

TA Nîmes - Audience solennelle de rentrée 21 octobre 2022

Panorama des affaires jugées en 2021-2022

Mesdames, Messieurs,

Seront présents parmi nous ce matin, entre autres :

Un hérisson d'Europe

Des enfants en stage d'équitation

Des blouses blanches suspendues

Des gladiateurs sur Instagram

Et quelques bateaux de plaisance en bord de mer...

Invisibles aujourd'hui, ils ont investi il y a quelques semaines ces lieux, salle d'audience et de délibéré, et occupé l'attention des magistrats et agents de greffe de ce tribunal.

Ils en ont franchi les portes pour y trouver une réponse en droit. Le juge administratif vous le savez tranche en droit les litiges opposant les particuliers aux personnes publiques ou les personnes publiques entre elles. Il n'est, comme l'a rappelé le VP Tabuteau lors de la séance de rentrée du CE « *ni un médiateur, ni un juge de paix, ni un administrateur. Son rôle est de donner, en toute indépendance, une solution exécutoire aux litiges qui sont portés devant lui, dans le respect et les limites du droit national, européen et international qu'il applique* ».

C'est cet office que nous aimerions illustrer, en choisissant, parmi les affaires de notre ressort territorial - Gard, Lozère et Vaucluse- celles qui ont marqué l'année 2021-22.

Si l'on s'essayait à une rétrospective des affaires récemment jugées, deux séries de tableaux pourraient s'offrir au regard : une succession de plans larges sur les projets qui animent *les territoires* du ressort, et des plans rapprochés sur *les personnes* qui y vivent et font valoir leurs droits.

Commençons par les affaires marquantes qui intéressent l'utilisation et l'aménagement du territoire (I), avant de nous approcher au plus près des justiciables (II).

I. Le tribunal et les projets de territoire

A. Urbanisme, aménagement commercial et environnement

** Annulation de l'autorisation environnementale relatifs à un projet de centre de tri de colis Amazon à Fournès (30)*

A proximité de l'emblématique Pont du Gard, classé au patrimoine mondial de l'Unesco, la petite commune de Fournès a concentré l'attention citoyenne et médiatique durant des semaines : il était projeté d'y construire un centre de colis du géant du e-commerce Amazon sur des terrains servant d'habitat à plusieurs dizaines d'espèces protégées (amphibiens, reptiles, oiseaux, et quinze espèces de mammifères dont le hérisson d'Europe)

Le tribunal devait répondre à la question suivante : ce projet était-il justifié par un intérêt public majeur en dépit de l'impact que pourraient avoir la construction d'entrepôts et le flux de milliers de véhicules sur la conservation des spécimens et de leurs habitats protégés?

Sur un territoire marqué par le chômage, la perspective de créer des centaines d'emplois et d'obtenir des millions d'euros de retombées directes et indirectes présentait bien un intérêt public, défendu par le porteur de projet, par l'administration et une association pour le développement de l'emploi dans le secteur de l'Uzège Pont du Gard.

Mais le tribunal s'est attaché à vérifier la réalité des promesses d'emplois au niveau local et régional, l'empreinte carbone du projet et les solutions alternatives, trois points qui ne l'ont pas convaincu de retenir une raison *impérative d'intérêt public majeur* justifiant de déroger à la protection des espèces animales. L'annulation de l'autorisation environnementale a privé d'effet le PC et a été suivie de l'abandon du projet sur ce site gardois (*1^e chambre, 9 novembre 2021, Association pour le développement de l'emploi dans le respect de l'environnement et autres c. Préfet du Gard, 2002478, C*).

** Confirmation du rejet de l'autorisation environnementale de l'usine hydroélectrique de Malviala (48)*

Moins médiatique, mais significative des impacts écologiques des politiques énergétiques, a été la décision du tribunal de confirmer le refus de la préfète de la Lozère d'autoriser la création d'une centrale hydroélectrique sur l'Ance du Sud, rivière servant de réservoir biologique.

Même conforme aux objectifs de développer des énergies propres, ce projet a été jugé comme faisant obstacle à la continuité écologique en raison des risques de baisse de débit et d'ensablement du cours d'eau (*4^e chambre, 7 juin 2022, Société Usine Electrique de Malviala, 20 846, C+*).

Outre les préoccupations environnementales, ce sont également les risques pour la sécurité des personnes qui ont été au cœur des litiges portés devant le TA, par exemple s'agissant de la fermeture d'ERP.

** Fermeture d'un centre équestre implanté dans le massif du Grambois (84) sans autorisation d'urbanisme en zone rouge du PPRI*

Dans le massif vauclusien du Grambois, au sein d'une vaste pinède, un couple d'éleveurs de chevaux proposait des activités de balades équestres, des séjours avec hébergement sous tentes pour enfants. Le site faisait le bonheur d'une centaine de licenciés et accueillait une 40aine de chevaux en pension.

Mais, implanté sans autorisation d'urbanisme en zone rouge du Plan de prévention des risques d'incendie et feux de forêts, il a été fermé par le préfet de Vaucluse.

A l'approche de la saison estivale, c'est devant le juge du référé suspension qu'ont été mis en balance, d'un côté, le marasme financier d'une structure privée de son activité, contrainte de trouver une solution pour une centaine d'adhérents et, de l'autre côté, la réalité et la gravité du risque incendie dans une zone vulnérable à des feux puissants. Devant le juge de l'évidence qu'est le juge des référés, c'est cette préoccupation, qui, dans cette affaire, l'a emportée (*juge du référé 7 juillet 2022, M. Vitellaro et Mme Peraldi, 2201811, C*).

B. Fiscalité, fonctionnement et grands projets des institutions administratives

** Taxes foncières propriété bâties sur les postes d'amarrage et ponts flottants des marinas et installations portuaires du Grau du Roi (30)*

L'exploitation économique des territoires donne également naissance à un important contentieux fiscal, qui n'est pas dénué de possibles évasions poétiques si on songe à la fiscalité des ports de plaisance du bord de mer.

Sur la commune du Grau du Roi, ces installations font partie du DPM de l'Etat qui les met à la disposition de la commune, c'est pourquoi celle-ci se trouve, comme n'importe quel contribuable, assujettie à la taxe foncière sur les propriétés bâties au titre des installations du port.

Comment calculer la valeur locative de ces installations?

Le Tribunal a choisi de retenir comme unité de mesure le nombre de poste d'amarrage. Cette solution, confirmée par le CE, poursuit un double objectif :

1°/ la simplicité de la méthode (dénombrer les postes d'amarrage, peu importe leur localisation ou leur mode de construction)

et 2/ son réalisme économique car la valeur locative d'un port est essentiellement liée au nombre des places offertes au stationnement des bateaux (3^e chambre, 6 juillet 2022, Cne du Grau du Roi, 2101925, C solution retenue pour la première fois par TA Nîmes 3^{ème} 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).

Quittant les rivages du droit fiscal pour ceux des marchés publics et délégations de services publics, la suite de la visite nous conduit auprès d'éléments phares du patrimoine culturel et touristique local, dont la construction, l'entretien ou l'exploitation ont été confiées par contrats à des entreprises privées.

** Passation et exécution des marchés publics de construction du de réhabilitation de la tour Carbonière à Aigues-Mortes (30), du balisage des itinéraires de randonnées Gorges Causse Cévennes (48)*

C'est ainsi que le tribunal a eu, par exemple, à arrêter le règlement financier du marché public de rénovation des accès de la Tour Carbonière près d'Aigues-Mortes ou à vérifier le respect des règles de transparence et de mise en

concurrence lors de la passation du marché de balisage des sentiers de randonnée dans les Cévennes lozériennes (2^e chambre, 4 novembre 2021, *Syndicat mixte pour la protection et la gestion de la Camargue gardoise*, 20001191, C+ ; 2^e chambre, 10 juin 2022, *M. Masselot*, 1903644, C).

** Restitution des biens matériels et immatériels de retour de la concession portant sur l'exploitation touristique et culturelle des Arènes, de la Maison Carrée et de la Tour Magne à Nîmes*

Le patrimoine peut également revêtir une dimension immatérielle et son régime peut alors poser des questions inédites à la juridiction .

En son temps Apollinaire mettait en scène Nîmes dans ses poèmes à Lou :

« *La tour Magne tournait sur sa colline laurée*

Et dansait lentement lentement s'obombrait »...

Aujourd'hui poèmes et promotions se déclament en ligne, sur les réseaux sociaux et le TA a fait les premiers pas pour répondre à une question inédite : à la fin du contrat d'exploitation touristique et culturelle des Arènes, de la Maison Carrée et de la Tour Magne à Nîmes, la sté Culturespaces, ancien délégué de SP, pouvait-elle détruire les images, films et contenus numériques créés et diffusés par ses soins sur Instagram Facebook et Twitter?

Le TA, saisi par la ville de Nîmes, a admis sa compétence, dans le cadre d'un référé mesures utiles, et le CE a trouvé dans ce litige l'occasion de préciser la théorie des biens de retour, c'est-à-dire les biens nécessaires au fonctionnement du service public.

Il a ainsi ordonné la restitution gratuite à la ville de Nîmes des contenus et droits d'administration des pages des réseaux sociaux en les jugeant nécessaires au fonctionnement du service public de communication et promotion des monuments (*restitution refusée par le TA référé, 13 décembre 2021, Cne de Nîmes, 2103537, C mais accordée par le CE 16 mai 2022 Cne de Nîmes 459904 A*)

Des institutions et projets de territoire, rapprochons nous un peu et passons à présent à quelques plans séquence resserrés sur les droits des personnes.

II. Le Tribunal et les droits des personnes en 2021-2022

Libertés publiques, citoyen, loi, étranger, laïcité, ordre public, responsabilité : sur les panneaux qui ornent les deux salles d'audience, ces mots sont inscrits sur ceux, en filigrane presque transparents, des valeurs de la juridiction administrative : indépendance et impartialité. Ces mots ne sont pas qu'un décorum : ils commandent au juge administratif de rechercher l'équilibre entre les droits et libertés des personnes et d'autres préoccupations d'intérêt général.

A. Droits et libertés fondamentaux

Le contentieux des mesures de police administrative illustre bien cet impératif.

** Mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance en prévention d'actes de terrorisme*

En matière de prévention de terrorisme, le code de la sécurité intérieure autorise l'administration à prendre des mesures restrictives lorsqu'une personne par son comportement ou ses relations présente une *menace particulièrement grave* pour la sécurité et l'ordre publics.

Dans ce cadre c'est après un plein contrôle des éléments matériels réunis par le ministre de l'Intérieur, notamment des notes de renseignements attestant d'une radicalisation en prison, que le TA a validé l'interdiction pour un habitant du Vigan de se déplacer hors de sa commune et l'obligation de se présenter quotidiennement à la gendarmerie (*3^e chambre, 30 septembre 2022, Amarchoh, 2201351, C*).

- Interdiction de stade de football

C'est en revanche l'insuffisance de preuve, par de simples photographies, de l'implication d'un supporter de football, dans une confrontation entre police, hooligans et ultras nîmois qui a conduit le tribunal à annuler son interdiction de stade et l'obligation de répondre aux convocations de police au moment des rencontres de l'équipe de football de Nîmes Olympique (*3^e chambre, 4 février 2022, M. Coin, 2000404, C*)

- Laïcité et neutralité des services publics et crèche de Noël

On pourrait parler, pour certains litiges, de marronniers contentieux tant ils reviennent à échéance régulière. C'est le cas de la compatibilité des crèches de Noël installés dans des espaces publics avec les principes de laïcité et neutralité du service public.

Une jurisprudence désormais bien établie (*CE 9 novembre 2016 Fédération de la libre pensée de Vendée, n° 395223, et Commune de Melun n°395122 au Recueil*) en retient une conception ouverte : son installation est possible dans une rue ou sur une place publique, mais elle est en principe exclue dans l'enceinte d'un bâtiment public, sauf circonstances particulières permettant d'y voir un évènement culturel, festif ou artistique.

C'est dans ce cadre jurisprudentiel que le préfet du Gard a déféré au tribunal la décision du maire de Beaucaire d'installer une crèche de la nativité dans la cour de la mairie en décembre-janvier 2020. Le Tribunal en a prononcé la suspension et l'annulation. Parallèlement et devant la Cour de Marseille - notre ancien juge d'appel- la commune de Beaucaire a été condamnée à payer une astreinte de 40 000 euros pour avoir mis 8 jours à exécuter la décision du juge du référé de la Cour (*3^e chambre, 17 juin 2022, Préfète du Gard, 203757, C*).

Le juge administratif doit envisager l'effectivité de ses décisions, en se souciant des conditions dans lesquelles elles sont ou non appliquées. Ainsi le philosophe Bruno Latour (décédé il y a quelques semaines) a-t-il pu observer à propos du juge administratif « *Qu'il cède d'un pouce et l'administration le grignotera, ; qu'il embête trop l'administration et elle l'ignorera et le contournera* » (*La Fabrique du droit*, p. 38).

Notre office s'accompagne également d'un effort d'adaptation aux changements de texte (par exemple la refonte complète du CESEDA code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile entrée en vigueur en mai 2021) et aux changements de contexte.

La contrainte la plus nette d'adaptation de nos outils et modes de raisonnement est venue de la crise sanitaire liée à la pandémie de covid-19.

B. Contentieux liés à la crise sanitaire

L'irruption du passe sanitaire dans nos vies quotidiennes a donné lieu à de nombreuses saisines du Tribunal, le plus souvent du juge des référés.

** Suspension de la note de service du maire de Saint-Laurent D'Aigouze (30) imposant le passe sanitaire aux agents municipaux*

Certains litiges portaient sur les problèmes d'articulation des pouvoirs de police, pouvoir de police spéciale de l'État en matière sanitaire et pouvoir de police générale des maires

L'obligation de présenter un passe-sanitaire avait été, vous vous en rappelez, strictement limitée à certains lieux, établissements ou évènements par les lois sur l'état d'urgence sanitaire. Le Tribunal a donc jugé que le maire d'une commune (St Laurent D'Aigouze) ne pouvait imposer à ses agents municipaux de présenter le passe sanitaire pour accéder aux bâtiments communaux sans porter une atteinte grave et manifestement illégale à leur droit au respect de la vie privée et à leur droit au travail (9 septembre 2021, *Coordination départementale CGT, 2102866, C*).

** Accès des clients avec passe sanitaire aux supermarchés d'Avignon et du Pontet (84)*

Dans d'autres cas, il s'est agi de vérifier l'équilibre entre la défense des libertés publiques et l'objectif d'intérêt général de protection de la santé.

A cet égard, parmi les grands magasins et grandes surfaces dont les clients étaient soumis à la présentation du passe sanitaire, les hypermarchés Auchan d'Avignon et du Pontet n'ont pas convaincu le juge du référé liberté : mettant en balance le risque limité de perte de clientèle d'un côté et l'intérêt de limiter la propagation de la pandémie, le TA n'a pas retenu d'urgence à suspendre une telle mesure (10 septembre 2021 *Sté Auchan 21029881*).

** Agents des hôpitaux publics non vaccinés*

Moins évidente à apprécier : la situation de certains agents des établissements hospitaliers refusant de se soumettre à l'obligation de vaccination contre la covid-19 qui, à la rentrée de septembre 2021, ont soumis au juge du référé les suspensions de fonctions les privant de leur traitement, parfois décidée par le chef d'établissement alors qu'ils étaient en congé maladie.

Après le temps des procédures d'urgences, ces questions, à présent éclairées par la jurisprudence récente du CE, vont être jugées au fond.

B. Responsabilité de l'administration

La Juridiction est enfin sollicitée pour indemniser les préjudices causés aux personnes par des décisions illégales ou des agissements fautifs.

** Dommage subi lors d'une manifestation taurine à Aimargues (30)*

Puisque nous sommes non loin des arènes, et que les réunions publiques se terminent traditionnellement par des manifestations taurines, signalons une affaire de responsabilité de la commune d'Aimargues. Saisi par une spectatrice blessée au visage, le tribunal s'est intéressé aux conditions d'organisation, au parcours des chevaux et taureaux dans les rues, à la dimension et aux systèmes d'ancrage des grilles de protection pour le public pour finalement exclure la faute du maire au titre des pouvoirs de police (*3^e chambre 30 septembre 2021, Mme Pit, 1902488, C, appel en cours*).

** Dommages de travaux publics*

Dans les affaires de responsabilité, la jurisprudence récente (*CE 2015 Baey, 2019 Syndicat de copropriété Monte Carlo Hill*) a élargi la palette des outils disponibles en permettant au juge non seulement de condamner la personne responsable à verser des indemnités aux administrés victimes, mais aussi de lui enjoindre toute mesure mettant fin aux préjudices, causés par la faute d'une administration, des travaux ou ouvrages publics s'ils persistent encore à la date du jugement.

Le TA est ainsi amené à enjoindre la réalisation de travaux, par exemple lorsque les effets de pluies torrentielles ou crues fluviales sont aggravés par un ouvrage public et que la collectivité n'y remédie pas.

Dans le cas d'une propriété privée régulièrement inondée, notamment lors des épisodes cévenols, par un écoulement d'eaux pluviales issues du réseau public, le TA a non seulement indemnisé la victime mais également ordonné au département du Gard de réaliser sous six mois les travaux de voirie permettant de mettre fin aux inondations (*3^e chambre, 27 décembre 2021, Mme Conrozier, 1902550, C*).

** Des contentieux à venir en lien avec la crise sanitaire ?*

Enfin le tribunal pouvait craindre un afflux de recours indemnitaires mettant en cause la qualité et la continuité des soins dans les hôpitaux publics, mis à mal durant la crise sanitaire.

Mais *le pire n'est jamais certain* et la judiciarisation de la société n'est pas forcément là où on l'attend. A ce jour, moins de dix référés expertise ont été demandés et accordés à ce sujet devant le Tribunal. Ces questions sont actuellement pour partie traitées dans un cadre amiable par le fonds de garantie qu'est l'ONIAM, auquel le législateur a confié l'indemnisation des dommages causés par les mesures d'urgence sanitaire et la vaccination contre la covid-19.

Il se peut néanmoins que cette problématique imprime les recours à venir, le Tribunal y reste donc attentif.

Notre rétrospective, qui esquisse par petites touches la place du TA de Nîmes dans la Cité au cours de cette année, s'achève ici.

*

* *

Céline Chamot

Rapporteure publique