4 du décret du 23 décembre 2006 susvisé : « Les fonctionnaires appartenant déjà, avant leur nomination, à un corps ou à un cadre d'emplois de catégorie A ou de même niveau sont classés dans leur nouveau corps à l'échelon comportant un indice égal ou, à défaut, immédiatement supérieur à celui qu'ils détenaient dans leurs corps et grade d'origine. / Dans la limite de l'ancienneté moyenne fixée par le statut particulier du corps dans lequel ils sont nommés pour une promotion à l'échelon supérieur, ils conservent l'ancienneté d'échelon acquise dans leur grade d'origine lorsque l'augmentation de ce traitement consécutive à leur nomination est inférieure à celle qui aurait résulté d'un avancement d'échelon dans leur ancienne situation. (...) ». Aux termes, enfin, de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 11 mai 2016 relatif aux modalités de classement d'échelon lors de la nomination dans certains corps de la fonction publique de l'Etat : « Au titre des années 2016 à 2020, les fonctionnaires accédant à l'un des corps régis par la loi du 11 janvier 1984 susvisée dont les règles statutaires de classement font référence à l'indice détenu dans le corps ou le cadre d'emplois d'origine sont classés, lors de leur nomination dans ce corps, en prenant en compte la situation qui aurait été la leur s'ils n'avaient cessé de relever des dispositions statutaires et indiciaires en vigueur à la date du 31 décembre 2015 ».*

3. Il est constant qu'alors que la grille indiciaire des corps de bibliothécaires et de conservateurs des bibliothèques a été revalorisée dans le cadre prévu par le protocole relatif aux parcours professionnels, aux carrières et aux rémunérations (PPCR), les dispositions précitées de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 11 mai 2016 visent, de manière transitoire, à neutraliser les effets de l'application progressive, donc différée, de ces mesures de revalorisation indiciaire entre 2016 et 2020. Il résulte à cet égard des dispositions précitées et combinées que dès lors que les règles de classement dans le corps de conservateurs des bibliothèques d'un agent recruté au choix se réfèrent à l'indice que détenait cet agent dans son corps d'origine, ainsi que le fait clairement l'article 4 du décret du 23 décembre 2006, l'administration doit, en vertu de l'article 1<sup>er</sup> du décret transitoire du 11 mai 2016, classer dans leur nouveau grade les agents ainsi recrutés entre 2016 et 2020 en faisant application des dispositions statutaires et indiciaires en vigueur à la date du 31 décembre 2015, et ce tant s'agissant de l'indice du corps d'accueil que de celui du corps d'origine de l'agent intéressé. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que, conformément aux dispositions indiciaires applicables au 31 décembre 2015, l'indice brut qui aurait correspondu à un avancement d'échelon de Mme SD. dans son corps d'origine, soit l'indice brut 659 correspondant au 8<sup>ème</sup> échelon du corps des bibliothécaires, est supérieur à celui qu'elle obtient en étant classée au 4<sup>ème</sup> échelon du corps des conservateurs des bibliothèques, soit l'indice brut 648. Ainsi, en application des dispositions précitées du deuxième alinéa de l'article 4 du décret du 23 décembre 2006, Mme SD. était fondée, ainsi qu'elle le soutient, à bénéficier de la conservation de l'ancienneté d'échelon qu'elle avait acquise dans son grade d'origine lors de sa nomination dans son nouveau grade. L'administration a, par suite, entaché la décision attaquée d'une erreur de droit et d'une erreur d'appréciation dans l'application des dispositions précitées.
4. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur l'autre moyen dirigé à son encontre, que la décision attaquée doit être annulée ainsi que, par voie de conséquence, la décision portant rejet du recours gracieux de l'intéressée.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

5. Eu égard à ses motifs, le présent jugement implique nécessairement que la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation accorde à Mme SD., à compter du 31 décembre 2019, date de sa nomination dans son nouveau grade, le bénéfice de la conservation de l'ancienneté d'échelon qu'elle avait acquise dans son corps d'origine. Il y a lieu de lui enjoindre d'y procéder dans un délai de deux mois suivant la notification du jugement à intervenir.

Sur les conclusions indemnitaires :

6. Mme SD. a fait valoir, dans sa requête introductive d'instance, que dans le cas où le tribunal ferait droit aux conclusions qu'elle présente aux fins d'annulation et d'injonction, ses « *conclusions indemnitaires seront sans objet* ». Alors qu'elle a, ainsi, conclu au désistement conditionnel de ses conclusions indemnitaires, il résulte de ce qui a été dit aux points 4 et 5 qu'il y a lieu de donner acte d'un tel désistement, auquel rien ne s'oppose.

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, partie perdante à la présente instance, le versement à Mme SD. d'une somme de 1 500 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

## DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : Il est donné acte du désistement de Mme SD. de ses conclusions indemnitaires.

Article 2 : L'arrêté ministériel du 25 juin 2019 est annulé en tant, seulement, qu'il n'accorde pas à Mme SD. le bénéfice d'une conservation d'ancienneté d'échelon, ensemble la décision du 3 février 2020 portant rejet de son recours gracieux.

Article 3 : Il est enjoint à la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation d'accorder à Mme SD., à compter de sa nomination dans son nouveau grade, le bénéfice de la conservation de l'ancienneté d'échelon acquise dans son corps d'origine.

Article 4 : L'Etat versera à Mme SD. la somme de 1 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à Mme SD. et à la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

Délibéré après l'audience du 10 mai 2022, à laquelle siégeaient :

M. Gouès, président,  
Mme Nègre-Le Guillou, première conseillère,  
Mme David-Brochen, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 24 mai 2022.

La rapporteure,  
L. DAVID-BROCHEN

Le président,  
S. GOUÈS

La greffière,  
M. MONTEIL

La République mande et ordonne à la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, en ce qui la concerne, ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme :

La greffière en chef

[RETOUR n°1906470](#)

SOCIÉTÉ ENOVA SUD

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Fanny Galtier  
Rapporteure

Le tribunal administratif de Nîmes (2ème chambre)

Mme Céline Chamot  
Rapporteure publique

Audience du 21 avril 2022  
Décision du 12 mai 2022

39-04-02-04  
C +

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 27 mars 2020, 9 juin et 6 octobre 2021, la société Enova Sud, représentée par la Selarl Cabanes Neveu et associés, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

- 1°) d'annuler la décision du 17 mars 2020 par laquelle la commune de Jonquières a résilié le marché public global de performance énergétique pour la rénovation des bâtiments communaux dont elle est titulaire ;
- 2°) d'ordonner la reprise des relations contractuelles à compter de la date du prononcé du jugement et ce jusqu'au terme initial de la convention ;
- 3°) de mettre à la charge de la commune de Jonquières la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la décision de résiliation est irrégulière faute d'avoir respecté un délai minimal d'un mois ;
- elle a été prise sans mise en demeure régulière compte tenu de la caducité de celle notifiée le 13 décembre 2019, à l'issue de laquelle des réunions de chantier avaient été organisées ; aucune nouvelle mise en demeure n'a été notifiée à la suite du constat contradictoire réalisé le 21 janvier 2020 ;
- les manquements reprochés ne présentaient pas un caractère de gravité suffisant pour justifier la résiliation du marché, dès lors qu'il s'agit de travaux d'achèvement ou de levée des réserves avant réception définitive ; seuls les manquements énoncés dans la mise en demeure peuvent fonder la résiliation ;
- elle n'a commis aucune faute au titre du calendrier d'exécution des travaux dès lors que les retards sont principalement liés à la découverte d'amiante dans les bâtiments objet des travaux ;
- la décision de résiliation en litige étant abusive, elle est ainsi fondée à demander la reprise des relations contractuelles jusqu'au terme initial de la convention.

Par des mémoires en défense enregistrés les 9 novembre 2020, 9 septembre 2021, et les 13 janvier et 18 mars 2022, la commune de Jonquières, représentée par la SELARL Nguyen, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

- à titre principal, d'ordonner avant dire droit une expertise afin de définir les travaux de substitution nécessaires ainsi que les préjudices subis à raison de la défaillance de la société Enova Sud ;
- à titre subsidiaire, de rejeter la requête ;
- en tout état de cause, de mettre à la charge de la société requérante la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la procédure de résiliation est régulière ;
- la grave méconnaissance des délais contractuels et les malfaçons et désordres constatés justifient la mesure de résiliation ; les problématiques liées à l'amiante sont apparues qu'après l'intervention du délai cible du 31 août 2019 ;
- la reprise des relations contractuelles ne peut être prescrite dès lors que la société requérante apparaît manifestement incapable de procéder à la bonne exécution de ses obligations contractuelles et qu'en tout état de cause une telle reprise porterait une atteinte excessive aux droits des nombreux titulaires des marchés de substitution en cours d'exécution depuis le 9 novembre 2020 ; s'agissant des travaux de l'école Boucher-Nord, les marchés de substitution ont donné lieu à des opérations de réception le 29 août 2021.

La clôture immédiate de l'instruction est intervenue, en application du dernier alinéa de l'article R. 613-1 du code de justice administrative, à l'émission de l'ordonnance de clôture le 4 avril 2022.

Un mémoire, enregistré le 4 avril 2022, a été produit pour la société Enova Sud.

Les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen, relevé d'office, tiré de ce qu'il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions de la société Enova Sud tendant à la reprise des relations contractuelles avec la commune de Jonquières en ce qui concerne les travaux de rénovation du bâtiment « école Boucher-Nord » dès lors que les travaux objet du marché initial ont été entièrement exécutés dans le cadre des marchés de substitution.

Vu :

- l'ordonnance n° 2000767 du 19 mai 2020 du juge des référés du tribunal prescrivant une expertise à la demande de la société Enova Sud ;
- le rapport de l'expert, déposé le 18 février 2021 ;
- l'ordonnance du président du tribunal du 5 mars 2021 liquidant et taxant les frais et honoraires de l'expertise à la somme de 6 249,72 euros toutes taxes comprises ;
- les autres pièces du dossier ;

Vu :

- l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 ;
- le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 ;
- l'arrêté du 8 septembre 2009 portant approbation du cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés publics de travaux ;
- 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 Galtier,
- les conclusions de Mme Chamot, rapporteure publique,
- les observations de Me Michaud, représentant la société Enova Sud, et celles de Me Nguyen, représentant la commune de Jonquières.

Considérant ce qui suit :

1. Par un acte d'engagement signé le 20 juillet 2018, la commune de Jonquières a confié à un groupement conjoint d'entreprises, dont la société Enova Sud est mandataire, un marché global de performance énergétique pour la rénovation énergétique de quatre bâtiments communaux. Par une décision du 17 mars 2020, l'autorité territoriale a résilié ce marché aux frais et risques du titulaire. La société Enova Sud doit être regardée comme demandant au tribunal, au nom de l'ensemble des cotraitants, d'ordonner la reprise des relations contractuelles avec la commune de Jonquières.

Sur les conclusions tendant à la reprise des relations contractuelles :

2. Il incombe au juge du contrat, saisi par une partie d'un recours de plein contentieux contestant la validité d'une mesure de résiliation et tendant à la reprise des relations contractuelles, lorsqu'il constate que cette mesure est entachée de vices relatifs à sa régularité ou à son bien-fondé, de déterminer s'il y a lieu de faire droit, dans la mesure où elle n'est pas sans objet, à la demande de reprise des relations contractuelles, à compter d'une date qu'il fixe, ou de rejeter le recours, en jugeant que les vices constatés sont seulement susceptibles d'ouvrir, au profit du requérant, un droit à indemnité.

En ce qui concerne le bien-fondé de la résiliation du marché :

3. Il résulte des principes généraux régissant les contrats administratifs que seule une faute d'une gravité suffisante est de nature à justifier la résiliation d'un marché public aux torts exclusifs de son titulaire. Il appartient ainsi au juge du contrat, quand bien même le pouvoir de résiliation du marché par l'administration pourrait être exercé, selon l'une de ses clauses, à raison d'un manquement quelconque du titulaire à ses obligations contractuelles, d'apprécier, en fonction des circonstances propres à chaque espèce, si la gravité du manquement est suffisante pour justifier la résiliation.

4. Aux termes de l'article 43.5 du cahier des clauses administratives particulières (CCAP) du marché en litige : « Le pouvoir adjudicateur peut résilier le marché pour faute du titulaire notamment dans les cas suivants : dans les cas visés à l'article 46.3 du CCAG Travaux ;

en cas de manquement du titulaire à l'une de ses obligations du présent [marché]. Une mise en demeure assortie d'un délai d'exécution d'un mois au moins, sauf urgence, doit avoir été préalablement notifiée au titulaire et être restée infructueuse (...) ».

5. En l'espèce, le maire de la commune de Jonquières a décidé de résilier le marché global de performance énergétique au motif que le groupement d'entreprises n'avait pas remis des documents administratifs regroupés en 14 rubriques et que de nombreuses prestations avaient été mal exécutées ou inachevées, conduisant à l'impossibilité pour la collectivité de réceptionner les travaux conformément au planning contractuel, ou conduisant à des opérations de réception partielle avec réserves dont les entreprises n'effectuaient pas les travaux nécessaires à leur levée.

6. Pour justifier du bien-fondé de la résiliation du marché litigieux, la commune de Jonquières se prévaut de nombreux manquements contractuels constatés par procès-verbal d'huissier daté du 4 novembre 2019, préalablement à l'envoi d'une mise en demeure le 12 décembre 2019, en application des articles 46.3.1 c) et 48.1 du cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés publics de travaux (CCAG-travaux), applicable au présent marché. Toutefois, il ressort de la lecture de cette mise en demeure, ainsi que de la décision de résiliation du 17 mars 2020, que nombre des manquements fondant la décision de résiliation ne figuraient pas au procès-verbal de constat contradictoire dressé par huissier le 4 novembre 2019 et ne figuraient pas davantage au procès-verbal de constat d'huissier du 21 janvier 2020. Par ailleurs, bien que ce deuxième constat d'huissier, établi à l'échéance du délai d'un mois laissé aux cotraitants pour effectuer les prestations, démontre que plusieurs désordres ont été traités, la décision de résiliation reprend sans distinction, et dans les termes exacts, la liste des désordres pour laquelle le groupement avait été préalablement mis en demeure. De plus, il résulte de l'instruction, et notamment du rapport d'expertise judiciaire de M. Divita, que, pour ceux des vices qui ont été constatés par exploit

d'huissier et repris dans la décision de résiliation, certains ont été traités, concernant les infiltrations dans la salle de sport, le dépôt de matériels sur la terrasse de la salle polyvalente, l'ajustement de menuiseries dans les toilettes et la remise des clefs pour la porte des WC handicapés du pôle enfance, tandis que d'autres faisaient l'objet de devis en cours, s'agissant de la réalisation d'un caniveau au pied de la porte du local onduleur, et que certains des désordres étaient imputables aux services communaux, tels les désordres sur la chaudière à gaz et l'absence de pression au réseau de chauffage. Il résulte de ce qui vient d'être dit qu'à la date de résiliation du marché, les seuls vices dûment constatés contradictoirement résidaient dans l'absence de parois coupe-feu dans le local chaufferie de la salle polyvalente et de système de régulation du réseau de chauffage dans le pôle enfance, l'arrêt des travaux dans le bâtiment de l'école Nord étant justifié, comme l'a estimé l'expert, dans l'attente d'opérations de désamiantage. Dans ces conditions, si les interventions du groupement titulaire du marché étaient ainsi incomplètes, la société requérante est toutefois fondée à soutenir que, nonobstant les prévisions des stipulations précitées du CCAP, les manquements persistants n'étaient pas d'une gravité suffisante pour justifier la résiliation du marché aux torts exclusifs de son titulaire.

7. Il résulte de ce qu'il a été dit au point 6 que, sans qu'il soit besoin d'examiner la régularité de la mise en demeure ni, compte tenu de ce qui a été dit précédemment, d'ordonner un complément d'expertise avant dire droit, la résiliation du marché global de performance énergétique pour la rénovation énergétique de quatre bâtiments communaux de la commune de Jonquières est illégale.

Sur les conséquences de l'illégalité de la résiliation du marché :

8. Pour déterminer s'il y a lieu de faire droit à une demande de reprise des relations contractuelles, il incombe au juge du contrat d'apprécier, eu égard à la gravité des vices constatés et, le cas échéant, à celle des manquements du requérant à ses obligations contractuelles, ainsi qu'aux motifs de la résiliation, si une telle reprise n'est pas de nature à porter une atteinte excessive à l'intérêt général et, eu égard à la nature du contrat en cause, aux droits du titulaire d'un nouveau contrat dont la conclusion aurait été rendue nécessaire par la résiliation litigieuse. Lorsque l'objet du contrat concerne la réalisation de prestations indépendantes, le juge peut ordonner la reprise partielle des relations contractuelles.

9. Il résulte de l'instruction qu'à la date du présent jugement, les marchés de substitution, conclus le 12 octobre 2020 entre la commune de Jonquières et différents intervenants pour la rénovation du bâtiment « école Boucher-Nord », ont été entièrement exécutés, les opérations de réception des huit lots ayant été réalisées le 23 août 2021. Par suite, les conclusions de la requête tendant à la reprise des relations contractuelles pour cette tranche de travaux et les prestations associées sont sans objet et il n'y a donc pas lieu pour le tribunal d'y statuer.

10. Il résulte de l'instruction que les manquements constatés du groupement du titulaire du marché litigieux dans la réalisation de ses prestations ne font pas obstacle, par leur nature, à la reprise des relations contractuelles. Par ailleurs, la circonstance que le contrat résilié constitue un marché global de performance ne fait pas obstacle à ce que le juge ordonne une reprise partielle des relations contractuelles, dès lors que chaque bâtiment constitue une prestation indépendante, ainsi que l'atteste par ailleurs la conclusion de marchés de substitution pour le seul bâtiment « école Boucher-Nord », et la distinction des opérations de réception des travaux de rénovation des bâtiments « école Boucher-Sud » et « ancienne crèche », par des opérations partielles de réception réalisées respectivement les 22 mai et 26 août 2019. Pareillement, la circonstance que les travaux de rénovation par le titulaire impliquent des prestations complémentaires d'exploitation-maintenance, conformément à l'article 2 de l'acte d'engagement, n'est pas davantage un obstacle à ce que la reprise des relations contractuelles soit ordonnée, dans la mesure où cette reprise s'étend nécessairement à l'ensemble des prestations concernant un même bâtiment. Enfin, la commune de Jonquières n'est pas fondée à se prévaloir des intérêts des entreprises avec lesquelles elle a conclu des marchés de substitution dès lors que, ainsi qu'il a été dit au point 9, la reprise des relations contractuelles ne concernerait pas la tranche de travaux « école Boucher-Nord ». Par suite, il y a lieu d'ordonner la reprise des relations contractuelles pour l'achèvement des travaux de l'école Boucher-Sud, de l'ancienne crèche et de la salle polyvalente et l'exécution des prestations associées.

Sur la charge définitive des dépens :

11. Il y a lieu, en application de l'article R. 761-1 du code de justice administrative et compte tenu des circonstances de l'espèce, de mettre les frais et honoraires de l'expertise, liquidés et taxés à la somme de 6 249,72 euros TTC, à la charge définitive de la commune de Jonquières et de la société Enova Sud, à concurrence respectivement de 50% de ce montant.

Sur les frais liés au litige :

12. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Jonquières la somme de 2 000 euros à verser à la société Enova Sud au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. En revanche, ces dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise, au même titre, à la charge de la société Enova Sud, qui n'a pas, dans la présente instance, la qualité de partie perdante.

#### DECIDE :

Article 1er : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions de la société Enova Sud tendant à la reprise des relations contractuelles avec la commune de Jonquières en ce qui concerne les travaux de rénovation du bâtiment « école Boucher-Nord » prévus par le marché global de performance énergétique signé le 20 juillet 2018.

Article 2 : Il y a lieu d'ordonner la reprise des relations contractuelles entre, d'une part, le groupement d'entreprises dont la société Enova Sud est mandataire et, d'autre part, la commune de Jonquières pour la rénovation des bâtiments de l'« école Boucher-Sud », de l'« ancienne crèche » et de la « salle polyvalente » et les prestations associées, dans le cadre du marché mentionné à l'article 1er ci-dessus.

Article 3 : Les frais et honoraires de l'expertise, liquidés et taxés à la somme de 6 249,72 euros toutes taxes comprises, sont mis à la charge définitive de la commune de Jonquières et de la société Enova Sud, à concurrence respectivement de 50% de ce montant.

Article 4 : La commune de Jonquières versera à la société Enova Sud la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Les conclusions présentées par la commune de Jonquières au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à la société Enova Sud et à la commune de Jonquières.

Délibéré après l'audience du 21 avril 2022, à laquelle siégeaient :

M. Cantié, président,  
Mme Galtier, première conseillère,  
M. Chevillard, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 12 mai 2022.

Le rapporteur, F. GALTIER

Le président, C. CANTIE

La greffière, I. LOSA

La République mande et ordonne à la préfète du Gard en ce qui la 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 du présent jugement.

[RETOUR n°2001106](#)

ASSOCIATION POUR LE DÉVELOPPEMENT DE  
L'EMPLOI DANS LE RESPECT DE  
L'ENVIRONNEMENT et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Jean Antolini  
Rapporteur

Le tribunal administratif de Nîmes (1ère chambre)

Mme Corneloup  
Rapporteuse publique

Audience du 21 octobre 2021

Lecture du 9 novembre 2021

44  
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 23 août 2020 et des mémoires complémentaires enregistrés les 18 février 2021, 5 avril 2021, 8 avril 2021 et 14 avril 2021, l'association pour le développement de l'emploi dans le respect de l'environnement (ADERE), la fédération Patrimoine-Environnement (LUR-FNASSEM), la commune de Saint-Hilaire d'Ozilhan, la SCEA Rouge Garance, le Rucher Fournésan, l'Hôtel restaurant La Belle Vie, M. L, M. et Mme S, Mme R, M. G, M. R, Mme G, M. S, M. A et Mme P, représentés par la SAS Huglo Lepage Avocats, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté en date du 14 novembre 2019 par lequel le préfet du Gard a accordé à la société Argan une autorisation environnementale, ensemble les décisions du 6 juillet 2020 rejetant les recours gracieux qu'ils ont formés contre cet arrêté ;

2°) d'enjoindre au préfet du Gard d'ordonner à la société Argan de démolir les constructions éventuellement réalisées et remettre en état le site, ce sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 7 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- l'enquête publique préalable à l'autorisation environnementale méconnaît l'article

R. 123-10 du code de l'environnement puisque les plages horaires pour rencontrer la commission d'enquête étaient trop restreintes pour permettre à un large public de faire valoir ses observations ;

- elle méconnaît l'article R. 122-5 du code de l'environnement dès lors que l'étude d'impact est insuffisante et imprécise en ce qui concerne d'une part les impacts du projet sur le patrimoine historique et paysager notamment le site du Pont du Gard et d'autre part les impacts du projet sur le climat et le changement climatique ;

- en estimant que le projet en litige ne remet pas en cause les objectifs d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau alors que le projet va générer notamment des pollutions et une

augmentation des volumes d'eaux de ruissellement, le préfet a commis une erreur manifeste d'appréciation au regard de l'article L. 211-1 du code de l'environnement et a ainsi méconnu l'article L. 181-3 du même code ;

- le préfet a méconnu la réglementation relative à la protection des habitats des espèces protégées dès lors qu'aucune des conditions requises pour la délivrance d'une dérogation au titre de l'article L. 411-2 du code de l'environnement n'est remplie ;
- il a méconnu l'article L. 181-3 II du code de l'environnement dès lors que le projet en litige a des incidences significatives sur les objectifs de conservation du site Natura 2000, en raison du fonctionnement et de la circulation induite par le projet ; aucune mesure de nature à assurer le respect des objectifs de conservation du site n'a été prise ;
- il a méconnu l'article L. 181-3 du code de l'environnement dès lors que les mesures prévues contre les incidences du trafic routier et les pollutions notamment pour la commodité du voisinage sont insuffisantes.

Par des mémoires en défense enregistrés les 19 octobre 2020, 12 mars 2021 et 23 avril 2021, la société Argan, représentée par la SCP Boivin et associés, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de chacun des requérants la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable car l'association ADERE et la fédération Patrimoine- Environnement ne justifient pas disposer d'une autorisation pour ester en justice et car les requérants ne démontrent pas disposer d'un intérêt à agir ;

Par des mémoires en défense, enregistrés les 18 novembre 2020, 19 février 2021 et 2 avril 2021, la préfète du Gard conclut au rejet de la requête.

La préfète soutient que :

- la requête est irrecevable en ce que l'association ADERE, le Rucher Fournésan, l'hôtel-restaurant La Belle Vie, la SCEA Rouge Garance et la commune de Saint-Hilaire d'Ozilhan ne justifient être représentés par des personnes ayant qualité pour agir ; car la fédération Patrimoine Environnement (LUR-FNASSEM), l'association ADERE, la commune de Saint-Hilaire d'Ozilhan, le Rucher Fournésan, l'hôtel-restaurant La Belle Vie, la SCEA Rouge Garance, M. S, M. F, Mme R, M. G, Mme S, M. L et M. A ne démontrent pas disposer d'un intérêt pour agir ;
- l'intervention de la Confédération des Commerçants de France n'est pas recevable ;
- les moyens invoqués par les requérants ne sont pas fondés.

Par un mémoire enregistré le 4 février 2021, la confédération des commerçants de France, représentée par Me Doueb, intervient volontairement à l'instance pour s'associer aux conclusions de l'association ADERE et autres et demander en outre que soit mise 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.

Elle soutient que :

- son intervention est recevable ;
- en estimant que le projet génère un impact positif direct sur l'emploi, le préfet a commis une erreur manifeste d'appréciation dès lors qu'il n'a pas pris en compte le nombre d'emplois détruits en raison d'une concurrence illicite ni le caractère temporaire du nombre d'emplois créés du fait de la robotisation future du centre de tri.

Par un mémoire enregistré le 18 février 2021, la commune de Fournès, représentée par Me Maillot, intervient en défense pour conclure au rejet de la requête.

Elle soutient que :

- son intervention est recevable ;
- la requête est irrecevable dès lors que les associations requérantes n'ont pas justifié d'un mandat de leur assemblée générale et dès lors que la SCEA Rouge Garange, le rucher Fournésan, l'hôtel restaurant La Belle Vie et l'ensemble des personnes physiques n'ont pas justifié de leur qualité pour agir ;
- les moyens invoqués par les requérants ne sont pas fondés.

Par un mémoire enregistré le 19 février 2021, l'association France nature environnement intervient volontairement à l'instance pour s'associer aux conclusions de l'association ADERE et autres.

Elle soutient que :

- son intervention est recevable ;
- les 1°, 2° et 3° de l'article L. 411-1 du code de l'environnement ont été méconnus dès lors que le projet en litige ne répond à aucun raison impérative d'intérêt public majeur, qu'il ne justifie d'aucune autre solution satisfaisante et qu'il ne maintient pas, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées ;
- le projet est en contradiction avec le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de l'Uzège approuvé le 19 décembre 2019.

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. Antolini,
- les conclusions de Mme Corneloup, rapporteure publique,
- et les observations de Me C, représentant l'association pour le développement de l'emploi dans le respect de l'environnement (ADERE), la fédération Patrimoine-Environnement (LUR-FNASSEM), la commune de Saint-Hilaire d'Ozilhan, la SCEA Rouge Garance, le Rucher Fournésan, l'Hôtel restaurant La Belle Vie, M. L, M. et Mme S, Mme R, M. G, M. R, Mme G, M. S, M. A et Mme P, de Me D, représentant la Confédération des Commerçants de France, de M. G pour France Nature Environnement Languedoc Roussillon, de Mme B pour la Préfecture du Gard, de Me M représentant la commune de Fournes et de Me H représentant la Société Argan.

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté en date du 14 novembre 2019, le préfet du Gard a, en vue de la construction d'un centre de tri de colis sur le territoire de la commune de Fournès, accordé à la société Argan une autorisation environnementale sur le fondement des articles L. 181-2 et L. 214-3 du code de l'environnement, emportant dérogation à l'interdiction d'atteinte aux espèces protégées prévue à l'article L. 411-2 du même code. Par décisions du 6 juillet 2020, cette même autorité a rejeté les recours gracieux formés contre cet arrêté par l'association pour le développement de l'emploi dans le respect de l'environnement et les autres requérants. Ces derniers demandent l'annulation de l'ensemble de ces décisions.

Sur les interventions :

2. L'association France Nature Environnement Languedoc-Roussillon a notamment pour objet social la protection de la nature, de l'environnement et du cadre de vie. Elle justifie ainsi d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien d'une requête dirigée contre une autorisation environnementale accordant une dérogation à l'interdiction de porter atteinte à des espèces protégées. Symétriquement, la commune de

Fournès sur le territoire de laquelle doit s'implanter le projet de la société Argan justifie d'un intérêt suffisant pour intervenir en défense au soutien de l'arrêté en litige. Leurs interventions doivent dès lors être admises. En revanche, la Confédération des Commerçants de France dont l'objet est de défendre l'intérêt professionnel des commerçants ne justifie pas d'un intérêt suffisant pour contester une autorisation environnementale. Son intervention ne peut dès lors être admise.

Sur les fins de non-recevoir opposées en défense :

3. L'association pour le développement de l'emploi dans le respect de l'environnement a pour objet de défendre le patrimoine culturel, environnemental, humain et l'emploi sur le secteur de l'Uzège Pont du Gard. Ses statuts prévoient qu'elle est administrée par une assemblée collégiale aux pouvoirs les plus étendus, notamment pour agir en son nom en toutes circonstances. Ce même article 8 prévoit en outre que chaque membre de cette assemblée collégiale représente l'association dans tous les actes de la vie civile et est investi de tous les pouvoirs à cet effet. Aucun autre article des statuts ne confère le droit d'ester en justice à un autre organe. Dans ces conditions, l'association requérante justifie de son intérêt pour agir et de la qualité de son représentant, membre de l'assemblée collégiale. La présente requête collective est dès lors recevable.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

4. Aux termes de l'article L. 411-1 du code de l'environnement : « I. Lorsqu'un intérêt scientifique particulier, le rôle essentiel dans l'écosystème ou les nécessités de la préservation du patrimoine naturel justifient la conservation de sites d'intérêt géologique, d'habitats naturels, d'espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de leurs habitats, sont interdits : / 1° La destruction ou l'enlèvement des œufs ou des nids, la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle, la naturalisation d'animaux de ces espèces ou, qu'ils soient vivants ou morts, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur détention, leur mise en vente, leur vente ou leur achat ; / 2° La destruction, la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement de végétaux de ces espèces, de leurs fructifications ou de toute autre forme prise par ces espèces au cours de leur cycle biologique, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur mise en vente, leur vente ou leur achat, la détention de spécimens prélevés dans le milieu naturel / (...) ». Il résulte du 4° du I de l'article L. 411-2 du même code que l'autorité administrative peut délivrer des dérogations à ces interdictions dès lors que sont remplies les trois conditions distinctes et cumulatives tenant en premier lieu, à l'absence de solution alternative satisfaisante, en second lieu, au fait 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 l'existence d'un des cinq motifs qu'il énumère limitativement, parmi lesquels : « 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 ».

5. Il résulte de ces dispositions qu'un projet de travaux, d'aménagement ou de construction d'une personne publique ou privée susceptible d'affecter la conservation d'espèces animales ou végétales protégées et de leur habitat ne peut être autorisé, à titre dérogatoire, que s'il répond, par sa nature et compte tenu des intérêts économiques et sociaux en jeu, tel que notamment le projet urbain dans lequel il s'inscrit, à une raison impérative d'intérêt public majeur. En présence d'un tel intérêt, le projet ne peut cependant être autorisé, eu égard aux atteintes portées aux espèces protégées appréciées en tenant compte des mesures de réduction et de compensation prévues, que si, d'une part, il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et, d'autre part, cette dérogation ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle.

6. Il résulte de l'instruction que le projet de la société Argan a pour assiette un terrain resté majoritairement à l'état naturel, quand bien même il se situe dans une zone à vocation économique du document d'urbanisme de la commune de Fournès. L'article 2 de l'arrêté attaqué accorde notamment à la

société Argan une dérogation à l'interdiction d'atteinte aux espèces protégées et à leurs habitats, au titre du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement. Il résulte de l'article 19 de cet arrêté que les espèces protégées affectées par le projet, dont certaines représentent un enjeu de conservation fort ou très fort, sont deux espèces d'amphibiens, neuf espèces de reptiles, quinze espèces d'oiseaux, notamment la pie-grièche méridionale, et quinze espèces de mammifères dont le hérisson d'Europe. Il résulte également de cet article que les impacts du projet portent sur la destruction de plusieurs spécimens de ces espèces protégées à savoir environ 2 à 20 amphibiens ainsi qu'environ 17 à 145 reptiles. Il en ressort en outre que les impacts du projet portent sur la destruction d'habitats naturels de ces espèces protégées, à savoir 7,7 hectares d'habitat terrestre favorables aux crapauds calamites et aux crapauds épineux, 7,7 hectares d'habitat d'espèce favorables au lézard ocellé, au seps strié, à la couleuvre à échelons, à la coronelle girondine, à la couleuvre de Montpellier, à l'orvet fragile, au lézard à deux raies et au lézard des murailles, 8 hectares d'habitat d'espèces favorables à la pie-grièche méridionale,

7,7 hectares de friches herbacées et de haies favorables à cette dernière, au bruant proyer, à la cisticole des joncs, à la linotte mélodieuse, au bruant zizi, au chardonneret élégant, à l'hypolaïs polyglotte et au serin cini, 4,6 hectares de vignes favorables à l'alouette lulu, 4 hectares de friches herbacées, de haies et de bosquets favorables à la fauvette mélanocéphale, 1 hectare de bosquets favorable au grimpereaue des jardins, à la mésange charbonnière, au rossignol philomèle et au verdier d'Europe, 13 hectares d'habitat d'alimentation et 1 gîte anthropique favorables au petit rhinolophe, au grand rhinolophe, au petit murin, au grand murin, au murin à oreilles échancrées, à l'oreillard gris et au pipistrelle de Kuhl, 13 hectares d'habitat d'alimentation et 5 arbres gîtes favorables au pipistrelle de Nathusius, au noctule de Leisler, à la sérotine commune et au murin de Daubenton, 0,35 hectare d'habitat de reproduction favorable au hérisson d'Europe. Ainsi et en dépit des mesures d'évitement, de compensation, de suivi et de réduction, le projet de centre de tri de colis de Fournès affecte la conservation d'espèces animales protégées et de leurs habitats. Il ne peut donc être autorisé, à titre dérogatoire, que s'il répond à une raison impérative d'intérêt public majeur. Il est constant que le conseil national de la protection de la nature a émis un avis défavorable à la dérogation accordée et qu'il n'a pas été saisi pour se prononcer sur les modifications apportées aux mesures compensatoires envisagées.

7. Pour accorder la dérogation en litige, le préfet du Gard a estimé que « le centre de tri de colis situé à Fournès, porté par la société Argan, présente des raisons impérieuses d'intérêt public majeur y compris de nature sociale ou économique du fait qu'il génère un impact positif direct sur l'emploi, avec un nombre équivalent de salariés annoncé dans le dossier initial soumis pour avis au CNPN et à la MRAE d'environ 600 personnes à temps plein, ainsi qu'un impact en emplois indirects des travaux représentant un volume de 80 millions d'euros ». Il résulte de l'instruction que le projet de centre de tri de colis en cause a pour finalité essentielle de placer au barycentre d'une zone de chalandise couvrant le nord de l'Espagne, l'Italie et le sud de la France, une plateforme de redistribution des colis de diverses provenances. Ce projet qui répond principalement aux besoins et aux impératifs logistiques de la société Amazon présente certainement un intérêt public dès lors qu'il aura des impacts positifs directs sur l'emploi, et de nombreuses répercussions indirectes en raison du volume financier des travaux de construction d'un montant d'environ 80 millions d'euros, cela alors que la zone d'Uzège Pont du Gard et le département du Gard sont marqués par une situation de l'emploi peu favorable.

8. Toutefois, si la société Argan fait valoir que le projet en litige pourra générer jusqu'à 600 emplois salariés en équivalent temps plein, elle n'apporte au débat aucun élément concret quant au mode de fonctionnement de la société Amazon devant occuper les lieux, qui permettrait de démontrer un recrutement aussi important, alors que les centres de tri de colis peuvent être gérés de différentes manières. La société Argan ne démontre pas davantage que cet apport local d'emplois sera conservé à l'échelon régional, alors que la finalité du centre de tri de colis n'est pas d'augmenter le volume des transferts de marchandises mais de mieux ventiler leur acheminement. Si la société Argan soutient en défense que ce nombre d'emplois serait « confirmé par le nombre d'emplacements de parkings, ainsi que par le dimensionnement de la centrale d'épuration prévue sur le site », ces ouvrages ne sont pas suffisants pour caractériser la création directe d'un tel nombre d'emplois. Enfin, même si le projet de la société Argan aura nécessairement un impact positif sur l'emploi local et des retombées économiques pour les années à venir,

ces créations potentielles d'emplois et ces retombées économiques ne suffisent pas à caractériser une raison impérative d'intérêt public majeur, même dans un secteur où le taux de chômage apparaît supérieur à la moyenne nationale.

9. La seule circonstance invoquée en défense que le positionnement stratégique du centre de tri de colis au barycentre de sa zone de chalandise de la société Amazon aurait nécessairement un impact carbone national favorable n'est pas de nature à pallier l'insuffisance de l'intérêt public majeur qui s'attache à ce projet, alors au demeurant que l'empreinte carbone sera tout aussi nécessairement supérieure au niveau local.

10. Enfin, alors même que le document d'orientations et d'objectifs du SCoT d'Uzège- Pont-du-Gard proposait, à proximité de l'échangeur A9 entre les agglomérations d'Avignon et de Nîmes, « le développement d'une plateforme économique pouvant accueillir des activités de commerce de produits anormaux et/ou touristiques et de loisirs » et que le terrain d'assiette du projet en litige a été classé en zone à vocation d'activités économiques en raison de l'intérêt général qu'il représentait pour le secteur, il n'est pas démontré que le centre de tri de colis en litige aurait pour effet de créer, dans la zone d'activités de la Pâle, une nouvelle dynamique au regard des intérêts sociaux qu'il entend préserver.

11. Dans ces conditions, le projet ne saurait être regardé comme répondant à une raison impérative d'intérêt public présentant un caractère majeur. Par suite, les conditions pour accorder une dérogation à l'interdictions de porter atteinte aux espèces protégées et à leurs habitats par l'article L. 411-2 du code de l'environnement ne sont pas remplies.

12. Au surplus, pour estimer qu'il n'existe pas d'autre alternative satisfaisante à ce projet, le préfet s'est fondé sur le fait qu'une trentaine de sites ont été identifiés dans un rayon de 100 km autour d'Avignon, en raison du croisement des autoroutes A7 et A9 dans ce secteur, et sur l'abandon du site d'Orange suite à un contentieux. Cette autorité a en effet considéré que la proximité immédiate d'une entrée d'autoroute, la taille du terrain, l'absence de proximité d'habitations, l'absence de traversée de village, la situation au barycentre des flux de marchandises et la présence d'un bassin d'emploi suffisant démontraient la pertinence de l'implantation du projet à Fournès. Toutefois, si le dossier de la demande de dérogation au régime de protection d'espèces protégées comportait une analyse de 25 sites d'implantation déclarés non viables, aucun de ces sites n'a été analysé au regard de son impact environnemental. S'agissant des sites retenus comme alternative possible à celui du site de Fournès, l'étude d'impact ne fait pas davantage apparaître de dimension écologique et ils n'ont été exclus qu'en raison de la proximité avec d'autres bâtiments à finalité différente de la société Amazon, dont l'incompatibilité de fonctionnement avec un centre de tri de colis situé à proximité de l'autoroute n'est pas démontrée. Enfin, certains secteurs comme celui de Montpellier n'ont pas même été envisagés. Dans ces conditions, il ne résulte pas de l'instruction qu'il n'existait pas de solutions alternatives satisfaisantes au sens des dispositions précitées de l'article L. 411-2 du code de l'environnement. Par suite, en retenant qu'il n'existait pas d'autre solution satisfaisante, le préfet du Gard a également méconnu les dispositions du 4° de l'article L. 411-2 du code de l'environnement.

13. Eu égard à sa portée, ce moyen d'annulation n'est pas susceptible d'être régularisé par une autorisation modificative après qu'il ait été sursis à statuer, en application de l'article L. 181-18 du code de l'environnement. Il résulte de tout ce qui précède que les requérants sont fondés à demander l'annulation de l'arrêté du préfet du Gard en date du 14 novembre 2019.

Sur les conclusions à fin d'injonction et d'astreinte :

14. Contrairement à ce que soutiennent les requérants, il ne résulte pas de l'instruction que la société Argan aurait procédé à des aménagements sur le terrain d'assiette du projet. Les conclusions tendant à la remise en l'état du site et la démolition des ouvrages réalisés, sous astreinte, ne peuvent dès lors être accueillies.

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 la confédération des Commerçants de France, qui n'est pas partie à l'instance, perçoive une quelconque somme au titre des frais non compris dans les dépens qu'elle a pu exposer. Ces dispositions font tout autant obstacle à ce que les requérants versent à la société Argan la somme qu'elle demande sur le fondement de ces mêmes dispositions. Il y a lieu, enfin, dans les circonstances de l'espèce, de laisser à la charge des requérants les frais de même nature qu'ils ont dû exposer.

#### DECIDE :

Article 1er : L'intervention de la confédération des Commerçants de France n'est pas admise.

Article 2 : Les interventions de la commune de Fournès et de l'association France Nature Environnement Languedoc-Roussillon sont admises.

Article 3 : La décision du préfet du Gard du 14 novembre 2019 et celles rejetant les recours gracieux formés contre cet arrêté par les requérants sont annulées.

Article 4 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à l'Association pour le développement de l'emploi dans le respect de l'environnement, premier dénommé dans la requête, à l'association France Nature Environnement Languedoc-Roussillon, à la confédération des Commerçants de France, à la préfète du Gard, à la commune de Fournès et à la société Argan.

Délibéré après l'audience du 21 octobre 2021, à laquelle siégeaient :

M. Antolini, président,  
Mme Bourjade, première conseillère, Mme Villemejeanne, conseillère.

Lu en audience publique le 9 novembre 2021.

Le président,  
J. ANTOLINI

La conseillère le plus ancienne  
A. BOURJADE

Le greffier,  
N. LASNIER

La République mande et ordonne la préfète du Gard en ce qui la concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

[RETOUR n°2002478](#)

SOCIÉTÉ USINE ÉLECTRIQUE DE MALVIALA

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Héry  
Rapporteure

Le Tribunal administratif de Nîmes (4ème chambre)

Mme Achour  
Rapporteure publique

Audience du 24 mai 2022  
Décision du 7 juin 2022

44-02-02-005-02-01  
27-02-01-01  
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés le 9 mars 2020, le 13 octobre 2021, le 7 décembre 2021 et le 10 février 2022, la société Usine électrique de Malviala, représentée par Me Rémy et Me Brunner, demande au tribunal :

- 1°) d'annuler l'arrêté du 6 janvier 2020 par lequel la préfète de la Lozère a rejeté sa demande de disposer de l'énergie du cours d'eau L'Ance-du-Sud pour la construction et l'exploitation d'une microcentrale hydroélectrique au lieu-dit Malviala, sur le territoire de la commune de Bel-Air-Val-d'Ance ;
- 2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La société Usine électrique de Malviala soutient que :

- les mémoires en défense enregistrés le 5 novembre 2021 et le 4 janvier 2022 sont signés par une autorité incompétente ;
- les dispositions de l'article R. 214-209 du code de l'environnement, dans leur rédaction issue du décret du 3 août 2019, ne peuvent lui être opposées compte-tenu de l'annulation de ces dispositions par le Conseil d'Etat par sa décision du 15 février 2021 ;
- l'arrêté attaqué, qui procède d'une analyse incomplète des intérêts visés par l'article L. 211-1 du code de l'environnement, méconnaît le principe de gestion équilibrée de la ressource en eau ;
- l'arrêté attaqué méconnaît les objectifs fixés par la loi en matière de politique énergétique ;
- les motifs fondant l'arrêté attaqué sont entachés d'erreur d'appréciation, dès lors que : la mise en œuvre du projet ne conduira pas à une modification substantielle de l'hydrologie et ne sera pas contraire au classement du cours d'eau au titre de l'article L. 214-17 I 1° du code de l'environnement, ni aux prescriptions de l'article R. 214-109 4° du même code ; le débit réservé ne contraindra pas la circulation piscicole et ne modifiera pas les faciès des frayères à salmonidés au sein du tronçon court-circuité amont ; le projet ne fait pas obstacle à la continuité écologique ; la préfète de la Lozère aurait dû procéder à une analyse globale des incidences du projet au regard du schéma d'aménagement et de gestion des eaux du Haut-Allier ; le projet n'est pas contraire à la règle n° 2 de ce schéma, et ne conduira pas à une diminution des zones humides ; il

n'est pas incompatible avec l'objectif n° 4 du même schéma portant sur la préservation de la capacité d'accueil de l'écrevisse à pattes blanches ; l'aménagement projeté n'est pas de nature à compromettre l'objectif de qualité physico-chimique excellente de l'Ance du Sud ; l'installation envisagée est comparable à celle autorisée en 2014 à Ancelpon, dont la légalité a été confirmée par le tribunal administratif.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 19 avril 2021, le 5 novembre 2021 et le 4 janvier 2022, la préfète de la Lozère conclut au rejet de la requête.

La préfète de la Lozère soutient que les moyens soulevés par la société Usine électrique de Malviala ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier. Vu :

- la Charte de l'environnement ;
- la directive 92-43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 ;
- la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 ;
- le code de l'environnement ;
- le code de l'énergie ;
- le décret n° 2019-827 du 3 août 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 Mme Héry,
- les conclusions de Mme Achour, rapporteure publique,
- et les observations de Me Goudemez, représentant la société Usine électrique de Malviala.

Considérant ce qui suit :

1. La société Usine électrique de Malviala a présenté en avril 2018 une demande d'autorisation environnementale tendant à la création et à l'exploitation d'une microcentrale hydroélectrique sur la rivière L'Ance-du-Sud, au lieu-dit Malviala, sur le territoire de la commune de Bel-Air-Val-d'Ance. Elle demande l'annulation de l'arrêté du 6 janvier 2020 par lequel la préfète de la Lozère a refusé de lui accorder l'autorisation sollicitée.

Sur la recevabilité des écritures en défense :

2. Il ressort tout d'abord des pièces du dossier que le mémoire en défense présenté pour la préfète de la Lozère, et enregistré au greffe du tribunal le 5 novembre 2021, est signé par M. Xavier Gandon, directeur départemental des territoires. Ce dernier disposait, aux termes de l'arrêté réglementaire du 3 février 2020, publié au recueil des actes administratifs de la préfecture de la Lozère le 4 février 2020 et consultable sur le site internet de la préfecture, d'une délégation de signature consentie par la préfète de la Lozère, à l'effet notamment de signer, dans le cadre de ses attributions et de ses compétences, les actes nécessaires aux procédures contentieuses administratives présentées devant les juridictions administratives et civiles, laquelle est suffisamment précise.

3. Ensuite, par arrêté réglementaire du 17 février 2021, publié au recueil des actes administratifs de la préfecture du 18 février 2021 et consultable sur le site internet de la préfecture, la préfète de la Lozère a donné délégation de signature à M. Xavier Gandon, directeur départemental des territoires, et en cas d'absence ou d'empêchement à Mme Véronique Lieven, directrice départementale adjointe, à l'effet notamment de signer, dans le cadre de ses attributions et de ses compétences, les actes nécessaires aux procédures contentieuses administratives présentées devant les juridictions administratives et civiles. Il ressort des pièces du dossier que le mémoire en défense présenté pour la préfète de la Lozère et enregistré au greffe du tribunal le 4 janvier 2022 a été signé par Mme Lieven. L'absence de mention sur ce mémoire de l'absence ou de l'empêchement du directeur départemental des territoires est sans incidence sur sa recevabilité. Par ailleurs, il ne ressort d'aucune pièce du dossier que la préfète de la Lozère et le directeur départemental des territoires n'auraient pas été absents ou empêchés.

4. Il résulte de ce qui précède qu'il n'y a pas lieu d'écarter les écritures en défense.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

5. D'une part, aux termes de l'article L. 214-1 du code de l'environnement : « Sont soumis aux dispositions des articles L. 214-2 à L. 214-6 les installations, les ouvrages, travaux et activités réalisés à des fins non domestiques par toute personne physique ou morale, publique ou privée, et entraînant des prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines, restitués ou non, une modification du niveau ou du mode d'écoulement des eaux, la destruction de frayères, de zones de croissance ou d'alimentation de la faune piscicole ou des déversements, écoulements, rejets ou dépôts directs ou indirects, chroniques ou épisodiques, même non polluants. ». L'article L. 214-3 de ce code dispose : « 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 (...) ». En vertu de l'article L. 181-9 du même code : « L'instruction de la demande d'autorisation environnementale se déroule en trois phases :/ 1° Une phase d'examen ;/ 2° Une phase de consultation du public ;/ 3° Une phase de décision./ Toutefois, l'autorité administrative compétente peut rejeter la demande à l'issue de la phase d'examen lorsque celle-ci fait apparaître que l'autorisation ne peut être accordée en l'état du dossier ou du projet (...) ».

6. D'autre part, aux termes de l'article L. 214-17 du code de l'environnement : « I.- Après avis des conseils départementaux intéressés, des établissements publics territoriaux de bassin concernés, des comités de bassins et, en Corse, de l'Assemblée de Corse, l'autorité administrative établit, pour chaque bassin ou sous-bassin :/ 1° Une liste de cours d'eau, partie

de cours d'eau ou canaux parmi ceux qui sont en très bon état écologique ou identifiés par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux comme jouant le rôle de réservoir biologique nécessaire au maintien ou à l'atteinte du bon état écologique des cours d'eau d'un bassin versant (...), sur lesquels aucune autorisation ou concession ne peut être accordée pour la construction de nouveaux ouvrages s'ils constituent un obstacle à la continuité écologique ;/ (...) 2° Une liste de cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux dans lesquels il est nécessaire d'assurer le transport suffisant des sédiments et la circulation des poissons migrateurs. Tout ouvrage doit y être géré, entretenu et équipé selon des règles définies par l'autorité administrative, en concertation avec le propriétaire ou, à défaut, l'exploitant, sans que puisse être remis en cause son usage actuel ou potentiel, en particulier aux fins de production d'énergie (...)/ II.- Les listes visées aux 1° et 2° du I sont établies par arrêté de l'autorité administrative compétente, après étude de l'impact des classements sur les différents usages de l'eau visés à l'article L. 211-1 (...) ». L'article L. 214-18 de ce code dispose : « I.- Tout ouvrage à construire dans le lit d'un cours d'eau doit comporter des dispositifs, maintenant dans ce lit un débit minimal garantissant en permanence la vie, la circulation et la reproduction des espèces vivant dans les eaux au moment de l'installation de l'ouvrage ainsi que, le cas échéant, des dispositifs empêchant la pénétration du poisson dans les canaux d'amenée et de fuite (...) ».

7. Il résulte de l'instruction que l'autorisation sollicitée par la société Usine électrique de Malviala consiste en la création d'une microcentrale hydroélectrique sur le cours d'eau dénommé L'Ance-du-Sud, classé en liste 1 (1° de l'article L. 214-17 du code de l'environnement) et en liste 2 (2° du même article) de sa source jusqu'au barrage de Saint-Préjet, et du barrage de Poujas jusqu'à sa confluence avec l'Allier, par arrêtés du 10 juillet 2012 du préfet de la région Centre, préfet coordonnateur du bassin Loire-Bretagne. Le projet consiste à dériver les eaux de ce cours d'eau au moyen d'un seuil existant devant être restauré et nivelé, vers un canal de dérivation de 25 mètres de longueur, puis vers une conduite forcée de 1 535 mètres de long, les eaux étant ensuite restituées en aval des installations par un canal de fuite d'environ vingt mètres, un bâtiment destiné à accueillir la turbine devant être réalisé sur la rive gauche. Par l'arrêté attaqué, la préfète de la Lozère a considéré que ce projet constituait un obstacle à la continuité écologique.

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance du principe de la gestion équilibrée de la ressource en eau :

8. Aux termes de l'article L. 211-1 du code de l'environnement : « 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 (...) ;/ 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 les limites territoriales ;/ 3° La restauration de la qualité de ces eaux et leur régénération ;/ (...) 5° La valorisation de l'eau comme ressource économique et, en particulier, pour le développement de la production d'électricité d'origine renouvelable ainsi que la répartition de cette ressource ;/ (...) 7° Le rétablissement de la continuité écologique au sein des bassins hydrographiques./ (...) II.- La gestion équilibrée doit permettre en priorité de satisfaire les exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population. Elle doit également permettre de satisfaire ou concilier, lors des différents usages, activités ou travaux, les exigences :/ 1° De la vie biologique du milieu récepteur, et spécialement de la faune piscicole et conchylicole ;/ 2° De la conservation et du libre écoulement des eaux et de la protection contre les inondations ;/ 3° De l'agriculture, des pêches et des cultures marines, de la pêche en eau douce, de l'industrie, de la production d'énergie, en particulier pour assurer la sécurité du système électrique (...) ».

9. Il résulte de l'instruction que pour rejeter la demande de la société requérante, la préfète de la Lozère s'est notamment fondée sur la circonstance que l'installation envisagée, située sur le cours d'eau L'Ance-du-Sud, identifié comme un réservoir biologique nécessaire au maintien du très bon état écologique de la masse d'eau, était de nature, du fait notamment de la réduction des débits qu'elle allait entraîner, à augmenter les risques d'ensablement et de blocage du transit sédimentaire, et à affecter de manière substantielle l'hydrologie du ruisseau, constituant par là-même un obstacle à la continuité écologique. La préfète de la Lozère a ainsi nécessairement estimé que ce projet était de nature à porter atteinte au principe de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau. Dans ces conditions, à supposer même, comme le soutient la société requérante, que ce projet présenterait un caractère d'intérêt général au sens des objectifs de la politique énergétique fixés par les articles L. 100-1 et suivants du code de l'énergie cités ci-dessous, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées de l'article L. 211-1 du code de l'environnement doit être écarté.

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance des objectifs fixés par la loi en matière de politique énergétique :

10. Aux termes de l'article L. 100-1 du code de l'énergie : « La politique énergétique :/ 1° Favorise l'émergence d'une économie compétitive et riche en emplois grâce à la mobilisation de toutes les filières industrielles, notamment celles de la croissance verte qui se définit comme un mode de développement économique respectueux de l'environnement, à la fois sobre et efficace en énergie et en consommation de ressources et de carbone, socialement inclusif, soutenant le potentiel d'innovation et garant de la compétitivité des entreprises ;/ 2° Assure la sécurité d'approvisionnement et réduit la dépendance aux importations ;/ 3° Maintient un prix de l'énergie compétitif et attractif au plan international et permet de maîtriser les dépenses en énergie des consommateurs ;/ 4° Préserve la santé humaine et l'environnement, en particulier en luttant contre l'aggravation de l'effet de serre et contre les risques industriels majeurs, en réduisant l'exposition des citoyens à la pollution de l'air et en garantissant la sûreté nucléaire ;/ 5° Garantit la cohésion sociale et territoriale en assurant un droit d'accès de tous les ménages à l'énergie sans coût excessif au regard de leurs ressources ;/ 6° Lutte contre la précarité énergétique ;/ 7° Contribue à la mise en place d'une Union européenne de l'énergie (...) ». L'article L. 100-2 du même code dispose : « Pour atteindre les objectifs définis à l'article L. 100-1, l'Etat, en cohérence avec les collectivités territoriales et leurs groupements et en mobilisant les entreprises, les associations et les citoyens, veille, en particulier, à :/ (...) 3° Diversifier les sources d'approvisionnement énergétiques, réduire le recours aux énergies fossiles, diversifier de manière équilibrée les sources de production d'énergie et augmenter la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale (...) ». En vertu de l'article L. 100-4 dudit code : « I.-

Pour répondre à l'urgence écologique et climatique, la politique nationale a pour objectifs :/ (...) 4° bis D'encourager la production d'énergie hydraulique, notamment la petite hydroélectricité, en veillant à maintenir la souveraineté énergétique, à garantir la sûreté des installations hydrauliques et à favoriser le stockage de l'électricité (...) ».

11. Les objectifs ainsi fixés par le code de l'énergie doivent être conciliés avec l'objectif visant à assurer une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, tel que défini à l'article L. 211-1 précité du code de l'environnement. Il en résulte qu'en rejetant la demande de la société requérante au motif que son projet était de nature à porter atteinte à ce principe de gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, la préfète de la Lozère n'a pas méconnu les objectifs fixés en matière de politique énergétique.

En ce qui concerne l'absence de caractère opposable de l'article R. 214-109 du code de l'environnement, dans sa rédaction résultant du décret du 3 août 2019 :

12. Il résulte de l'instruction que l'arrêté attaqué a été pris sur le fondement des dispositions de l'article R. 214-109 du code de l'environnement, dans leur rédaction résultant du décret du 3 août 2019 modifiant diverses dispositions du code de l'environnement relatives à la notion d'obstacle à la continuité écologique et au débit à laisser à l'aval des ouvrages en rivière, qui n'autorisaient pas la construction de seuils ou barrages en lit mineur de cours d'eau classés au titre du 1° du I de l'article L. 214-17, atteignant ou dépassant le seuil d'autorisation du 2° de la rubrique 3.1.1.0. de la nomenclature annexée à l'article R. 214-1, ainsi que de tout autre ouvrage perturbant significativement la libre circulation des espèces biologiques vers les zones indispensables à leur reproduction, leur croissance, leur alimentation ou leur abri. Si, comme le soutient la société requérante, ces dispositions ont été annulées par le Conseil d'Etat dans sa décision n° 435026 du 15 février 2021, syndicat France hydro-électricité et autres, toutefois, l'arrêté attaqué n'est pas fondé sur le principe d'interdiction générale posé par ces dispositions, mais énonce précisément les motifs ayant conduit au rejet de la demande au regard des dispositions de l'article R. 214-109 dans leur rédaction antérieure, redevenue applicable du fait de l'annulation du 15 février 2021 susmentionnée. Par suite, ce moyen doit être écarté.

En ce qui concerne le bien-fondé des motifs fondant l'arrêté attaqué :

13. En premier lieu, aux termes de l'article R. 214-109 du code de l'environnement :  
« Constitue un obstacle à la continuité écologique, au sens du 1° du I de l'article L. 214-17 et de l'article R. 214-1, l'ouvrage entrant dans l'un des cas suivants :/ 1° Il ne permet pas la libre circulation des espèces biologiques, notamment parce qu'il perturbe significativement leur accès aux zones indispensables à leur reproduction, leur croissance, leur alimentation ou leur abri ;/ 2° Il empêche le bon déroulement du transport naturel des sédiments ;/ 3° Il interrompt les connexions latérales avec les réservoirs biologiques ;/ 4° Il affecte substantiellement l'hydrologie des réservoirs biologiques. ».

14. Il résulte tout d'abord de l'instruction, notamment des éléments contenus dans l'étude d'impact et des avis émis respectivement par l'agence française pour la biodiversité et par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, que l'installation projetée nécessitera la restauration et le nivellement du seuil existant, dont la côte actuelle est de 1 020,57 m GNF, pour atteindre la côte 1 020,60 m GNF, ainsi que la réhabilitation du canal de dérivation. En outre, une conduite forcée doit être réalisée ainsi qu'un canal de fuite et un bâtiment destiné à accueillir la turbine, en rive gauche. Le tronçon court-circuité, qui correspond à la partie du cours d'eau située entre la prise d'eau et sa restitution, d'une longueur d'environ 1 700 mètres, aura un débit réservé de 200 litres par seconde (l/s) du 1er août au 15 novembre, et de 140 l/s le reste de l'année. 55 % des débits naturels seront dérivés, le tronçon court-circuité se retrouvant en débit d'étiage pendant la majeure partie de l'année. Cette réduction du débit induira une baisse de la hauteur d'eau et de la vitesse d'écoulement, de nature à augmenter les risques d'ensablement et de colmatage, à réchauffer la température de l'eau et à entraîner une baisse de l'oxygénation, alors qu'un débit optimum se situerait, afin de satisfaire aux enjeux du réservoir biologique constitué par le cours d'eau, entre 250 à 280 l/s. Il en résulte que, contrairement à ce que soutient la société requérante, la mise en œuvre de l'installation projetée est de nature à conduire à une modification substantielle de l'hydrologie et

est ainsi contraire au classement de L'Ance-du-Sud dans la liste prévue par le 1° de l'article L. 214-17 du code de l'environnement, ainsi qu'aux prescriptions du 4° de l'article R. 214-109 du même code. Pour les mêmes motifs, contrairement à ce que soutient la société Usine Electrique de Malviala, l'aménagement projeté est de nature à compromettre l'objectif de qualité physico- chimique excellente de L'Ance-du-Sud.

15. Ensuite, si le projet de la société requérante prévoit effectivement la réalisation d'une échancrure calibrée située en rive gauche du seuil et destinée à permettre la montaison et la dévalaison des poissons, ainsi que la pose d'une prise d'eau ichtyocompatible, il ne résulte pas de l'instruction que ces seuls éléments seraient de nature à remédier aux difficultés de circulation des poissons, du fait de la baisse du niveau du cours d'eau sur le tronçon court-circuité. Dans ces conditions, la réalisation projetée constitue un obstacle à la continuité écologique, tel que défini par les dispositions précitées de l'article R. 214-109 du code de l'environnement.

16. En second et dernier lieu, aux termes de l'article L. 212-1 du code de l'environnement : « (...) III. - Chaque bassin ou groupement de bassins hydrographiques est doté d'un ou plusieurs schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux fixant les objectifs visés au IV du présent article et les orientations permettant de satisfaire aux principes prévus aux articles L. 211-1 et L. 430-1. Le schéma prend en compte l'évaluation, par zone géographique, du potentiel hydroélectrique établi en application du I de l'article 6 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité./ IV. Les objectifs de qualité et de quantité des eaux que fixent les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux correspondent :/ 1° Pour les eaux de surface, à l'exception des masses d'eau artificielles ou fortement modifiées par les activités humaines, à un bon état écologique et chimique (...)/ XI. - Les programmes et les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (...) ». L'article L. 212-3 du même code dispose : « Le schéma d'aménagement et de gestion des eaux institué pour un sous-bassin, pour un groupement de sous-bassins correspondant à une unité hydrographique cohérente ou pour un système aquifère fixe les objectifs généraux et les dispositions permettant de satisfaire aux principes énoncés aux articles L. 211-1 et L. 430-1 (...) ». En vertu de l'article L. 212-5-2 de ce code : « Lorsque le schéma a été approuvé et publié, le règlement et ses documents cartographiques sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de toute installation, ouvrage, travaux ou activité mentionnés à l'article L. 214-2 (...) ».

17. Il résulte tout d'abord de l'instruction que le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) du bassin versant du Haut-Allier a été approuvé par arrêté du 27 décembre 2016. Ce document consacre un chapitre à l'évaluation du potentiel hydroélectrique du bassin versant, et mentionne la présence de 19 installations hydroélectriques, dont 17 microcentrales, les deux centrales hydroélectriques les plus puissantes étant installées à Monistrol-d'Allier, l'une sur l'Allier et l'autre sur L'Ance-du-Sud, d'une puissance de 20 MW. Le potentiel hydroélectrique a été estimé par ce SAGE comme étant non mobilisable, s'agissant des cours d'eau classés en liste 1, et mobilisable sous conditions strictes, s'agissant notamment des cours d'eau classés en liste 2. La règle n° 2 du règlement de ce SAGE, adopté par le même arrêté, vise à la protection des zones humides, lesquelles contribuent au bon fonctionnement des cours d'eau et au maintien d'espèces aquatiques à haute valeur patrimoniale. Cette règle se réfère ainsi à une orientation fondamentale du schéma directeur d'aménagement de gestion des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne : « préserver et restaurer les zones humides », qui tend à éviter l'installation de projets de nature à impacter une zone humide. La disposition 8B-1 prévoit ainsi notamment que toute installation ou ouvrage entraînant la destruction de zones humides ou l'altération de leurs fonctionnalités ne peut être accepté que si le pétitionnaire compense la perte engendrée par la restauration de zones humides de valeur au moins équivalente sur le plan fonctionnel et de la qualité de la biodiversité, et de superficie au moins égale au double de celle qui a été détruite, et situées dans le bassin versant de la masse d'eau concernée par le projet. Ce SDAGE, approuvé en dernier lieu par arrêté préfectoral du 18 mars 2022, a également pour objectif de préserver la biodiversité aquatique, le sous-objectif 9B visant à assurer une gestion équilibrée des espèces patrimoniales inféodées aux milieux aquatiques et de leurs habitats, notamment la protection, la restauration et la gestion des habitats naturels des espèces patrimoniales en eau douce, parmi lesquelles

figurent notamment les écrevisses à pattes blanches. Le SAGE du bassin versant du Haut-Allier a décliné cet objectif par l'adoption de l'objectif 4 : « optimiser les fonctionnalités des écosystèmes aquatiques en faveur de la biodiversité » en visant à la préservation des espèces patrimoniales, dont l'écrevisse à pattes blanches.

18. Il résulte ensuite de l'instruction que pour émettre leur avis sur le projet porté par la société requérante, l'Agence française de la biodiversité et la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement ont pris en compte les incidences de ce projet sur la globalité du cours d'eau, et non sur la seule partie concernée par ledit projet. Il ne ressort pas, par ailleurs, des mentions figurant dans l'arrêté attaqué que la préfète de la Lozère n'aurait pas procédé à une telle analyse globale.

19. En outre, dès lors que L'Ance-du-Sud est en partie classé en liste 1, la mobilisation de son potentiel hydroélectrique est a priori exclue par le SAGE du bassin versant du Haut-Allier. Il ressort aussi de l'avis de l'agence française de la biodiversité que ce cours d'eau constitue un réservoir biologique et que, comme il a été dit plus haut, l'installation envisagée entraînera la dérivation de 55 % du débit naturel, le tronçon court-circuité se trouvant en débit d'étiage la plus grande partie de l'année. Ainsi, la réalisation d'un tel projet est de nature à modifier substantiellement l'hydrologie du cours d'eau, et à faire obstacle à la continuité écologique. Par suite, ce projet n'est pas conforme avec les objectifs précités du SAGE du bassin versant du Haut-Allier.

20. Par ailleurs, s'agissant des zones humides, l'étude d'impact fait état de la présence de plusieurs petites zones humides aux abords du projet et de l'existence de prairies mésophiles, dont aucune ne serait concernée par l'emprise de l'installation et de ses ouvrages annexes, et ajoute que les pâtures et prairies humides ont pour origine la présence de béalières sur la zone d'étude. Cette étude d'impact conclut certes à une incidence nulle du projet sur les zones humides. Il résulte toutefois de l'instruction que le diagnostic sur la flore énonce la présence d'habitats et de 11 espèces végétales caractéristiques des zones humides, parmi lesquels un étroit ourlet de hautes plantes herbacées typiques des zones humides, noté comme ayant un intérêt limité sur une grande partie de la zone d'étude du fait de sa surface réduite, mais étant néanmoins très utile à la faune humide et aquatique comme lui fournissant des abris, de l'ombre et de la nourriture. L'étude, qui fait également état du recensement global de 152 espèces floristiques lors de la reconnaissance de terrain réalisée en septembre 2017, admet que la période de réalisation de l'inventaire n'a certainement pas permis d'inventorier la totalité des végétaux. A cet égard, la société requérante ne peut se prévaloir utilement du jugement du tribunal du 28 février 2017 rejetant la requête formée contre l'autorisation accordée par le préfet de la Lozère pour la création d'une entreprise destinée à la production d'électricité à Ancelpont, sur le territoire de la commune de Saint-Symphorien, en l'absence en tout état de cause d'identité de lieu. Il résulte de l'ensemble de ces éléments que le caractère incomplet de l'étude d'impact sur la présence de zones humides ne permet pas de regarder le projet comme étant conforme à la règle n° 2 du SAGE du bassin versant du Haut-Allier.

21. Enfin, il résulte de l'instruction que le site prévu pour l'installation du tronçon court-circuité présente un potentiel d'accueil pour l'écrevisse à pattes blanches, dont la présence a été remarquée à deux kilomètres en aval de la zone d'étude, dans le site Natura 2000 « Gorges de l'Allier et affluents ». L'étude d'impact a estimé que leur présence était possible, les prospections ayant établi la présence de restes dans plusieurs épeintres de loutre au sein de la zone d'étude. Il résulte par ailleurs de l'instruction qu'aucune prospection nocturne destinée à recenser la présence de cette espèce n'a été menée, alors que seule une telle prospection est de nature à permettre son observation. Du fait de cette insuffisance, l'étude d'impact ne pouvait pas conclure avec certitude à un impact faible et modéré sur cette espèce vulnérable, au demeurant estimée en danger d'extinction depuis 2010 par l'Union internationale pour la conservation de la nature et classée comme espèce patrimoniale d'intérêt communautaire au sens de la directive du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, et protégée au niveau national et international. Il en résulte que le projet de la société requérante ne peut être regardé comme étant compatible avec le sous-objectif 9B du SDAGE du bassin Loire-Bretagne, visant à assurer une gestion équilibrée des espèces patrimoniales inféodées aux milieux aquatiques et de leurs habitats, notamment la protection, la restauration et la gestion des habitats naturels des espèces patrimoniales en eau douce.

22. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation de la société Usine électrique de Malviala doivent être rejetées.

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

23. 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 dans la présente instance la partie perdante, la somme demandée par la société Usine électrique de Malviala, au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

24. Il résulte de tout ce qui précède que la requête de la société Usine électrique de Malviala doit être rejetée.

#### DECIDE :

Article 1er : La requête de la société Usine électrique de Malviala est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à la société Usine électrique de Malviala, à la commune de Bel-Air-Val-D'Ance, à la ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et à la ministre de la transition énergétique.

Copie en sera adressée pour information au préfet de la Lozère.

Délibéré après l'audience du 24 mai 2022, à laquelle siégeaient :

M. Brossier, président,  
Mme Héry, première conseillère,

Mme Bala, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 7 juin 2022.

La rapporteure,  
F. HÉRY

Le président,  
J.B. BROSSIER

La greffière,  
E. NIVARD

La République mande et ordonne à la ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et à la ministre de la transition énergétique, en ce qui les concerne, et à tous huissiers à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

[RETOUR n°2000848](#)

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE TOULOUSE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N<sup>os</sup> 1904899, 1907399

---

GROUPEMENT DES PROPRIETAIRES FONCIERS  
DU RAZ, DE LA PLAINE, DE MARGOT ET DU CLOS  
DEL LONG

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

---

M. Antoine Leymarie  
Rapporteur

Le tribunal administratif de Toulouse

(6<sup>ème</sup> chambre)

---

M. Arnaud Mony  
Rapporteur public

---

Audience du 1<sup>er</sup> avril 2022  
Décision du 15 avril 2022

---

44-046-04  
C+

Vu la procédure suivante :

I. Sous le numéro 1904899, par une requête et un mémoire, enregistrés le 29 août 2019 et le 19 août 2020, le groupement des propriétaires fonciers du Raz, de la Plaine, de Margot et du Clos del Long demande au tribunal :

1<sup>o</sup>) d'annuler la décision du 11 juillet 2019 par laquelle le préfet de Tarn-et-Garonne a implicitement rejeté sa demande d'opposition cynégétique sur le territoire de l'association communale de chasse agréée (ACCA) de Feneyrols ;

2<sup>o</sup>) d'enjoindre au préfet de faire droit à leur demande d'opposition cynégétique dans un délai de deux mois, avec astreinte de 100 euros par jour de retard.

Il soutient que :

- son opposition cynégétique était recevable et fondée dès lors qu'il remplissait les critères exigés par le code de l'environnement ;
- le dernier alinéa de l'article L. 422-18 du code de l'environnement ne saurait être lu, à moins de méconnaître le principe général du droit d'égalité de traitement, comme imposant que les associations de propriétaires formant opposition après la constitution d'une association commune de chasse agréée (ACCA) justifient de l'étendue, de la durée et de la date d'entrée en jouissance de leurs droits avant la date de création de cette ACCA.

Par un mémoire en défense, enregistré le 28 mai 2020, le préfet de Tarn-et-Garonne conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que le groupement requérant ne disposait pas, à la date de création de l'association communale de chasse agréée de Féneyrols, du droit d'opposition cynégétique en l'absence de justification de l'étendue de ses droits sur les territoires dont il demande le retrait, alors qu'il avait cédé ses droits de chasse.

Par une intervention, enregistrée le 7 mai 2020, l'association communale de chasse agréée de Feneyrols, représentée par Me Lagier, demande que le tribunal rejette la requête et à ce qu'une somme de 2 500 euros soit mise à la charge du requérant sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est tardive ;
- aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Par ordonnance du 21 août 2020, la clôture d'instruction a été fixée au 23 octobre suivant.

II. Sous le numéro 1907399, par une requête et un mémoire, enregistrés le 20 décembre 2019 et le 19 août 2020, le groupement des propriétaires fonciers du Raz, de la Plaine, de Margot et du Clos del Long demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 17 septembre 2019 par laquelle le préfet de Tarn-et-Garonne a rejeté sa demande d'opposition cynégétique sur le territoire de l'association communale de chasse agréée (ACCA) de Feneyrols ;

2°) d'enjoindre au préfet de faire droit à leur demande d'opposition cynégétique dans un délai de deux mois, avec astreinte de 100 euros par jour de retard.

Il soutient que :

- son opposition cynégétique était recevable et fondée dès lors qu'il remplissait les critères exigés par le code de l'environnement ;
- le dernier alinéa de l'article L. 422-18 du code de l'environnement ne saurait être lu, à moins de méconnaître le principe général du droit d'égalité de traitement, comme imposant que les associations de propriétaires formant opposition après la constitution d'une association commune de chasse agréée (ACCA) justifient de l'étendue, de la durée et de la date d'entrée en jouissance de leurs droits avant la date de création de cette ACCA.

Par un mémoire en défense, enregistré le 28 mai 2020, le préfet de Tarn-et-Garonne conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- la requête est irrecevable dès lors que la décision du 17 septembre 2019 est confirmative de la décision implicite du 11 juillet 2019 ;
- aucun des moyens de la requête n'est fondé ;
- si le tribunal considérait le motif opposé comme illégal, il est sollicité une substitution de motifs dès lors que la même décision aurait été adoptée pour le motif tiré de ce que le groupement requérant ne disposait pas, à la date de création de l'association communale de chasse agréée de Féneyrols, du droit d'opposition cynégétique en l'absence de justification de l'étendue de ses droits sur les territoires dont il demande le retrait, alors qu'il avait cédé ses droits de chasse.

Par une intervention, enregistrée le 7 mai 2020, l'association communale de chasse agréée de Feneyrols, représentée par Me Lagier, demande que le tribunal rejette la requête et à ce qu'une somme de 2 500 euros soit mise à la charge du requérant sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est tardive ;
- aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Par ordonnance du 28 août 2020, la clôture d'instruction a été fixée au 23 octobre suivant.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- la loi n° 2019-773 du 24 juillet 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. Leymarie,
- les conclusions de M. Mony, rapporteur public,
- les observations de Mme Tezkratt et M. Payet, représentant le préfet de Tarn-et-Garonne.

Considérant ce qui suit :

1. L'association communale de chasse (ACCA) de Feneyrols, créée le 24 octobre 2014, a été agréée par arrêté du préfet de Tarn-et-Garonne du 8 décembre 2014. Le 16 février 2019, le groupement des propriétaires fonciers du Raz, de la Plaine, de Margot et du Clos del Long a déposé une demande d'opposition cynégétique concernant des terrains situés sur le territoire de la commune de Feneyrols et concernant le territoire d'action de l'ACCA de Feneyrols. Cette demande a été reçue le 11 mars 2019 par le préfet de Tarn-et-Garonne qui l'a implicitement rejetée à l'expiration d'un délai de quatre mois. Par sa requête enregistrée sous le n°1904899, le groupement requérant demande l'annulation de cette décision implicite. Le 17 septembre 2019, le préfet de Tarn-et-Garonne a expressément rejeté cette demande. Le groupement requérant a formé un recours gracieux contre cette décision, reçu le 4 octobre 2019, qui a été implicitement rejeté. Il demande, par sa requête enregistrée sous le n°1907399, l'annulation de la décision du 17 septembre 2019.
2. Les requêtes n°s 1904899 et 1907399 concernent la même opposition cynégétique, présentent à juger des questions semblables et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour y statuer par un jugement commun.

Sur l'intervention de l'association communale de chasse agréée de Feneyrols dans les deux requêtes :

3. L'association communale de chasse agréée de Feneyrols a intérêt au maintien des décisions attaquées. Ainsi son intervention est recevable.

Sur les fins de non-recevoir opposées :

4. L'association communale de chasse agréée de Feneyrols soutient que les conclusions à fin d'annulation de la décision du 17 septembre 2019 serait tardives. Toutefois, le groupement requérant a formé un recours gracieux contre cette décision qui a été reçu le 4 octobre 2019 et qui a été implicitement rejeté. Sa requête introductive d'instance, enregistrée le 20 décembre 2019, n'était par suite par tardive et la fin de non-recevoir opposée doit être écartée.

5. Lorsqu'un requérant conteste, dans les délais de recours, une décision implicite de rejet et une décision expresse de rejet intervenue postérieurement, ses conclusions doivent être regardées comme dirigées uniquement contre la seconde décision, qui s'est substituée à la première.
6. Le groupement requérant a contesté la décision implicite du 11 juillet 2019 par une requête enregistrée le 29 août 2019, contestée dans l'instance n°1904899. La décision expresse du 17 septembre 2019, contestée dans l'instance n°1907399, s'est substituée à la décision du 11 juillet 2019 et ne serait par suite être regardée comme confirmative. Par suite, la fin de non-recevoir opposée par le préfet de Tarn-et-Garonne doit être écartée.

#### Sur l'étendue du litige :

7. En application des principes rappelés au point 5, les conclusions à fin d'annulation présentées dans la requête n°1904899 dirigées contre la décision implicite du 11 juillet 2019 doivent être regardées comme dirigées contre la décision expresse du 17 septembre 2019.

#### Sur les conclusions à fin d'annulation communes aux deux requêtes :

8. Aux termes de l'article L. 422-10 du code de l'environnement : « *L'association communale est constituée sur les terrains autres que ceux : / (...) 3° Ayant fait l'objet de l'opposition des propriétaires ou détenteurs de droits de chasse sur des superficies d'un seul tenant supérieures aux superficies minimales mentionnées à l'article L. 422-13 (...)* ». Aux termes de l'article L. 422-13 du même code : « *I.- Pour être recevable, l'opposition des propriétaires ou détenteurs de droits de chasse mentionnés au 3° de l'article L. 422-10 doit porter sur des terrains d'un seul tenant et d'une superficie minimum de vingt hectares. / (...) / V.- Des arrêtés pris, par département, dans les conditions prévues à l'article L. 422-6 peuvent augmenter les superficies minimales ainsi définies. (...)* ». Aux termes de l'article L. 422-18 dudit code dans sa rédaction issue de la loi du 24 juillet 2019 : « *L'opposition formulée en application du 3° ou du 5° de l'article L. 422-10 prend effet à l'expiration de la période de cinq ans en cours, sous réserve d'avoir été notifiée six mois avant le terme de cette période. A défaut, elle prend effet à l'expiration de la période suivante. La personne qui la formule la notifie au président de la fédération départementale des chasseurs. / (...) Le droit d'opposition mentionné au premier alinéa du présent article est réservé aux propriétaires et aux associations de propriétaires ayant une existence reconnue lors de la création de l'association.* » Aux termes de l'article R. 422-52 de ce code dans sa rédaction alors en vigueur : « *L'opposition mentionnée à l'article L. 422-18 est formulée par les personnes mentionnées aux 3° et 5° de l'article L. 422-10, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. A l'appui de leur demande, celles-ci joignent les justificatifs mentionnés au premier alinéa de l'article R. 422-24 (...)* ». Aux termes du premier alinéa de ce dernier article : « *A l'appui de leur opposition, les personnes mentionnées aux 3° et 5° de l'article L. 422-10 doivent joindre toute justification pour la détermination tant de la surface du territoire intéressé que des droits de propriété dont il est l'objet* ».
9. Il résulte de l'article L. 422-18 du code de l'environnement dans sa rédaction issue de la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 que, outre les personnes propriétaires d'un terrain ou détenteurs des droits de chasse d'une superficie d'un seul tenant supérieure au seuil résultant de l'article L. 422-13 de ce code, seules les associations de propriétaires ayant une existence reconnue à la date de création de l'association communale de chasse agréée disposent du droit de s'en retirer, à condition de réunir des terrains représentant une superficie totale remplissant la condition prévue à l'article L. 422-13, les associations comparables créées postérieurement à cette date étant privées de ce droit même lorsqu'elles réunissent des terrains représentant une superficie totale remplissant la condition prévue à l'article L. 422-13.
10. D'une part, il ressort des pièces du dossier que le groupement requérant a été créé le 1<sup>er</sup> décembre 2012, création déclarée en préfecture qui a donné lieu à la remise d'un récépissé le

18 décembre 2012. Par suite, le requérant est fondé à soutenir que la décision en litige est entachée d'erreur de fait dès lors que pour rejeter la demande d'opposition cynégétique elle s'est fondée, comme le préfet l'admet en défense, sur l'inexistence légale du groupement à la date de création de l'ACCA, soit le 8 décembre 2014.

11. D'autre part, le préfet de Tarn-et-Garonne fait valoir dans son mémoire en défense que sa décision est légalement justifiée par le motif tiré de ce que le groupement requérant n'était pas, lors de la constitution de l'ACCA, en droit de s'opposer à l'inclusion de parcelles dans le territoire de cette association communale puisqu'il ne disposait alors pas de ses droits de chasse en raison d'une location conclue avec l'association Chasse du Vautrait Le Raz. Toutefois, les dispositions du dernier alinéa de l'article L. 422-18 précité, issues de la loi du 24 juillet 2019, qui visent à prévenir le morcellement et le rétrécissement des territoires de chasse des associations communales et assurer ainsi la stabilité et la viabilité de ces territoires, ne privent du droit de se retirer de l'ACCA que les associations de propriétaires constituées après la création de celle-ci. Ainsi, la circonstance, à la supposer même établie, qu'à la date de création de l'ACCA, le groupement de propriétaires requérant ne disposait pas du droit d'opposition est sans incidence, l'existence de ce droit d'opposition, ouvert aux propriétaires ou détenteurs de chasse par le 3° de l'article L. 422-10 précité, devant s'apprécier à la date à laquelle il est statué sur la demande d'opposition cynégétique. Par suite, ce motif n'est pas de nature à fonder légalement la décision en litige.
12. Il résulte de ce qui précède que le groupement requérant est fondé à solliciter l'annulation de la décision du 17 septembre 2019.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

13. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 422-18 dans sa rédaction issue de la loi du 24 juillet 2019 : *« L'opposition formulée en application du 3° ou du 5° de l'article L. 422-10 prend effet à l'expiration de la période de cinq ans en cours, sous réserve d'avoir été notifiée six mois avant le terme de cette période. A défaut, elle prend effet à l'expiration de la période suivante. La personne qui la formule la notifie au président de la fédération départementale des chasseurs. »*.
14. L'exécution du présent jugement implique nécessairement que le président de la fédération départementale des chasseurs de Tarn-et-Garonne, désormais compétent en application des dispositions citées au point précédent en lieu et place du préfet, fasse droit à la demande d'opposition cynégétique déposée le 16 février 2019 par le groupement des propriétaires fonciers du Raz, de la Plaine, de Margot et du Clos del Long. Il y a lieu de lui prescrire d'édicter une décision en ce sens dans un délai de deux mois à compter la notification du présent jugement. Il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les conclusions au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

15. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge du groupement requérant, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que l'association communale de chasse agréée de Feneyrols demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

## DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : L'intervention de l'association communale de chasse agréée de Feneyrols est admise.

Article 2 : La décision du préfet de Tarn-et-Garonne 17 septembre 2019 est annulée.

Article 3 : Il est enjoint au président de la fédération départementale des chasseurs de Tarn-et-Garonne de faire droit à la demande d'opposition cynégétique déposée le 16 février 2019 par le groupement des propriétaires fonciers du Raz, de la Plaine, de Margot et du Clos del Long dans un délai de deux mois à compter la notification du présent jugement.

Article 4 : Les conclusions de l'association communale de chasse agréée de Feneyrols sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

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

Article 6 : Le présent jugement sera notifié au groupement des propriétaires fonciers du Raz, de la Plaine, de Margot et du Clos del Long, à la ministre de la transition écologique, à l'association communale de chasse agréée de Feneyrols et au président de la fédération départementale des chasseurs de Tarn-et-Garonne.

Copie en sera adressée au préfet de Tarn-et-Garonne.

Délibéré après l'audience du 1<sup>er</sup> avril 2022, à laquelle siégeaient :

M. Bentolila, président,  
Mme Matteaccioli, conseillère,  
M. Leymarie, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 15 avril 2022.

Le rapporteur,  
A. LEYMARIE

Le président,  
P. BENTOLILA

La greffière,  
B. RODRIGUEZ

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

Pour expédition conforme :  
La greffière en chef

[RETOUR n°1904899-1907399](#)

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE TOULOUSE

N° 2006025

M. JL. C.

Mme Lou David-Brochen  
Rapporteure

Mme Camille Chalbos  
Rapporteure publique

Audience du 19 avril 2022  
Décision du 3 mai 2022

48-01  
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Toulouse

(5<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 18 novembre 2020, M. JL. C. doit être regardé comme demandant au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 3 septembre 2020 par laquelle la commission de recours de l'invalidité a rejeté son recours administratif préalable obligatoire (RAPO) formé à l'encontre de la décision du 4 novembre 2019 par laquelle la ministre des armées a rejeté sa demande de révision pour aggravation de sa pension militaire d'invalidité (PMI) au titre de l'infirmité « *Disjonction acromio-claviculaire gauche. (...)* » et de réviser ses droits à PMI au titre de cette infirmité en la fixant au taux d'invalidité aggravé de 25 % à compter du 18 septembre 2017, date d'enregistrement de sa demande de pension ;

2°) de condamner l'Etat à lui verser une somme de 5 000 euros en réparation des préjudices subis.

Il soutient que :

- l'expertise médicale conduite par le Dr Dahan est irrégulière dès lors qu'elle n'a duré qu'une minute environ, que les opérations décrites n'ont pas été effectuées, qu'elle comprend une erreur sur sa taille et qu'il a conclu à un taux de 15 % en contradiction avec sa précédente expertise, qui le fixait à 20 % ;
- certaines pièces médicales importantes, soit les comptes rendus des précédentes expertises et celui du Dr Lopez du 8 juin 2017, n'ont pas été produites ni mentionnées dans son dossier médical ;
- l'avis du médecin chargé des pensions militaires d'invalidité n'est, à tort, pas daté ;
- la commission de réforme qui s'est réunie le 16 octobre 2019 n'était composée que de deux membres au lieu des trois requis par les textes en vigueur ;
- la décision attaquée de la commission de recours de l'invalidité ne mentionne ni la date de sa réunion, ni sa composition, ce qui l'entache d'irrégularité ;
- le taux d'invalidité lié à son infirmité à l'épaule gauche s'est aggravé, s'élevant désormais à 25 %, dès lors, en particulier, qu'il ne peut qu'augmenter avec l'âge et que son état de santé s'est fortement dégradé.

Par un mémoire en défense, enregistré le 30 mars 2021, la ministre des armées conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que :

- les conclusions de M. JL. C. tendant à l'annulation de la décision de la sous-direction des pensions sont irrecevables dès lors que celle prise sur son RAPO par la commission de recours de l'invalidité s'y est substituée ;
- ses conclusions indemnitaires sont elles aussi irrecevables, faute de liaison du contentieux sur cette demande ;
- sur le surplus des conclusions de la requête, aucun moyen invoqué n'est fondé.

Par une ordonnance du 3 mai 2021, la clôture de l'instruction a été fixée au 8 juin suivant.

Un mémoire, enregistré le 12 avril 2021, a été présenté pour M. JL. C. et n'a pas été communiqué.

Par une lettre du 15 avril 2022, une demande de production de pièces, soit de l'inventaire du dossier médical de M. JL. C. et du procès-verbal de la commission de réforme de l'invalidité, a été communiquée à la ministre des armées. Les pièces qu'elle a produites le 15 avril 2022, parmi lesquelles ne figuraient pas l'inventaire du dossier médical de l'intéressé ni d'autres pièces susceptibles d'en établir le contenu, n'ont pas été communiquées.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la défense ;
- le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- l'arrêté du 30 octobre 2019 relatif aux règles de fonctionnement de la commission de recours de l'invalidité et aux modalités d'examen des recours administratifs préalable obligatoires ;
- 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 David-Brochen ;
- et les conclusions de Mme Chalbos, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

8. M. Jean-Luc JL. C. s'est engagé dans l'armée de Terre le 13 septembre 1965 et y a exercé ses fonctions jusqu'à être radié des cadres le 1<sup>er</sup> juin 1982. Par un arrêté ministériel du 22 février 1983, une pension militaire d'invalidité (PMI) lui a été concédée, à compter du 1<sup>er</sup> juin 1982, au titre de l'infirmité « *Disjonction acromio-claviculaire gauche. (...)* » pensionnée au taux d'invalidité de 15 %, qui a ainsi été reconnue imputable à un accident de service survenu le 11 mars 1968. Les quatre premières demandes de révision de sa pension formée par M. JL. C., entre 2002 et 2009, pour aggravation de son infirmité ont toutes été rejetées. Par une nouvelle demande enregistrée le 18 septembre 2017, il a demandé la révision de sa pension pour aggravation de son infirmité à l'épaule gauche. Par une décision du 4 novembre 2019, la ministre des armées a rejeté cette demande au motif qu'aucune aggravation n'avait été constatée. L'intéressé a formé un RAPO à l'encontre de cette décision devant la commission de recours de l'invalidité qui, par une décision du 3 septembre 2020, l'a rejeté pour les mêmes motifs. Par la présente requête, M. JL. C. demande au tribunal, d'une part, d'annuler ces deux dernières décisions et de réviser ses droits à PMI en la fixant au taux d'invalidité aggravé de 25 %, et d'autre part, de condamner l'Etat à lui verser la somme de 5 000 euros en réparation des préjudices subis.

9. Aux termes de l'article R. 711-15 du code des pensions militaires d'invalidité : « *Dans un délai de quatre mois à compter de sa saisine, la commission notifie à l'intéressé a décision prise sur le recours, qui se substitue à la décision contestée. (...)* ». Conformément à ces dispositions, il y a lieu de regarder, ainsi qu'elles ont été visées, les conclusions en annulation formées par M. JL. C. à l'encontre des décisions de la ministre des armées et de la commission de recours de l'invalidité comme exclusivement dirigées contre la seconde, prise sur son RAPO, qui s'est substituée à la décision initiale de rejet de sa pension.

#### Sur la fin de non-recevoir opposée aux conclusions indemnitaires :

10. 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. (...)* ». Ainsi que le fait valoir la ministre en défense, M. JL. C. n'établit ni même n'allègue avoir saisi l'administration d'une demande d'indemnisation préalable. Ses conclusions indemnitaires n'étant, ainsi, pas liées, elles doivent être rejetées comme irrecevables sur le fondement des dispositions précitées.

#### Sur les conclusions aux fins d'annulation et de révision de ses droits à pension :

11. Lorsqu'il est saisi d'un litige en matière de pensions militaires d'invalidité, il appartient au juge administratif, en sa qualité de juge de plein contentieux, de se prononcer sur les droits de l'intéressé en tenant compte de l'ensemble des circonstances de fait qui résultent de l'instruction, et aussi, le cas échéant, d'apprécier, s'il est saisi de moyens en ce sens ou au vu de moyens d'ordre public, la régularité de la décision en litige.
12. D'une part, aux termes de l'article L. 151-5 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre : « *Les renseignements médicaux ou pièces médicales dont la production est indispensable pour l'examen des droits définis au présent livre sont communiqués sur leur demande aux services administratifs chargés de l'instruction des demandes de pension, de la liquidation et de la concession des pensions, dans des conditions de confidentialité et de respect du secret médical définies par décret en Conseil d'Etat. / Les pensionnés et les demandeurs de pension ont droit à obtenir communication des documents médicaux mentionnés au précédent alinéa ainsi que des documents les concernant établis dans le cadre de l'examen de leurs droits à pension.* ». Aux termes de l'article R. 151-4 du même code : « *Dès réception de la demande émanant de l'ancien militaire, le service désigné par le ministre chargé des anciens combattants et victimes de guerre réclame au corps ou service auquel a appartenu en dernier lieu le postulant, les états de ses services et tous les documents concernant les blessures, infirmités ou maladies qui motivent la demande de pension. / Ce service peut, en outre, correspondre avec les autorités civiles ou militaires en vue d'obtenir tous renseignements utiles à l'instruction de l'affaire.* ».
13. D'autre part, aux termes de l'article L. 154-1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre : « *Le titulaire d'une pension d'invalidité concédée à titre définitif peut en demander la révision en invoquant l'aggravation d'une ou plusieurs des infirmités en raison desquelles cette pension a été accordée. (...) / La pension ayant fait l'objet de la demande est révisée lorsque le pourcentage d'invalidité résultant de l'infirmité ou de l'ensemble des infirmités est reconnu supérieur de 10 points par rapport au pourcentage antérieur. / Toutefois, l'aggravation ne peut être prise en considération que si le supplément d'invalidité est exclusivement imputable aux blessures et aux maladies constitutives des infirmités pour lesquelles la pension a été accordée. (...)* ». Il résulte de ces dispositions que la pension

d'invalidité concédée à titre définitif dont la révision est demandée pour aggravation n'est susceptible d'être révisée que lorsque le pourcentage d'invalidité résultant de l'infirmité ou de l'ensemble des infirmités se trouve augmenté d'au moins dix points.

14. En l'espèce, M. JL. C. soutient que l'administration a omis, à tort, de verser certaines pièces médicales importantes à son dossier médical, tel qu'examiné par les services administratifs chargés de l'instruction de sa demande, et notamment les trois comptes rendus des expertises médicales rendues en 2010 et 2012 sur ses demandes antérieures de révision de sa pension. A cet égard, il résulte des dispositions précitées et combinées des articles L. 151-5 et R. 151-4 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre que, pour constituer le dossier médical du demandeur de pension, il appartient au service instructeur de la demande de solliciter du service auquel appartenait, en dernier lieu, le demandeur, tous documents concernant l'infirmité motivant la demande, ce dernier service étant alors tenu de communiquer au service instructeur les pièces et renseignements médicaux indispensables à son examen. Or il ressort des dispositions précitées de l'article L. 154-1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre que l'examen d'une demande de révision de PMI pour aggravation requiert que l'administration compare le taux d'invalidité de l'infirmité auquel la pension a été, en dernier lieu, concédée au demandeur avec celui prévalant à la date de la demande de révision de cette pension. Dans ces conditions, les rapports d'expertise rendus dans le cadre de l'instruction des demandes antérieures de révision de la pension de M. JL. C. pour aggravation, soit ceux rendus par le Dr Larzac le 24 février 2010, par le Dr Dahan le 6 mars 2012 et par le Dr Bismuth le 14 novembre 2012, en ce qu'ils sont susceptibles d'éclairer le service instructeur sur l'évolution de l'infirmité en cause, doivent être regardés comme indispensables à l'examen de la demande de révision litigieuse. Dès lors que la ministre des armées, à qui a pourtant été formée en ce sens une demande de production de pièces, n'établit ni même n'allègue que ces pièces médicales auraient été versées au dossier médical soumis au service chargé de l'instruction de la demande litigieuse, le vice de procédure allégué par M. JL. C. doit être accueilli, alors qu'il l'a privé de la garantie que constitue un examen éclairé de sa situation médicale et de l'évolution de son infirmité.
15. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête, que la décision de la commission de recours de l'invalidité du 3 septembre 2020 doit être annulée. Une telle annulation, si elle n'implique pas de faire droit à la révision de sa pension sollicitée par l'intéressé, implique nécessairement que la ministre des armées réexamine la demande de M. JL. C..

#### DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La décision du 3 septembre 2020 par laquelle la commission de recours de l'invalidité a rejeté la demande de M. JL. C. tendant à la révision de sa pension militaire d'invalidité pour aggravation de son infirmité doit être annulée.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. Jean-Luc JL. C. et à la ministre des armées.

Délibéré après l'audience du 19 avril 2022, à laquelle siégeaient :

M. Gouès, président,  
Mme Nègre-Le Guillou, première conseillère,  
Mme David-Brochen, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 3 mai 2022.

La rapporteure,  
L. DAVID-BROCHEN

Le président,  
S. GOUËS

La greffière,  
M. BÉNAZET

La République mande et ordonne à la ministre des armées, en ce qui la concerne, ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme :  
La greffière en chef

[RETOUR n°2006025](#)

M. KB.

AB  
Président-rapporteur

CD  
Rapporteuse publique

Audience du 3 janvier 2022  
Décision du 4 janvier 2022

49-05  
C+

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Toulouse,

(4<sup>ème</sup> Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 15 décembre 2021, M. KB., représenté par Me Pachot, demande au tribunal d'annuler l'arrêté du 18 novembre 2021 par lequel le ministre de l'intérieur a, sur le fondement des articles L. 228-1 à L. 228-7 du code de la sécurité intérieure, prononcé à son encontre une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance.

Il soutient que :

- il appartiendra au tribunal de s'assurer que l'original de l'acte attaqué comporte la signature et l'identité du délégataire et que celui-ci bénéficiait d'une délégation de signature ;
- la décision attaquée est insuffisamment motivée en méconnaissance de l'article L. 228-6 du code de la sécurité intérieure ; elle souffre ainsi d'insuffisance de motifs au regard des faits énoncés, et, qui plus est, ne tient pas compte des obligations déjà prescrites par l'autorité judiciaire, de sorte que le ministre n'a pas procédé au contrôle de nécessité et de proportionnalité prévu par ce même article ;
- l'arrêté attaqué est entaché d'erreurs de fait et d'une erreur manifeste d'appréciation ; en effet, le ministre se contente de lister une série de faits dont un grand nombre ne sont pas démontrés, et dont certains constituent des condamnations pénales prononcées par le tribunal des enfants de Toulouse ; ces faits correspondent à des délits de droit commun commis alors qu'il était mineur et souffrait d'une schizophrénie diagnostiquée tardivement et dont la prise en charge médicale a permis une stabilisation de son état ; les faits en cause ne permettent pas de retenir l'existence d'une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics en relation avec la commission d'actes de terrorisme ; en ce qui concerne le motif tenant au soutien ou à l'adhésion à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes, si le ministre de l'intérieur liste un certain nombre d'évènements, qui seraient survenus entre le 15 mars et le 12 avril 2021, il ne démontre pas l'existence d'une construction intellectuelle consciente quant à de telles manifestations alors que le requérant n'a jamais été poursuivi ni condamné à cet égard, les propos tenus devant le juge des enfants ne pouvant caractériser de tels actes ; en tout état de cause, ces propos ont été tenus sur une période très courte au cours de laquelle sa pathologie psychiatrique n'avait pas fait l'objet d'un diagnostic définitif ;
- le ministre n'a pas pris en considération le caractère nécessaire et proportionné de la mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance au regard des obligations déjà prescrites par l'autorité judiciaire, ainsi que le prévoient les dispositions de l'article L. 228-6 du code de la sécurité intérieure.

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 décembre 2021, le ministre de l'intérieur et conclut au rejet de la requête.

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

Par un mémoire complémentaire, enregistré le 27 décembre 2021 et qui n'a pas été communiqué en application de l'article L. 773-9 du code de justice administrative, le ministre de l'intérieur communique au tribunal la décision originale signée.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de la santé publique ;
- 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 AB,
- les conclusions de CD, rapporteure publique,
- et les observations de Me Pachot, représentant M. KB..

Considérant ce qui suit :

1. M. KB., né le 16 juillet 2003, de nationalités française et algérienne, incarcéré en dernier lieu au sein de de la maison d'arrêt de Toulouse-Seysses, a fait l'objet à sa sortie de détention d'un arrêté du ministre de l'intérieur en date du 18 novembre 2021, notifié le 24 novembre courant, portant mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance, pour une période de trois mois. Cette mesure lui fait interdiction, sauf autorisation écrite, de se déplacer en dehors du territoire de la commune de Toulouse sans avoir obtenu un sauf-conduit, l'oblige à se présenter une fois par jour au commissariat de Toulouse, à confirmer et justifier de son lieu d'habitation auprès du commissariat de Toulouse dans un délai de 24 heures à compter de la notification de l'arrêté et à déclarer tout changement d'adresse ultérieur au plus tard lors de sa première présentation suivant ce changement. Par la présente requête, M. KB. demande l'annulation de cet arrêté du 18 novembre 2021.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Aux termes de l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure : « *Aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme, toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et qui soit entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, soit soutient, diffuse, lorsque cette diffusion s'accompagne d'une manifestation d'adhésion à l'idéologie exprimée, ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes peut se voir prescrire par le ministre de l'Intérieur les obligations prévues au présent chapitre.* » Aux termes de l'article L. 228-2 du même code, dans sa rédaction issue de la loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement : « *Le*

*ministre de l'intérieur peut, après en avoir informé le procureur de la République antiterroriste et le procureur de la République territorialement compétent, faire obligation à la personne mentionnée à l'article [L. 228-1](#) de : / 1° Ne pas se déplacer à l'extérieur d'un périmètre géographique déterminé, qui ne peut être inférieur au territoire de la commune. La délimitation de ce périmètre permet à l'intéressé de poursuivre une vie familiale et professionnelle et s'étend, le cas échéant, aux territoires d'autres communes ou d'autres départements que ceux de son lieu habituel de résidence ; / 2° Se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, dans la limite d'une fois par jour, en précisant si cette obligation s'applique les dimanches et jours fériés ou chômés ; / 3° Déclarer et justifier de son lieu d'habitation ainsi que de tout changement de lieu d'habitation. (...) / Les obligations prévues aux 1° à 3° du présent article sont prononcées pour une durée maximale de trois mois à compter de la notification de la décision du ministre. Elles peuvent être renouvelées par décision motivée, pour une durée maximale de trois mois, lorsque les conditions prévues à l'article [L. 228-1](#) continuent d'être réunies. Au-delà d'une durée cumulée de six mois, chaque renouvellement est subordonné à l'existence d'éléments nouveaux ou complémentaires. La durée totale cumulée des obligations prévues aux 1° à 3° du présent article ne peut excéder douze mois. Les mesures sont levées dès que les conditions prévues à l'article [L. 228-1](#) ne sont plus satisfaites (...) / La personne soumise aux obligations prévues aux 1° à 3° du présent article peut, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision (...) demander au tribunal administratif l'annulation de cette décision. Le tribunal administratif statue dans un délai de quinze jours à compter de sa saisine. Ces recours, dont les modalités sont fixées au chapitre III ter du titre VII du livre VII du code de justice administrative, s'exercent sans préjudice des procédures prévues au huitième alinéa du présent article ainsi qu'aux articles [L. 521-1](#) et [L. 521-2](#) du même code ».*

En ce qui concerne la compétence de l'auteur de l'acte :

3. 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. / Toutefois, les décisions fondées sur des motifs en lien avec la prévention d'actes de terrorisme sont prises dans des conditions qui préservent l'anonymat de leur signataire. Seule une ampliation de cette décision peut être notifiée à la personne concernée ou communiquée à des tiers, l'original signé, qui seul fait apparaître les nom, prénom et qualité du signataire, étant conservé par l'administration.* »

4. Aux termes de l'article [L. 5](#) du code de justice administrative : « *L'instruction des affaires est contradictoire. Les exigences de la contradiction sont adaptées à celles de l'urgence, du secret de la défense nationale et de la protection de la sécurité des personnes.* » Et selon les termes de l'article [L. 773-9](#) du même code : « *Les exigences de la contradiction mentionnées à l'article [L. 5](#) sont adaptées à celles de la protection de la sécurité des auteurs des décisions mentionnées au second alinéa de l'article [L. 212-1](#) du code des relations entre le public et l'administration. / Lorsque dans le cadre d'un recours contre l'une de ces décisions, le moyen tiré de la méconnaissance des formalités prescrites par le même article [L. 212-1](#) ou de l'incompétence de l'auteur de l'acte est invoqué par le requérant ou si le juge entend relever d'office ce dernier moyen, l'original de la décision ainsi que la justification de la compétence du signataire sont communiqués par l'administration à la juridiction qui statue sans soumettre les éléments qui lui ont été communiqués au débat contradictoire ni indiquer l'identité du signataire dans sa décision.* »

5. Les décisions prises sur le fondement de l'article [L. 228-2](#) du code de la sécurité intérieure constituent des décisions fondées sur des motifs en lien avec la prévention d'actes de terrorisme. Dès lors, seule une ampliation de telles décisions peut être notifiée à la personne concernée et, en cas de litige portant sur le respect des formalités prescrites par l'article [L. 212-1](#) du code des relations entre le public et l'administration, l'original conservé par l'administration est soumis au contrôle du juge administratif, sans être versé au débat contradictoire.

6. Il ressort de l'ampliatif de l'exemplaire original de l'arrêté attaqué, produit par mémoire distinct en défense, qui porte les nom, prénom, qualité et signature de son auteur, régulièrement habilité à cet effet, et qui, en application des dispositions précitées, n'a pas été communiqué au requérant, que cet arrêté satisfait aux dispositions de l'article [L. 212-1](#) du code des relations entre le public et l'administration.

En ce qui concerne le moyen tiré du défaut de motivation :

7. Aux termes de l'article L. 228-6 du code de la sécurité intérieure : « *Les décisions du ministre de l'intérieur prises en application des articles L. 228-2 à L. 228-5 sont écrites et motivées. La définition des obligations prononcées sur le fondement de ces articles tient compte, dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité, des obligations déjà prescrites par l'autorité judiciaire. A l'exception des mesures prises sur le fondement de l'article L. 228-3, le ministre de l'intérieur ou son représentant met la personne concernée en mesure de lui présenter ses observations dans un délai maximal de huit jours à compter de la notification de la décision.* »

8. L'arrêté du 18 novembre 2021 vise les textes dont il fait application et comporte l'ensemble des considérations de fait qui en constituent le fondement. Il précise notamment, de manière particulièrement détaillée, les éléments de fait qui ont permis de regarder M. KB. comme relevant de l'article L. 228-1 précité du code de la sécurité intérieure au regard des conditions que ces dispositions prévoient. La circonstance alléguée selon laquelle cet arrêté ne tiendrait pas compte des obligations déjà prescrites par l'autorité judiciaire en méconnaissance des dispositions du deuxième alinéa de ce même article, qui relève de la contestation du bien-fondé de la mesure elle-même, est sans incidence sur la régularité formelle de l'acte attaqué. Par suite, le moyen tiré de l'insuffisance de motivation, qui ne se confond pas avec le bien-fondé des motifs de la décision, doit être écarté.

En ce qui concerne le moyen tiré de l'erreur de fait et de l'erreur d'appréciation :

9. Il résulte des dispositions précitées de l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure que les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance prévues aux articles suivants, dont celles de l'article L. 228-2, doivent être prises aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme et sont subordonnées à deux conditions cumulatives, la première tenant à la menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics résultant du comportement de l'intéressé, la seconde aux relations qu'il entretient avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme ou, de façon alternative, au soutien, à la diffusion ou à l'adhésion à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes. L'existence d'une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics peut être regardée comme remplie même si la personne mise en cause ne s'est rendue coupable d'aucune infraction en lien avec le terrorisme.

10. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier, notamment de l'extrait de casier judiciaire de M. KB. produit par l'intéressé lui-même et de la note blanche de renseignements, précise et circonstanciée, qui a été versée au contradictoire par le ministre de l'intérieur et dont la teneur n'est pas sérieusement contestée, que M. KB. est connu des services de police depuis 2017, soit depuis l'âge de quatorze ans, notamment pour des faits répétés de violence aggravée par l'usage ou la menace d'une arme, de menace de mort avec ordre de remplir une condition, de vol, ainsi que d'outrage réitéré à une personne dépositaire de l'autorité publique, ainsi que de vol et de détention de stupéfiants. Il s'est également illustré lors de l'audience du tribunal pour enfants du 25 mars 2021 où il comparaisait et au cours de laquelle il a proféré des menaces de crimes et d'attentats devant l'institution judiciaire. Il a fait l'objet de plusieurs condamnations, entre le mois de juin 2019 et le mois de juillet 2021, à des peines d'emprisonnement respectivement de deux mois, douze mois puis dix mois, prononcées par le tribunal pour enfants près le tribunal judiciaire de Toulouse, à raison des faits précédemment rappelés, et il a été incarcéré à plusieurs reprises, principalement au sein de l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Lavaur, en exécution de ces condamnations pénales, compte tenu notamment de son comportement qui a entraîné la révocation partielle des sursis probatoires dont il avait pu bénéficier pour une partie de ces peines. En détention, il s'est également fait remarquer par ses violences et ses menaces répétées à l'encontre des personnels pénitentiaires ainsi que d'un codétenu, ce qui lui a notamment valu cinquante-quatre jours de cellule disciplinaire au total, entre les mois de mars et juillet 2021. La dernière condamnation dont il a fait l'objet a été prononcée le 8 juillet 2021 par le tribunal judiciaire de Toulouse, qui l'a condamné à dix mois d'emprisonnement dont cinq avec sursis probatoire de deux ans, au regard des faits précisément commis lors de sa dernière période de détention au sein de l'établissement

pénitentiaire pour mineurs de Lavaur, pour menace réitérée de crime contre les personnes, outrage et violence sur une personne dépositaire de l'autorité publique sans incapacité en récidive et à deux reprises. Le 29 juillet 2021, compte tenu de sa majorité, il a été transféré à la maison d'arrêt de Seysses, affecté au service médico-psychologique régional (SMPR) puis, le 14 septembre 2021, à l'unité hospitalière spécialement aménagée (UHSA) de Toulouse. Si l'intéressé se prévaut de ce que les infractions qui lui sont imputées auraient été commises alors qu'il était mineur et de ce qu'il souffre d'une pathologie schizophrénique diagnostiquée tardivement dont la prise en charge médicale permettrait, désormais, une stabilisation de son état, il ressort toutefois des pièces du dossier, d'une part, que l'expertise judiciaire réalisée le 13 décembre 2019 par le docteur B. a expressément posé que l'intéressé n'était pas atteint de trouble de nature psychotique ou affectant son rapport à la réalité en précisant que "ses troubles s'inscrivent dans des registres de comportement et de caractère qui laissent le risque d'un trouble de la personnalité" et a conclu à l'absence de pathologie mentale évolutive. L'intéressé a d'ailleurs été regardé comme responsable de ses actes au titre des différentes condamnations pénales prononcées par le tribunal pour enfants de Toulouse. D'autre part, et par une ordonnance du 3 décembre 2021 postérieure à l'arrêté attaqué mais qui s'appuie sur des éléments de fait - notamment médicaux - antérieurs à celui-ci, le juge des libertés et de la détention du tribunal judiciaire de Toulouse a rejeté sa dernière demande de mainlevée des mesures de soins psychiatriques dont il fait l'objet dans le cadre d'un programme de soins défini, en dernier lieu, par arrêté du préfet de la Haute-Garonne en date du 24 novembre 2021 pris sur le fondement des dispositions des articles L. 3211-12-1 et suivants du code de la santé publique. Dans ces conditions, le ministre a pu estimer à bon droit qu'au regard de l'ensemble des infractions commises par M. KB., telles que précédemment rappelées, et compte tenu de leur caractère récent, grave et répété, s'agissant, en particulier, des violences et menaces proférées y compris devant l'autorité judiciaire, il existe des raisons sérieuses de penser que le comportement de l'intéressé constitue une menace réelle et actuelle d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics.

11. En second lieu, il ressort également des pièces du dossier que M. KB. a récemment et à plusieurs reprises, proféré des menaces de mort tant à l'encontre des personnels pénitentiaires que devant l'institution judiciaire, en tenant des propos faisant publiquement l'apologie d'actes de terrorisme et en se référant explicitement aux attentats commis par Mohamed Merah. Il a ainsi menacé les surveillants du centre pénitentiaire de Lavaur, le 15 mars 2021, en ces termes : « Allah va brûler ta maison et ta famille. Je vais te tuer sale mécréant. Tu fais partie du triangle », propos qu'il a réitérés en des termes similaires, les 29 mars et 3 avril 2021. Il a également affirmé publiquement, lors de l'audience du 25 mars 2021 du tribunal pour enfants de Toulouse devant lequel il comparaisait, qu'« il fallait des kallah un peu, ça manque de style. Attentats, Merah, sauvagerie, que des attentats, je vais être à fond de ça (...) Je vais être meurtrier number one en France, 11-43, je vais aller à Marseille, des coups de kalachnikov, je vais vous lever comme des fourmis, comme des putains de fourmis. Ce que je dis, je suis très conscient de faire les choses ». Enfin, il ressort également des dépôts de plainte figurant au dossier que, le 10 avril 2021, l'intéressé a déclaré aux surveillants pénitentiaires, à l'ouverture puis à la fermeture de sa cellule : « je vais faire une dinguerie comme Mohamed Merah, dehors bande de mécréants », et « Je vais en tuer un avant de partir ! Vous êtes des mécréants et sur le Coran, je vais m'occuper d'un ou plusieurs d'entre vous ». M. KB., qui conteste les griefs ainsi retenus à son encontre par le ministre de l'intérieur pour caractériser son soutien et son adhésion à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes, se borne toutefois à invoquer le caractère ponctuel des propos relatés et le fait qu'il était atteint d'une pathologie psychiatrique alors non correctement traitée. Ce faisant, outre ce qui a été exposé au point précédent s'agissant de son état de santé, l'intéressé ne conteste ni la matérialité, ni la réitération ni même la nature et la portée des menaces et propos ainsi proférés au cours des mois de mars et d'avril 2021, non plus que leur manifestation publique, en particulier devant les institutions judiciaires, alors, d'une part, qu'ils révèlent un soutien ou une adhésion à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes et, d'autre part, que M. KB. n'a pas entendu davantage les remettre en cause depuis, quand bien même il indique que son état de santé serait désormais stabilisé.

12. Il suit de là que non seulement le comportement de M. KB. doit être regardé comme constituant une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics mais qu'il soutient et adhère également à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes. Le ministre de

l'intérieur a pu, en conséquence, au vu des éléments suffisamment probants dont il avait connaissance et notamment de la note des services de renseignements précitée ainsi que des éléments des procédures judiciaire et pénitentiaire, édicter les mesures prévues par les articles L. 228-1 et suivants du code de la sécurité intérieure sans entacher l'arrêté litigieux ni d'erreur de fait ni d'erreur d'appréciation.

En ce qui concerne le moyen tiré de l'erreur de droit :

13. Aux termes de l'article L. 228-6 du code de la sécurité intérieure, dans sa rédaction issue de la loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 : « *Les décisions du ministre de l'intérieur prises en application des articles L. 228-2 à L. 228-5 sont écrites et motivées. La définition des obligations prononcées sur le fondement de ces articles tient compte, dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité, des obligations déjà prescrites par l'autorité judiciaire (...)* ». Il résulte de ces dispositions, qui permettent l'édiction cumulée des obligations prononcées au titre des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance par l'autorité administrative et de celles éventuellement prescrites par l'autorité judiciaire, que les obligations définies par l'autorité administrative doivent être nécessaires et proportionnées aux buts qu'elles poursuivent compte tenu des obligations de même nature et poursuivant le même objectif *visant à prévenir la commission d'actes de terrorisme* qui auraient déjà été prescrites par l'autorité judiciaire.

14. M. KB. paraît soulever un moyen tiré de ce que le préfet n'aurait pas tenu compte des obligations déjà prescrites par l'autorité judiciaire et aurait ainsi méconnu les principes de nécessité et de proportionnalité rappelés par les dispositions précitées de l'article L. 228-6 du code de la sécurité intérieure. Il ressort des pièces du dossier qu'en application notamment des jugements du tribunal pour enfants de Toulouse en date, respectivement, des 8 juillet et 9 septembre 2021, M. KB. est actuellement astreint par l'autorité judiciaire à un sursis probatoire d'une durée de deux ans, au titre des condamnations prononcées à son encontre, avec obligations de répondre aux convocations du juge de l'application des peines, de recevoir les visites du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP), de prévenir le SPIP de ses changements d'emploi, d'adresse et de tout déplacement d'une durée supérieure à quinze jours, d'obtenir l'autorisation du juge d'application des peines pour tout changement d'emploi ou de résidence qui serait de nature à faire obstacle à l'exécution de ses obligations, d'informer le juge préalablement à tout voyage à l'étranger ainsi qu'à une obligation de soins, même sous le régime de l'hospitalisation. Il est également astreint à un travail d'intérêt général de soixante-dix heures à réaliser dans les dix-huit mois de sa condamnation prononcée par le jugement du 9 septembre 2021. Les obligations définies par l'arrêté en litige pour une période de trois mois, sur le fondement des articles L. 228-2 à L. 228-5 du code de la sécurité intérieure, telles qu'elles ont été précédemment rappelées au point 1, l'ont été aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme, de sorte qu'elles ne sont ni de même nature ni de même portée et ne poursuivent pas le même objectif que les obligations prescrites, en l'espèce, par l'autorité judiciaire à M. KB., en matière d'insertion, de probation et de soins, quand bien même l'obligation de signaler tout changement d'adresse aux autorités se traduit par une mesure analogue. Au demeurant, le requérant, qui se borne à faire état de sa situation de jeune majeur et du fait qu'il ne disposerait pas de moyen de déplacement, alors qu'il réside chez sa mère à Toulouse, ville dotée de transports en commun desservant les lieux dans lesquels ses obligations doivent être remplies, n'établit ni ne soutient d'ailleurs sérieusement qu'il ne serait pas en mesure de satisfaire aux obligations qui ont ainsi été définies par l'autorité administrative compte tenu de celles déjà prescrites par le juge judiciaire. Par suite et en tout état de cause, il ne peut utilement soutenir que le ministre de l'intérieur aurait méconnu, en l'espèce, les principes de nécessité et de proportionnalité dans la définition des mesures prononcées, qui n'imposent pas de contraintes excessives au regard des buts qu'elles poursuivent et des obligations distinctes qui lui ont été par ailleurs prescrites par l'autorité judiciaire.

15. Il résulte de tout ce qui précède que M. KB. n'est pas fondé à demander l'annulation de l'arrêté attaqué.

## DECIDE:

Article 1<sup>er</sup> : La requête de M. KB. est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à M. KB. et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée au préfet de la Haute-Garonne.

Délibéré après l'audience du 3 janvier 2022, à laquelle siégeaient :

AB, président,  
EF premier conseiller,  
IJ, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 4 janvier 2022.

Le président-rapporteur,  
AB

L'assesseur le plus ancien dans l'ordre  
du tableau,  
EF

La greffière,  
GH

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

Pour expédition conforme :  
La greffière en chef

[RETOUR n°2107244](#)

## CAA de TOULOUSE - 3ème chambre

N° 22TL20583

Lecture du mardi 18 avril 2023

Président

AB

Rapporteur

AB

Rapporteur public

CD

Avocat(s)

PACHOT

Texte intégral

RÉPUBLIQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

M. A... C... a demandé au tribunal administratif de B... d'annuler l'arrêté du 18 novembre 2021 par lequel le ministre de l'intérieur a, sur le fondement des articles L. 228-1 à L. 228-7 du code de la sécurité intérieure, prononcé à son encontre une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance.

Par un jugement n° 2107244 du 4 janvier 2022, le tribunal administratif de B... a rejeté sa demande.  
Procédure devant la cour :

Par une requête, enregistrée le 4 mars 2022, M. C..., représenté par Me Pachot, demande à la cour : 1°) d'annuler ce jugement du 4 janvier 2022 du tribunal administratif de B... ;

2°) d'annuler l'arrêté du 18 novembre 2021 par lequel le ministre de l'intérieur a, sur le fondement des articles L. 228-1 à L. 228-7 du code de la sécurité intérieure, prononcé à son encontre une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance ;

Il soutient que :

- la décision attaquée est insuffisamment motivée en ce qu'elle ne tient pas compte des décisions déjà prescrites par l'autorité judiciaire, en méconnaissance de l'article L. 228-6 du code de la sécurité intérieure ;

- l'arrêté attaqué est entaché d'erreurs de fait et d'une erreur manifeste d'appréciation ; en effet, le ministre se contente de lister une série de faits dont un grand nombre ne sont pas démontrés, et dont certains constituent des condamnations pénales prononcées par le tribunal des enfants de B... ;

- de plus, ces faits correspondent à des délits de droit commun commis alors qu'il était mineur et souffrait d'une schizophrénie diagnostiquée tardivement et dont la prise en charge médicale a permis une stabilisation de son état ;

- en outre, les faits en cause ne permettent pas de retenir l'existence d'une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics en relation avec la commission d'actes de terrorisme ;

- le ministre n'a pas pris en considération le caractère nécessaire et proportionné de la mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance au regard des obligations déjà prescrites par l'autorité judiciaire, ainsi que le prévoient les dispositions de l'article L. 228-6 du code de la sécurité intérieure.

Par un mémoire en défense, enregistré le 28 décembre 2022, le ministre de l'intérieur et des outre-mer conclut au rejet de la requête. Il soutient que :

- l'arrêt litigieux est suffisamment motivé ;
- les faits dont la matérialité est contestée par l'appelant sont mentionnés dans une note des services de renseignement qui fait état d'éléments précis et circonstanciés ; de plus, de nombreux autres faits relatés dans ce document ne sont pas contestés ;
- aucune erreur manifeste d'appréciation n'a été commise, eu égard aux nombreux faits justifiant que l'intéressé soit regardé comme constituant une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics ; en outre, avant comme après l'apparition et le diagnostic de ses troubles psychotiques l'appelant a présenté un comportement constant en termes de violence et d'agressivité ; de plus, il a tenu à plusieurs reprises des propos menaçants se référant aux attentats terroristes et empreints de rhétorique religieuse ;
- les dispositions de l'article L. 228-6 du code de la sécurité intérieure n'ont pas été méconnues en raison de ce que les mesures prescrites par le juge judiciaire et celles prises dans l'arrêt litigieux n'ont ni la même nature ni ne poursuivent le même objectif.

Vu les autres pièces du dossier. Vu

- 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 ERB, président-rapporteur,
- les conclusions de FP, rapporteure publique,

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 18 novembre 2021, le ministre de l'intérieur a prononcé à l'encontre de M. C..., à sa sortie de détention de ..., une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance régie par les articles L. 228-1 et suivants du code de la sécurité intérieure lui interdisant de se déplacer en dehors du territoire de la commune de B... sans avoir obtenu préalablement une autorisation écrite (sauf- conduit), l'obligeant à se présenter une fois par jour, à 10 heures, au ... tous les jours de la semaine, y compris les dimanches, les jours fériés ou chômés, de justifier de son lieu d'habitation ainsi que de tout changement d'adresse, l'ensemble de ces mesures étant prévu pour une durée de trois mois.

2. M. C... relève appel du jugement du 4 janvier 2022 par lequel le tribunal administratif de B... a rejeté sa demande tendant à l'annulation de l'arrêt précité.

3. Aux termes de l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure : " Aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme, toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et qui soit entré en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, soit soutient, diffuse, lorsque cette diffusion s'accompagne d'une manifestation d'adhésion à l'idéologie exprimée, ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes peut se voir prescrire par le ministre de l'intérieur les obligations prévues au présent chapitre ". Aux termes de l'article L. 228-2 du même code : " Le ministre de l'intérieur peut, après en avoir informé le procureur de la République antiterroriste et le procureur de la République territorialement compétent, faire obligation à la personne mentionnée à l'article L. 228-1 de : / 1° Ne pas se déplacer à l'extérieur d'un périmètre géographique déterminé, qui ne peut être inférieur au territoire de la commune. La délimitation de ce périmètre permet à l'intéressé de poursuivre une vie familiale et professionnelle et s'étend, le cas échéant, aux territoires d'autres communes ou d'autres départements que ceux de son lieu habituel de résidence ; / 2° Se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, dans la limite d'une fois par jour, en précisant si cette obligation s'applique les dimanches et jours fériés ou chômés ; / 3° Déclarer et justifier de son lieu d'habitation ainsi que

de tout changement de lieu d'habitation. L'obligation prévue au 1° du présent article peut être assortie d'une interdiction de paraître dans un ou plusieurs lieux déterminés se trouvant à l'intérieur du périmètre géographique mentionné au même 1° et dans lesquels se tient un événement exposé, par son ampleur ou ses circonstances particulières, à un risque de menace terroriste. Cette interdiction tient compte de la vie familiale et professionnelle de la personne concernée. Sa durée est strictement limitée à celle de l'événement, dans la limite de trente jours. (...). / Les obligations prévues aux 1° à 3° du présent article sont prononcées pour une durée maximale de trois mois à compter de la notification de la décision du ministre. Elles peuvent être renouvelées par décision motivée, pour une durée maximale de trois mois, lorsque les conditions prévues à l'article L. 228-1 continuent d'être réunies. (...). / La personne soumise aux obligations prévues aux 1° à 3° du présent article peut, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision, (...), demander au tribunal administratif l'annulation de cette décision. Le tribunal administratif statue dans un délai de quinze jours à compter de sa saisine. Ces recours, (...), s'exercent sans préjudice des procédures prévues au huitième alinéa du présent article ainsi qu'aux articles L. 521-1 et L. 521-2 du même code ". Aux termes de l'article L. 228-6 de ce code : " Les décisions du ministre de l'intérieur prises en application des articles L. 228-2 à L. 228-5 sont écrites et motivées. La définition des obligations prononcées sur le fondement de ces articles tient compte, dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité, des obligations déjà prescrites par l'autorité judiciaire. (...)" .

4. Les mesures qui peuvent être prises sur le fondement des dispositions législatives précitées doivent l'être aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme et sont subordonnées à deux conditions cumulatives, la première tenant à la menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics résultant du comportement de l'intéressé, la seconde aux relations qu'il entretient avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme ou, de façon alternative, au soutien, à la diffusion ou à l'adhésion à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes.

5. En premier lieu, M. C... reprend en appel le moyen tiré de l'insuffisance de la motivation de l'arrêté du 18 novembre 2021 du ministre de l'intérieur, sans l'assortir d'arguments nouveaux ou de critique utile du jugement. Il convient d'écarter ce moyen par adoption des motifs pertinents retenus par les premiers juges.

6. En deuxième lieu, il résulte de l'instruction, et il n'est d'ailleurs pas contesté, que M. C..., né le 16 juillet 2003, de nationalité française et algérienne, vivant à ... et domicilié chez sa mère, est depuis 2017 connu pour des actes de délinquance graves et répétés, consistant notamment en divers faits de violence avec ou sans armes, de menaces de mort ou de crime, d'outrages à personnes dépositaires de l'autorité publique, de vols, de détention et d'usage illicite de stupéfiants. Il a été condamné à de multiples reprises pour avoir commis l'un ou l'autre de ces faits, notamment à des peines d'emprisonnement en 2019, 2020 et 2021. Il résulte également de l'instruction qu'il a commis de nombreux incidents lors des audiences devant le tribunal pour enfants devant lequel il comparaisait ou dans le cadre de son incarcération en particulier au cours de l'année 2021, s'en prenant tant aux biens qu'aux personnes, notamment aux différentes catégories de personnels qui le prenaient en charge. Certains de ces incidents ont d'ailleurs donné lieu à des sanctions disciplinaires en milieu carcéral. Il résulte, par ailleurs, des propos retranscrits dans sa notice individuelle, de manière précise et circonstanciée, que, durant l'année 2021, le comportement agressif de l'intéressé, ses menaces de mort individuelles ou collectives, ainsi que les insultes fréquentes qu'il a proférées, se sont accompagnés d'un discours fondé sur une rhétorique religieuse caractéristique d'un islamisme radical prônant l'action terroriste individuelle et prenant ... ou ses actions comme exemple à imiter ou comme justification de son attitude. Enfin, il résulte de l'instruction que la dégradation sensible de son comportement au cours de l'année 2021 a conduit à une prise en charge en soins psychiatriques et que celle-ci a permis de poser le 26 juin 2021 le diagnostic d'une pathologie de type schizophrénie paranoïde se manifestant notamment par des " délires mystiques alimenté par des phénomènes hallucinatoires acoustico-verbaux et des illusions ". Il a été alors pris en charge, en cours d'incarcération, dans des unités de soins spécialisées. Depuis sa sortie, le 17 novembre 2021, il continue de faire l'objet d'une mesure de soins sous contrainte organisée désormais dans un cadre ambulatoire. Par un avis motivé du 30 novembre 2021, le médecin psychiatre a indiqué à l'autorité préfectorale que l'état mental de l'intéressé nécessite la poursuite des soins psychiatriques sous la forme d'un programme de soins après avoir estimé que cet état

était de nature à compromettre la sûreté des personnes ou à porter atteinte de façon grave à l'ordre public.

7. Il résulte de l'ensemble de ces éléments qu'en regard du comportement de l'intéressé et en particulier de sa capacité à passer à l'acte de manière brutale et violente, le cas échéant avec armes, contre les personnes de son entourage ou étrangères dans un contexte de fragilité psychique, il présente, en l'état de l'instruction, une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics. En outre, les différents propos qu'il a tenus à de multiples reprises lors d'audiences ou en milieu carcéral où ils ont pu être consignés, doivent être regardés, en l'état de l'instruction, comme manifestant une adhésion explicite à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant leur apologie. Il n'est pas davantage contesté que la menace terroriste islamiste demeure très élevée. De plus, la circonstance, invoquée par l'appelant, que son comportement et ses propos ne soient pas sans lien avec la pathologie psychiatrique dont il souffre, n'est pas, dans les circonstances de l'espèce, de nature à supprimer tout risque de passage à l'acte mais au contraire de nature à le favoriser, les différentes mesures administratives et thérapeutiques mises en place à sa sortie de prison ayant précisément pour objet de prévenir sa réalisation. Il ne résulte pas, enfin, de l'instruction que l'état de santé de l'intéressé aurait évolué de telle sorte qu'il serait manifeste que le risque de réitération de ses comportements violents et de mise en œuvre de ses menaces d'action de type terroriste pourrait être regardé comme raisonnablement maîtrisé.

8. En troisième lieu, la circonstance que, par un arrêté du 25 novembre 2021, le préfet de la Haute-Garonne lui a fait obligation de recevoir des soins en mode ambulatoire deux fois par mois sous la forme d'une consultation chez un psychiatre d'un centre médio-psychologique et la visite d'une infirmière pour lui administrer une piqûre retard, alors qu'il fait déjà l'objet des mesures de contrôle et de surveillance contenues dans l'arrêté contesté du 18 novembre 2021 ne suffit pas, contrairement à ce qui est soutenu, à faire regarder ces dernières comme présentant, au moins depuis le 25 novembre 2021, de manière manifeste, un caractère excessif. Ces différentes mesures ne présentent pas davantage, contrairement à ce qui est allégué, de contradiction entre elles mais au contraire sont complémentaires. Enfin, il ne résulte pas de l'instruction que les obligations particulières de contrôle judiciaire fixées par la décision du tribunal pour enfants du 8 juillet 2021, consistant en particulier à prévenir le service pénitentiaire d'insertion et de probation de ses changements d'adresse, d'emploi et de tout déplacement d'une durée supérieure à quinze jours et d'informer le juge de l'application des peines préalablement à tout voyage à l'étranger, et celles liées à l'obligation d'exécuter une peine de travail d'intérêt général de 70 heures à accomplir dans les 18 mois de sa condamnation contenue dans la décision du même tribunal du 9 septembre 2021, conduisent à priver de nécessité celles prises par l'arrêté ministériel dont l'annulation est demandée ou à regarder leur cumul, eu égard à leur différence de nature et aux différents objectifs poursuivis par chacune d'elles, comme revêtant de manière manifeste un caractère disproportionné au regard de l'article L. 228-6 précité.

9. 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 ... a rejeté sa demande.

#### DÉCIDE:

Article 1 : La requête de M. C... est rejetée.

Article 2 : Le présent arrêt sera notifié à M. C... et au ministre de l'intérieur et des outre-mer. Copie en sera adressée au préfet de la Haute-Garonne.

Délibéré après l'audience du 4 avril 2023, à laquelle siégeaient :

AB, président,

AB, président-assesseur, CD, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 18 avril 2023.

Le président-assesseur, EF

Le président-rapporteur, AB

La greffière, GH

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.

[RETOUR n°22TL20583](#)

# COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE TOULOUSE

N° 20TL21835

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AGENCE REGIONALE DE SANTE  
OCCITANIE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Céline Arquie  
Rapporteuse

La cour administrative d'appel de Toulouse

2<sup>ème</sup> chambre

Mme Michèle Torelli  
Rapporteuse publique

Séance du 5 juillet 2022  
Décision du 19 juillet 2022

54-07-01-04-04-02

61-07

C+

Vu la procédure suivante :

*Procédures contentieuses antérieures :*

La société par actions simplifiée Clinique d'Occitanie a demandé au tribunal administratif de Toulouse :

- sous le n° 1804769 d'annuler l'arrêté du 3 août 2018 de la directrice régionale de santé d'Occitanie portant adoption du schéma régional de santé en tant qu'il détermine les objectifs quantitatifs de l'offre de soins des activités interventionnelles sous imagerie médicale, par voie endovasculaire, en cardiologie pour la pratique des actes portant sur les autres cardiopathies de l'adulte dans la zone d'implantation de la Haute-Garonne et de mettre à la charge de l'Etat une somme de 6 000 euros en application des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative,

- sous le n° 1903011 d'annuler la décision implicite de la ministre de la santé rejetant son recours hiérarchique dirigé contre l'arrêté du 3 août 2018 de la directrice régionale de santé d'Occitanie portant adoption du schéma régional de santé en tant qu'il détermine les objectifs quantitatifs de l'offre de soins des activités interventionnelles sous imagerie médicale, par voie endovasculaire, en cardiologie pour la pratique des actes portant sur les autres cardiopathies de l'adulte dans la zone d'implantation de la Haute-Garonne et de mettre à la charge de l'Etat une somme de 4 000 euros en application des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Par un jugement n° 1805327, 1903011 du 2 avril 2020, le tribunal administratif de Toulouse a annulé l'arrêt du 3 août 2018 en tant qu'il détermine les objectifs quantitatifs de l'offre de soins des activités interventionnelles sous imagerie médicale, par voie endovasculaire, en cardiologie pour la pratique des actes portant sur les autres cardiopathies de l'adulte dans la zone d'implantation de la Haute-Garonne ainsi que la décision implicite de la ministre rejetant son recours hiérarchique contre cette décision et mis à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros en application des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

#### *Procédure devant la cour :*

Par une requête enregistrée le 8 juin 2020, sous le n°20BX01835, au greffe de la cour administrative d'appel de Bordeaux, puis le 16 janvier 2022 au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse sous le n°20TL21835, et un mémoire en réplique enregistré le 22 avril 2022, l'agence régionale de santé d'Occitanie, représentée par Me Porte, demande à la cour, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler le jugement du tribunal administratif de Toulouse du 2 avril 2020 ;

2°) à titre subsidiaire de le réformer en toutes ses dispositions ;

3°) de rejeter les demandes de première instance de la société par actions simplifiée Clinique d'Occitanie.

#### Elle soutient que :

- le tribunal a estimé à tort que les objectifs quantitatifs de l'offre de soins fixés en Haute-Garonne par le schéma régional de santé pour les activités interventionnelles sous imagerie médicale, par voie endovasculaire en cardiologie pour la pratique des actes portant sur les « autres cardiopathies de l'adulte » ne s'appuient pas sur un diagnostic réalisé en conformité avec les dispositions de l'article R. 1434-4 du code de la santé publique ;

- les dispositions de l'article R.1434-4 du code de la santé publique n'impliquent pas que l'évaluation des besoins sanitaires doive être intégrée au schéma régional de santé, l'article R.1434-5 prévoyant au contraire qu'elle le précède ;

- la jurisprudence rendue en matière d'annulation des documents de planification sanitaire montre que si le juge s'attache à vérifier que le schéma régional de santé a été établi sur la base d'une analyse suffisamment complète des besoins de santé et de l'offre existante, ce contrôle s'exerce sur la base du schéma mais aussi des documents préparatoires et des études externes sur lesquels l'autorité sanitaire s'est appuyée pour élaborer le schéma ;

- le tribunal ne pouvait porter son appréciation sur les seuls extraits du schéma régional de santé et devait tenir compte des éléments de diagnostic mentionnés dans le mémoire en défense et / ou versés au débat ;

- il a été porté une appréciation erronée sur le contenu du schéma régional de santé ainsi que fait une mauvaise application des dispositions des articles L.1434-2, R.1434-4 et -5 du code de la santé publique en ne prenant en considération que les éléments de diagnostic figurant dans le schéma régional de santé ;

- les dispositions de l'article R.1434-4 du code de la santé publique relatives au contenu du diagnostic des besoins de santé n'impliquent pas qu'il contienne une analyse détaillée des cinq items, mais seulement que ces items soient pris en considération par l'autorité sanitaire dans son analyse des besoins de santé ;

- elle établit, par les pièces versées au dossier, avoir élaboré un diagnostic complet répondant aux prescriptions de l'article R.1434-4 du code de la santé publique, lequel justifie le maintien des objectifs quantitatifs de l'offre de soin en angioplastie coronaire à quatre implantations en Haute-Garonne ;

- elle a réalisé une évaluation des besoins de santé comprenant un diagnostic régional et des bilans prospectifs thématiques, une évaluation des besoins de santé sur laquelle sont fondés les objectifs quantifiés de l'offre de soins en cardiologie interventionnelle pour les actes de type 3 sur la zone d'implantation de la Haute-Garonne ;

- le diagnostic qu'elle a établi démontre l'intérêt du maintien des objectifs du schéma ;

- il n'y a pas de carence dans la prise en charge des syndromes coronariens aigus en Haute-Garonne et il n'y a

- pas de risque de prévalence de la mortalité par infarctus du myocarde et de la consommation de soins pour les actes d'angioplastie coronarienne dans les années à venir ;
- les besoins d'angioplastie coronaire sur le territoire de la Haute-Garonne étant satisfaits, même au-delà du nécessaire, elle n'a pas identifié de besoins supplémentaires pour les actes de type 3 dans cette zone ;
  - le département de la Haute-Garonne se caractérise par une sous mortalité par cardiopathies ischémiques, ce qui témoigne d'une prise en charge adaptée de ces pathologies, notamment en contexte d'urgence où les patients ont besoin d'une désobstruction de l'artère coronaire bouchée ;
  - pour les populations résidant à l'extrême sud du département, l'accessibilité en urgence à un plateau technique d'angioplastie coronaire dans un délai d'une heure à une heure trente nécessite l'emploi de moyens hélicoptés, qui permettent d'acheminer les patients vers Toulouse ou Tarbes en moins d'une heure ;
  - la création d'un cinquième plateau technique au sud de l'agglomération toulousaine n'apporterait aucune plus-value en terme d'amélioration de l'accessibilité aux soins pour la population du sud du département ;
  - l'accessibilité ne serait améliorée que si le centre d'angioplastie était implanté dans le sud de la Haute-Garonne ; or il n'existe sur ce territoire aucun centre hospitalier en capacité de remplir les conditions d'implantation imposées par la réglementation pour exploiter un tel centre ;
  - les chiffres avancés par la clinique Occitanie ne permettent pas d'en déduire que la population résidant au sud de la Haute-Garonne et en Ariège présenterait une surmortalité par maladies cardiovasculaires due à des difficultés d'accès à un centre d'angioplastie ;
  - l'examen de la cartographie révèle qu'il n'y a pas de corrélation entre le taux de mortalité et l'éloignement d'un centre d'angioplastie coronaire ;
  - il n'est pas exact d'affirmer que la concentration des centres d'angioplastie sur Toulouse serait la cause d'un nombre très important de transferts secondaires, liés à la prise en charge de syndromes coronariens aigus ;
  - les autres moyens soulevés par la société par actions simplifiée Clinique d'Occitanie en première instance et repris en appel ne sont pas fondés.

Par des mémoires en défense enregistrés le 23 février 2022 et le 20 mai 2022, la société par actions simplifiée Clinique d'Occitanie, représentée par Me Cormier, conclut au rejet de la requête et à la mise à la charge de l'Etat d'une somme de 5 000 euros en application des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- le tribunal n'a pas imposé l'inclusion du diagnostic dans le schéma régional, mais constaté que celui que comporte le schéma régional de santé est insuffisant ;
- il ne s'est pas mépris sur les dispositions des articles L.1434-2, R.1434-4 et R.1434-5 du code de la santé publique dont il a fait une exacte applications aux circonstances de fait et de droit dont il était saisi ;
- le tribunal n'a pas exigé une analyse exhaustive de chaque élément énuméré à l'article R.1434-4 du code de la santé publique mais a constaté qu'aucune information se rapportant à plusieurs d'entre eux ne figure au diagnostic de la région Occitanie tel qu'il est présenté dans le schéma ;
- le jugement n'est pas irrégulier faute de ne pas avoir tenu compte de pièces qui n'ont pas été portées à la connaissance des premiers juges ; les pièces nouvelles auxquelles se réfère l'agence régionale de santé ne constituent pas le diagnostic, lequel est constitué du seul document qui en porte le nom ;
- le document qui constitue le diagnostic ne comporte aucune analyse de la continuité du parcours de santé des patients affectés d'une sténose coronarienne ou susceptibles de l'être comme le prévoit pourtant le 2ème alinéa de l'article R. 1434-4 du code de la santé publique ; l'accessibilité territoriale aux sites d'angioplastie, correspondant au 3° de l'article R. 1434-4 du code de la santé publique, est absente du diagnostic territorial ; la démographie médicale correspondant au 4° de l'article R.1434-4 du code de la santé publique n'a pas non plus été analysée alors même que ces données semblent exister ;
- si l'agence régionale de santé fournit plusieurs données qui sont de nature à réduire le périmètre des lacunes du schéma régional de santé telles qu'identifiées par les premiers juges, il n'en demeure pas moins que certains des items énumérés à l'article R. 1434-4 du code de la santé publique n'ont pas été pris en compte ;

- les pièces éparses, certaines constituant seulement des documents de travail, produites devant le tribunal pour suppléer cette insuffisance, ne peuvent être qualifiées de diagnostic, et les pièces postérieures à la décision produites devant la cour, notamment en matière de temps d'accès par hélismur, ne peuvent y suppléer ;
- le tribunal ne s'est pas mépris en recherchant les informations prévues par l'article R.1434-4 du code de la santé publique et en constatant qu'en leur absence, ces dispositions étaient méconnues ;
- il n'y a pas de corrélation entre les constats effectués et les objectifs retenus ;
- l'arrêté est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation faute d'avoir augmenté les implantations autorisées, compte tenu de l'augmentation prévisible du nombre d'actes, de l'impossibilité de raisonner sur des transports hélicoptérés qui ne sont pas toujours envisageables et créent des événements indésirables, de la possibilité d'une amélioration des temps d'accès pour 13 communes alors que sa clinique dispose du service d'urgences le plus important de l'offre privée en Midi-Pyrénées ;
- la planification antérieure envisageait 5 sites d'implantation et non 4, et la participation de médecins des hôpitaux concurrents à la commission chargée d'examiner l'évolution des structures disqualifie les conclusions, qui ne sont pas fondées sur le diagnostic réalisé ; en s'abstenant de porter à cinq le nombre d'implantations autorisées, l'agence régionale de santé méconnaît les objectifs d'améliorer l'accessibilité à l'offre, la qualité et la sécurité des soins qu'elle a fixés ;
- l'arrêté est entaché d'un vice de procédure résultant de la composition restreinte de la commission chargée de préparer l'avis de la conférence régionale de la santé et de l'autonomie contraire à l'article D.1432-38 du code de la santé publique, de la présence de membres travaillant au sein des hôpitaux concurrents ne pouvant être impartiaux, et de la méconnaissance du délai prévu à l'article D.1432-50 du code de la santé publique permettant de prendre connaissance des documents utiles à la séance ;
- il est entaché d'une erreur de droit en raison de l'absence, à la date de la décision, de la parution du décret prévu par le I de l'article L.1434-3 du code de la santé publique précisant les modalités de détermination des objectifs du schéma régional de santé ;
- l'arrêté portant approbation du schéma régional est illégal en raison de l'illégalité de l'arrêté du directeur de l'agence régionale de santé d'Occitanie n° 2017-4311 du 12 janvier 2018 relatif aux zones du schéma régional de santé, qui a méconnu les critères prévus à l'article R.1434-30 du code de la santé publique.

Par une ordonnance du 20 mai 2022, la clôture d'instruction a été fixée au 14 juin 2022 à 12 heures.

Par une ordonnance en date du 16 janvier 2022, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat a attribué à la cour administrative d'appel de Toulouse le jugement de la requête de l'agence régionale de santé d'Occitanie.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la santé publique ;
- la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé ;
- le décret n° 2016-1024 du 26 juillet 2016 relatif aux territoires de démocratie sanitaire, aux zones des schémas régionaux de santé et aux conseils territoriaux de santé ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Céline Arquié, première conseillère,
- les conclusions de Mme Michèle Torelli, rapporteure publique,
- les observations de Me Porte pour l'agence régionale de santé d'Occitanie et celles de Me Audouin substituant Me Cormier pour la société clinique d'Occitanie.

Une note en délibéré présentée pour la société par actions simplifiée Clinique d'Occitanie a été enregistrée le 12 juillet 2022.

Considérant ce qui suit :

1. Le directeur général de l'agence régionale de santé d'Occitanie a approuvé, par arrêté du 3 août 2018, le schéma régional de santé de la région Occitanie qui fixe les objectifs quantitatifs de l'offre de soins. L'agence régionale de santé d'Occitanie relève appel du jugement du 2 avril 2020 par lequel le tribunal administratif de Toulouse a annulé, à la demande de la société clinique Occitanie, l'arrêté du 3 août 2018 en tant qu'il détermine les objectifs quantitatifs de l'offre de soin des activités interventionnelles sous imagerie médicale, par voie endovasculaire, en cardiologie pour les actes portant sur les autres cardiopathies de l'adulte dans la zone d'implantation de la Haute-Garonne, ainsi que la décision implicite de la ministre des solidarités et de la santé rejetant son recours hiérarchique.

#### Sur l'insuffisance du diagnostic initial :

2. Aux termes des dispositions de l'article R.1434-4 du code de la santé publique : « *Le schéma régional de santé est élaboré par l'agence régionale de santé sur le fondement d'une évaluation des besoins. A cette fin, elle effectue un diagnostic comportant une dimension prospective des besoins de santé, sociaux et médico-sociaux et des réponses existantes à ces besoins, y compris celles mises en œuvre dans le cadre d'autres politiques publiques. (...) Le diagnostic tient compte notamment : 1° De la situation démographique et épidémiologique ainsi que de ses perspectives d'évolution ; 2° Des déterminants de santé et des risques sanitaires ; 3° Des inégalités sociales et territoriales de santé ; 4° De la démographie des professionnels de santé et de sa projection ; 5° Des évaluations des projets régionaux de santé antérieurs ; (...).*

3. Il résulte de ces dispositions que le diagnostic à partir duquel l'agence régionale de santé évalue les besoins et élabore le schéma régional de santé doit comporter une dimension prospective des besoins de santé sociaux et médico-sociaux et des réponses existantes à ces besoins, y compris celles mises en œuvre dans le cadre d'autres politiques publiques et tenir compte de différentes données notamment celles qu'elles listent. Elles n'exigent pas toutefois que l'ensemble des éléments du diagnostic soit inclus dans le schéma, ni que chaque élément soit identifié pour tous les domaines.

4. Si la partie intitulée « diagnostic prospectif des besoins et des réponses » des activités interventionnelles sous imagerie médicale par voie endovasculaire en cardiologie du schéma régional de santé ne comporte pas d'analyse des perspectives d'évolution de la situation démographique et épidémiologique, des déterminants de santé et des risques sanitaires, des inégalités sociales et territoriales de santé et de la démographie des professionnels de santé, il ressort des pièces du dossier et notamment du diagnostic général, du diagnostic prospectif de juin 2017 mis en ligne au mois d'octobre 2017, et des pièces produites pour la première fois en appel telles que le tableau de bord sur la santé en Occitanie ou des éléments de diagnostic présentés dans le cadre du groupe de travail sur la cardiologie interventionnelle dont les travaux ont servi à élaborer le schéma, que le diagnostic réalisé par l'agence régionale de santé, à partir duquel les besoins de santé pour les activités interventionnelles ou imagerie médicale, par voie endovasculaire en cardiologie pour les pratiques des actes portant sur les autres cardiopathies de l'adulte ont été évalués, a été réalisé conformément aux dispositions de l'article R.1434-4 du code de la santé publique.

5. Ainsi, c'est à tort que le tribunal s'est fondé sur la méconnaissance de cet article pour annuler l'arrêté du 3 août 2018 en tant qu'il détermine les objectifs quantitatifs de l'offre de soin des activités interventionnelles sous imagerie médicale, par voie endovasculaire, en cardiologie pour les actes portant sur les autres cardiopathies de l'adulte dans la zone d'implantation de la Haute-Garonne ainsi que la décision implicite de la ministre des solidarités et de la santé rejetant son recours hiérarchique. Toutefois, il appartient à la cour, saisie de l'ensemble du litige par la voie de l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens soulevés par la société Clinique Occitanie tant en première instance qu'en appel.

## Sur les autres moyens :

6. Aux termes de l'article R. 1434-1 du code de la santé publique : « *Le projet régional de santé est arrêté par le directeur général de l'agence régionale de santé après avis, dans le champ de leurs compétences respectives : 1° De la conférence régionale de la santé et de l'autonomie (...)* » et aux termes de l'article D. 1432-31 : « *La conférence régionale de la santé et de l'autonomie organise ses travaux au sein des formations suivantes : - la commission permanente prévue aux articles D. 1432-33 et D. 1432-34 ; - quatre commissions spécialisées prévues aux articles D. 1432-35 à D. 1432-43. La composition de chacune de ces commissions est fixée par arrêté du directeur général de l'agence régionale de santé. La conférence régionale de la santé et de l'autonomie peut, en outre, constituer des groupes de travail permanents. Ces groupes réunissent des membres de la conférence régionale de la santé et de l'autonomie et des personnes choisies en raison de leur compétence ou de leur qualification au regard des questions pour lesquelles ils ont été constitués. Ils peuvent recueillir tous avis utiles dans les domaines dont ils sont chargés* ». Par ailleurs, aux termes de l'article D.1432-32 : « *L'assemblée plénière de la conférence régionale de la santé et de l'autonomie (...) rend un avis sur le projet régional de santé* ». Enfin, aux termes de l'article D. 1432-38 du même code dans sa rédaction applicable au litige : « *I.- La commission spécialisée de l'organisation des soins contribue à la définition et à la mise en œuvre de la politique régionale d'organisation des soins. 1° Elle prépare un avis sur le projet de schéma régional d'organisation des soins, dans ses volets hospitalier et ambulatoire, incluant la détermination des zones de mise en œuvre des mesures prévues pour l'installation et le maintien des professionnels de santé libéraux, des maisons de santé et des centres de santé. (...)* ». L'article D. 1432-43 précise quant à lui que : « *L'avis de la conférence régionale de la santé et de l'autonomie sur le schéma régional de santé est rendu par la commission permanente ou, sur la demande de cette dernière, par l'assemblée plénière, au regard des avis préparés par chacune des commissions spécialisées* ». En outre, aux termes de l'article D. 1432-50 dudit code : « *l'ordre du jour des réunions de chacune des commissions spécialisées mentionnées à l'article D. 1432-31 est fixé par son président. Le président de la conférence régionale de la santé et de l'autonomie assure l'information auprès de chacun des présidents des autres commissions spécialisées des ordres du jour ainsi fixés. (...) Sauf urgence, les membres des différentes formations reçoivent dix jours au moins avant la date de la réunion, une convocation comportant l'ordre du jour et le cas échéant, les documents nécessaires à l'examen des affaires qui y sont inscrites.* ».

7. La conférence régionale de la santé et de l'autonomie a rendu son avis en formation plénière le 14 mai 2018 après avoir reçu le compte-rendu de sa commission permanente qui s'est réunie les 4 et 24 avril 2018 afin de préparer cet avis en s'appuyant sur les propositions des commissions spécialisées, au nombre desquelles figurent celles de la commission spécialisée de l'organisation des soins. Alors qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'interdit à cette commission de créer en son sein des groupes de travail par spécialités médicales préalablement à l'élaboration de sa contribution à la préparation de l'avis à rendre par la conférence régionale sur le projet de schéma régional de santé, la seule présence au sein de ces groupes de travail de membres des quatre établissements ayant précédemment obtenu l'autorisation d'exercer des activités interventionnelles sous imagerie médicale, par voie endovasculaire, n'est pas en elle-même de nature à faire regarder cet avis comme ayant été rendu en méconnaissance du principe d'impartialité. Par ailleurs, à supposer même qu'il soit établi que les membres du groupe de travail thématique sur la cardiologie interventionnelle réuni aux mois de mai et juin 2017, composé de cardiologues issus du secteur privé et du secteur public, n'aient pas disposé le jour des séances de certains éléments, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'ils aient été empêchés de se prononcer en toute connaissance de cause sur les sujets à l'ordre du jour des réunions des groupes de travail. Aucun élément du dossier n'établit au demeurant qu'un vice ait été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il ait privé l'intéressée d'une garantie. Par suite, le moyen tiré de l'irrégularité de la procédure d'adoption du schéma régional de santé en tant qu'il détermine les objectifs afférents à la cardiologie interventionnelle doit être écarté.

8. Aux termes de l'article L. 1434-3-I du code de la santé publique tel que modifié par l'article 158 de la loi du 26 janvier 2016 : « *Le schéma régional de santé (...) 2° Fixe, pour chaque zone définie au a du 2° de l'article L. 1434-9 : a) Les objectifs quantitatifs et qualitatifs de l'offre de soins, précisés par activité de soins et par équipement matériel lourd, selon des modalités définies par décret* ». A la date du 3 août 2018 de l'arrêté litigieux, les dispositions des articles D.6121-6 à 10 du code de la santé publique applicables fixaient les modalités d'application du 2° a) de l'article L.1434--I. Par suite, le moyen tiré de l'erreur de droit faute de décret fixant les modalités d'application du schéma régional de santé doit être écarté.

9. Aux termes de l'article L. 1434-3 du code de la santé publique : « *.I- Le schéma régional de santé : (...)2° Fixe, pour chaque zone définie au a du 2° de l'article L. 1434-9 : a) Les objectifs quantitatifs et qualitatifs de l'offre de soins, précisés par activité de soins et par équipement matériel lourd, selon des modalités définies par décret ;(...)*. Aux termes de l'article L.1434-9 du même code : « *L'agence régionale de santé délimite : 1° Les territoires de démocratie sanitaire à l'échelle infrarégionale, de manière à couvrir l'intégralité du territoire de la région ; 2° Les zones donnant lieu : a) A la répartition des activités et des équipements mentionnés à l'article L. 1434-3 (...)* », et enfin aux termes de son article R 1434-30 : « *Les zones du schéma régional de santé donnant lieu à la répartition des activités de soins et des équipements matériels lourds définis au 2° du I de l'article L. 1434-3 sont délimitées par le directeur général de l'agence régionale de santé pour chaque activité de soins définie à l'article R. 6122-25 et équipement matériel lourd défini à l'article R. 6122-26. Ces zones peuvent être communes à plusieurs activités de soins et équipements matériels lourds. Au sein de ces zones sont définis des objectifs quantitatifs pour chaque activité de soins ou équipement matériel lourd. La délimitation de ces zones prend en compte, pour chaque activité de soins et équipement matériel lourd : 1° Les besoins de la population; 2° L'offre existante et ses adaptations nécessaires ainsi que les évolutions techniques et scientifiques; 3° La démographie des professionnels de santé et leur répartition; 4° La cohérence entre les différentes activités de soins et équipements matériels lourds soumis à autorisation; 5° Les coopérations entre acteurs de santé. La délimitation des zones concourt à garantir pour chaque activité de soins et équipement matériel lourd la gradation des soins organisée pour ces activités, la continuité des prises en charge et la fluidification des parcours, l'accessibilité aux soins, notamment aux plans géographique et financier, la qualité et la sécurité des prises en charge et l'efficacité de l'offre de soins.* ».

10. Dès lors que le schéma régional de santé fixe les objectifs quantitatifs et qualitatifs de l'offre de soins pour chaque zone délimitée par l'agence régionale de santé, lesquelles concourent à garantir pour chaque activité de soins et équipement matériel lourd la gradation des soins organisée pour ces activités, la continuité des prises en charge et la fluidification des parcours, l'accessibilité aux soins, notamment aux plans géographique et financier, la qualité et la sécurité des prises en charge et l'efficacité de l'offre de soins, l'arrêté du 3 août 2018 doit être regardé comme pris pour l'application du l'arrêté du 12 janvier 2018 portant adoption des zones du schéma régional de santé relatives aux activités de soins, aux équipements matériels lourds et aux laboratoires de biologie médicale. Par suite, la société clinique Occitanie peut utilement invoquer, par voie d'exception, l'illégalité de cet arrêté à l'appui de son recours tendant à l'annulation de l'arrêté du 3 août 2018.

11. Il ressort des pièces du dossier et notamment du diagnostic élaboré par l'agence régionale de santé que l'implantation d'une activité de cardiologie interventionnelle doit à la fois permettre une accessibilité territoriale facilitant la prise en charge du plus grand nombre dans des délais conformes aux recommandations scientifiques et respecter des seuils réglementaires nécessaires au maintien de la qualité des soins avec l'exercice de 350 procédures par an, impliquant que soit desservi un bassin de population comprenant entre 300 000 et 500 000 habitants par an. Quatre départements de la région Occitanie, dont l'Ariège et le Gers, limitrophes de la Haute-Garonne, ne bénéficient pas toutefois de plateau technique nécessaire permettant d'envisager l'implantation d'une activité d'angioplastie. Le schéma régional de santé précise que les habitants des quatre départements dont la population est inférieure à 200 000 habitants est prise en charge dans le cadre de l'offre existante en région, les établissements des départements concernés ayant mis en place, en lien avec le service médical d'urgence, des protocoles de prise en charge permettant de mettre en œuvre une stratégie de reperfusion avant même l'arrivée du patient à l'hôpital, conformément aux recommandations professionnelles. Seules deux zones en Ariège sont situées à plus de quatre-vingt-dix minutes par la route d'un site autorisé pour la réalisation des actes de type 3. Il ressort d'ailleurs des pièces nouvelles produites en appel que ces quatre départements ont des indices de sur-recours à l'angioplastie coronaire, attestant d'une accessibilité développée de la population à cette technique. Dans ces conditions,

en choisissant le cadre départemental comme zone de cardiologie interventionnelle, lequel concourt à garantir à la gradation des soins organisée pour ces activités, la continuité des prises en charge et la fluidification des parcours, l'accessibilité aux soins, notamment aux plans géographique et financier, la qualité et la sécurité des prises en charge et l'efficacité de l'offre de soins, et en prenant en compte comme elle l'a fait le caractère complémentaire des territoires associés dans le cadre d'une approche globale, l'agence régionale de santé n'a pas méconnu les modalités de délimitation des zones définies par les dispositions de l'article R. 1434-30 du code de la santé publique.

12. Il ressort des pièces du dossier et notamment du diagnostic territorial que le département de la Haute-Garonne présente la particularité de concentrer l'essentiel de sa population dans l'agglomération toulousaine et ses environs, les arrondissements de Toulouse et celui de Muret, distant de 22 kilomètres, totalisant 1,3 million d'habitants sur une population totale de 1,385 million à l'échelle départementale. Quatre sites d'angioplastie sont localisés à Toulouse, l'activité se concentrant d'ailleurs principalement sur deux des quatre sites toulousains. Les données populationnelles, géographiques et épidémiologiques ne caractérisent pas par ailleurs de carence dans la prise en charge des syndromes coronariens aigus. De la même manière, les études prospectives ne montrent pas de risque d'augmentation de la prévalence de la mortalité par infarctus du myocarde, et de la consommation de soins pour les actes d'angioplastie coronarienne. La consommation d'angioplastie coronaire a d'ailleurs augmenté de façon continue, plus rapidement que la population départementale au cours de la période. Enfin, pour les populations résidant à l'extrême sud du département, dans des communes isolées situées à l'écart des axes autoroutiers, l'accessibilité en urgence à un plateau de technique d'angioplastie coronaire nécessite l'utilisation de moyens hélicoptérés. En estimant que seule une implantation dans le sud du département permettrait d'améliorer la prise en charge de la population y résidant mais qu'aucun centre n'est toutefois à ce jour en capacité de remplir les conditions d'implantation, et en en déduisant que l'ouverture d'un cinquième site à Muret n'aurait pas pour effet d'améliorer l'accessibilité aux soins pour la population du sud du département, et en décidant dans ces conditions de maintenir à quatre le nombre d'implantations d'angioplasties coronaires pour ce département, l'agence régionale de santé n'a pas mal apprécié la situation de la zone de la Haute-Garonne,

13. Il résulte de ce qui précède que l'agence régionale de santé d'Occitanie est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Toulouse a annulé l'arrêté du 3 août 2018 en tant qu'il détermine les objectifs quantitatifs de l'offre de soins des activités interventionnelles sous imagerie médicale, par voie endovasculaire, en cardiologie pour les actes portant sur les autres cardiopathies de l'adulte dans la zone d'implantation de la Haute-Garonne, ensemble la décision implicite de la ministre des solidarités et de la santé rejetant son recours hiérarchique.

#### 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 l'agence régionale de santé, qui n'a pas la qualité de partie perdante, verse à la société clinique d'Occitanie, la somme qu'elle réclame au titre des frais qu'elle a exposés et non compris dans les dépens.

#### DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : Le jugement du tribunal administratif de Toulouse du 2 avril 2020 est annulé.

Article 2 : La demande présentée par la société par actions simplifiées Clinique d'Occitanie devant le tribunal administratif de Toulouse est rejetée.

**Article 3** : Les conclusions de la société par actions simplifiées Clinique d'Occitanie tendant à l'application des dispositions de l'article L 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

**Article 4** : Le présent arrêt sera notifié à l'agence régionale de la santé d'Occitanie et à la société par actions simplifiées Clinique d'Occitanie.

Copie en sera adressée au ministre de la santé et de la prévention.

Délibéré après l'audience du 5 juillet 2022 à laquelle siégeaient :

Mme Geslan-Demaret, présidente de chambre,  
Mme Blin, présidente assesseure,  
Mme Arquié, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 19 juillet 2022.

La rapporteure,  
C. Arquié

La présidente,  
A. Geslan-Demaret

La greffière,  
M-M. Maillat

La République mande et ordonne au ministre de la santé et de la prévention 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°20TL21835](#)

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MONTPELLIER

N° 2202285

M. ES.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mme Audrey Lesimple  
Rapporteuse

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Mathieu Lauranson  
Rapporteur public

Le tribunal administratif de Montpellier

(4<sup>ème</sup> Chambre)

Audience du 28 septembre 2022

Décision du 13 octobre 2022

335-02

54-06-06-02-02

C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire complémentaire enregistrés le 4 mai 2022 et le 7 septembre 2022, M. ES., représenté par Me Seignalet Mauhourat, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 21 avril 2022 par lequel le préfet de l'Hérault a prononcé son expulsion du territoire national et a fixé le pays de renvoi ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le préfet a commis une erreur d'appréciation sur la menace grave à l'ordre public que son comportement représente ;
- le préfet a commis une erreur de droit car les dispositions de l'article L. 631-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile s'opposent à son expulsion et l'autorité de la chose jugée par la cour d'appel de Toulouse dans son arrêt du 20 juin 2019 s'opposait à ce que le préfet écarte sa résidence habituelle en France avant l'âge de treize ans ;
- la décision méconnaît l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que l'article 3-1 de la convention de New-York relative aux droits de l'enfant compte tenu de l'ancienneté de son séjour en France et des attaches personnelles et familiales qui sont les siennes, notamment en sa qualité de père de trois enfants français mineurs.

Par un mémoire en défense, enregistré le 5 août 2022, le préfet de l'Hérault conclut au rejet de la requête.

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

Vu :

- l'ordonnance n° 2202370 du tribunal administratif de Montpellier du 30 mai 2022 ;
- les autres pièces du dossier.

- Vu :
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
  - la convention internationale relative aux droits de l'enfant signée à New-York ;
  - le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
  - le code pénal ;
  - 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 Lesimple, première conseillère,
- les conclusions de M. Lauranson, rapporteur public,
- et les observations de Me Seignalet Mauhourat, représentant M. ES..

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté du 21 avril 2022, pris après avis défavorable de la commission d'expulsion, le préfet de l'Hérault a prononcé l'expulsion du territoire français de M. ES., ressortissant marocain né le 16 septembre 1989, et fixé le pays de renvoi, compte tenu de la gravité de la menace à l'ordre public que représente sa présence en France. M. ES. demande l'annulation de cet arrêté.

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

2. En premier lieu, d'une part, aux termes de l'article L. 631-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers : *« L'autorité administrative peut décider d'expulser un étranger lorsque sa présence en France constitue une menace grave pour l'ordre public, sous réserve des conditions propres aux étrangers mentionnés aux articles L. 631-2 et L. 631-3 »*. L'article L. 631-3 du même code prévoit : *« Ne peut faire l'objet d'une décision d'expulsion qu'en cas de comportements de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'Etat, ou liés à des activités à caractère terroriste, ou constituant des actes de provocation explicite et délibérée à la discrimination, à la haine ou à la violence contre une personne déterminée ou un groupe de personnes : 1° L'étranger qui justifie par tous moyens résider habituellement en France depuis qu'il a atteint au plus l'âge de treize ans (...) La circonstance qu'un étranger mentionné aux 1° à 5° a été condamné définitivement à une peine d'emprisonnement ferme au moins égale à cinq ans ne fait pas obstacle à ce qu'il bénéficie des dispositions du présent article »*.

3. D'autre part, aux termes de l'article 131-30-2 du code pénal : *« La peine d'interdiction du territoire français ne peut être prononcée lorsqu'est en cause : 1° Un étranger qui justifie par tous moyens résider en France habituellement depuis qu'il a atteint au plus l'âge de treize ans (...) »*.

4. Enfin, l'autorité de la chose jugée appartenant aux décisions des juges répressifs devenues définitives qui s'impose aux juridictions administratives s'attache à la constatation matérielle des faits mentionnés dans le jugement et qui sont le support nécessaire du dispositif. Toutefois cette autorité ne s'attache qu'à la constatation matérielle de faits pénalement répréhensibles des décisions des juridictions pénales qui statuent sur le fond de l'action publique. La même autorité ne saurait, en revanche, s'attacher aux motifs d'un jugement de relaxe tirés de ce que les faits reprochés ne sont pas établis ou de ce qu'un doute subsiste sur leur réalité. En revanche, dans le cas où l'intéressé a été relaxé non au bénéfice du doute mais au motif qu'il n'a pas commis l'infraction, l'autorité de la chose jugée par la juridiction répressive impose au juge administratif d'en tirer les conséquences quant à l'absence de valeur probante des éléments retenus par le préfet.

5. En l'espèce, par un arrêté du 20 juin 2019, la cour d'appel de Toulouse a, dans son dispositif déclaré *« inapplicable, au vu des dispositions de l'article 131-30-2 du code pénal, toute peine d'interdiction temporaire ou définitive du territoire français à l'encontre de Fahd ES. »*. Les motifs de cet arrêt, qui constituent le soutien de ce dispositif, soulignent que *« les différentes pièces produites par le prévenu au soutien de son appel sont de nature à convaincre d'une résidence habituelle et prolongée de celui-ci depuis*

l'été 2002, soit avant l'âge de treize ans au plus (...) ».

6. Si M. ES. soutient que la justification de sa présence sur le territoire français avant l'âge de treize ans doit être considérée comme établie en vertu de l'autorité de la chose jugée par la cour d'appel de Toulouse, il résulte de ce qui précède que le constat de la cour d'appel de Toulouse ne porte pas sur des faits pénalement répréhensibles. De sorte qu'il appartient au Tribunal d'apprécier les conditions d'application de l'article L. 631-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile au regard des seules pièces versées aux débats par l'intéressé.

7. Pour justifier de son entrée sur le territoire français avant l'âge de treize ans, M. ES. produit six attestations, d'amis ou de membres de la famille d'amis qui attestent l'avoir vu ou côtoyé depuis juin ou juillet 2002, soit avant l'âge de ses treize ans le 16 septembre 2002. Toutefois, ces déclarations, non circonstanciées, ont été établies tardivement, en mai 2008. S'il ressort des pièces du dossier que M. ES., confié aux services d'aide sociale en l'enfance en octobre 2004 a déclaré, lors d'un entretien avec ces services, qu'il aurait quitté son pays en 2002, cette allégation ne permet pas d'établir qu'il serait entré sur le territoire français avant l'âge de ses treize ans. Alors que M. ES. n'apporte aucune autre pièce relative à une éventuelle présence en France entre 2002 et 2004, il ne justifie pas être entré en France avant l'âge de treize ans ni, a fortiori, y résider habituellement depuis lors. Dès lors, le requérant ne peut se prévaloir de l'application des dispositions du 1° de l'article L. 631-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et c'est sans méconnaître cet article que le préfet a pu prendre à son encontre la décision d'expulsion en litige.

8. En deuxième lieu, il ressort des pièces du dossier que M. ES. a éclopé, depuis le 6 décembre 2005, de près de vingt condamnations, dont seize d'emprisonnement ferme, pour des faits, principalement, de vols aggravés par plusieurs circonstances, outrages à personne dépositaire de l'autorité publique, violences aggravées par plusieurs circonstances suivie d'incapacité n'excédant pas huit jours, recels de bien provenant d'un délit et, acquisition, transport, détention, usage ainsi qu'offre ou cession de stupéfiants. Plusieurs de ces condamnations ont été prononcées alors que l'intéressé était en situation de récidive et les deux dernières condamnations, prononcées le 9 avril 2018 par le tribunal de grande instance de Toulouse et le 20 juin 2019 par la cour d'appel de Toulouse, en lien avec le trafic de stupéfiants, consistent en un emprisonnement délictuel de deux ans et six mois et un emprisonnement de cinq ans.

9. Les infractions pour lesquelles M. ES. a fait l'objet de condamnations judiciaires étant nombreuses et d'une gravité croissante, le préfet a pu considérer le risque de récidive établi alors même que l'intéressé a exprimé des regrets et fait état de sa volonté de réinsertion sociale et familiale. Dès lors, le préfet a pu régulièrement estimer que le comportement de M. ES. constitue une menace grave pour l'ordre public au sens des dispositions précitées de l'article L. 631-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, nonobstant l'avis défavorable à son expulsion rendu par la commission d'expulsion.

10. En troisième lieu, aux termes de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « 1. *Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.* 2. *Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* ». Par ailleurs, aux termes de l'article 3-1 de la convention internationale relative aux droits de l'enfant : « *Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait d'institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* ». Il résulte de ces dernières stipulations que, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, l'autorité administrative doit accorder une attention primordiale à l'intérêt supérieur des enfants dans toutes les décisions les concernant. Elles sont applicables non seulement aux décisions qui ont pour objet de régler la situation personnelle d'enfants mineurs mais aussi à celles qui ont pour effet d'affecter, de manière suffisamment directe et certaine, leur situation.

11. Il appartient à l'autorité administrative de concilier, sous le contrôle du juge, les exigences de la protection de la sûreté de l'Etat et de la sécurité publique avec la liberté fondamentale que constitue le droit à mener une vie familiale normale et la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant.

12. M. ES. soutient posséder toutes ses attaches familiales sur le territoire français du fait du décès de ses parents et alors qu'il établit être le père de trois enfants mineurs de nationalité française nés en 2008, 2011 et 2012. Toutefois, désormais divorcé de la mère de ses enfants, il est actuellement célibataire, bien qu'il fasse état d'une relation avec une ressortissante française, seulement attestée par une déclaration de cette dernière. En outre, il n'a pas d'autres membres de sa famille en France à l'exception d'une personne digne de confiance qui se serait occupé de lui lorsqu'il était plus jeune. Par ailleurs, les liens qu'il entretient avec ses enfants ne sont pas réguliers. Alors même que par ordonnance du 27 octobre 2016 le juge aux affaires familiales de Toulouse n'a autorisé le requérant à accueillir ses enfants que les dimanches des semaines paires de 10h à 18h et le premier dimanche des vacances scolaires, ces derniers, à la demande du requérant, ne venaient pas lui rendre visite en établissement pénitentiaire et M. ES. n'a bénéficié que de deux permissions de sortie en 2021 afin de les voir. S'il établit qu'il prend régulièrement des nouvelles de ses enfants, ces derniers résident désormais avec leur mère en Haute-Savoie et bien qu'il verse des sommes pour leur entretien, celles-ci demeurent inférieures au montant de 450 euros par mois fixé par le juge aux affaires familiales pour sa contribution. Enfin, si le requérant fait état d'une possibilité de recrutement par une société en qualité de déménageur, il n'établit pas son intégration sociale ou professionnelle faute d'un parcours cohérent. Dans ces conditions, bien que son ancienne compagne soutienne son investissement auprès de ses enfants, à hauteur des possibilités dont le requérant dispose, il résulte des éléments précités ainsi que de ceux exposés au point 8 du présent jugement que la décision d'expulsion n'apparaît pas manifestement disproportionnée aux buts en vue desquels elle a été prise. Le moyen tiré de la méconnaissance des stipulations ci-dessus énoncées doit donc être écarté.

13. Il résulte de tout ce qui précède qu'il y a lieu de rejeter les conclusions à fin d'annulation de M. ES.. Par voie de conséquence, ses conclusions à fin d'injonctions ainsi que celles présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative doivent également être rejetées.

#### DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La requête présentée par M. ES. est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à M. ES. et au préfet de l'Hérault.

Délibéré après l'audience du 28 septembre 2022, à laquelle siégeaient :

M. Eric Souteyrand, président,  
M. Nicolas Huchot, premier conseiller,  
Mme Audrey Lesimple, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 13 octobre 2022.

La rapporteure, A. Lesimple  
La greffière, M-A Barthélémy

Le président, E. Souteyrand

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 13 octobre 2022.  
La greffière, M-A Barthélémy

[RETOUR n°2202285](#)

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MONTPELLIER

N° 2202370

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. ES.

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Audience du 25 mai 2022

Décision du 30 mai 2022

Le juge des référés,

54-035-02

335-01

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 10 mai 2022, M. ES. demande au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de l'arrêté du 21 avril 2022, notifié le 27 avril 2022, par lequel le préfet de l'Hérault a décidé son expulsion vers le Maroc ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 800 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- l'urgence à prononcer la suspension de l'exécution de la décision d'expulsion est établie dès lors qu'elle porte une atteinte grave et imminente à sa situation, la mesure devant être mise en œuvre le 31 mai prochain, alors que sa vie privée et familiale est établie en France depuis son entrée en 2002 ;
- il existe un doute sérieux quant à la légalité de la décision :
  - . le préfet a méconnu l'article L. 631-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dès lors qu'il ne constitue pas une menace grave pour l'ordre public ;
  - . dès lors qu'il est établi, notamment par la cour d'appel de Toulouse, statuant le 25 juin 2019 en matière pénale, dont les constats s'imposent au juge administratif, qu'il est entré en France avant l'âge de 13 ans et qu'il y réside de manière continue depuis lors, le préfet a également méconnu l'article L. 631-3 du même code ;
  - . résidant en France depuis plus de 20 ans, dépourvu de tout lien avec le Maroc et étant le père de trois enfants français dont il justifie contribuer à l'entretien, la décision méconnaît l'article 8 de la CEDH ;

Vu :

- les autres pièces du dossier.

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- le code de justice administrative.

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

Les parties ayant été régulièrement averties de l'audience.

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 25 mai 2022 :

- le rapport de M. Souteyrand, juge des référés ;
- et les observations de Me Seignalet, pour M. ES. et de M. Thomas pour le préfet de l'Hérault.

Considérant ce qui suit :

1. L'article L. 521-1 du code de justice administrative dispose : « *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 (...)* ». Aux termes de l'article L. 522-1 dudit code : « *Le juge des référés statue au terme d'une procédure contradictoire écrite ou orale. / Lorsqu'il lui est demandé de prononcer les mesures visées aux articles L. 521-1 et L. 521-2, de les modifier ou d'y mettre fin, il informe sans délai les parties de la date et de l'heure de l'audience publique (...)* ».
2. Il ressort des pièces du dossier, et n'est pas contesté, qu'au terme de son incarcération, le 31 mai 2022, M. ES. doit faire l'objet d'une expulsion vers le Maroc. Par suite, l'exécution de la décision en litige présente, en l'état, un caractère imminent et l'urgence à statuer est donc établie.
3. En l'état de l'instruction, le moyen tiré de ce que le préfet de l'Hérault a méconnu l'article L. 631-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dès lors qu'il est établi, par la cour d'appel de Toulouse, statuant le 25 juin 2019 en matière pénale, dont les constats s'imposent au juge administratif, que M. ES. est entré en France avant l'âge de 13 ans et qu'il y réside de manière continue, est de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision.
4. Par suite, il y a lieu d'ordonner la suspension de l'exécution de l'arrêté du 21 avril 2022 par lequel le préfet de l'Hérault a décidé l'expulsion de M. ES. vers le Maroc, jusqu'à ce qu'il soit statué sur le fond du litige pendant sous la requête n° 2202285.
5. En revanche, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de l'Etat une somme en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : L'exécution de l'arrêté du 21 avril 2022 par lequel le préfet de l'Hérault a décidé l'expulsion de M. ES. vers le Maroc est suspendue.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête de M. ES. est rejeté.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à M. ES. et au préfet de l'Hérault.

Fait à Montpellier, le 30 mai 2022.

Le juge des référés,  
E. Souteyrand

La greffière,  
C. Touzet

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

Pour expédition conforme,  
Montpellier, le 30 mai 2022.

Le greffier en chef, P. Lalloué

[RETOUR n°2202370](#)

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MONTPELLIER

N° 1902936

ASSOCIATION SOS LEZ ENVIRONNEMENT

M. François Goursaud  
Rapporteur

M. Jean-Laurent Santoni  
Rapporteur public

Audience du 11 février 2021  
Décision du 4 mars 2021

68-01-006-01  
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés les 11 juin 2019 et 12 juillet 2020, l'association « SOS Lez Environnement », représentée par son président, demande au tribunal d'annuler la délibération du 8 janvier 2019 par laquelle le conseil communautaire de la communauté de communes du Grand Pic Saint-Loup a approuvé le schéma de cohérence territoriale « Pic Saint-Loup Haute Vallée de l'Hérault » en tant qu'elle maintient le site d'implantation périphérique « Oxlane », ainsi que la décision du 26 mars 2019 rejetant son recours gracieux.

Elle soutient que :

- le document d'orientation et d'objectifs, dans ses dispositions relatives au site d'implantation périphérique « Oxlane », est en contradiction avec les objectifs n° 1, n° 3 et n° 4 définis par le projet d'aménagement et de développement durables, en méconnaissance de l'article L. 141-5 du code de l'urbanisme ;
- en effet ce projet d'implantation impacte 23,5 hectares d'espaces à forte voire à très forte valeur agricole en contradiction avec l'objectif n° 1 tendant à la préservation de ces espaces ;
- il accentue par ailleurs le déséquilibre existant entre le secteur Sud et les secteurs Est et Ouest du territoire intercommunal en représentant à lui seul plus d'un tiers du foncier commercial mobilisable et ce en contrariété avec l'objectif n° 3 visant à permettre un développement économique fondé sur les potentialités du territoire ;
- il contrarie également l'objectif n° 4 visant à limiter les déplacements automobiles liés aux achats ainsi que les orientations du document d'orientation et d'objectifs visant à implanter les équipements d'intérêt supra-communal à proximité des axes structurants du territoire afin de permettre une desserte en transports en commun et de favoriser les liaisons douces ;
- il méconnaît les dispositions des articles L. 141-16 et L. 141-17 du code de l'urbanisme dès lors qu'il ne respecte pas l'objectif de consommation économe de l'espace ;
- en outre, les conditions d'implantations des constructions commerciales figurant au sein du document d'aménagement artisanal et commercial n'ont pas pris en compte l'impact du site « Oxlane » sur les équilibres territoriaux en méconnaissance du 3° de l'article L. 141-17 du code de l'urbanisme.

Par un mémoire en défense, enregistré le 13 mars 2020, la communauté de communes du Grand Pic Saint-Loup, représentée par l'AARPI MB Avocats, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 500 euros soit mise à la charge de l'association requérante au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

La clôture à effet immédiat de l'instruction a été fixée au 13 août 2020 en vertu d'une ordonnance du même jour prise sur le fondement des articles R. 611-11-1 et R. 613-1 du code de justice administrative.

Un mémoire, présenté par la communauté de communes du Grand Pic Saint-Loup, représentée par l'AARPI MB Avocats, a été enregistré le 7 septembre 2020, postérieurement à la clôture de l'instruction.

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. Goursaud, premier conseiller ;
- les conclusions de M. Santoni, rapporteur public ;
- et les observations de M. Hélyar, président de l'association « SOS Lez Environnement », et celles de Me Bonnet, représentant la communauté de communes du Grand Pic Saint-Loup.

Une note en délibéré, produite par l'association « SOS Lez Environnement », a été enregistrée le 15 février 2021.

Considérant ce qui suit :

1. Par délibération du 8 janvier 2019, le conseil communautaire de la communauté de communes du Grand Pic Saint-Loup a approuvé le schéma de cohérence territoriale (SCOT) « Pic Saint-Loup Haute Vallée de l'Hérault ». L'association « SOS Lez Environnement » a formé à l'encontre de cette délibération, par courrier du 15 mars 2019, un recours gracieux tendant au retrait des dispositions relatives au maintien du site d'implantation périphérique « Oxyane ». Ce recours a été rejeté par décision du 26 mars 2019 du président de la communauté de communes du Grand Pic Saint-Loup. Par la présente requête, l'association « SOS Lez Environnement » demande l'annulation de la délibération du 8 janvier 2019 dans ses dispositions relatives au site d'implantation périphérique « Oxyane » ainsi que la décision du 26 mars 2019 rejetant son recours gracieux.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la méconnaissance des articles L. 141-16 et L. 141-17 du code de l'urbanisme au regard de l'objectif de consommation économe de l'espace :

2. Aux termes de l'article L. 141-16 du code de l'urbanisme : « *Le document d'orientation et d'objectifs précise les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal. / Il définit les localisations préférentielles des commerces en prenant en compte les objectifs de revitalisation des centres-villes, de maintien d'une offre commerciale diversifiée de proximité permettant de répondre aux besoins courants de la population tout en limitant les obligations de déplacement et les émissions de gaz à effet de serre, de cohérence entre la localisation des équipements commerciaux et la maîtrise des flux de personnes et de marchandises, de consommation économe de l'espace et de préservation de l'environnement, des paysages et de*

*l'architecture. ». Aux termes de l'article L. 141-17 du même code, dans sa version applicable au litige : « Le document d'orientation et d'objectifs comprend un document d'aménagement artisanal et commercial déterminant les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire et le développement durable. / Ces conditions privilégient la consommation économe de l'espace, notamment en entrée de ville, par la compacité des formes bâties, l'utilisation prioritaire des surfaces commerciales vacantes et l'optimisation des surfaces dédiées au stationnement. (...) / Le document d'aménagement artisanal et commercial localise les secteurs d'implantation périphérique ainsi que les centralités urbaines, qui peuvent inclure tout secteur, notamment centre-ville ou centre de quartier, caractérisé par un bâti dense présentant une diversité des fonctions urbaines, dans lesquels se posent des enjeux spécifiques du point de vue des objectifs mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 141-16. Il prévoit les conditions d'implantation des équipements commerciaux spécifiques aux secteurs ainsi identifiés. / Il peut également : (...) 3° Déterminer les conditions d'implantations des constructions commerciales et de constructions logistiques commerciales en fonction de leur surface, de leur impact sur les équilibres territoriaux, de la fréquence d'achat ou des flux générés par les personnes ou les marchandises ; (...) ».*

3. Il résulte des dispositions précitées qu'en matière d'aménagement commercial, les auteurs du SCOT peuvent fixer des orientations et des objectifs d'implantations préférentielles des activités commerciales définis en considération des exigences d'aménagement du territoire et de consommation de l'espace, de protection de l'environnement ou de qualité de l'urbanisme.

4. L'association requérante soutient que le secteur d'implantation périphérique « Oxylane » est contraire à l'objectif de consommation économe de l'espace défini par l'article L. 141-16 du code de l'urbanisme dès lors qu'il représente une surface 23,5 hectares actuellement situés en zone agricole et naturelle. Il ressort toutefois des pièces du dossier que le SCOT permet une réduction de la consommation de l'espace à l'échelle du périmètre arrêté en prévoyant une consommation de 300 hectares entre 2013 et 2030, soit une consommation de 17 hectares par an, alors qu'auparavant la consommation foncière annuelle était de 54 hectares. S'agissant plus particulièrement des besoins en matière de zones d'activités économiques, il ressort également des pièces du dossier que la consommation du foncier a également été réduite puisqu'elle était de 92 hectares pour la période 2001 à 2012 et qu'elle est désormais fixée à 60 hectares pour la période 2013-2030. Dans ces conditions, l'objectif de consommation modérée de l'espace a bien été pris en compte à l'échelle du territoire couvert par le SCOT au stade de la définition du document d'aménagement artisanal et commercial de sorte que le moyen ne peut qu'être écarté.

En ce qui concerne le non-respect des objectifs définis dans le projet d'aménagement et de développement durables :

5. Aux termes de l'article L. 141-2 du code de l'urbanisme : « Le schéma de cohérence territoriale comprend : / 1° Un rapport de présentation ; / 2° Un projet d'aménagement et de développement durables ; / 3° Un document d'orientation et d'objectifs. / Chacun de ces éléments peut comprendre un ou plusieurs documents graphiques. ». L'article L. 141-4 de ce code dispose que : « Le projet d'aménagement et de développement durables fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, d'implantation commerciale, d'équipements structurants, de développement économique, touristique et culturel, de développement des communications électroniques, de qualité paysagère, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers, de préservation et de mise en valeur des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques. En matière de déplacements, ces objectifs intègrent une approche qualitative prenant en compte les temps de déplacement ». Aux termes de l'article L. 141-5 du même code : « Dans le respect des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables, le document d'orientation et d'objectifs détermine : / 1° Les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers ; / 2° Les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux, de mise en valeur des entrées de ville, de valorisation des paysages et de prévention des risques ; / 3° Les conditions d'un développement équilibré dans

*l'espace rural entre l'habitat, l'activité économique et artisanale, et la préservation des sites naturels, agricoles et forestiers. / Il assure la cohérence d'ensemble des orientations arrêtées dans ces différents domaines ».*

6. Pour apprécier, au sens et pour l'application de l'article L. 141-5 du code de l'urbanisme précité, le respect exigé au sein du schéma de cohérence territoriale entre les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables et le document d'orientation et d'objectifs, 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 document d'urbanisme, si les orientations dans l'organisation de l'espace et les conditions de développement définies par le document d'orientation et d'objectifs ne contrarient pas les orientations générales et objectifs que les auteurs du document ont définis dans le projet d'aménagement et de développement durables, compte tenu de leur degré de précision.

7. Le projet d'aménagement et de développement durables du SCOT « Pic Saint-Loup Haute Vallée de l'Hérault » comporte un objectif n° 1 visant notamment à préserver l'agriculture, décliné en une orientation 2.2 intitulée « *Préserver les espaces agricoles de valeur supports d'une activité économique* ». Il comporte également un objectif n° 3, « *S'appuyer sur les potentialités du territoire pour asseoir le développement économique* » ainsi qu'un objectif n° 4, « *Organiser la mobilité pour limiter les déplacements automobiles et faciliter le report modal* ». L'association requérante soutient que le document d'orientation et d'objectifs du SCOT, qui comporte un document d'aménagement artisanal et commercial prévoyant la création d'un pôle d'activité de 23,5 hectares dénommé « projet Oxyane » au Sud du territoire de la commune de Saint-Clément-de-Rivière, méconnaît ces trois objectifs.

8. En premier lieu, l'association « SOS Lez Environnement » soutient qu'il existe une contradiction entre l'objectif n° 1 du projet d'aménagement et de développement durables et sa traduction dans le document d'orientation et d'objectifs qui identifie le site d'implantation périphérique « Oxyane » comme recouvrant des espaces agricoles ordinaires, lesquels sont définis comme des « *espaces agricoles sans potentiel agronomique et non irrigables* ». Si l'association requérante, par les documents qu'elle produit, justifie du potentiel fort ou très fort du lieu d'implantation du projet et son caractère irrigable, il ressort toutefois des pièces du dossier que ce projet a fait l'objet d'un permis d'aménager la zone délivré le 20 janvier 2015 en vue de la création d'un « lotissement multi-activités » à dominante commerciale et de trois permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale délivrés les 14, 16 et 19 septembre 2016. La circonstance qu'à la date de la délibération attaquée plusieurs contentieux étaient en cours d'instance pour contester ces autorisations est sans incidence sur la possibilité pour les auteurs du schéma de prendre en compte ce projet afin de déterminer le parti d'aménagement à retenir pour cette partie du territoire. En outre, le projet d'aménagement et de développement durables lui-même précise, s'agissant du bassin de vie Sud, que « *la commune de Saint-Clément-de-Rivière joue le rôle de pôle économique de ce bassin et de manière plus large à l'échelle du territoire* » et que « *les polarités économiques fortes du Sud du territoire seront confortées dans leur rôle. La locomotive économique du territoire, qui s'étend sur l'entrée Sud entre Saint-Clément-de-Rivière et Saint-Gély-du-Fesc, sera renforcée et diversifiée de manière à maintenir son niveau d'attractivité* ». Dès lors, compte tenu de la situation stratégique du projet « Oxyane » au regard des objectifs de développement économique du territoire intercommunal, de l'important gisement de terres agricoles du périmètre du SCOT qui comporte 12 000 hectares de terres agricoles dont 80 % sont classés en espaces à très fort et à fort enjeux, l'identification du projet Oxyane en zone agricole ordinaire assure le respect des options d'aménagement retenues dans le projet d'aménagement et de développement durables par les auteurs du SCOT, au regard notamment de ses objectifs n° 1 et n° 2 précités.

9. En deuxième lieu, il ressort des pièces du dossier que si, sur les 60 hectares d'extension foncière maximum dévolus aux activités économiques par le SCOT, 48 hectares sont affectés aux seules communes de Saint-Clément-de-Rivière et Saint-Gély-du-Fesc, dont 23,5 hectares pour la réalisation du projet « Oxyane », cette répartition assure le respect de l'orientation 4.1.1 de l'objectif n° 3 du projet d'aménagement et de développement durables intitulée « *structurer et hiérarchiser les polarités économiques* » qui, ainsi qu'il a été exposé précédemment, a pour objet de conforter la « *vitrine économique* » située au sud du territoire intercommunal. L'association requérante n'est pas davantage

fondée à soutenir que ce parti d'aménagement est de nature à impacter les équilibres territoriaux au sens du 3° de l'article L. 141-17 du code de l'urbanisme précité dès lors qu'il ressort du document d'aménagement artisanal et commercial que cette hiérarchisation des polarités économiques et la définition des localisations préférentielles des commerces a été faite en fonction de leur surface, de la fréquence des achats et de la proximité immédiate des pôles commerciaux de la périphérie sud de la métropole montpelliéraine. S'agissant des centralités urbaines du territoire, le document d'orientation et d'objectifs précise à cet égard qu'il convient de privilégier les commerces dont la surface de vente est inférieure à 300 m<sup>2</sup> afin de répondre aux besoins courants de la population.

10. En troisième et dernier lieu, le projet d'aménagement et de développement durables poursuit un « objectif de polarisation de l'offre commerciale dans des localisations préférentielles qui seront identifiées au document d'orientation et d'objectifs afin : (...) de réduire les déplacements motorisés liés aux achats » tandis que le document d'orientation et d'objectifs dispose que « les équipements d'intérêt supra-communal devront être implantés à proximité des axes structurants du territoire du SCOT, notamment ceux de transports en commun et de dessertes pour les modes actifs ». Si l'association requérante soutient que la desserte du site d'implantation périphérique « Oxlane » ne permet pas la mise en œuvre de ces orientations, il ressort toutefois des pièces du dossier que le document d'aménagement artisanal et commercial prévoit, s'agissant de ce site, « la mise en place d'une desserte multimodale à travers une accessibilité sécurisée par des modes de déplacements doux et d'une desserte par les transports en commun ». Il est par ailleurs constant qu'un projet de création d'une nouvelle piste cyclable reliant Montpellier et la commune de Saint-Gély-du-Fesc le long de la route départementale 986 qui dessert le projet est en cours d'élaboration tandis qu'il existe un arrêt de bus desservant le site. La circonstance que la fréquence de desserte de cette ligne de bus serait inadaptée aux besoins du futur projet est sans incidence sur le respect de ces orientations, qui présentent un caractère prospectif.

11. Il résulte de ce qui précède que les orientations générales retenues par le document d'orientation et d'objectifs du SCOT pour le site d'implantation périphérique « Oxlane » respectent les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables.

12. Il résulte de tout ce qui précède que l'association « SOS Lez Environnement » n'est pas fondée à demander l'annulation de la délibération du 8 janvier 2019 dans ses dispositions relatives au site d'implantation périphérique « Oxlane » et de la décision du 26 mars 2019 rejetant son recours gracieux.

#### Sur les frais liés au litige :

13. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'association « SOS Lez Environnement » la somme demandée par la communauté de communes du Grand Pic Saint-Loup sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative au titre des frais exposés non compris dans les dépens.

### DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de l'association « SOS Lez Environnement » est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par la communauté de communes du Grand Pic Saint-Loup 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 « SOS Lez Environnement » et à la communauté de communes du Grand Pic Saint-Loup.

Délibéré après l'audience du 11 février 2021, à laquelle siégeaient :

M. Chabert, président,  
M. Goursaud, premier conseiller,  
Mme Lesimple, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 4 mars 2021.

Le rapporteur,  
F. Goursaud

Le président,  
D. Chabert

La greffière,  
M. Chouart

La République mande et ordonne au préfet de l'Hérault en ce qui le concerne et à tous huissiers de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent jugement.

Pour expédition conforme,  
Montpellier, le 4 mars 2021.  
La greffière, M. Chouart

[RETOUR n°1902936](#)

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MONTPELLIER

N° 1906946

---

ASSOCIATION DES RIVERAINS ET AMIS DU  
GRAND TRAVERS et autres

---

M. François Goursaud  
Rapporteur

---

M. Jean-Laurent Santoni  
Rapporteur public

---

Audience du 16 septembre 2021  
Décision du 30 septembre 2021

---

01-09-02-01  
68-01-01-01-03  
68-01-01-02-02-005  
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Montpellier

(1<sup>ère</sup> Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés les 30 décembre 2019 et 24 septembre 2020, l'association des riverains et amis du Grand Travers, l'association Grande-Motte Environnement, Mme Jocyl et M. Bernard Pangaud, M. Christian Moulon, M. Marc Guinebault, M. Lionel Pons, M. André Soulas, M. Marc Castant, M. Lucian Cruc et M. Hervé Couret, représentés par Me Jean-Meire, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la décision implicite du 30 octobre 2019 par laquelle le maire de la commune de la Grande-Motte a refusé d'inscrire à l'ordre du jour du conseil municipal la question de l'abrogation de la délibération du 23 mars 2017 portant approbation du plan local d'urbanisme en tant que celui-ci classe en zone naturelle 2N la plage et la dune situées au Sud de la RD 59 et à l'Ouest du rond-point de la Dune, dans les secteurs « La Motte du Couchant » et « Les plages du Grand Travers » ;

2°) d'enjoindre au maire de la commune de la Grande-Motte de saisir le conseil municipal aux fins de procéder à l'abrogation partielle du plan local d'urbanisme et de prévoir le classement de ce secteur en zone 1N dans un délai de deux mois à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 200 euros par jour de retard ;

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

Ils soutiennent que :

- leur requête est recevable ;
- le maire de la Grande-Motte était tenu d'inscrire à l'ordre du jour du conseil municipal la question de l'abrogation partielle en application des articles R. 153-19 du code de l'urbanisme et L. 2121-10 du code général des collectivités territoriales ;

- le classement en zone 2N du secteur litigieux est illégal et méconnaît les articles L. 121-3, L. 121-24, R. 121-4 et R. 121-5 du code de l'urbanisme dès lors qu'il s'agit d'un espace remarquable, constitué d'une dune et d'une plage, identifié comme étant une zone humide et un réservoir de biodiversité et faisant l'objet de plusieurs périmètres de protection du patrimoine naturel ; en outre la délibération du 23 mars 2017 est illégale en tant que le règlement applicable à la zone 2N autorise des aménagements autres que ceux limitativement énumérés par l'article R. 121-5 du code de l'urbanisme ;
- ce classement n'est pas compatible avec le schéma de cohérence territoriale du Pays de l'Or qui identifie dans son document graphique ce secteur comme un espace remarquable à préserver.

Par un mémoire en défense, enregistré le 7 juillet 2020, la commune de la Grande-Motte, représentée par la SCP CGCB & Associés, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 5 000 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 de la requête ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 ;
- le décret n° 2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage ;
- le décret n° 2019-482 du 21 mai 2019 relatif aux aménagements légers autorisés dans les espaces remarquables ou caractéristiques du littoral et des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques ;
- 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. Goursaud, premier conseiller ;
- les conclusions de M. Santoni, rapporteur public ;
- et les observations de Me Jean-Meire, représentant l'association des riverains et amis du Grand Travers et autres, et celles de Me Barnier, représentant la commune de la Grande-Motte.

Considérant ce qui suit :

1. Par délibération du 23 mars 2017, le conseil municipal de la Grande-Motte a approuvé le plan local d'urbanisme de la commune. Par courrier daté du 29 août 2019, l'association des riverains et amis du Grand Travers et autres ont demandé l'abrogation de ce plan en tant qu'il classe en zone 2N et non en zone 1N, destinée à assurer la sauvegarde des espaces remarquables, la plage et la dune situées au Sud de la RD 59 et à l'Ouest du rond-point de la Dune, dans les secteurs « La Motte du Couchant » et « Les plages du Grand Travers ». En l'absence de réponse du maire dans un délai de deux mois, une décision implicite de rejet est née. Par la présente requête, l'association des riverains et amis du Grand Travers et autres demandent au tribunal d'annuler cette décision implicite de rejet.

Sur l'office du juge de l'excès de pouvoir dans le contentieux du refus d'abroger un acte réglementaire :

2. En raison de la permanence de l'acte réglementaire, la légalité des règles qu'il fixe, la compétence de son auteur et l'existence d'un détournement de pouvoir doivent pouvoir être mises en cause à tout moment, de telle sorte que puissent toujours être sanctionnées les atteintes illégales que cet acte est susceptible de porter à l'ordre juridique. Cette contestation peut prendre la forme d'un recours pour excès de pouvoir dirigé

contre la décision refusant d'abroger l'acte réglementaire, comme l'exprime l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration aux termes duquel : « *L'administration est tenue d'abroger expressément un acte réglementaire illégal ou dépourvu d'objet, que cette situation existe depuis son édicition ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de faits postérieures, sauf à ce que l'illégalité ait cessé (...)* ».

3. L'effet utile de l'annulation pour excès de pouvoir du refus d'abroger un acte réglementaire illégal réside dans l'obligation, que le juge peut prescrire d'office en vertu des dispositions de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, pour l'autorité compétente, de procéder à l'abrogation de cet acte afin que cessent les atteintes illégales que son maintien en vigueur porte à l'ordre juridique. Il s'ensuit que, dans l'hypothèse où un changement de circonstances a fait cesser l'illégalité de l'acte réglementaire litigieux à la date à laquelle il statue, le juge de l'excès de pouvoir ne saurait annuler le refus de l'abroger. A l'inverse, si, à la date à laquelle il statue, l'acte réglementaire est devenu illégal en raison d'un changement de circonstances, il appartient au juge d'annuler ce refus d'abroger pour contraindre l'autorité compétente de procéder à son abrogation.

4. Il résulte du point précédent que lorsqu'il est saisi de conclusions aux fins d'annulation du refus d'abroger un acte réglementaire, le juge de l'excès de pouvoir est conduit à apprécier la légalité de l'acte réglementaire dont l'abrogation a été demandée au regard des règles applicables à la date de sa décision.

#### Sur les conclusions à fin d'annulation :

5. Pour fonder leur demande d'abrogation, les requérants soutiennent que le plan local d'urbanisme adopté par la commune de la Grande-Motte le 23 mars 2017, en tant qu'il classe en zone 2N les secteurs « La Motte du Couchant » et « Les plages du Grand Travers », méconnaît les dispositions des articles L. 121-3, L. 121-24, R. 121-4 et R. 121-5 du code de l'urbanisme relatives à la protection des espaces remarquables du littoral et qu'il n'est pas compatible avec le schéma de cohérence territoriale (SCOT) du Pays de l'Or dont la cartographie identifie ces espaces à préserver.

6. Aux termes de l'article L. 131-1 du code de l'urbanisme : « *Les schémas de cohérence territoriale sont compatibles avec : / 1° Les dispositions particulières au littoral et aux zones de montagne prévues aux chapitres I et II du titre II (...)* ». L'article L. 131-4 du même code dispose que : « *Les plans locaux d'urbanisme (...) sont compatibles avec : / 1° Les schémas de cohérence territoriale prévus à l'article L. 141-1 ; (...)* ». Aux termes de l'article L. 131-7 de ce code : « *En l'absence de schéma de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme (...) sont compatibles, s'il y a lieu, avec les documents énumérés aux 1° à 10° de l'article L. 131-1 (...)* », c'est-à-dire, notamment, avec les dispositions particulières au littoral.

7. S'il appartient à l'autorité administrative chargée de se prononcer sur une demande d'autorisation d'occupation ou d'utilisation du sol de s'assurer, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de la conformité du projet avec les dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral, il résulte des dispositions citées au point précédent que, s'agissant d'un plan local d'urbanisme, il appartient à ses auteurs de s'assurer, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de sa compatibilité avec les dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral. Dans le cas où le territoire concerné est couvert par un schéma de cohérence territoriale, cette compatibilité s'apprécie en tenant compte des dispositions de ce document relatives à l'application des dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral, sans pouvoir en exclure certaines au motif qu'elles seraient insuffisamment précises, sous la seule réserve de leur propre compatibilité avec ces dernières.

8. Aux termes de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme : « *Les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques. / Un décret fixe la liste des espaces et milieux à préserver, comportant notamment, en fonction de l'intérêt écologique qu'ils présentent, les dunes et les landes côtières, les plages et lidos, les forêts et zones boisées côtières, les îlots inhabités, les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps, les marais, les vasières, les zones humides et milieux temporairement immergés*

ainsi que les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive 79/409 CEE du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages ». Aux termes de l'article L. 121-24 du même code : « Des aménagements légers, dont la liste limitative et les caractéristiques sont définies par décret en Conseil d'Etat, peuvent être implantés dans ces espaces et milieux lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public, et qu'ils ne portent pas atteinte au caractère remarquable du site. (...) ».

9. En application de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme et aux termes des dispositions de l'article R. 121-4 de ce code : « sont préservés, dès lors qu'ils constituent un site ou un paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral et sont nécessaires au maintien des équilibres biologiques ou présentent un intérêt écologique : / 1° Les dunes, les landes côtières, les plages et les lidos, les estrans, les falaises et les abords de celles-ci ; (...) / 5° Les marais, les vasières, les tourbières, les plans d'eau, les zones humides et milieux temporairement immergés ; / 6° Les milieux abritant des concentrations naturelles d'espèces animales ou végétales telles que les herbiers, les frayères, les nourriceries et les gisements naturels de coquillages vivants, ainsi que les espaces délimités pour conserver les espèces en application de l'article L. 411-2 du code de l'environnement et les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages ; (...) ». Aux termes de l'article R. 121-5 du même code, dans sa rédaction issue du décret du 21 mai 2019 susvisé : « Peuvent être implantés dans les espaces et milieux mentionnés à l'article L. 121-24, dans les conditions prévues par cet article, les aménagements légers suivants, à condition que leur localisation et leur aspect ne dénaturent pas le caractère des sites, ne compromettent pas leur qualité architecturale et paysagère et ne portent pas atteinte à la préservation des milieux : / 1° Lorsqu'ils sont nécessaires à la gestion ou à l'ouverture au public de ces espaces ou milieux, les cheminements piétonniers et cyclables et les sentes équestres ni cimentés, ni bitumés, les objets mobiliers destinés à l'accueil ou à l'information du public, les postes d'observation de la faune ainsi que les équipements démontables liés à l'hygiène et à la sécurité tels que les sanitaires et les postes de secours lorsque leur localisation dans ces espaces est rendue indispensable par l'importance de la fréquentation du public ; / 2° Les aires de stationnement indispensables à la maîtrise de la fréquentation automobile et à la prévention de la dégradation de ces espaces par la résorption du stationnement irrégulier, sans qu'il en résulte un accroissement des capacités effectives de stationnement, à condition que ces aires ne soient ni cimentées ni bitumées et qu'aucune autre implantation ne soit possible ; / 3° La réfection des bâtiments existants et l'extension limitée des bâtiments et installations nécessaires à l'exercice d'activités économiques ; / 4° A l'exclusion de toute forme d'hébergement et à condition qu'ils soient en harmonie avec le site et les constructions existantes : / a) Les aménagements nécessaires à l'exercice des activités agricoles, pastorales et forestières dont à la fois la surface de plancher et l'emprise au sol au sens de l'article R. 420-1 n'excèdent pas cinquante mètres carrés ; / b) Dans les zones de pêche, de cultures marines ou lacustres, de conchyliculture, de saliculture et d'élevage d'ovins de prés salés, les constructions et aménagements exigeant la proximité immédiate de l'eau liés aux activités traditionnellement implantées dans ces zones, à la condition que leur localisation soit rendue indispensable par des nécessités techniques ; / 5° Les aménagements nécessaires à la gestion et à la remise en état d'éléments de patrimoine bâti reconnus par un classement au titre de la loi du 31 décembre 1913 ou localisés dans un site inscrit ou classé au titre des articles L. 341-1 et L. 341-2 du code de l'environnement. / Les aménagements mentionnés aux 1°, 2° et 4° du présent article doivent être conçus de manière à permettre un retour du site à l'état naturel. ».

10. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que le SCOT du Pays de l'Or, dans sa version approuvée au 25 juin 2019, a identifié, dans les documents cartographiques annexés au schéma, les espaces remarquables sur le territoire des communes concernées, notamment celle de la Grande-Motte, en tenant compte des critères évoqués par l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme et des périmètres officiels de protection, d'inventaire et de gestion du patrimoine naturel. Par ailleurs, le cahier 1 intitulé « Diagnostic » du rapport de présentation du schéma, document public accessible tant au juge qu'aux parties, précise au titre des « modalités d'application de la loi littoral » la nécessité de « protéger les espaces remarquables au titre de la loi littoral, espaces constitutifs de l'image et de l'attractivité des secteurs littoraux » et prévoit, au titre du cahier 3 intitulé « un SCOT intégrateur et facilitateur », que « le SCOT demande aux documents d'urbanisme locaux de délimiter à leur échelle et protéger les espaces remarquables identifiés par le SCOT en application

des articles L. 121-3 et R. 121-4 du code de l'urbanisme ». Ces dispositions du schéma de cohérence territoriale alors en vigueur sont compatibles avec les dispositions citées au point précédent. Par suite, la compatibilité du plan local d'urbanisme en litige doit être examinée, s'agissant des espaces remarquables, au regard du SCOT du Pays de l'Or, lui-même compatible avec les exigences de la loi Littoral.

11. D'une part, il ressort des pièces du dossier que la zone 2N des secteurs « La Motte du Couchant » et « Les plages du Grand Travers » recouvre un vaste espace naturel composé de dunes et d'une plage sableuse identifié comme un espace remarquable par la carte annexée au SCOT du Pays de l'Or. En outre cet espace est identifié comme constituant une zone humide et un réservoir de biodiversité par le schéma régional de cohérence écologique du Languedoc-Roussillon tandis qu'il est intégralement situé à l'intérieur des périmètres de protection de la Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique Floristique et Faunistique (ZNIEFF) de type 2 « Complexe paludo-dunaire des étangs Montpelliérains » et de la ZNIEFF de type 1 « Lido du Grand et du Petit Travers », ainsi que dans le périmètre de la zone de protection spéciale Natura 2000 n° FR9112017 Directive Oiseau « Etang de Mauguio » et de la zone spéciale de conservation Natura 2000 Directive Habitat « Etang de Mauguio » n° FR9101408. Contrairement à ce que fait valoir la commune de la Grande-Motte, il ressort des pièces du dossier que la zone en cause, constituée d'un cordon littoral composé de milieux dunaires, est restée à l'état naturel et n'est pas enserrée dans une zone déjà urbanisée, nonobstant la présence au Nord de cette zone de la route départementale 59 longeant le littoral. Elle s'inscrit en outre dans le prolongement avec la zone 1N quant à elle classée par le plan local d'urbanisme en « zone destinée à assurer la sauvegarde des sites naturels, espaces remarquables et coupures d'urbanisation » avec laquelle elle forme une unité paysagère cohérente. Il en résulte que, compte tenu de ses richesses écologiques, cette zone doit être regardée comme un espace remarquable au sens de l'article L. 121-23 du code de l'urbanisme.

12. D'autre part, aux termes du règlement du plan local d'urbanisme de la Grande-Motte, la zone 2N recouvrant les secteurs « La Motte du Couchant » et « Les plages du Grand Travers » correspond à « une zone naturelle correspondant aux plages et à une bande de 300 mètres en mer » dans laquelle « sont admis, à condition que leur localisation et leur aspect ne dénaturent pas le caractère des sites, ne compromettent pas leur qualité architecturale et paysagère et ne portent pas atteinte à la préservation des milieux et sous réserve d'être conçus de manière à permettre un retour du site à l'état naturel, les aménagements légers suivants : - les aménagements et équipements nécessaires à l'ouverture au public des plages et à leur surveillance, et notamment : - les aménagements, équipements et constructions réalisés dans le cadre des concessions de plage ; - les aménagements de surface liés aux activités nautiques (...) ». Les possibilités d'aménagements ainsi autorisées au titre de ce règlement de zone, en tant qu'elles ne limitent pas l'emprise au sol des constructions réalisées dans le cadre des concessions de plage et autorisent par ailleurs une hauteur maximum de 5,5 mètres, permettent la réalisation de constructions qui ne sont pas des aménagements légers au sens des articles L. 121-24 et R. 121-5 du code de l'urbanisme, et qui seraient au surplus de nature à porter atteinte au caractère remarquable du site.

13. Si la commune de la Grande-Motte fait valoir qu'à la date d'adoption de son plan local d'urbanisme ces dispositions, dans leur rédaction issue de la loi du 23 novembre 2018 dite loi ELAN et du décret du 21 mai 2019, n'étaient pas encore entrées en vigueur de sorte que la liste des aménagements légers n'était pas limitative, cette circonstance est sans incidence sur la légalité du refus d'abrogation en litige, qui s'apprécie au regard des règles applicables à la date à laquelle le juge statue. De même, si elle fait valoir que depuis l'entrée en vigueur du décret du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage, désormais codifié aux articles R. 2124-16 et R. 2124-26 du code général de la propriété des personnes publiques, les constructions et installations liées à une concession peuvent être situées dans un espace remarquable, ces dispositions n'ont toutefois pas pour effet d'autoriser tous les équipements et installations démontables ou transportables sur les plages situées dans des espaces remarquables alors en tout état de cause que de tels aménagements ne sont désormais plus autorisés au titre de la liste exhaustive fixée par l'article R. 121-5 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction en vigueur à la date du présent jugement.

14. Il résulte de ce qui précède que l'association des riverains et amis du Grand Travers et autres sont donc fondés à soutenir que le classement des secteurs « La Motte du Couchant » et « Les plages du Grand Travers » en zone 2N, qui autorise au sein d'espaces remarquables du littoral des constructions et

aménagements autres que les aménagements légers prévus par les dispositions de l'article R. 121-5 précité, est entaché d'illégalité. Par suite, la décision du maire de la commune de la Grande-Motte du 30 octobre 2019 rejetant leur demande d'abrogation partielle du plan local d'urbanisme doit être annulée.

Sur les conclusions à fin d'injonction et d'astreinte :

15. L'annulation prononcée par le présent jugement implique que le maire de la commune de la Grande-Motte inscrive à l'ordre du jour du conseil municipal la question de l'abrogation de la délibération du 23 mars 2017 approuvant le plan local d'urbanisme en tant qu'il classe les secteurs « La Motte du Couchant » et « Les plages du Grand Travers » en zone 2N, dans un délai qu'il y a lieu de fixer à trois mois à compter de la notification du présent jugement. En revanche, il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'assortir cette injonction de l'astreinte demandée.

Sur les frais liés au litige :

16. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge des requérants, qui n'ont pas, dans la présente instance, la qualité de parties perdantes, le versement d'une somme à la commune de la Grande-Motte au titre des frais qu'elle a exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu en revanche, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de la Grande-Motte la somme globale de 1 500 euros à verser à l'association des riverains et amis du Grand Travers et autres sur le fondement des mêmes dispositions.

**D É C I D E :**

Article 1<sup>er</sup> : La décision du 30 octobre 2019 du maire de la commune de la Grande-Motte est annulée.

Article 2 : Il est enjoint au maire de la commune de la Grande-Motte d'inscrire à l'ordre du jour du conseil municipal la question de l'abrogation de la délibération du 23 mars 2017 approuvant le plan local d'urbanisme en tant qu'il classe les secteurs « La Motte du Couchant » et « Les plages du Grand Travers » en zone 2N, dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : La commune de la Grande-Motte versera à l'association des riverains et amis du Grand Travers et autres une somme globale 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 requête est rejeté.

Article 5 : Les conclusions présentées par la commune de la Grande-Motte au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à l'association des riverains et amis du Grand Travers, première dénommée, et à la commune de la Grande-Motte.

Copie pour information en sera faite au préfet de l'Hérault.

Délibéré après l'audience du 16 septembre 2021, à laquelle siégeaient :

M. Chabert, président,  
Mme Pastor, première conseillère,  
M. Goursaud, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 30 septembre 2021.

Le rapporteur,  
F. Goursaud

Le président,  
D. Chabert

La greffière,  
M. Chouart

La République mande et ordonne au préfet de l'Hérault en ce qui le concerne et à tous huissiers de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent jugement.

Pour expédition conforme,  
Montpellier, le 30 septembre 2020.  
La greffière, M. Chouart

[RETOUR n°1906946](#)

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MONTPELLIER

N° 1905910

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. et Mme K.

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. François Goursaud  
Rapporteur

Le tribunal administratif de Montpellier

M. Jean-Laurent Santoni  
Rapporteur public

(1<sup>ère</sup> Chambre)

Audience du 30 juin 2022  
Décision du 13 juillet 2022

68-03  
C+

Vu la procédure suivante :

Par un jugement avant dire-droit, en date du 4 novembre 2021, le tribunal administratif de Montpellier a sursis à statuer sur la requête présentée par M. et Mme K., sur le fondement de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, et a accordé un délai de trois mois à l'association languedocienne pour la jeunesse pour régulariser les vices entachant le permis de construire qui lui a été accordé le 12 juin 2019 par le maire de la commune de Montpellier pour la réalisation de trois bâtiments à caractère social pour une surface de plancher de 1 934,80 m<sup>2</sup>, sur un terrain situé parcelles cadastrées section AM n<sup>os</sup> 4, 5 et 171.

Par un mémoire en production de pièces, enregistré le 2 février 2022, l'association languedocienne pour la jeunesse, représentée par la SCP Delran - Bargeton - Dyens - Sergent - Alcade, a produit le dossier de demande de permis de construire modificatif qu'elle a déposé le 1<sup>er</sup> février 2022 en mairie de Montpellier portant sur la modification du nombre de places de stationnement.

Par un mémoire en production de pièces, enregistré le 4 avril 2022, l'association languedocienne pour la jeunesse, représentée par la SCP Delran - Bargeton - Dyens - Sergent - Alcade, a produit l'arrêté du maire de Montpellier du 4 avril 2022 portant délivrance du permis de construire modificatif sollicité ainsi que la délibération du 22 mars 2022 du conseil de Montpellier Méditerranée métropole approuvant la modification n°14 du plan local d'urbanisme de la commune de Montpellier.

Par des mémoires enregistrés les 3 et 24 juin 2022, M. et Mme K., représentés par la SCP SVA, demandent au tribunal, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'annuler le permis de construire délivré le 12 juin 2019 par le maire de Montpellier à l'association languedocienne pour la jeunesse ainsi que le permis de construire modificatif qui lui a été délivré le 4 avril 2022 ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Montpellier et de l'association pétitionnaire une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils font valoir que :

- il est pris acte de ce que le chemin du réservoir de Montmaurin a été classé dans le domaine public par délibération du conseil municipal de Montpellier du 12 avril 2021 ;
- en revanche le permis modificatif délivré le 4 avril 2022 n'a pas eu pour effet de régulariser le vice tenant à la méconnaissance des dispositions de l'article 12 du règlement de la zone 5AU du plan local d'urbanisme de Montpellier relatives au stationnement ; en effet le service instructeur ne pouvait pas se fonder sur les nouvelles dispositions de l'article 12 issues de la délibération du 22 mars 2022 approuvant la modification n°14 du plan local d'urbanisme dès lors que cette délibération est elle-même entachée d'illégalité ;
- il résulte de la combinaison des articles L. 151-35, L. 151-36, R. 151-45 et R. 151-46 du code de l'urbanisme que les auteurs du plan ont commis une erreur de droit en modulant les exigences de stationnement pour les projets desservis par la future ligne de tramway n°5 dont la mise à l'essai n'est programmée qu'à compter de l'année 2025 ;
- en outre la délibération du 22 mars 2022 nécessitait, compte tenu des modifications entreprises quant à la hauteur maximale autorisée dans plusieurs secteurs, de recourir à la procédure de révision en application des 1° et 3° de l'article L. 153-31 du code de l'urbanisme ;
- l'illégalité du plan local d'urbanisme dans sa version issue de la modification n°14 du 22 mars 2022 a pour conséquence de soumettre le projet au respect des dispositions de l'article 12 du règlement du plan local d'urbanisme dans leur version immédiatement antérieure ; or en ne prévoyant la création que de 14 places de stationnement, le projet modifié n'assure pas le respect de ces dispositions ;
- le permis modificatif délivré le 4 avril 2022 est entaché d'incompétence à défaut d'accord du ministre chargé des sites en application des articles R. 425-17 et R. 425-51 du code de l'urbanisme.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 23 et 29 juin 2022, la commune de Montpellier, représentée par la SCP CGCB & Associés, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de M. et Mme K. 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 soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- 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. Goursaud, premier conseiller,
- les conclusions de M. Santoni, rapporteur public,
- et les observations de Me Borkowski, représentant M. et Mme K., celles de Me Pechon, représentant la commune de Montpellier, et celles de Me Delran, représentant l'association pétitionnaire.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 12 juin 2019 dont M. et Mme K. demandent l'annulation, le maire de Montpellier a délivré à l'association languedocienne pour la jeunesse un permis de construire valant permis de démolir pour la réalisation de trois bâtiments à caractère social pour une surface de plancher de 1 934,80 m<sup>2</sup>, sur un terrain situé parcelles cadastrées section AM n<sup>os</sup> 4, 5 et 171.

2. Par jugement avant dire droit visé ci-dessus, le tribunal administratif de Montpellier, estimant que les moyens tirés, d'une part, de la méconnaissance des dispositions de l'article 3 de la zone 5AU du règlement du plan local d'urbanisme relatives à la largeur des voies privées existantes ouvertes à la circulation publique

et, d'autre part, de la méconnaissance des dispositions relatives au stationnement prévues par l'article 12 du même règlement, étaient de nature à entraîner l'annulation du permis de construire en litige, a décidé, après avoir écarté les fins de non-recevoir opposées en défense ainsi que les autres moyens de la requête, de surseoir à statuer sur la légalité de l'arrêté attaqué et imparti au pétitionnaire un délai de trois mois à compter de la notification du jugement pour procéder, le cas échéant, à la régularisation du permis de construire.

3. Le 4 avril 2022, l'association pétitionnaire a obtenu un permis de construire modificatif dont M. et Mme K. demandent également l'annulation.

#### Sur les conclusions à fin d'annulation :

4. Aux termes de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme : « *Le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'un vice entraînant l'illégalité de cet acte est susceptible d'être régularisé par un permis modificatif peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation. Si un tel permis modificatif est notifié dans ce délai au juge, celui-ci statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations.* ». Selon les dispositions de l'article L. 600-5-2 du même code : « *Lorsqu'un permis modificatif, une décision modificative ou une mesure de régularisation intervient au cours d'une instance portant sur un recours dirigé contre le permis de construire, de démolir ou d'aménager initialement délivré ou contre la décision de non-opposition à déclaration préalable initialement obtenue et que ce permis modificatif, cette décision modificative ou cette mesure de régularisation ont été communiqués aux parties à cette instance, la légalité de cet acte ne peut être contestée par les parties que dans le cadre de cette même instance* ».

5. D'une part, à compter de la décision par laquelle le juge recourt à l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, seuls des moyens dirigés contre la mesure de régularisation notifiée, le cas échéant, au juge peuvent être invoqués devant ce dernier. A ce titre, les parties peuvent contester la légalité d'un permis de régularisation par des moyens propres et au motif qu'il ne permet pas de régulariser le permis initial.

6. D'autre part, il résulte des dispositions précitées de l'article L. 600-5-2 du code de l'urbanisme que les requérants partie à l'instance ayant donné lieu à un jugement avant dire droit sur le fondement de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme ne peuvent contester la légalité de la mesure de régularisation, sur laquelle le tribunal les a invités à présenter des observations, que dans le cadre de la même instance.

En ce qui concerne la légalité du permis de construire modificatif du 4 avril 2022 :

S'agissant de l'absence de saisine du ministre chargé des sites :

7. Aux termes de l'article R. 425-17 du code de l'urbanisme : « *Lorsque le projet est situé dans un site classé ou en instance de classement, la décision prise sur la demande de permis ou sur la déclaration préalable ne peut intervenir qu'avec l'accord exprès prévu par les articles L. 341-7 et L. 341-10 du code de l'environnement : (...)* b) *Cet accord est donné par le ministre chargé des sites, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (...)* ».

8. Il est constant que le ministre de la transition écologique et solidaire a donné le 19 mars 2019 son accord au projet de construction litigieux situé dans le site classé du bois de Montmaur. Si les requérants soutiennent qu'il aurait dû être à nouveau saisi à la suite du dépôt de la demande de permis de construire modificatif, il ressort toutefois des pièces du dossier que, compte tenu de la nature des modifications entreprises, qui portent seulement sur la création de cinq places de stationnement supplémentaires dont une seule en extérieur, une telle consultation n'était pas nécessaire, ainsi que l'a d'ailleurs relevé l'architecte des bâtiments de France dans son avis du 15 mars 2022. Par suite, le moyen tiré du défaut d'accord du ministre chargé des sites ne peut qu'être écarté.

S'agissant de la méconnaissance de l'article 3 de la zone 5AU du règlement du plan local d'urbanisme :

9. L'article 3 de la zone 5AU du règlement du plan local d'urbanisme dispose que : « *Dans tous les secteurs : / a) Accès : (...) Les accès doivent être adaptés à l'opération et aménagés de façon à apporter la moindre gêne à la circulation publique. (...) Les caractéristiques des accès doivent permettre de satisfaire aux règles minimales de desserte : défense contre l'incendie, protection civile, brancardage, ordures ménagères. / b) Voiries privées : (...) Les voies privées existantes, ouvertes à la circulation publique, ne devront pas avoir une largeur inférieure à 4 mètres pour les voies à sens unique et à 6 mètres pour les voies à double sens de circulation. (...)* ». Par ailleurs, aux termes des dispositions de l'article L. 161-1 du code rural et de la pêche maritime : « *Les chemins ruraux appartiennent au domaine privé de la commune. Ils sont affectés à la circulation publique et soumis aux conditions du chapitre Ier du titre II du livre Ier du code rural et de la pêche maritime.* ».

10. Il ressort des pièces du dossier que, par délibération du 12 avril 2021, le conseil municipal de Montpellier a approuvé le classement dans le domaine public et le transfert à Montpellier Méditerranée Métropole du chemin rural n° 31 correspondant au « chemin du réservoir de Montmaur » et au « chemin du Bois Joli » tandis que, par délibération du 9 septembre 2021, le conseil métropolitain a classé ces deux chemins en voies publiques métropolitaines. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées compte tenu de ce que la voie de desserte du projet présenterait le caractère d'une voie privée ouverte à la circulation publique d'une largeur supérieure à 6 mètres ne peut qu'être écarté.

S'agissant de l'exception d'illégalité de la délibération du 22 mars 2022 :

11. En l'espèce par un arrêté du 4 avril 2022, le maire de Montpellier a délivré à l'association pétitionnaire un permis modificatif après que, par une délibération du 22 mars 2022, le conseil métropolitain de Montpellier Méditerranée Métropole a approuvé la modification n°14 du plan local d'urbanisme de la commune de Montpellier.

12. Les requérants contestent par voie d'exception l'illégalité de cette délibération au double motif que, d'une part, les auteurs du plan ont commis une erreur de droit en permettant des obligations de stationnement allégées pour les constructions situées dans le périmètre de desserte de la future ligne de tramway n° 5 tandis que, d'autre part, les modifications entreprises nécessitaient le recours à la procédure de révision du plan.

13. En premier lieu, aux termes de l'article L. 151-35 du code de l'urbanisme : « *Il ne peut, nonobstant toute disposition du plan local d'urbanisme, être exigé pour les constructions destinées à l'habitation mentionnées aux 1° à 3° de l'article [L. 151-34](#) la réalisation de plus d'une aire de stationnement par logement / Toutefois, lorsque les logements mentionnées aux 1° à 3° de l'article L. 151-34 sont situés à moins de cinq cents mètres d'une gare ou d'une station de transport public guidé ou de transport collectif en site propre et que la qualité de la desserte le permet, il ne peut, nonobstant toute disposition du plan local d'urbanisme, être exigé la réalisation de plus de 0,5 aire de stationnement par logement.* ». Aux termes de l'article L. 151-36 de ce code : « *Pour les constructions destinées à l'habitation, autres que celles mentionnées aux 1° à 3° de l'article [L. 151-34](#), situées à moins de cinq cents mètres d'une gare ou d'une station de transport public guidé ou de transport collectif en site propre et dès lors que la qualité de la desserte le permet, il ne peut, nonobstant toute disposition du plan local d'urbanisme, être exigé la réalisation de plus d'une aire de stationnement par logement.* ». Selon l'article L. 151-32 du même code : « *Lorsque les conditions de desserte par les transports publics réguliers le permettent, le règlement peut fixer un nombre maximal d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés à réaliser lors de la construction de bâtiments destinés à un usage autre que d'habitation.* ». Enfin l'article R. 151-44 du même code dispose que : « *Afin d'assurer le stationnement des véhicules motorisés ou des vélos hors des voies publiques, dans le respect des objectifs de diminution de déplacements motorisés, de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile et de réduction de la consommation d'espace ainsi que de l'imperméabilisation des sols, le règlement peut prévoir des obligations de réalisation d'aires de stationnement dans les conditions mentionnées aux articles [L. 151-30](#)* ».

à L. 151-37 et dans les conditions du présent paragraphe. Ces obligations tiennent compte de la qualité de la desserte en transport collectif, de la densité urbaine et des besoins propres au projet au regard des capacités de stationnement ouvertes au public à proximité. ».

14. Il résulte de la combinaison de ces dispositions que les auteurs d'un plan local d'urbanisme peuvent minorer les obligations de stationnement, dans le respect de la règle de plafonnement fixée aux articles L. 151-35 et L. 151-36 du code de l'urbanisme s'agissant des constructions destinées à l'habitation situées à moins de cinq cents mètres d'une gare ou d'une station de transport public guidé ou de transport collectif en site propre, ou en dehors de tout plafonnement pour les constructions destinées à un usage autre que d'habitation, seulement lorsque la qualité et les conditions de desserte présentent un caractère suffisamment certain, dans leur principe comme dans leur échéance de réalisation.

15. Par délibération du 22 mars 2022, le conseil communautaire de Montpellier Méditerranée Métropole a approuvé la 14<sup>ème</sup> modification du plan local d'urbanisme de Montpellier en prévoyant notamment l'instauration d'une règle spécifique de stationnement pour les projets situés à proximité d'une station de tramway de la future ligne n°5 afin d'adapter les besoins en stationnement à la future desserte. Si les requérants font valoir que cet équipement public ne sera mis à l'essai qu'en 2025 de sorte que le terrain d'assiette du projet n'est pas desservi par le tramway à la date du permis de construire modificatif querellé, il ressort toutefois des pièces du dossier que le tracé de la future ligne n° 5 a été déclaré d'utilité publique par arrêté préfectoral du 28 août 2013 et que les travaux d'infrastructure et d'équipement ont débuté. Par suite et compte tenu du caractère suffisamment certain de cette future voie de desserte en transport collectif, le moyen tiré de l'erreur de droit ne peut qu'être écarté.

16. En second lieu, selon l'article L. 153-31 du code de l'urbanisme : « *Le plan local d'urbanisme est révisé lorsque l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune décide : / 1° Soit de changer les orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables ; (...)/ 3° Soit de réduire une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels, ou d'une évolution de nature à induire de graves risques de nuisance. (...)* ».

17. Les requérants soutiennent que la modification n° 14 du plan local d'urbanisme vise à supprimer les indices de hauteur « e » et « f » sur plusieurs secteurs de la ville et à relever les hauteurs maximales admissibles sur d'autres secteurs, réduisant ainsi la servitude *non altius tollendi* visant à protéger le paysage environnant des points hauts de la ville et notamment la place royale du Peyrou et contribuant en outre à changer l'orientation du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) approuvé en 2006 visant à préserver l'harmonie du paysage urbain et à garantir les perspectives sur le paysage lointain. Il ressort toutefois des pièces du dossier, notamment du rapport de présentation et des mentions figurant dans le rapport du commissaire-enquêteur, que l'évolution des règles de hauteur a pris en considération l'impact sur le paysage urbain et des vues sur le lointain et que les modifications entreprises quant à la hauteur ont été faites après diagnostic avec un outil 3D permettant d'apprécier les impacts sur le grand paysage depuis la place royale du Peyrou. Il ressort ainsi de la notice de présentation et des vues d'insertion graphique paysagère qui y figurent que les modifications 2 et 3 portant sur la suppression de l'indice « e » doivent permettre la réalisation en zone 3U1-1ew de l'Institut de formation aux métiers de la santé et de la Cité universitaire à une hauteur de 21 mètres sans aucune co-visibilité depuis la place royale du Peyrou. Par ailleurs s'il ressort de la notice que la modification 15 supprimant l'indice « f » sur l'ancien mess des officiers situé au niveau du Parc Montcalm présentera une co-visibilité depuis cette place en permettant une construction d'une hauteur de 35 mètres, il ressort toutefois des simulations graphiques de visibilité que cette construction s'intégrera dans l'ensemble des constructions déjà existantes, sans dépasser les hauteurs les plus importantes. Enfin, les augmentations de la hauteur maximale des constructions autorisées au titre des modifications 8, 10, 11 et 21 permettent l'édification de constructions qui ne seront pas situées dans le cône de visibilité de la place royale du Peyrou. Dans ces conditions, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la modification simplifiée n° 14 du plan local d'urbanisme aurait dû être soumise à une procédure de révision en application des 1° et 3° de l'article L. 151-31 du code de l'urbanisme.

18. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de l'exception d'illégalité de la délibération du 22 mars 2022, pris en ses deux branches, doit être écarté.

S'agissant de la méconnaissance de l'article 12 du règlement de la zone 5AU du plan local d'urbanisme :  
19. Selon l'article 12 du règlement de la zone 5AU du plan local d'urbanisme relatives au stationnement, dans sa rédaction issue de la modification n°14 : « 1) Dans tous les secteurs : Principes généraux : le stationnement des véhicules correspondant aux besoins des constructions et des installations doit être assuré en dehors des voies publiques. Les surfaces de plancher dont la destination ou l'affectation sera modifiée devront satisfaire uniquement aux besoins supplémentaires induits par la nouvelle affectation. / Le nombre de places de stationnement, y compris le stationnement lié aux livraisons de marchandises, doit répondre aux besoins engendrés, par la nature, la fonction et la location des constructions, travaux ou ouvrages réalisés. (...) / Les dimensions à prendre en compte dans le cas de garages ou aires de stationnement sont au minimum de 5 mètres pour la longueur et de 2,50 mètres pour la largeur. Cette dernière dimension sera portée à 3,30 mètres pour un parking handicapé, et à 2,00 mètres s'il s'agit d'une place de stationnement longitudinal. (...) / 2) Dans les périmètres de desserte par le tramway : (...) Pour les constructions autres que celles destinées à l'habitation situées tout ou partie dans les périmètres de desserte par le tramway définis dans les documents graphiques du règlement, le quota applicable est au minimum de 1 place de stationnement pour 300 m<sup>2</sup> de surface de plancher. / Les règles ci-avant pourront être minorées si la demande de permis de construire montre que le nombre de places de stationnement répond aux besoins engendrés par la nature et la fonction des constructions, travaux et ouvrages réalisés ».

20. Il ressort des pièces du dossier que le projet litigieux consiste à créer trois bâtiments à caractère social, composés d'un pôle parentalité, d'un pôle social et d'un foyer destinés à accueillir des bureaux et des structures d'hébergement pour de jeunes mères en situation de rupture sociale, pour une surface de 1 934,80 m<sup>2</sup>. En application des dispositions précitées de l'article 12 applicables aux constructions autres que celles destinées à l'habitation situées tout ou partie dans les périmètres de desserte par le tramway, le projet en litige nécessitait la création de sept places de stationnement. Il est toutefois constant qu'il en prévoit le double, soit quatorze places de stationnement, tandis qu'il ressort de la notice descriptive jointe à la demande de permis de construire modificatif que l'association pétitionnaire est venu expliciter les modalités particulières de stationnement au sein du site. Il en ressort que le public hébergé, composé au maximum de 19 jeunes filles-mères pour la plupart mineurs et de leurs enfants, n'a pas vocation à être motorisé, que le public visiteur ne pourra bénéficier de visites médiatisées que sur rendez-vous avec la possibilité d'une seule visite à la fois sur site avec la possibilité de bénéficier d'un stationnement dédié et que l'effectif maximal du personnel simultanément sur le site sera de 20 salariés sur les 46 salariés composant la structure, soit un ratio d'une place de stationnement pour 2,5 salariés. Enfin la notice précise que le Foyer, permettant d'accueillir un effectif théorique de 70 personnes dans le cadre de manifestations ou réunions, n'a vocation à être ouvert qu'aux autres résidents des structures sociales existantes à proximité, à savoir la maison de retraite protestante, la crèche Ginkgo Biloba ainsi que la future résidence seniors, et n'engendrera ainsi pas de besoins nouveaux en stationnement. Dans ces conditions, compte tenu des caractéristiques particulières du projet en litige, de sa desserte par deux lignes de bus et par le tracé de la future ligne de tramway n° 5, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 12 du règlement de la zone 5AU du plan local d'urbanisme doit être écarté.

En ce qui concerne la légalité du permis de construire initial du 12 juin 2019 :

21. Si M. et Mme K. ont maintenu leurs conclusions à fin d'annulation à l'encontre de l'arrêté initial, il résulte de ce qui a été dit ci-dessus que le permis modificatif n'est pas entaché d'illégalité. Ainsi qu'il a été dit aux points 4 et 5, ce permis a eu pour effet de régulariser les vices entachant le permis initial tenant à la méconnaissance des articles 3 et 12 de la zone 5AU du règlement du plan local d'urbanisme

22. Il résulte de tout ce qui précède que M. et Mme K. ne sont pas fondés à demander l'annulation du permis de construire initial délivré le 12 juin 2019 et du permis de construire modificatif délivré le 4 avril 2022.

Sur les frais liés au litige :

23. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées par les parties sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

## DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de M. et Mme K. est rejetée.

Article 2 : Les conclusions par la commune de Montpellier et par l'association languedocienne pour la jeunesse au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. Christophe K. et Mme Marie Anne Rey épouse K., à la commune de Montpellier et à l'association languedocienne pour la jeunesse.

Délibéré après l'audience du 30 juin 2022, à laquelle siégeaient :

M. Denis Chabert, président,  
Mme Delphine Teuly-Desportes, première conseillère,  
M. François Goursaud, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 13 juillet 2022.

Le rapporteur,  
F. Goursaud

Le président,  
D. Chabert

La greffière,  
M. Chouart

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 jugement.

Pour expédition conforme,  
Montpellier, le 13 juillet 2022.

La greffière, M. Chouart

[RETOUR n°1905910](#)

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MONTPELLIER

N° 1905910

M. et Mme K.

M. François Goursaud  
Rapporteur

M. Jean-Laurent Santoni  
Rapporteur public

Audience du 14 octobre 2021  
Décision du 4 novembre 2021

68-03  
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Montpellier

(1<sup>ère</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires complémentaires, enregistrés les 5 novembre 2019, 9 avril 2020 et 1<sup>er</sup> juillet 2020, M. K. et, épouse K., représentés par la SCP SVA, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 12 juin 2019 par lequel le maire de Montpellier a délivré à l'association languedocienne pour la jeunesse un permis de construire valant permis de démolir pour la réalisation de trois bâtiments à caractère social pour une surface de plancher de 1 934,80 m<sup>2</sup>, sur un terrain situé parcelles cadastrées section AM n°s 4, 5 et 171, ainsi que la décision du 5 septembre 2019 rejetant leur recours gracieux ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Montpellier et de l'association pétitionnaire une somme de 3 000 euros à leur verser au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- ils justifient d'un intérêt à agir à l'encontre du permis de construire en leur qualité de voisins immédiats du terrain d'assiette des travaux autorisés ;
- l'arrêté attaqué n'a pas été signé par une autorité compétente pour ce faire ;
- le permis de construire litigieux méconnaît les dispositions de l'article 3 du règlement du plan local d'urbanisme applicables à la zone 5AU compte tenu de la création d'un accès « service » dont l'implantation après un virage et à proximité du local des ordures ménagères est de nature à troubler la circulation publique sur le chemin du Réservoir de Montmaur, voie étroite à double sens de circulation ; il méconnaît également les dispositions de cet article imposant aux voies privées ouvertes à la circulation publique et à double sens de circulation de respecter une largeur d'au moins 6 mètres ;
- il méconnaît l'article 12 de ce règlement dès lors qu'il ne prévoit la création que de 8 places de stationnement alors que le projet est destiné à accueillir un effectif total de 187 personnes ; en outre les plans versés au dossier de demande n'ont pas permis au service instructeur de vérifier le respect des dimensions des places de stationnement créées ;

- il méconnaît les dispositions de l'article L. 111-11 du code de l'urbanisme dès lors qu'il n'est pas établi que le conseil municipal de la commune de Montpellier ou le conseil métropolitain de Montpellier Méditerranée Métropole se seraient prononcés favorablement pour financer les travaux d'extension du réseau public de distribution d'électricité, de sorte que le maire n'était pas en mesure d'indiquer dans quel délai ces travaux pouvaient être exécutés ;
- il méconnaît les dispositions combinées de l'article 2.1.8 du règlement du plan de prévention des risque d'incendies de forêt et du f) de l'article R. 431-16 du code de l'urbanisme à défaut pour le pétitionnaire d'avoir joint à sa demande une étude de risque d'incendie de forêt validée par les services de l'Etat ; en outre la seule étude jointe au dossier de juillet 2011 porte sur un précédent projet de construction distinct de celui en litige tandis que les services de la direction départementale des territoires et de la mer ont émis le 29 août 2011 un avis défavorable sur cette étude ;
- il méconnaît les dispositions des articles 1.3 et 1.4 du règlement du plan de prévention des risques d'incendie de forêt relatives à l'obligation de débroussaillage ;
- il est entaché de fraude dès lors que le pétitionnaire a joint à son dossier de demande une convention de débroussaillage conclue le 19 juillet 2012 qui a pourtant été résiliée par Mme K. par courrier du 18 mai 2017 ;
- il méconnaît les dispositions de l'article 2.1.3 du règlement du plan de prévention des risques d'incendie de forêt dès lors que les constructions projetées se situent à plus de 100 mètres d'une voirie ouverte à la circulation publique normalisée ;
- le maire a commis une erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme compte tenu de la situation du projet dans un secteur particulièrement exposé au risque incendie et du non-respect des prescriptions réglementaires relatives au débroussaillage et à la situation par rapport à une route normalisée.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 10 et 11 février 2020 et le 5 août 2020, l'association languedocienne pour la jeunesse, représentée par la SCP Delran – Bargeton – Dyens – Sergent - Alcade, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 500 euros soit mise à la charge de M. et Mme K. au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les requérants ne justifient pas d'un intérêt pour agir au sens des dispositions de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme ;
- les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 19 avril 2020, la commune de Montpellier, représentée par la SCP CGCB & Associés, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de M. et Mme K. au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les requérants ne justifient pas d'un intérêt pour agir au sens des dispositions de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme ;
- les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Les parties ont été informées, par courrier du 5 octobre 2021, de ce que le tribunal est susceptible de surseoir à statuer, sur le fondement de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, pour permettre la régularisation des vices tenant à la méconnaissance des articles 3 et 12 du règlement de la zone 5AU du plan local d'urbanisme de Montpellier.

Par des mémoires, enregistrés le 7 octobre 2021, la commune de Montpellier et l'association languedocienne pour la jeunesse ont respectivement présenté des observations sur le courrier du 5 octobre 2021.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code rural ;
- le code de la voirie routière ;
- 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. Goursaud, premier conseiller ;
- les conclusions de M. Santoni, rapporteur public ;
- et les observations de Me Borkowski, représentant M. et Mme K., celles de Me Pechon, représentant la commune de Montpellier, et celles de Me Marce, représentant l'association languedocienne pour la jeunesse.

Deux notes en délibéré, présentées par M. et Mme K., ont été enregistrées les 14 et 21 octobre 2021.

14 et 21 octobre

Une note en délibéré, présentée par la commune de Montpellier, a été enregistrée le 19 octobre 2021.

Considérant ce qui suit :

1. L'association languedocienne pour la jeunesse a déposé le 9 juillet 2018 auprès des services de la commune de Montpellier une demande de permis de construire en vue de la réalisation de trois bâtiments à caractère social, composés d'un pôle parentalité, d'un pôle social et d'un foyer destinés à accueillir des bureaux et des structures d'hébergement pour de jeunes mères en situation de rupture sociale, sur un terrain situé parcelles cadastrées section AM n°s 4, 5 et 171. Il a été fait droit à cette demande par un arrêté du maire de la commune de Montpellier du 12 juin 2019. Par la présente requête, M. et Mme K. demandent au tribunal d'annuler cet arrêté ainsi que la décision du 5 septembre 2019 rejetant leur recours gracieux.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense tirée du défaut d'intérêt à agir des requérants :

2. Aux termes de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme : « *Une personne autre que l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements ou une association n'est recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager que si la construction, l'aménagement ou les travaux 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.* ».

3. Il résulte de ces dispositions qu'il appartient 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.

4. Il ressort des pièces du dossier que M. et Mme K. sont propriétaires d'une maison d'habitation située sur la parcelle cadastrée section AM n° 173 contiguë au terrain d'assiette du projet, de sorte qu'ils en sont les voisins immédiats. Or, le projet autorisé par le permis en litige a pour objet, en lieu et place de cinq bâtiments existants à usage de bureaux en R+1 représentant une surface de plancher de 710,75 m<sup>2</sup>, la construction de trois nouveaux bâtiments en R+2 comportant notamment des services d'intérêts collectifs, des hébergements à caractère social et un foyer d'accueil, emportant la création d'une surface de plancher de 1 934,80 m<sup>2</sup>. Les requérants se prévalent notamment de la création de vues nouvelles sur leur propriété qui résultera du projet, compte tenu de l'implantation en limite séparative avec leur parcelle des bâtiments de la maisonnée Nord et du foyer qui comportent de nombreuses ouvertures. Si la commune fait valoir en défense que le projet prévoit l'implantation d'arbres en limites séparatives afin d'isoler les bâtiments à créer, il ne ressort toutefois pas des pièces du dossier que cet aménagement paysager serait de nature à faire cesser la perte d'intimité dont se prévalent les requérants. Dans ces conditions, eu égard à la nature, à la localisation et à l'importance du projet, M. et Mme K. justifient d'une atteinte directe aux conditions d'occupation, d'utilisation et de jouissance de leur bien et, par suite, d'un intérêt leur donnant qualité pour demander l'annulation du permis de construire accordé à l'association pétitionnaire.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la compétence du signataire de l'arrêté attaqué :

5. Dans le mémoire en réplique enregistré le 1<sup>er</sup> juillet 2020, les requérants ont expressément abandonné le moyen tiré de l'incompétence du signataire de l'arrêté attaqué.

En ce qui concerne le contenu du dossier de demande :

6. Aux termes de l'article R. 431-16 du code de l'urbanisme, dans sa version en vigueur à la date du permis de construire attaqué : « *Le dossier joint à la demande de permis de construire comprend en outre, selon les cas : (...) f) Lorsque la construction projetée est subordonnée par un plan de prévention des risques naturels prévisibles ou un plan de prévention des risques miniers approuvés, ou rendus immédiatement opposables en application de l'article L. 562-2 du code de l'environnement, ou par un plan de prévention des risques technologiques approuvé, à la réalisation d'une étude préalable permettant d'en déterminer les conditions de réalisation, d'utilisation ou d'exploitation, une attestation établie par l'architecte du projet ou par un expert certifiant la réalisation de cette étude et constatant que le projet prend en compte ces conditions au stade de la conception (...)* ». L'article 2.1.8 du règlement du plan de prévention des risques d'incendies de forêt de Montpellier dispose, s'agissant des projets nouveaux situés en zone de précaution forte (B1), que : « *les ERP (établissements recevant du public) sont autorisés sous réserve qu'une étude de risque d'incendie de forêt, réalisée suivant les critères listés en annexe 1 et validée par la direction départementale de l'agriculture et de la forêt, justifie de la non-aggravation du risque global d'incendie de forêt ou propose des mesures de réduction de l'aléa pérennes permettant de limiter ce risque (...)* ».

7. Il appartient au juge, saisi d'un moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 431-16 du code de l'urbanisme, de s'assurer de la production, par le pétitionnaire, d'un document établi par l'architecte du projet ou par un expert attestant qu'une étude a été menée conformément aux exigences de la réglementation et que ses résultats ont été pris en compte au stade de la conception du projet. Il ne saurait en revanche dans ce cadre porter une appréciation sur le contenu de l'étude et son caractère suffisant au regard des exigences des plans de prévention des risques qui en imposent la réalisation.

8. Il ressort des pièces du dossier que le dossier de demande comportait une étude du risque d'incendie de forêt réalisée le 19 juillet 2011 par un expert forestier et destinée à prendre en compte au stade de la conception du projet les prescriptions réglementaires du plan de prévention des risques naturels prévisibles d'incendies de forêt de Montpellier applicables à la zone B1 de précaution forte sur laquelle seront implantés les bâtiments projetés, et celles de la zone A dite « zone de danger » générant une bande d'inconstructibilité au Nord-Est du terrain d'assiette. La production de cette étude à l'appui du dossier de demande doit ainsi être regardée comme l'attestation d'expert prévue par les dispositions précitées de l'article R. 431-16 du code de l'urbanisme. Par suite, les requérants ne peuvent utilement contester le contenu de cette étude en

faisant valoir qu'elle serait obsolète dès lors qu'elle aurait été réalisée dans la cadre d'une précédente demande de permis de construire ni davantage faire valoir qu'elle n'aurait pas fait l'objet d'une validation par les services de l'Etat. En tout état de cause, il ressort des pièces du dossier que cette étude a été soumise pour avis à la direction départementale des territoires de la mer de l'Hérault qui a émis le 29 août 2018 un avis favorable avec réserves, lesquelles ont été levées par un additif en date du 29 juin 2012. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions citées au point 6 ne peut qu'être écarté.

En ce qui concerne la méconnaissance des articles 1.3 et 2.4 du règlement du plan de prévention des risques d'incendies de forêt et le moyen tiré de la fraude :

9. Les requérants soutiennent que le projet litigieux méconnaît les dispositions des articles 1.3 et 2.4 du règlement du plan de prévention des risques d'incendies de forêt imposant aux propriétaires des constructions situées en zone B1 et A une obligation de débroussaillage dans un périmètre de 50 mètres dans la mesure où, par courrier du 18 mai 2017 réceptionné le 22 mai suivant, ils ont procédé à la résiliation unilatérale de la convention de débroussaillage conclue le 19 juillet 2012 avec l'association pétitionnaire. Toutefois, les obligations de débroussaillage concernent le projet dans sa phase d'exécution. Dès lors, la circonstance qu'il serait impossible de satisfaire aux obligations de débroussaillage requises par le règlement du plan de prévention des risques naturels prévisibles d'incendie de forêt n'est pas de nature à affecter la légalité du permis litigieux. De même, la circonstance que cette convention de débroussaillage ait été produite à l'appui du dossier de demande n'est pas davantage de nature à caractériser une fraude dès lors que l'obligation de débroussaillage ne constitue pas une règle de constructibilité opposable dans le cadre de l'examen d'une demande de permis de construire. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des articles 1.3 et 2.4 du règlement du plan de prévention des risques d'incendies de forêt et le moyen tiré de la fraude doivent être écartés.

En ce qui concerne la méconnaissance de l'article de l'article 2.1.3 du règlement du plan de prévention des risques d'incendies de forêt :

10. Aux termes de l'article 2.1.3 du règlement du plan de prévention des risques d'incendies de forêt : « *Les constructions nouvelles situées à plus de 100 mètres d'une voirie ouverte à la circulation publique normalisée\* (cent mètres mesurés suivant l'axe de la voie ou du chemin qui relie l'entrée de la construction à la voie ouverte à la circulation publique accessible aux engins de secours –cf. schéma n°5) sont interdites. / Est considérée comme normalisée une voie ouverte à la circulation publique présentant les caractéristiques suivantes : / Largeur minimale de la bande de roulement : 4 mètres (bandes réservées au stationnement exclues) ; / Force portante pour un véhicule de 160 kilos-newtons avec un maximum de 90 kilos-newtons par essieu, ceux-ci étant distants de 3,60 mètres au minimum ; / Résistance au poinçonnement : 80 newtons/cm<sup>2</sup> sur une surface maximale de 0,20 m<sup>2</sup> ; / Rayon intérieur des tournants de 9 mètres minimum ; / Pente inférieure à 15 % ; / Hauteur libre autorisant le passage d'un véhicule de 4 mètres de hauteur. / Ces voies se termineront sur un point de retournement, calculé sur la base des prescriptions techniques générales du SDIS de l'Hérault (Té de retournement, placette circulaire, comportant des tournants dont le rayon intérieur doit être supérieur ou égal à 9 mètres) ; / Débroussaillage et maintien en état débroussaillé ».*

11. Si les requérants soutiennent que le permis attaqué méconnaît ces dispositions en ce que les bâtiments projetés sont situés à plus de 100 mètres de la route de Mende, il ressort toutefois des pièces du dossier que le projet est situé à moins de cent mètres du chemin du Réservoir de Montmaur, voie ouverte à la circulation publique et d'une largeur supérieure à 4 mètres, qui remplit l'ensemble des caractéristiques visibles précitées d'une voie normalisée. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées doit être écarté.

En ce qui concerne le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation au regard de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme :

12. 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* ».

13. S'il est constant que le terrain d'assiette du projet se situe en zones B2 et A du plan de prévention des risques d'incendies de forêt, il ressort toutefois des pièces du dossier, et ainsi qu'il a été exposé précédemment, que les prescriptions de ce règlement relatives à la défense extérieure contre l'incendie ont bien été prises en compte au stade de la conception du projet, et que ce dernier respecte par ailleurs les dispositions précitées de l'article 2.1.3 relatives à la distance des constructions par rapport à une voie normalisée. Dans ces conditions, et alors que la mise en œuvre des opérations de débroussaillage relèvent de l'exécution du permis de construire et que la commission départementale de sécurité incendie a rendu un avis favorable au projet le 13 septembre 2018, le maire de Montpellier n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation au regard de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme.

En ce qui concerne la méconnaissance de l'article 3 du règlement de la zone 5AU du plan local d'urbanisme de Montpellier :

14. L'article 3 de la zone 5AU du règlement du plan local d'urbanisme dispose que : « *Dans tous les secteurs : / a) Accès : (...) Les accès doivent être adaptés à l'opération et aménagés de façon à apporter la moindre gêne à la circulation publique. (...) Les caractéristiques des accès doivent permettre de satisfaire aux règles minimales de desserte : défense contre l'incendie, protection civile, brancardage, ordures ménagères. / b) Voiries privées : (...) Les voies privées existantes, ouvertes à la circulation publique, ne devront pas avoir une largeur inférieure à 4 mètres pour les voies à sens unique et à 6 mètres pour les voies à double sens de circulation. (...)* ». Par ailleurs, aux termes des dispositions de l'article L. 161-1 du code rural : « *Les chemins ruraux sont les chemins appartenant aux communes, affectés à l'usage du public, qui n'ont pas été classés comme voies communales. Ils font partie du domaine privé de la commune.* ».

15. D'une part, il ressort du plan de masse que l'opération projetée est desservie par quatre accès, à savoir un « accès public » et un « accès résidentes » sur l'impasse du Bois Joli, et un « accès service » et un « accès personnel » sur le chemin du réservoir de Montmaur. Il ne ressort pas des pièces du dossier que l'« accès service », qui constitue un accès secondaire réservé notamment aux livraisons, présenterait un quelconque caractère de dangerosité dès lors qu'il a vocation à être implanté avant la légère courbure de la voie au droit du projet. Il n'est pas davantage établi que son implantation à proximité du local des ordures ménagères ne répondrait pas aux caractéristiques minimales de desserte ou serait de nature à gêner la circulation publique alors notamment que le service gestionnaire de collecte des ordures ménagères de la métropole a émis le 16 juillet 2018 un avis favorable au projet. Par suite, la première branche du moyen tiré du défaut d'accès adapté doit être écartée.

16. D'autre part, il ressort des pièces du dossier que le terrain d'assiette du projet est desservi par le chemin du réservoir de Montmaur, prolongé par l'impasse du Bois Joli, et que cette voie présente une largeur inférieure à 6 mètres sur l'ensemble de sa longueur, ainsi qu'en atteste le procès-verbal de constat d'huissier dressé le 31 juillet 2014. Il ressort par ailleurs des pièces du dossier que ce chemin a été classé parmi les chemins ruraux de la commune de Montpellier par délibération du conseil municipal du 19 juin 1972, de sorte qu'il constitue une « voie privée » au sens des dispositions précitées de l'article 3 de la zone 5AU du règlement du plan local d'urbanisme, à défaut d'avoir été intégré dans le domaine public communal. Par suite, la branche du moyen tirée de la méconnaissance de ces dispositions compte tenu de la largeur insuffisante de la voie de desserte du projet doit être accueillie.

En ce qui concerne la méconnaissance de l'article 12 du règlement de la zone 5AU du plan local d'urbanisme de Montpellier :

17. Aux termes des dispositions de l'article 12 du règlement de la zone 5AU du plan local d'urbanisme, relatives au stationnement : « 1) Dans tous les secteurs : Principes généraux : le stationnement des véhicules correspondant aux besoins des constructions et des installations doit être assuré en dehors des voies publiques. Les surfaces de plancher dont la destination ou l'affectation sera modifiée devront satisfaire uniquement aux besoins supplémentaires induits par la nouvelle affectation. / Le nombre de places de stationnement, y compris le stationnement lié aux livraisons de marchandises, doit répondre aux besoins engendrés, par la nature, la fonction et la location des constructions, travaux ou ouvrages réalisés. (...) / Les dimensions à prendre en compte dans le cas de garages ou aires de stationnement sont au minimum de 5 mètres pour la longueur et de 2,50 mètres pour la largeur. Cette dernière dimension sera portée à 3,30 mètres pour un parking handicapé, et à 2,00 mètres s'il s'agit d'une place de stationnement longitudinal. (...) ». / 2) Dans les périmètres de desserte par le tramway : (...) Pour les constructions autres que celles destinées à l'habitation situées tout ou partie dans les périmètres de desserte par le tramway définis dans les documents graphiques du règlement, le quota applicable est au minimum de 1 place de stationnement pour 300 m<sup>2</sup> de surface de plancher. / 3) Rappel : (...) Pour des raisons d'ordre technique, architectural ou urbanistique empêchant la réalisation matérielle des places réglementaires sur le terrain d'assiette ou dans son environnement immédiat, le pétitionnaire pourra s'affranchir de ses obligations par deux moyens (L. 151-33) : - l'obtention d'une concession à long terme dans un parc public de stationnement existant ou en cours de réalisation et situé à proximité de l'opération ; - l'acquisition ou la concession de places dans un parking privé de stationnement existant ou en cours de réalisation et situé à proximité de l'opération. ».

18. D'une part, l'association pétitionnaire n'est pas fondée à se prévaloir des dispositions du 2) de l'article 12 précité permettant, pour les constructions autres que celles destinées à l'habitation situées dans tout ou partie dans les périmètres de desserte par un tramway, de prévoir un quota de seulement une place de stationnement pour 300 m<sup>2</sup> de surface de plancher dès lors qu'il est constant, et ainsi que le reconnaît d'ailleurs la commune en défense, que le plan de périmètre de desserte par le tramway annexé au plan local d'urbanisme n'avait pas, à la date du permis de construire attaqué, intégré le futur tracé de la ligne 5 de tramway.

19. D'autre part, il ressort des pièces du dossier, notamment de la notice descriptive de sécurité, que l'établissement à caractère social projeté pourra accueillir 51 résidentes ainsi que 61 membres du personnels répartis entre le « pôle social » et le « pôle parentalité ». Il comporte par ailleurs un « foyer » susceptible d'accueillir un public de 70 personnes lors de manifestations et réunions. Afin de répondre aux besoins en stationnement des résidents, du personnel et des visiteurs, l'association pétitionnaire a prévu la création de 8 places de stationnement dont une place réservée aux personnes à mobilité réduite et ce conformément à l'attestation de son directeur en date du 2 juillet 2018.

20. Si la commune et l'association pétitionnaire font valoir qu'il existe deux parkings publics à proximité de l'établissement offrant une capacité totale de 125 places pour les membres du personnel et les visiteurs, cette circonstance est sans influence sur l'appréciation du nombre de places, dès lors qu'il n'est pas justifié de l'obtention d'une concession à long terme dans un parc public de stationnement existant ou en cours de réalisation conformément aux dispositions précitées de l'article 12. De même, il ne ressort pas des pièces du dossier que l'ensemble des résidentes de la future structure, qui est habilitée à recevoir des mineures et des jeunes majeures jusqu'à 21 ans maximum, soient insusceptibles de conduire ou de disposer de leur propre véhicule personnel. Par ailleurs, en dépit de ce que l'établissement projeté serait desservi par une ligne de bus, le nombre de places de stationnement créées, à les supposer réservées au personnel, implique que moins d'un membre du personnel sur six utilise un véhicule motorisé pour se rendre sur son lieu travail, ce qui n'apparaît pas adapté aux effectifs. Les défenderesses ne sauraient davantage à cet égard se prévaloir du tracé de la future ligne de tramway n°5 ayant vocation à desservir le site, dès lors que cette opération d'aménagement urbain ne présentait qu'un caractère prospectif et incertain à la date de délivrance du permis querellé. Dans ces conditions, en dépit de ce que le personnel présent sur site est soumis à des horaires décalés, que le public de l'établissement, pour l'essentiel composé de jeunes mères mineures ne sera pas équipé d'un véhicule motorisé, et que l'établissement serait desservi par une ligne de bus, le nombre de places de stationnement prévu, limité à huit, apparaît insuffisant et inadapté aux caractéristiques du projet de construction en litige qui pourra accueillir un effectif maximal théorique de 187 personnes, visiteurs, résidents et personnel confondus. Il s'ensuit que les requérants sont fondés à soutenir que le projet litigieux méconnaît les dispositions précitées de l'article 12 du règlement du plan local d'urbanisme relatives au nombre de places de stationnement.

21. Enfin, la branche du moyen tirée du non-respect du dimensionnement des places créées ne peut qu'être écartée compte tenu des mentions portées au plan de masse.

En ce qui concerne la méconnaissance de l'article L. 111-11 du code de l'urbanisme :

22. 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 (...)* ». Il résulte de ces dispositions 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 de distribution d'eau, d'assainissement ou d'électricité sont nécessaires à la desserte de la construction projetée et, d'autre part, lorsque 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, après avoir, le cas échéant, accompli les diligences appropriées pour recueillir les informations nécessaires à son appréciation.

23. Il ressort des pièces du dossier que le projet a été autorisé après avis de la société Enedis du 3 août 2018 basé sur une hypothèse de puissance de raccordement de 228 kVA triphasé et mentionnant que le projet est raccordable au réseau de distribution d'électricité avec un allongement du réseau basse tension de 200 mètres sur le domaine public. Ce même avis donne le montant des travaux pris en charge à hauteur de 60 % par la collectivité publique qui s'élève à la somme de 23 964 ,30 euros HT. Le permis attaqué mentionne que la collectivité en charge de l'urbanisme supportera cette somme. Il ne résulte d'aucune disposition législative ni réglementaire que l'organe délibérant de la collectivité prenant en charge le coût des travaux d'extension ou de renforcement du réseau électrique devrait, préalablement à la délivrance du permis par le maire au nom de la commune, délibérer sur le principe du financement de ces travaux. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 111-11 doit être écarté.

Sur l'application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme :

24. Aux termes de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme : « *Sans préjudice de la mise en œuvre de l'article L. 600-5, le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager ou contre une décision de non-opposition à déclaration préalable estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'un vice entraînant l'illégalité de cet acte est susceptible d'être régularisé, sursoit à statuer, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation, même après l'achèvement des travaux. Si une mesure de régularisation est notifiée dans ce délai au juge, celui-ci statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations. Le refus par le juge de faire droit à une demande de sursis à statuer est motivé.* ».

25. Il résulte de ces dispositions que lorsque le ou les vices affectant la légalité de l'autorisation d'urbanisme dont l'annulation est demandée, sont susceptibles d'être régularisés, le juge doit surseoir à statuer sur les conclusions dont il est saisi contre cette autorisation. Il invite au préalable les parties à présenter leurs observations sur la possibilité de régulariser le ou les vices affectant la légalité de l'autorisation d'urbanisme. Un vice entachant le bien-fondé de l'autorisation d'urbanisme est susceptible d'être régularisé, même si cette régularisation implique de revoir l'économie générale du projet en cause, dès lors que les règles d'urbanisme en vigueur à la date à laquelle le juge statue permettent une mesure de régularisation qui n'implique pas d'apporter à ce projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même.

26. La régularisation des vices affectant la légalité du permis de construire litigieux, relevés aux points 16 et 20 du présent jugement, n'implique pas d'apporter à ce projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même. Il peut donc faire l'objet d'une mesure de régularisation en application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme. Par suite, il y a lieu de surseoir à statuer sur les conclusions de la requête dirigées contre le permis de construire litigieux et d'impartir à l'association languedocienne pour la jeunesse un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement aux fins de justifier de la régularisation de ces vices.

## DECIDE:

Article 1<sup>er</sup> : Il est sursis à statuer sur la requête de M. et Mme K. jusqu'à l'expiration d'un délai de trois mois, à compter de la notification du présent jugement, impartie à l'association languedocienne pour la jeunesse pour justifier auprès du tribunal de la régularisation des vices retenus aux points 16 et 20 du présent jugement.

Article 2 : Tous droits et moyens des parties sur lesquels il n'est pas expressément statué par le présent jugement sont réservés jusqu'en fin d'instance.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. K. et Mme épouse K., à la commune de Montpellier et à l'association languedocienne pour la jeunesse.

Délibéré après l'audience du 14 octobre 2021, à laquelle siégeaient :

M. Denis Besle, président,  
Mme Isabelle Pastor, première conseillère,  
M. François Goursaud, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 4 novembre 2021.

Le rapporteur,  
F. Goursaud

Le président,  
D. Besle

La greffière,  
M. Chouart

La République mande et ordonne au préfet de l'Hérault en ce qui le concerne et à tous huissiers de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent jugement.

Pour expédition conforme,  
Montpellier, le 4 novembre 2021.  
La greffière, M. Chouart

[RETOUR n°1905910 20211104](#)

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE TOULOUSE

N° 1905305

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. et Mme K.

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Briac Le Fiblec  
Rapporteur

Le tribunal administratif de Toulouse

(3<sup>ème</sup> Chambre)

Mme Sophie Namer  
Rapporteuse publique

Audience du 18 février 2022  
Décision du 29 mars 2022

68-03-025-02  
C+

Vu la procédure suivante :

Par un jugement avant-dire droit du 16 avril 2021, le tribunal a sursis à statuer, en application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, sur la requête formée par M. et Mme K., tendant à l'annulation de l'arrêté du 2 mai 2019 par lequel le maire de la commune de Fenouillet a délivré à la société AFC Promotion un permis de construire un ensemble immobilier de 45 logements avec stationnements aériens, ensemble la décision du 12 juillet 2019 rejetant leur recours gracieux contre cet arrêté, pour permettre au pétitionnaire de notifier au tribunal un permis régularisant le vice tiré de l'incompétence du signataire de l'acte.

La société AFC Promotion, représentée par Me Magrini, a notamment produit, les 7 juin, 22 septembre et 10 novembre 2021, un récépissé de dépôt d'une demande de permis de construire modificatif le 10 mai 2021 auprès de la mairie de Fenouillet, une demande de pièces complémentaires du 3 juin 2021, un courriel du service instructeur du 7 juillet 2021 accusant réception de cette pièce et un certificat de confirmation de l'existence d'une décision de permis de construire modificatif tacite depuis le 15 septembre 2021 pour « la densification de la végétation, le remplacement de trois magnolias par trois chênes à feuilles de saule et la plantation d'un chêne supplémentaire côté chemin du bocage ».

La commune de Fenouillet, représentée par Me Briand, a également produit, le 6 octobre 2021, le certificat précité.

M. et Mme K., représentés par Me Kirsch, à qui ces pièces ont été communiquées, n'ont pas produit de mémoire.

Par ordonnance du 15 novembre 2021, la clôture d'instruction a été fixée, en dernier lieu, au 30 novembre 2021.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Le Fiblec, rapporteur,
- les conclusions de Mme Namer, rapporteure publique,
- et les observations de Me Gautier représentant la société AFC Promotion.

Une note en délibéré présentée par la société AFC Promotion, représentée par Me Magrini, a été enregistrée le 21 février 2022, mais n'a pas été communiquée.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 2 mai 2019, le maire de la commune de Fenouillet a délivré à la société AFC Promotion un permis de construire un ensemble immobilier de 45 logements avec stationnements aériens sur une parcelle cadastrée AM 45, sise 2 chemin du Bocage. Par une lettre recommandée avec accusé de réception en date du 28 juin 2019, M. et Mme K., voisins de la construction projetée, ont formé un recours gracieux auprès de la commune afin de solliciter le retrait de cette autorisation. Par une lettre du 12 juillet 2019, reçue le 18 juillet suivant, le maire de la commune de Fenouillet a rejeté ce recours gracieux. M. et Mme K. ont demandé au tribunal d'annuler l'arrêté du 2 mai 2019. Par un jugement avant-dire droit du 16 avril 2021, le tribunal a décidé, en application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, de surseoir à statuer pendant un délai de deux mois à compter de la date de notification de ce jugement, à charge pour le pétitionnaire d'obtenir un permis de construire régularisant le vice tiré de l'incompétence du signataire de l'acte. La société AFC Promotion a obtenu, tacitement, un permis de construire modificatif.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Aux termes de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme : « *Sans préjudice de la mise en œuvre de l'article L. 600-5, le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager ou contre une décision de non-opposition à déclaration préalable estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'un vice entraînant l'illégalité de cet acte est susceptible d'être régularisé, sursoit à statuer, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation, même après l'achèvement des travaux. Si une mesure de régularisation est notifiée dans ce délai au juge, celui-ci statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations. Le refus par le juge de faire droit à une demande de sursis à statuer est motivé.* ».

3. Il appartient au juge, lorsqu'il se prononce à l'issue du sursis à statuer résultant des dispositions de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, de déterminer si le ou les moyens qu'il a retenus dans son jugement avant-dire droit demeurent fondés. Il lui appartient également d'examiner les moyens invoqués, le cas échéant, par le requérant, pour contester la mesure de régularisation qui lui a été communiquée, tenant à ses vices propres ou à l'absence de régularisation.

4. Par son jugement avant-dire droit du 16 avril 2021, le tribunal a retenu le moyen tiré de l'incompétence du signataire de l'arrêté du 2 mai 2019 autorisant le permis de construire initial en indiquant que ce vice pouvait être régularisé. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que le dossier de demande de permis de construire modificatif déposé par la société pétitionnaire le 10 mai 2021 porte sur « la densification de la végétation, le remplacement de trois magnolias par trois chênes à feuilles de saule et la plantation d'un chêne supplémentaire côté chemin du bocage » et ne mentionne pas la régularisation de ce vice. Dès lors,

l'intervention, sur le fondement de ce dossier de demande qui n'avait pas pour objet de régulariser le vice d'incompétence, d'un permis de construire modificatif tacite le 15 septembre 2021, confirmée par un certificat en date du 30 septembre 2021, n'a pas été de nature, en l'espèce, à purger ce vice et ne peut être regardée comme une mesure de régularisation au sens des dispositions de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme.

5. Il résulte de ce qui précède que le vice, relevé dans le jugement avant-dire droit, tiré de l'incompétence du signataire de l'acte, n'a pas été régularisé. Par suite, M. et Mme K. sont fondés à demander l'annulation de l'arrêté du 2 mai 2019 portant permis de construire, ensemble la décision du 12 juillet 2019 rejetant leur recours gracieux.

Sur les frais liés au litige :

6. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de M. et Mme K., qui ne sont pas la partie perdante dans la présente instance, les sommes que la commune de Fenouillet et la société AFC Promotion demandent au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre tant à la charge de la commune de Fenouillet que de la société AFC Promotion le versement d'une somme de 750 euros à M. et Mme K..

**DECIDE :**

Article 1<sup>er</sup> : L'arrêté du 2 mai 2019 par lequel le maire de Fenouillet a délivré à la société AFC Promotion un permis de construire et la décision du 12 juillet 2019 rejetant leur recours gracieux contre cet arrêté sont annulés.

Article 2 : La commune de Fenouillet versera à M. et Mme K. une somme de 750 (sept- cent cinquante) euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La société AFC Promotion versera à M. et Mme K. une somme de 750 (sept- cent cinquante) euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à M. et Mme K., à la commune de Fenouillet et à la société AFC Promotion.

Délibéré après l'audience du 18 février 2022, à laquelle siégeaient :

M. Grimaud, président,  
M. Bernos, premier conseiller,  
M. Le Fiblec, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 29 mars 2022.

Le rapporteur,  
B. LE FIBLEC

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 huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente ordonnance.

Pour expédition conforme, La greffière en chef

[RETOUR n°1905305](#)

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE TOULOUSE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N° 1902355

ASSOCIATION COEUR DE CEPET

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Briac Le Fiblec  
Rapporteur

Le tribunal administratif de Toulouse

(3<sup>ème</sup> Chambre)

Mme Sophie Namer  
Rapporteuse publique

Audience du 11 mars 2022  
Décision du 8 avril 2022

68-03  
C+

Vu la procédure suivante :

Par un jugement avant-dire droit du 16 février 2021, le tribunal a sursis à statuer, en application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, sur la requête formée par l'association Cœur de Cépet tendant à l'annulation de l'arrêté du 21 décembre 2018 par lequel le maire de la commune de Cépet a délivré à la SAS Octogone un permis de construire un bâtiment à usage de 29 logements collectifs et de commerces portant permis de démolir les bâtiments existants à usage d'habitation, sur un terrain sis avenue de la mairie sur le territoire de la commune, ensemble la décision du 5 mars 2019 par laquelle le maire de la commune de Cépet a rejeté le recours gracieux de l'association contre cet arrêté, et de l'arrêté du 28 juillet 2020 par lequel le maire de la commune a délivré à la SAS Octogone un permis de construire modificatif concernant « l'encadrement des ouvertures côté rue, la réalisation en brique foraine des encadrements, l'étanchéité réalisée en traditionnelle zinc façonné », dans l'attente de la notification au tribunal par la société pétitionnaire d'une régularisation du vice tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article UA 10 du règlement du plan local d'urbanisme entachant le permis de construire initial.

Par un mémoire enregistré le 15 juillet 2021, la SAS Octogone, représentée par Me Courrech, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de l'association Cœur de Cépet sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La SAS Octogone soutient que « les vices relevés » par le jugement avant dire droit du 16 février 2021, et entachant le permis de construire initial, ont disparu au regard du plan local d'urbanisme applicable, dont la deuxième modification a été approuvée par une délibération du 28 juin 2021 du conseil municipal de la commune de Cépet.

Par une ordonnance du 22 juillet 2021, la clôture d'instruction a été fixée au 23 août 2021 à 12 heures.

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. Le Fiblec, rapporteur,
- les conclusions de Mme Namer, rapporteure publique,
- et les observations de Me Cyriaque, représentant l'association Cœur de Cépet, de Me Chevalier, représentant la commune de Cépet et de Me Köth, représentant la SAS Octogone.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 21 décembre 2018, le maire de la commune de Cépet a délivré à la SAS Octogone un permis de construire un bâtiment à usage de 29 logements collectifs et de commerces portant démolition des bâtiments existants à usage d'habitation, pour une surface de plancher de 3 863 m<sup>2</sup>, sur des parcelles n°A1207, A1208 et A379, sur un terrain situé avenue de la mairie. Saisi d'un recours de l'association Cœur de Cépet contre cet arrêté, ensemble la décision du 5 mars 2019 de rejet du recours gracieux de l'association contre cet arrêté, et contre l'arrêté du 28 juillet 2020 autorisant un permis de construire modificatif délivré en cours d'instance, le tribunal a, en application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, décidé, après avoir écarté tous les autres moyens de la requête, de surseoir à statuer dans l'attente de la notification à son greffe, dans un délai de cinq mois à compter de la notification du jugement avant dire droit, d'une mesure régularisant le permis de construire modifié au regard du vice tiré de ce que l'arrêté autorisant le permis de construire initial attaqué méconnaissait les dispositions de l'article UA 10 du règlement du plan local d'urbanisme en raison de ce que la hauteur des constructions projetées excédait 5,5 mètres pour la partie située en-deçà de la bande des 25 mètres calculés à partir de la RD 14 et 3,5 mètres pour celle située au-delà de cette bande.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Aux termes de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme : « *Sans préjudice de la mise en œuvre de l'article L. 600-5, le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager ou contre une décision de non-opposition à déclaration préalable estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'un vice entraînant l'illégalité de cet acte est susceptible d'être régularisé, sursoit à statuer, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation, même après l'achèvement des travaux. Si une mesure de régularisation est notifiée dans ce délai au juge, celui-ci statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations. Le refus par le juge de faire droit à une demande de sursis à statuer est motivé* ».

3. D'une part, ces dispositions permettent au juge, lorsqu'il constate qu'un vice entachant la légalité du permis de construire peut faire l'objet d'une mesure de régularisation, de rendre une décision avant dire droit par laquelle il fixe un délai pour cette régularisation et sursoit à statuer sur le recours dont il est saisi. Le juge peut préciser, par son jugement avant dire droit, les modalités de cette régularisation. Un vice de procédure, dont l'existence et la consistance sont appréciées au regard des règles applicables à la date de la décision litigieuse, doit en principe être réparé selon les modalités prévues à cette même date. S'agissant des vices entachant le bien-fondé du permis de construire, le juge doit se prononcer sur leur caractère régularisable au regard des dispositions en vigueur à la date à laquelle il statue et constater, le cas échéant, qu'au regard de ces dispositions le permis ne présente plus les vices dont il était entaché à la date de son édiction.

4. D'autre part, il appartient au juge, lorsqu'il se prononce à l'issue du sursis à statuer résultant des dispositions de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, de déterminer si le ou les moyens qu'il a retenus dans son jugement avant-dire droit demeurent fondés. Il lui appartient également d'examiner les moyens invoqués, le cas échéant, par le requérant, pour contester la mesure de régularisation qui lui a été communiquée, tenant à ses vices propres ou à l'absence de régularisation.

5. Par son jugement avant-dire droit du 16 février 2021, le tribunal a retenu que l'arrêté autorisant le permis de construire initial attaqué méconnaissait les dispositions de l'article UA 10 du règlement du plan local d'urbanisme applicable en raison de ce que la hauteur des constructions projetées excédait 5,5 mètres pour la partie située en-deçà de la bande des 25 mètres calculés à partir de la RD 14 et 3,5 mètres pour celle située au-delà de cette bande.

6. Il résulte de ce qui a été dit aux points 2 à 4 que, si un vice entachant le bien-fondé du permis de construire contesté n'a pas été régularisé au regard des dispositions applicables à la date à laquelle le juge a statué avant-dire droit en application des dispositions de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, ce vice ne peut faire l'objet d'une régularisation que par une mesure modificative prise à cet effet. Par suite, la circonstance que, postérieurement au jugement avant-dire droit du 16 février 2021, le plan local d'urbanisme de la commune de Cépet a fait l'objet d'une modification approuvée par une délibération de son conseil municipal du 28 juin 2021, ne peut, en l'absence d'intervention d'une mesure de régularisation au sens des dispositions de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, avoir pour effet de régulariser le vice cité au point 5. Au surplus et en tout état de cause, il ressort des pièces du dossier de demande de permis de construire que le plan de masse indique une hauteur de l'ensemble des constructions de 7,50 mètres, mesurée au niveau de la panne sablière à partir du terrain naturel, que le plan de coupes PC 3a indique un terrain naturel d'une hauteur moyenne de 128 mètres NGF au niveau de la place de la Mairie, mais que, selon le plan PC 5 du dossier de demande, le terrain naturel situé en contrebas du bâtiment projeté sur la façade nord donnant sur la rue de l'Eglise descend en pente depuis la place de la Mairie. Il s'ensuit que la hauteur entre le point le plus bas du terrain naturel situé au droit de ce bâtiment et la panne sablière excède nécessairement la hauteur des constructions de 7,5 mètres calculée à partir d'un terrain naturel de 128 mètres NGF. Dès lors, les dispositions de l'article UA10 du règlement du plan local d'urbanisme prévoyant que « *le terrain naturel est mesuré à partir du point le plus bas, situé au droit de la construction* », il résulte de ce qui précède que l'arrêté autorisant le permis de construire méconnaît les dispositions du plan local d'urbanisme dans leur rédaction résultant de la modification de ce plan selon lesquelles « *La hauteur des constructions mesurée (...) ne doit pas excéder 7,50 mètres* ». Cette circonstance ferait donc en tout état de cause obstacle à ce que le vice tiré de la méconnaissance de la règle de hauteur qui l'entachait puisse être regardé comme régularisé.

7. Il résulte de ce qui précède que le vice, relevé dans le jugement avant-dire droit, tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article UA 10 du règlement du plan local d'urbanisme, n'a pas été régularisé. Par suite, l'association Cœur de Cépet est fondée à demander l'annulation de l'arrêté du 21 décembre 2018 portant permis de construire, ensemble la décision du 5 mars 2019 rejetant son recours gracieux contre cet arrêté, et par voie de conséquence, de l'arrêté du 28 juillet 2020 portant permis de construire modificatif.

#### Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

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 Cœur de Cépet, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, les sommes que la commune de Cépet et la SAS Octogone demandent au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre tant à la charge de la commune de Cépet que de la SAS Octogone le versement d'une somme de 750 euros à l'association Cœur de Cépet.

## DECIDE:

Article 1<sup>er</sup> : L'arrêté du 21 décembre 2018 par lequel le maire de Cépet a délivré à la SAS Octogone un permis de construire, la décision du 5 mars 2019 rejetant le recours gracieux contre cet arrêté et l'arrêté du 28 juillet 2020 portant permis de construire modificatif sont annulés.

Article 2 : La commune de Cépet versera à l'association Cœur de Cépet une somme de 750 (sept cent cinquante) euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La SAS Octogone versera à l'association Cœur de Cépet une somme de 750 (sept cent cinquante) euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à l'association Cœur de Cépet, à la commune de Cépet et à la SAS Octogone.

Délibéré après l'audience du 11 mars 2022, à laquelle siégeaient :

M. Grimaud, président,  
M. Le Fiblec, premier conseiller,  
Mme Jordan-Selva, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 8 avril 2022 .

Le rapporteur  
B. LE FIBLEC

Le président,  
P. GRIMAUD

La greffière,  
M. ALRIC

La République mande et ordonne et au préfet de la Haute-Garonne, en ce qui le concerne, et à tous huissiers de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées de pourvoir à l'exécution du présent jugement.

Pour expédition conforme :  
La greffière en chef

[RETOUR n°1902355](#)

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE TOULOUSE

N° 2004873

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFET DU LOT

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Antoine Leymarie  
Rapporteur

Le tribunal administratif de Toulouse

M. Arnaud Mony  
Rapporteur public

(6<sup>ème</sup> chambre)

Audience du 15 avril 2022  
Décision du 29 avril 2022

68-03  
68-06  
C+

Vu la procédure suivante :

Par un déféré et des mémoires, enregistrés les 29 septembre et 15 octobre 2020, les 9 juillet et 25 octobre 2021, le préfet du Lot demande au tribunal d'annuler l'arrêté du 18 février 2020 par lequel le maire de Saint-Céré a délivré à la société de Lastillères un permis de construire pour la construction d'une serre multi-chapelles sur un terrain situé à La Vaute.

Il soutient que :

- le projet méconnaît le règlement du plan de prévention des risques naturels risque inondation Bassin Dordogne amont, car le remblai qu'il prévoit menace de façon significative l'écoulement de la crue et augmente le nombre de personnes ou de bien exposés ;
- il méconnaît l'article 3-1 V2 du règlement du plan de prévention des risques naturels risque inondation Bassin Dordogne amont dans la mesure où il n'est pas édifié sur des piliers isolés ou sur vide sanitaire ;
- le projet n'est pas autorisé dans la zone naturelle par les articles N1 et N2 du règlement du plan local d'urbanisme, en particulier il ne peut être regardé comme une extension ou une annexe en raison de ses dimensions.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 12 avril et 11 octobre 2021, la société civile immobilière (SCI) de Lastillères, représentée par Me Peyronne, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de l'État sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- le déféré est irrecevable en l'absence de preuve de la notification de son recours gracieux à la commune et alors que ce recours gracieux a été exercé au-delà du délai de recours contentieux ;
- les moyens nouveaux présentés dans le mémoire du 9 juillet 2021 sont irrecevables en application de l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme ;
- aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 avril 2021, la commune de Saint-Céré, représentée par Me Ducroux, conclut au rejet de la requête.

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

Par ordonnance du 25 octobre 2021, la clôture d'instruction a été fixée au 12 novembre suivant.

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. Leymarie,
- les conclusions de M. Mony, rapporteur public,
- les observations de Me Mouakil, représentant la commune de Saint-Céré, et celles de Me Delesalle, représentant la société de Lastillères.

Considérant ce qui suit :

16. Le 18 octobre 2019, la société de Lastillères a déposé une demande tendant à l'obtention d'un permis de construire pour un projet portant la construction d'une serre multi-chapelles sur un terrain situé à La Vaute sur le territoire de la commune de Saint-Céré (Lot). Par un arrêté du 18 février 2020, le maire de Saint-Céré a délivré à la pétitionnaire le permis sollicité. Le préfet du Lot a sollicité le retrait de cette décision par courrier du 17 juillet 2020. Cette demande a été implicitement rejeté. Par le présent déféré, le préfet du Lot demande l'annulation de l'arrêté du 18 février 2020.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

*Sur le moyen unique invoqué dans le déféré introductif :*

17. Aux termes de l'article 2-1-1 V2 du règlement du plan de prévention des risques naturels risque inondation Bassin Dordogne amont : *« sont interdits : / (...) Pour les constructions et installations existantes, toutes adaptations ou modifications : / - qui risquent de gêner de façon significative l'écoulement de la crue, notamment remblais, murs ou clôtures pouvant constituer un obstacle à l'écoulement des eaux (...) / - qui augmentent de façon significative le nombre de personnes ou de biens exposés, notamment la création de planchers utiles en dessous de la cote de référence (...) »*. Aux termes de l'article 2-1-2 V2 du même règlement : *« sont soumises à des conditions particulières : / (...) – les adaptations, modifications ou extensions de construction existantes sous réserve : / - qu'elles ne gênent pas de façon significative l'écoulement de la crue / - qu'elles ne risquent pas de polluer l'eau en cas de crue / - qu'elles n'augmentent pas le risque de création d'embâcle en cas de crue / qu'elles n'augmentent pas le nombre de personnes ou de biens exposés »*.
18. Le terrain d'assiette du projet est situé en zone V2 du plan de prévention des risques naturels risque inondation Bassin Dordogne amont, soit en zone d'aléa faible. Le préfet soutient que la création par le projet d'un remblai serait de nature à gêner de façon significative l'écoulement de la crue. Il ressort des pièces du dossier que le remblai s'insère en linéaire de la serre, soit sur environ 29 mètres, et a une hauteur entre 0,4 et 0,7 mètres, supérieure à la cote de la crue de

référence. D'une part, au regard de son emplacement, ce remblai est de nature à gêner l'écoulement de la crue, alors que le terrain d'assiette du projet se situe dans un champ d'expansion des crues destiné à stocker l'eau en cas d'inondation de manière transitoire pour retarder l'écoulement afin de réduire le débit de crue. Toutefois, il n'est pas établi qu'il soit de nature à gêner de façon significative cet écoulement au regard de sa localisation et de sa consistance. D'autre part, si le préfet soutient que des constructions à proximité immédiate seront exposées en raison de ce remblai, il se borne à identifier sur une carte les constructions à proximité immédiate du projet. La construction du remblai ne peut avoir pour effet, ainsi qu'il vient d'être dit, que de réduire le champ d'expansion des crues et ainsi accroître le débit de crue. Dans ces conditions, seules les trois constructions identifiées par le préfet et situées en aval du projet sont susceptibles d'être concernées par cet accroissement du risque. Deux de ces constructions, au regard de leur implantation en retrait de la rivière, ne peuvent être exposées du seul fait des modifications limitées induites par le remblai. L'existence de la troisième construction identifiée par le préfet, la plus proche du lit de la rivière, ne ressort pas des pièces du dossier, notamment des photographies produites par la pétitionnaire. Par suite, le préfet n'établit pas que ce remblai augmente le nombre de personnes ou de biens exposés et le moyen doit être écarté dans ces deux branches.

*Sur les moyens invoqués par le préfet du Lot dans son mémoire du 9 juillet 2021 :*

19. 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. (...) ».*
20. La société pétitionnaire fait valoir que les moyens invoqués par le préfet du Lot dans son mémoire du 9 juillet 2021 sont irrecevables car présentés après l'expiration du délai de deux mois suivant la communication du premier mémoire en défense, intervenue le 12 avril 2021. Toutefois, si la cristallisation des moyens prévue par l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme s'applique lorsque la juridiction est saisie d'une requête relative à une décision d'occupation ou d'utilisation du sol, tel n'est pas le cas lorsque la juridiction est saisie par le biais d'un déféré préfectoral. Les moyens soulevés sont par conséquent recevables.
21. En premier lieu, le préfet du Lot soutient que le projet contesté méconnaît l'article 3-1 du règlement du plan de prévention des risques naturels risque inondation Bassin Dordogne amont. Toutefois, cet article figure dans le titre III de ce règlement qui est relatif aux règles de construction qui, ainsi que le règlement l'indique, *« valent règles de construction au sens du code de la construction et de l'habitation »*. Le permis de construire n'ayant pas pour objet d'assurer le contrôle des règles de construction, le moyen doit être écarté comme inopérant.
22. En second lieu, l'article N1 du règlement du plan local d'urbanisme applicable dispose que les occupations ou utilisations du sol sont interdites à l'exception de celles mentionnées à l'article 2. Aux termes de l'article N2 de ce règlement : *« - L'adaptation, la réfection, l'extension des constructions ou des installations existantes à condition qu'elles ne portent pas atteintes à la vocation de cette zone et que les réseaux soient en capacité suffisante. (...) ».*
23. Le projet autorisé prévoit la construction d'une serre multi-chapelles de 864m<sup>2</sup> en continuité d'un bâtiment existant de 1081m<sup>2</sup> accueillant une jardinerie. Cette serre est accolée au bâtiment principal et disposera d'une communication avec celui-ci. Elle est ainsi en lien fonctionnel avec la construction principale. Si le projet équivaut à 80% de la surface du bâtiment

principal existant, il n'est pas contesté que sa structure sera plus légère, et il peut, au regard de sa fonction précédemment indiquée, être regardé comme une extension au sens et pour l'application du règlement du plan local d'urbanisme. Il n'est pas contesté que les réseaux ont une capacité suffisante. Si le préfet soutient que le projet porte atteinte à la vocation de la zone, le terrain d'implantation du projet est sans intérêt paysager et ne dispose pas d'éléments naturels notables. Des constructions similaires, sous forme de serres, existent à proximité immédiate. Ainsi, il ne porte pas atteinte à la vocation de la zone. Dans ces conditions, les moyens tirés de la méconnaissance des articles N1 et N2 du règlement du plan local d'urbanisme doivent être écartés.

24. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la fin de non-recevoir, que les conclusions présentées par le préfet du Lot à fin d'annulation de l'arrêté attaqué doivent être rejetées.

Sur les conclusions au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

25. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions de la société de Lastillères présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

**D E C I D E :**

Article 1<sup>er</sup> : Le déféré du préfet du Lot est rejeté.

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

Article 3 : Le présent jugement sera notifié au préfet du Lot, à la société civile immobilière de Lastillères et à la commune de Saint-Céré.

Délibéré après l'audience du 15 avril 2022, à laquelle siégeaient :

M. Bentolila, président,  
Mme Matteaccioli, conseillère,  
M. Leymarie, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 29 avril 2022.

Le rapporteur,  
A. LEYMARIE

Le président,  
P. BENTOLILA

La greffière,  
M. ROSSETTI

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

Pour expédition conforme : La greffière en chef

[RETOUR n°2004873](#)