

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES**

N° 2000227

SAS TDF

M. William Desbourdes
Rapporteur

M. Pierre Vennéguès
Rapporteur public

Audience du 7 mai 2021
Décision du 21 mai 2021

68-03-02-02-01

68-04-045-02

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Rennes

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 15 janvier et 9 septembre 2020, la SAS TDF, représentée par Me Bon-Julien, demande au tribunal :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 2 septembre 2019 par lequel le maire de la commune de Ploumagoar s'est opposé à la déclaration préalable de travaux qu'elle a déposée le 3 juillet 2019 et portant sur l'édification d'un pylône de 36 m de hauteur pouvant supporter des antennes relais de radiotéléphonie mobile sur le terrain cadastré ZH 117 situé 2, lieu-dit Plougasnou, ensemble la décision implicite par laquelle son recours gracieux a été rejeté ;

2°) si l'arrêté du 2 septembre 2019 n'est pas requalifié en arrêté portant retrait d'une décision tacite de non-opposition à sa déclaration préalable de travaux, d'enjoindre au maire de Ploumagoar de lui délivrer un arrêté de non-opposition dans un délai de quinze jours à compter de la notification du jugement à intervenir ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Ploumagoar le versement de la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les services de la commune de Ploumagoar n'ont pu légalement majorer le délai d'instruction en application de l'article R. 425-9 du code de l'urbanisme ;

- cette majoration est constitutive d'un détournement de procédure et doit être réputée inexistante et n'avoir jamais eu pour effet d'emporter une majoration du délai d'instruction de sa déclaration préalable ;
- en conséquence, l'arrêté attaqué étant intervenu postérieurement à la naissance, le 3 août 2019, d'une décision de non-opposition tacite, il doit être regardé comme portant retrait de cette première décision ;
- dès lors, d'une part, cet arrêté est entaché d'un vice de procédure à défaut d'avoir été précédé d'une procédure contradictoire préalable en méconnaissance des dispositions de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration ;
- dès lors également, d'autre part, il méconnaît les dispositions de l'article 222 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 ;
- à titre subsidiaire, il est entaché d'erreur d'appréciation dans l'application des articles N11 du règlement du plan local d'urbanisme de Ploumagoar et R. 111-27 du code de l'urbanisme ;
- et la substitution de motif demandée ne peut être accueillie dès lors que le projet déclaré ne méconnaît pas les dispositions des articles N1 et N2 du règlement du plan local d'urbanisme de Ploumagoar ;
- si le projet devait méconnaître ces dispositions, celles-ci ne seraient, en tout état de cause, pas opposables, dès lors qu'elles sont entachées d'illégalité, par voie d'exception, étant entachées d'erreur de fait et d'erreur manifeste d'appréciation de la restriction des droits à construire en secteur Ny.

Par un mémoire en défense, enregistré le 27 avril 2020, la commune de Ploumagoar, représentée par Me Hauuy, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la société TDF le versement de la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la notification illégale d'une majoration de délai d'instruction erronée n'a pas pour effet de rendre le pétitionnaire titulaire d'une décision de non-opposition tacite à l'expiration du délai d'instruction légalement applicable ;
- en conséquence, dès lors que l'arrêté attaqué ne peut être requalifié en arrêté de retrait d'une décision tacite de non-opposition à déclaration préalable, les moyens tirés de la méconnaissance des articles L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration et 222 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 sont inopérants ;
- le moyen tiré de l'erreur d'appréciation dans l'application des dispositions de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme n'est pas fondé ;
- à titre subsidiaire, il est demandé au tribunal de procéder à la substitution du motif de l'arrêté attaqué par le motif tiré de la méconnaissance des articles N1 et N2 du règlement du plan local d'urbanisme de Ploumagoar.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'aviation civile ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code des transports ;
- le code de l'urbanisme ;
- la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 ;
- l'arrêté du 25 juillet 1990 relatif aux installations dont l'établissement à l'extérieur des zones grevées de servitudes aéronautiques de dégagement est soumis à autorisation ;

- 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. Desbourdes,
- les conclusions de M. Vennéguès, rapporteur public,
- et les observations de Mme Le Rouge de Guerdavid, stagiaire avocate assistée de Me Bon-Julien, maître de stage, représentant la société TDF, et de Me Hauuy, représentant la commune de Ploumagoar.

Considérant ce qui suit :

1. La société TDF a déposé le 3 juillet 2019 une déclaration préalable de travaux portant sur l'édification d'un pylône d'une hauteur de 36 mètres pouvant supporter des antennes-relais de radiotéléphonie mobile sur un terrain cadastré ZH 17 situé 2, lieu-dit Plougasnou à Ploumagoar. Par un arrêté du 2 septembre 2019, le maire de la commune de Ploumagoar s'est opposé à cette déclaration au motif, pris sur le fondement des dispositions de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme, que les travaux déclarés ne respectaient pas le caractère des lieux avoisinants, de par son aspect extérieur, tout particulièrement sa forme et ses dimensions et l'absence de mesures d'intégration paysagère. La société TDF demande au tribunal d'annuler cet arrêté ainsi que la décision implicite par laquelle le maire de Ploumagoar a rejeté son recours gracieux.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Aux termes de l'article L. 423-1 du code de l'urbanisme : « *Les demandes de permis de construire, d'aménager ou de démolir et les déclarations préalables sont présentées et instruites dans les conditions et délais fixés par décret en Conseil d'Etat. (...) / Aucune prolongation du délai d'instruction n'est possible en dehors des cas et conditions prévus par ce décret. (...)* ». Aux termes de l'article L. 424-2 du même code : « *Le permis est tacitement accordé si aucune décision n'est notifiée au demandeur à l'issue du délai d'instruction. (...)* ». Aux termes de l'article R. 424-1 de ce même code : « *A défaut de notification d'une décision expresse dans le délai d'instruction déterminé comme il est dit à la section IV du chapitre III ci-dessus, le silence gardé par l'autorité compétente vaut, selon les cas : / a) Décision de non-opposition à la déclaration préalable ; (...)* ».

3. Aux termes de l'article R. 423-18 du code de l'urbanisme : « *Le délai d'instruction est déterminé dans les conditions suivantes : / a) Un délai de droit commun est défini par la sous-section 2 ci-dessous. En application de l'article R. 423-4, il est porté à la connaissance du demandeur par le récépissé ; / b) Le délai de droit commun est modifié dans les cas prévus par le paragraphe 1 de la sous-section 3 ci-dessous. La modification est notifiée au demandeur dans le mois qui suit le dépôt de la demande ; (...)* ». Aux termes de l'article R. 423-23 de ce code : « *Le délai d'instruction de droit commun est de : / a) Un mois pour les déclarations préalables ; (...)* ». Aux termes de l'article R. 423-24 du même code : « *Le délai d'instruction de droit commun prévu par l'article R. 423-23 est majoré d'un mois : / a) Lorsque le projet est soumis, dans les conditions mentionnées au chapitre V, à un régime d'autorisation ou à des prescriptions prévus par d'autres législations ou réglementations que le code de l'urbanisme (...)* ». Aux termes de l'article R. 423-31 de ce même code : « *Le délai*

*d'instruction prévu par le b et le c de l'article R. * 423-23 est porté à : / a) Dix mois lorsqu'un permis porte sur des travaux soumis à autorisation spéciale du ministre de la défense ou du ministre chargé de l'aviation civile et soumis à l'autorisation prévue à l'article L. 512-1 du code de l'environnement ; / b) Cinq mois lorsqu'un permis porte sur des travaux soumis à autorisation spéciale du ministre de la défense ou du ministre chargé de l'aviation civile, sauf si le projet est soumis à l'autorisation prévue à l'article L. 512-1 du code de l'environnement ; (...)* ».

4. Aux termes de l'article R. 425-9 du code de l'urbanisme : « *Lorsque le projet porte sur une construction susceptible, en raison de son emplacement et de sa hauteur, de constituer un obstacle à la navigation aérienne, le permis de construire ou le permis d'aménager tient lieu de l'autorisation prévue par l'article R. 244-1 du code de l'aviation civile dès lors que la décision a fait l'objet d'un accord du ministre chargé de l'aviation civile et du ministre de la défense* ». Aux termes de l'article R. 244-1 du code de l'aviation civile, désormais codifié en partie à l'article L. 6352-1 du code des transports : « *A l'extérieur des zones grevées de servitudes de dégagement en application du présent titre, l'établissement de certaines installations qui, en raison de leur hauteur, pourraient constituer des obstacles à la navigation aérienne est soumis à une autorisation spéciale du ministre chargé de l'aviation civile et du ministre de la défense. Des arrêtés ministériels déterminent les installations soumises à autorisation ainsi que la liste des pièces qui doivent être annexées à la demande d'autorisation. (...)* ». Aux termes de l'article 1^{er} de l'arrêté du 25 juillet 1990 relatif aux installations dont l'établissement à l'extérieur des zones grevées de servitudes aéronautiques de dégagement est soumis à autorisation : « *Les installations dont l'établissement à l'extérieur des zones grevées de servitudes aéronautiques de dégagement est soumis à autorisation du ministre chargé de l'aviation civile et du ministre chargé des armées comprennent : / a) En dehors des agglomérations, les installations dont la hauteur en un point quelconque est supérieure à 50 mètres au-dessus du niveau du sol ou de l'eau ; (...)* ».

5. Contrairement aux notifications des demandes des pièces manquantes, formulées sur le fondement des dispositions de l'article R. 423-38 du code de l'urbanisme pour l'instruction dans le délai de droit commun des demandes de permis de construire et les déclarations préalables, qui ont pour effet de faire naître une décision tacite de rejet à défaut de production des pièces réclamées dans le délai de trois mois prévu par le a) de l'article R. 423-39 du même code, la notification d'une majoration de délai sur le fondement de l'article R. 423-42 de ce même code prévoyant une modification du délai d'instruction de droit commun, n'a pas, en principe, pour effet de faire obstacle à la naissance d'une décision tacite d'acceptation de la demande d'autorisation d'urbanisme. Dans ces conditions, dans le cas où une majoration de délai a été irrégulièrement notifiée au pétitionnaire, y compris s'agissant du bien-fondé du motif de majoration, il appartient au juge de l'excès de pouvoir, saisi par voie d'exception de l'illégalité de cette majoration de délai, d'en écarter les effets et de constater, le cas échéant, si le pétitionnaire a été rendu titulaire d'une décision tacite d'acceptation de sa demande avant que l'autorité compétente ne se soit prononcée sur celle-ci.

6. Il ressort des pièces du dossier que, par courrier du 17 juillet 2019, le maire de Ploumagoar a notifié à la société TDF une majoration de délai d'un mois sur le fondement des dispositions de l'article R. 425-9 du code de l'urbanisme. Or, il résulte des termes mêmes de ces dispositions que seuls les permis de construire et les permis d'aménager peuvent tenir lieu de l'autorisation spéciale prévue par les dispositions de l'article R. 244-1 du code de l'aviation civile, désormais pour partie codifié à l'article L. 6352-1 du code des transports. Ainsi, conformément aux dispositions des a) et b) de l'article R. 423-31 du code de l'urbanisme, seuls les délais mentionnés aux b) et c) de l'article R. 423-23 du même code sont modifiés dans le cas où un permis de construire ou un permis d'aménager doit faire l'objet d'un accord du ministre

chargé de l'aviation civile et du ministre de la défense. En revanche, il ne résulte d'aucune disposition législative ou réglementaire que les décisions prises sur simple déclaration préalable de travaux pourraient tenir lieu de l'autorisation spéciale prévue par l'article R. 244-1 du code de l'aviation civile. En conséquence, l'examen, par l'autorité compétente, d'une déclaration préalable de travaux, ne peut donner lieu à aucune majoration du délai d'instruction, y compris celle prévue par le a) de l'article R. 423-24 du code de l'urbanisme.

7. En tout état de cause, ainsi que l'a fait valoir la société TDF à la commune de Ploumagoar par courrier électronique du 23 juillet 2019, son projet de pylône ne rentrait pas dans le champ d'application des dispositions de l'article R. 244-1 du code de l'aviation civile dès lors que, situé hors d'une agglomération, il présentait, y compris son paratonnerre, une hauteur inférieure à 50 mètres.

8. Dans ces conditions, alors même que cette majoration du délai d'instruction ne constitue pas pour autant un détournement de procédure et ne peut être regardée pour ce motif comme ayant été inexistante, la société TDF est fondée à soutenir que cette majoration de délai lui a été illégalement notifiée et que ses effets doivent être rétroactivement écartés pour l'examen du présent litige.

9. Ainsi, dès lors que la déclaration préalable de travaux de la société TDF a été enregistrée à la mairie de Ploumagoar le 3 juillet 2019, cette société est fondée à soutenir qu'elle a été titulaire d'une décision tacite de non-opposition à sa déclaration préalable le 3 août 2019, antérieurement à l'édition de l'arrêté contesté, daté du 2 septembre 2019. Par suite, ainsi que le fait valoir la société requérante, ce dernier arrêté doit être regardé comme ayant procédé au retrait d'une décision tacite de non-opposition à déclaration préalable.

10. En conséquence, en premier lieu, aux termes de l'article 222 de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique : « *A titre expérimental, par dérogation à l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme et jusqu'au 31 décembre 2022, les décisions d'urbanisme autorisant ou ne s'opposant pas à l'implantation d'antennes de radiotéléphonie mobile avec leurs systèmes d'accroche et leurs locaux et installations techniques ne peuvent pas être retirées. / Cette disposition est applicable aux décisions d'urbanisme prises à compter du trentième jour suivant la publication de la présente loi. (...)* ». Les dispositions de cet article faisaient obstacle, en toute hypothèse, à ce que le maire de Ploumagoar puisse retirer la décision tacite de non-opposition à déclaration préalable dont la société bénéficiait depuis le 3 août 2019. Par suite, la société TDF est fondée à soutenir qu'en procédant à ce retrait par son arrêté du 2 septembre 2019, le maire de Ploumagoar a entaché cet arrêté d'illégalité en méconnaissance des dispositions de l'article 222 de la loi du 23 novembre 2018.

11. En second lieu, aux termes de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2, 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* ». Aux termes de l'article L. 211-2 du même code : « *Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. / A cet effet, doivent être motivées les décisions qui : (...) / 4° Retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ; (...)* ». La société TDF soutient sans être contestée ne pas avoir été consultée par le maire de Ploumagoar préalablement à l'intervention de son arrêté du 2 septembre 2019. Dans ces conditions, elle est fondée à soutenir que cet arrêté est entaché d'un vice de procédure en méconnaissance des dispositions de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration. Ce vice a privé la société requérante d'une garantie. Dans ces conditions, il est également de nature à entacher d'illégalité l'arrêté du 2 septembre 2019.

12. La commune demande au tribunal de procéder à la substitution du motif de l'arrêté attaqué, pris sur le fondement des dispositions de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme. Toutefois, les dispositions précitées de l'article 222 de la loi du 23 novembre 2018 font obstacle, en toute hypothèse, à ce que la décision tacite de non-opposition dont la société TDF est titulaire depuis le 3 août 2019 soit retirée. Par suite, il n'y a pas lieu de procéder à la substitution de motif demandée.

13. Il résulte de tout ce qui précède que l'arrêté du 2 septembre 2019 par lequel le maire de Ploumagoar s'est opposé à la déclaration préalable de travaux de la société TDF ainsi que la décision implicite par laquelle il a rejeté le recours gracieux de cette société doivent être annulés. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, dès lors que le dernier moyen soulevé par la société TDF tiré de l'erreur d'appréciation commise dans l'application de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme n'a été soulevé qu'à titre subsidiaire, au cas où les deux moyens tirés de la méconnaissance des dispositions des articles L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration et 222 de la loi du 23 novembre 2018 n'auraient pas été retenus comme fondés, il n'y a pas lieu pour le tribunal de l'examiner.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

14. La société requérante n'ayant présenté ses conclusions à fin d'injonction qu'au cas où l'arrêté du 2 septembre 2019 n'aurait pas été requalifié en arrêté de retrait d'une décision de non-opposition à déclaration préalable, il n'y a pas lieu pour le tribunal d'y statuer.

Sur les frais liés au litige :

15. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Ploumagoar la somme de 1 500 euros à verser à la SAS TDF au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

16. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la société TDF, qui n'a pas la qualité de partie perdante, verse à la commune de Ploumagoar la somme que celle-ci réclame au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

D É C I D E :

Article 1^{er} : L'arrêté du 2 septembre 2019 par lequel le maire de Ploumagoar s'est opposé à la déclaration préalable de travaux de la société TDF ainsi que la décision implicite par laquelle il a rejeté le recours gracieux de cette société sont annulés.

Article 2 : La commune de Ploumagoar versera à la SAS TDF la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions présentées par la commune de Ploumagoar au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la SAS TDF et à la commune de Ploumagoar.

Délibéré après l'audience du 7 mai 2021 à laquelle siégeaient :

M. Radureau, président,
M. Bozzi, premier conseiller,
M. Desbourdes, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 21 mai 2021.

Le rapporteur,

signé

W. DESBOURDES

Le président,

signé

C. RADUREAU

Le greffier,

signé

N. JOSSERAND

La République mande et ordonne au préfet des Côtes-d'Armor 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.