

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MONTPELLIER**

N°2105577

U.F.I.H et M. C

M. Nicolas Huchot
Rapporteur

M. François Goursaud
Rapporteur public

Audience du 28 mars 2024
Décision du 25 avril 2024

C+ (§9)

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Montpellier

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 21 octobre 2021, le 16 novembre 2021, le 7 décembre 2021, le 20 janvier 2022, le 3 mai 2022, le 1er juin 2022, le 28 juillet 2022, le 9 août 2022 et le 3 mai 2023, l'Union des forces pour l'insertion des handicapés et l'amélioration de leurs conditions de vie et M. C demandent au tribunal, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'annuler les arrêtés des 29 septembre et 1^{er} octobre 2021 par lesquels le maire de la commune de Saint-Mathieu-de-Trévières a mis en demeure M. C de procéder à des travaux de remise en état de la parcelle cadastrée section XX n°XX et d'interrompre les travaux ;

2°) de rejeter les conclusions de la commune tendant à la suppression de passages injurieux ;

3°) de condamner la commune de Saint-Mathieu-de-Trévières à lui verser la somme de 25 000 euros au titre de ses préjudices financiers et moraux ainsi qu'au titre des frais d'instance.

Ils soutiennent que :

- la procédure contradictoire n'a pas été respectée ;
- aucune autorisation d'urbanisme n'est nécessaire pour l'installation de sa construction de moins de 20 m² et les arrêtés sont affectés d'erreur ;
- les arrêtés sont entachés d'un détournement de pouvoir ;
- il a subi des préjudices financiers et moraux à hauteur de 20 000 euros.

Par un mémoire enregistré le 17 mai 2022, la commune de Saint-Mathieu-de-Trévières, représentée par Me P, conclut :

- au rejet de la requête ;
- à ce que les passages injurieux et diffamatoires soient supprimés ;
- à ce que la somme de 1 500 euros soit mise à la charge de l' Union des forces pour l'insertion des handicapés et l'amélioration de leurs conditions de vie au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- à titre principal, la requête est irrecevable pour défaut d'intérêt à agir de l'UFIH et pour absence d'exposé de conclusions et de moyens ;
- la requête est infondée ;
- les passages injurieux et diffamatoires de la requête doivent être supprimés en application de l'article L. 741-2 du code de justice administrative.

Par un mémoire en défense, enregistré le 22 juin 2022, le préfet de l'Hérault conclut au rejet des conclusions à fin d'annulation à l'encontre de l'arrêté du 1^{er} octobre 2021 portant interruption de travaux et des conclusions indemnitaires.

Il soutient que :

- les moyens soulevés ne sont pas fondés ;
- les conclusions indemnitaires sont irrecevables en l'absence de réclamation préalable indemnitaire.

Par un courrier du 25 mars 2024, les parties ont été informées en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen d'ordre public tiré de la méconnaissance du champ d'application des dispositions de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme lesquelles ne peuvent être régulièrement mises en œuvre lorsque la construction, l'aménagement, l'installation ou les travaux entrepris ou exécutés irrégulièrement ont fait l'objet d'une décision de sursis à statuer en application de l'article L. 153-11 du même code.

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. Huchot ;
- les conclusions de M. Goursaud, rapporteur public ;
- les observations de M. G, représentant le préfet de l'Hérault ;
- et les observations de Me P, représentant la commune de Saint-Mathieu-de-Trévières.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 29 septembre 2021, le maire de la commune de Saint-Mathieu-de-Trévières, agissant au nom de l'Etat, a mis en demeure M. C de procéder à la remise en état de la parcelle cadastrée section XX n°XX et par un arrêté du 1^{er} octobre 2021, a ordonné l'interruption

des travaux. Par leur requête, M. C et l'UFIH doivent être regardés comme demandant l'annulation de ces deux arrêtés et demandent la condamnation de la commune à réparer les préjudices subis.

Sur les fins de non-recevoir :

2. En premier lieu, si la requête introductive d'instance n'a été présentée que par l'association « Union des forces pour l'insertion des handicapés et l'amélioration de leurs conditions de vie » qui ne justifie pas de son intérêt à agir, il ressort des pièces du dossier que M. C, propriétaire des parcelles en cause, a présenté un mémoire en son nom propre enregistré dès le 16 novembre 2021. Par suite, la fin de non-recevoir tirée du défaut d'intérêt à agir doit être écarté.

3. En deuxième lieu, aux termes de l'article R. 411-1 du code de justice administrative : « *La juridiction est saisie par requête. La requête indique les nom et domicile des parties. Elle contient l'exposé des faits et moyens, ainsi que l'énoncé des conclusions soumises au juge. / L'auteur d'une requête ne contenant l'exposé d'aucun moyen ne peut la régulariser par le dépôt d'un mémoire exposant un ou plusieurs moyens que jusqu'à l'expiration du délai de recours* ».

4. Il ressort des pièces du dossier que les requérants demandent l'annulation des arrêtés du 29 septembre 2021 et du 1^{er} octobre 2021, qui sont joints à la requête, et exposent des moyens de droits et de faits tirés de ce que les travaux réalisés n'étaient pas soumis à autorisation d'urbanisme, du non-respect de la procédure contradictoire et du détournement de pouvoir. Par suite, la fin de non-recevoir opposée au titre de l'article R. 411-1 du code de justice administrative doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne l'arrêté du 29 septembre 2021 portant mise en demeure de procéder à la remise en état des parcelles :

5. D'une part, aux termes de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme : « *I.- Lorsque des travaux mentionnés aux articles L. 421-1 à L. 421-5* », c'est-à-dire ceux soumis à permis de construire, permis d'aménager, permis de démolir ou déclaration préalable ou ceux qui, par dérogation, en sont dispensés, « *ont été entrepris ou exécutés en méconnaissance des obligations imposées par les titres Ier à VII du présent livre et les règlements pris pour leur application ainsi que des obligations mentionnées à l'article L. 610-1 ou en méconnaissance des prescriptions imposées par un permis de construire, de démolir ou d'aménager ou par la décision prise sur une déclaration préalable et qu'un procès-verbal a été dressé en application de l'article L. 480-1, indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées pour réprimer l'infraction constatée, l'autorité compétente mentionnée aux articles L. 422-1 à L. 422-3-1* », c'est-à-dire l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire, d'aménager ou de démolir ou pour se prononcer sur un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable, « *peut, après avoir invité l'intéressé à présenter ses observations, le mettre en demeure, dans un délai qu'elle détermine, soit de procéder aux opérations nécessaires à la mise en conformité de la construction, de l'aménagement, de l'installation ou des travaux en cause aux dispositions dont la méconnaissance a été constatée, soit de déposer, selon le cas, une demande d'autorisation ou une déclaration préalable visant à leur régularisation. / II.- Le délai imparti par la mise en demeure est fonction de la nature de l'infraction constatée et des moyens d'y remédier. Il peut être prolongé par l'autorité compétente, pour une durée qui ne peut excéder un an, pour tenir compte des difficultés que rencontre l'intéressé pour s'exécuter. / III.- L'autorité compétente peut assortir la mise en*

demeure d'une astreinte d'un montant maximal de 500 € par jour de retard. / L'astreinte peut également être prononcée, à tout moment, après l'expiration du délai imparti par la mise en demeure, le cas échéant prolongé, s'il n'y a pas été satisfait, après que l'intéressé a été invité à présenter ses observations. / Son montant est modulé en tenant compte de l'ampleur des mesures et travaux prescrits et des conséquences de la non-exécution. / Le montant total des sommes résultant de l'astreinte ne peut excéder 25 000 €. »

6. Il résulte de ces dispositions, éclairées par les travaux parlementaires préalables à l'adoption de la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique dont elles sont issues, que, dans le but de renforcer le respect des règles d'utilisation des sols et des autorisations d'urbanisme, le législateur a entendu, que, lorsqu'a été dressé un procès-verbal constatant que des travaux soumis à permis de construire, permis d'aménager, permis de démolir ou déclaration préalable ou dispensés, à titre dérogatoire, d'une telle formalité ont été entrepris ou exécutés irrégulièrement, l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme puisse, dans le cadre de ses pouvoirs de police spéciale et indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées pour réprimer l'infraction constatée, mettre en demeure l'intéressé, après avoir recueilli ses observations, selon la nature de l'irrégularité constatée et les moyens permettant d'y remédier, soit de solliciter l'autorisation ou la déclaration nécessaire, soit de mettre la construction, l'aménagement, l'installation ou les travaux en cause en conformité avec les dispositions dont la méconnaissance a été constatée, y compris, si la mise en conformité l'impose, en procédant aux démolitions nécessaires. Cette mise en demeure peut être assortie d'une astreinte, prononcée dès l'origine ou à tout moment après l'expiration du délai imparti par la mise en demeure, s'il n'y a pas été satisfait, en ce cas après que l'intéressé a de nouveau été invité à présenter ses observations.

7. D'autre part, l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme dispose que : *« L'autorité compétente (...) prescrit l'élaboration du plan local d'urbanisme et précise les objectifs poursuivis et les modalités de concertation, conformément à l'article L. 103-3. (...) / L'autorité compétente peut décider de surseoir à statuer, dans les conditions et délai prévus à l'article L. 424-1, sur les demandes d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan dès lors qu'a eu lieu le débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable ».*

8. Il résulte de ces dispositions qu'eu égard à son objet, une décision de sursis à statuer prise sur le fondement de l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme cesse de produire ses effets, quelle que soit la durée du sursis qu'elle indique, à la date où le PLU dont l'élaboration ou la révision l'avait justifiée est adopté. Dans le cas où le PLU dont l'élaboration ou la révision avait justifié la décision de sursis à statuer est adopté avant l'expiration du délai indiqué par la décision de sursis, le demandeur dispose, pour confirmer sa demande, d'un délai qui court à compter de la date de l'adoption du PLU et s'achève deux mois après l'expiration du délai qui lui avait été indiqué. Lorsque le demandeur a confirmé sa demande avant l'expiration de ce délai, et en l'absence de notification d'une décision explicite dans un délai de deux mois suivant cette confirmation, l'autorisation d'urbanisme est implicitement accordée. Une décision de sursis à statuer retarde seulement la décision de l'autorité compétente sur la demande d'autorisation d'urbanisme dans l'attente de l'approbation du plan local d'urbanisme.

9. Il résulte de ces dispositions combinées que les pouvoirs tirés de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme ne peuvent être régulièrement mis en œuvre lorsque la construction, l'aménagement, l'installation ou les travaux entrepris ou exécutés irrégulièrement ont seulement

fait l'objet d'une décision de sursis à statuer en application de l'article L. 153-11 du même code eu égard aux effets qui s'attachent à une telle décision.

10. Il ressort des pièces du dossier que des procès-verbaux ont été dressés le 3 mars 2021 constatant la réalisation par M. C de deux dalles bétons de 25 m² sur la parcelle cadastrée section XX XX sans autorisation de travaux, puis le 31 mai 2021 la construction d'un ouvrage en bois. Le 2 août 2021, M. C a déposé une déclaration préalable pour régulariser cette construction en bois d'une surface de plancher de 15,68 m². Le 26 août 2021, le maire de la commune a opposé un sursis à statuer à cette demande. Or, eu égard aux effets juridiques d'un tel sursis à statuer qui retarde seulement la décision de l'autorité compétente sur la demande d'autorisation d'urbanisme dans l'attente de l'approbation du plan local d'urbanisme, le maire de la commune de Saint-Mathieu-de-Trévières, agissant au nom de l'Etat, ne pouvait légalement exercer ses pouvoirs de police spéciale qu'il tient de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme pour ordonner la remise en état de la parcelle XX XX, et donc entraîner la destruction des constructions, alors que la régularisation des constructions est susceptible d'intervenir à l'issue du sursis à statuer.

11. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun autre moyen n'est susceptible de fonder l'annulation de l'arrêté du 29 septembre 2021.

12. Il résulte de ce qui précède que l'arrêté du 29 septembre 2021 pris sur le fondement de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme ordonnant la remise en état des lieux de la parcelle AR77 doit être annulé.

En ce qui concerne l'arrêté du 1^{er} octobre 2021 portant interruption de travaux :

13. En premier lieu, aux termes de l'article L. 480-2 du code de l'urbanisme : « (...) Dès qu'un procès-verbal relevant l'une des infractions prévues à l'article L. 480-4 du présent code a été dressé, le maire peut également, si l'autorité judiciaire ne s'est pas encore prononcée, ordonner par arrêté motivé l'interruption des travaux. Copie de cet arrêté est transmise sans délai au ministère public (...) / Dans le cas de constructions sans permis de construire ou d'aménagement sans permis d'aménager, ou de constructions ou d'aménagement poursuivis malgré une décision de la juridiction administrative suspendant le permis de construire ou le permis d'aménager, le maire prescrira par arrêté l'interruption des travaux ainsi que, le cas échéant, l'exécution, aux frais du constructeur, des mesures nécessaires à la sécurité des personnes ou des biens ; copie de l'arrêté du maire est transmise sans délai au ministère public (...) ». D'autre part, aux termes de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration : « Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2, ainsi que les décisions qui, bien que non mentionnées à cet article, sont prises en considération de la personne, sont soumises au respect d'une procédure contradictoire préalable ». Et aux termes de l'article L. 122-1 du même code : « Les décisions mentionnées à l'article L. 211-2 n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales. Cette personne peut se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix. (...) ». Un arrêté interruptif de travaux, pris sur le fondement de l'article L. 480-2 du code de l'urbanisme, constitue une mesure de police qui figure au nombre des décisions qui doivent être motivées et être précédées d'une procédure contradictoire. Le respect, par l'autorité administrative compétente, de la procédure contradictoire prévue par les dispositions précitées du code des relations entre le public et l'administration, constitue une garantie pour le titulaire du permis qui réalise des travaux qu'elle entend interrompre. La décision d'interruption est illégale s'il ressort de l'ensemble des circonstances de l'espèce que le bénéficiaire du permis a été effectivement privé de cette garantie.

14. Il ressort des pièces du dossier qu'avant de prendre l'arrêté en litige du 1^{er} octobre 2021 ordonnant l'interruption des travaux, M. C a été informé de la mise en place de la procédure prévue à l'article précité dès le courrier d'information préalable du 18 mai 2021, lequel a fait valoir ses observations. Par suite, le moyen tiré du défaut de procédure contradictoire préalable doit être écarté.

15. En deuxième lieu, aux termes de l'article R. 421-9 du code de l'urbanisme : « *En dehors du périmètre des sites patrimoniaux remarquables, des abords des monuments historiques et des sites classés ou en instance de classement, les constructions nouvelles suivantes doivent être précédées d'une déclaration préalable, à l'exception des cas mentionnés à la sous-section 2 ci-dessus : a) Les constructions dont soit l'emprise au sol, soit la surface de plancher est supérieure à cinq mètres carrés et répondant aux critères cumulatifs suivants : - une hauteur au-dessus du sol inférieure ou égale à douze mètres ; - une emprise au sol inférieure ou égale à vingt mètres carrés ; - une surface de plancher inférieure ou égale à vingt mètres carrés ; (...)* ».

16. Il ressort des pièces du dossier que la construction réalisée par M. C nécessitait bien une décision de non opposition à déclaration préalable eu égard à sa surface de plancher de 15,68 m² quand bien même elle n'était pas soumise au régime du permis de construire. Par suite, le moyen tiré de ce que la construction en litige ne nécessitait pas d'autorisation d'urbanisme doit être écarté.

17. En troisième lieu, il ressort des pièces du dossier que les arrêtés en litige ont été mise en œuvre dans le cadre des pouvoirs de police de l'urbanisme pour contrôler le respect des règles d'urbanisme applicables. Par suite, le moyen tiré du détournement de pouvoir doit être écarté.

18. Il résulte de ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté du 1^{er} octobre 2021 portant interruption de travaux doivent être rejetées.

Sur les conclusions indemnitaires :

19. 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* ».

20. Il résulte de l'instruction que les requérants n'ont pas adressé de réclamation indemnitaire à l'Etat préalablement à la saisine du tribunal. Ainsi, en l'absence de liaison du contentieux, les conclusions indemnitaires de la requête sont irrecevables, ainsi que l'oppose le préfet de l'Hérault, et ne peuvent, par suite, qu'être rejetées.

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L.741-2 du code de justice administrative

21. Aux termes de l'article L. 741-2 du code de justice administrative : « *Sont également applicables les dispositions des alinéas 3 à 5 de l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 ci-après reproduites : "Art. 41, alinéas 3 à 5. - Ne donneront lieu à aucune action en diffamation, injure ou outrage, ni le compte rendu fidèle fait de bonne foi des débats judiciaires, ni les discours prononcés ou les écrits produits devant les tribunaux. Pourront néanmoins les juges, saisis de la*

cause et statuant sur le fond, prononcer la suppression des discours injurieux, outrageants ou diffamatoires, et condamner qui il appartiendra à des dommages-intérêts. (...) ». En vertu des dispositions de l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 reproduites à l'article L. 741-2 du code de justice administrative, les tribunaux administratifs peuvent, dans les causes dont ils sont saisis, prononcer, même d'office, la suppression des écrits injurieux, outrageants ou diffamatoires.

22. En l'espèce, les passages des mémoires des requérants commençant par les mots « les médiocres prétentieux du service urbanisme » et se terminant par « corruption des convoitises des agences immobilières », commençant par « vos intentions inavouables » et se terminant par « Ehpad des notaires et des services d'urbanisme », le passage « vous portez atteinte à la vie d'autrui », et le passage commençant par « médiocres prétentieux » et se terminant par « position privilégiée dominante pour instaurer leur dictature fonctionnarisée » excèdent les limites de la controverse entre les parties dans le cadre d'une procédure contentieuse et présentent un caractère injurieux. Par suite, il y a lieu d'en prononcer la suppression.

Sur les frais liés au litige :

23. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que l'UFIH et M. C, qui n'ont pas la qualité de parties perdantes, versent à la commune de Saint Mathieu de Trévières la somme qu'elle réclame au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Par ailleurs, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de la commune de Saint Mathieu de Trévières le versement à l'UFIH et M. C d'une quelconque somme sur le fondement de ces mêmes dispositions.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'arrêté du 29 septembre 2021 pris sur le fondement de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme ordonnant la remise en état des lieux de la parcelle XX XX doit être annulé

Article 2 : Les passages mentionnés au point 22 du présent jugement sont supprimés en application de l'article L. 741-2 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à l'Union des forces pour l'insertion des handicapés et l'amélioration de leurs conditions de vie et M. C, au préfet de l'Hérault et à la commune de Saint-Mathieu-de-Trévières.

Délibéré après l'audience du 28 mars 2024, à laquelle siégeaient :

Mme Fabienne Corneloup, présidente,
Mme Michelle Couégnat, première conseillère,
M. Nicolas Huchot, premier conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 25 avril 2024.

Le rapporteur,

N. Huchot

La présidente,

F. Corneloup

La greffière,

M. Leclercq

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 25 avril 2024,

La greffière,

M. Leclercq