

# AMarsada

AIX-MARSEILLE ANALYSE LE DROIT ADMINISTRATIF

## Amarsada

ISSN : 3037-5592

Éditeur : Cour administrative de Marseille

---



## 2025/1

---



<https://publications-prairial.fr/amarsada/index.php?id=629>

### Référence électronique

« 2025/1 », *Amarsada* [En ligne], mis en ligne le 22 mai 2025, consulté le 12 mai 2026. URL : <https://publications-prairial.fr/amarsada/index.php?id=629>

### Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/amarsada.629



## SOMMAIRE

---

### **Collectivités territoriales**

De l'usage inconstitutionnel d'une autre langue que la langue française dans les débats d'une assemblée locale

CAA Marseille, 4e chambre – N° 23MA01110 – 19 novembre 2024

### **Dommages de travaux publics**

Sur la notion de branchement au réseau public d'assainissement

CAA Marseille, 2e chambre – N° 24MA01743 – 07 février 2025

### **Environnement**

Légalité de la réglementation du vélo tout terrain (VTT) au sein du Parc national des Calanques

CAA Marseille, 5e chambre – N° 24MA00106 – 06 décembre 2024

### **Fiscalité**

Les quatre critères de la domiciliation fiscale d'une personne physique pour l'application de la convention fiscale franco-allemande

CAA Marseille, 3e chambre – N° 21MA02682 – 07 novembre 2024

Méthode excessivement sommaire de reconstitution des recettes et juge statuant *ex æquo et bono*

CAA Marseille, 3e chambre – N° 23MA01237 – 18 décembre 2024

### **Police des édifices menaçant ruine**

La responsabilité de la collectivité au titre de l'illégalité fautive d'un arrêté de péril imminent doit s'apprécier à la date d'édiction de cet arrêté

CAA Marseille, 2e chambre – N° 24MA00731 – 28 mars 2025

### **Police et sanction administratives**

Une visite des lieux pour apprécier la légalité d'une autorisation de défrichement préalable à l'implantation d'une centrale photovoltaïque

CAA Marseille, 5e chambre – N° 23MA00876 – 31 décembre 2024

### **Procédure**

La délicate exécution d'une décision de justice enjoignant l'aménagement d'aires d'accueil et de grand passage des gens du voyage

CAA Marseille, 4e chambre – N° 24MA00189 – 17 décembre 2024

Conditions de l'homologation d'une transaction concrétisant un accord de médiation

CAA Marseille, 5e chambre – N° 24MA00434 – 08 novembre 2024

## **Urbanisme**

Le maire doit transmettre au préfet de région le recours préalable contre l'avis de l'architecte des Bâtiments de France, et saisir le médiateur conformément à la demande du pétitionnaire

CAA Marseille, 1re chambre – N° 24MA00340 – 12 décembre 2024

Sur le degré d'« impérativité » d'orientations d'aménagement et de programmation multisites d'un plan local d'urbanisme intercommunal

CAA Marseille, 1re chambre – N° 24MA01601 – 03 avril 2025

# De l'usage inconstitutionnel d'une autre langue que la langue française dans les débats d'une assemblée locale

## DÉCISION DE JUSTICE

---

CAA Marseille, 4e chambre - N° 23MA01110 - 19 novembre 2024

## TEXTES

---

Résumé

Conclusions du rapporteur public ( Claire Balaesque)

## RÉSUMÉ

---

**Droits d'auteur**

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 Des dispositions de délibérations de l'assemblée de Corse, d'une part, et du conseil exécutif de Corse d'autre part, ont eu pour objet et pour effet de conférer, respectivement aux membres de l'assemblée de Corse, le droit de s'exprimer, en séance de cette assemblée, dans une langue autre que la langue française, et aux membres du conseil exécutif ainsi qu'aux agents du secrétariat général de ce conseil, le droit de s'exprimer dans cette même langue en séance de cet organe et de rédiger suivant celle-ci des actes résultant de leurs travaux. Selon la cour, de telles dispositions, quoiqu'elles n'imposent pas l'usage exclusif d'une langue autre que la langue française, sont contraires aux exigences de l'article 2 de la Constitution, au respect desquelles ne peut faire obstacle l'article 75-1 de la Constitution, qui d'ailleurs n'institue pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit.
- 2 Par ce même arrêt, la cour a refusé de moduler dans le temps les effets de l'annulation de ces délibérations prononcée par le tribunal administratif.

## CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

---

**Claire Balaesque**

Rapporteure publique

### **Autres ressources du même auteur**

IDREF : <https://www.idref.fr/282568646>

### **Droits d'auteur**

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

**DOI : 10.35562/amarsada.644**

---

---

- 1 Par une délibération du 16 décembre 2021, l'assemblée de Corse a approuvé la révision de son règlement intérieur adopté le 22 juillet 2021, dont l'article 1<sup>er</sup> prévoit en son dernier alinéa que « les langues des débats de l'assemblée sont le corse et le français ».
- 2 Par un arrêté du 8 février 2022, le président du conseil exécutif de Corse a approuvé le règlement intérieur de ce conseil, qui prévoit en son article 16 que « les membres du conseil et les agents du secrétariat général du conseil exécutif utilisent les langues corse et française dans leurs échanges oraux et électroniques et dans les actes résultant de leurs travaux ».
- 3 Le préfet de Corse a formé un recours gracieux contre ces deux décisions, qui ont été rejetés par décisions du 15 avril 2022.
- 4 Par un jugement du 9 mars 2023, rendu sur déférés du préfet de Corse qu'il a joints, le tribunal administratif de Bastia a, d'une part, annulé cette délibération en tant qu'elle approuve le dernier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> du règlement intérieur de l'assemblée de Corse et cet arrêté en tant qu'il approuve l'article 16 du règlement intérieur du conseil exécutif de Corse et d'autre part rejeté les conclusions de la collectivité de Corse tendant à la modulation des effets dans le temps de cette annulation.
- 5 La collectivité de Corse relève appel de ce jugement.

- 6 Elle soutient que c'est à tort que pour annuler les décisions en litige, le tribunal a retenu le motif de la méconnaissance des dispositions de l'article 2 de la Constitution du 4 octobre 1958, alors en premier lieu que ces décisions ne prévoient pas l'usage exclusif de la langue corse lors des débats de l'assemblée de Corse et du conseil exécutif, ni ne renoncent à l'emploi de la langue française, en deuxième lieu que ces dispositions ne sont donc pas contraignantes à cet égard, en troisième lieu que l'usage de la langue corse est autorisé par l'article 21 de la loi du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française et en dernier lieu que le jugement a négligé l'application de l'article 75-1 de la Constitution.
- 7 Rappelons d'abord le cadre – constitutionnel – du litige.
- 8 Le Conseil constitutionnel a jugé qu'en vertu du premier alinéa de l'article 2 de la Constitution, qui dispose que « La langue de la République est le français », « l'usage du français s'impose aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public, ainsi qu'aux usagers dans leurs relations avec les administrations et services publics »<sup>1</sup>, tout en précisant que « l'article 2 de la Constitution n'interdit pas l'utilisation de traductions »<sup>2</sup>.

## **Loi portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier.**

- 9 Indiquons d'abord que si la collectivité de Corse tente de se prévaloir des dispositions de l'article 75-1 de la Constitution qui dispose que « les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France », toutefois, ces dispositions, qui au demeurant n'instituent pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit<sup>3</sup>, n'ont ni pour objet ni pour effet de permettre une dérogation au principe qui découle de l'article 2 de la Constitution et qui impose l'usage du français aux personnes morales de droit public, en application de la jurisprudence constitutionnelle précitée.
- 10 Le Conseil d'État s'est inscrit dans cette ligne jurisprudentielle : après avoir rappelé qu' « il résulte du premier alinéa de l'article 2 de la

Constitution du 4 octobre 1958 en vertu duquel “ La langue de la République est le français ” que l’usage du français s’impose aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l’exercice d’une mission de service public », le Conseil d’État en a tiré que « Les documents administratifs doivent par suite être rédigés en langue française »<sup>4</sup>.

- 11 Par cette même décision, le Conseil d’État a toutefois considéré (aux conclusions contraires de son rapporteur public) que l’utilisation – partielle – de traductions, en langue provençale, au sein d’une charte d’un parc naturel régional approuvé par décret n’entachait pas cette charte ni partant ce décret d’illégalité, dès lors que « l’ensemble des orientations et des mesures [définies par la charte] sont rédigées entièrement et exclusivement en français ».
- 12 De la même façon, toujours aux conclusions contraires de son rapporteur public, le Conseil d’État a jugé que « la seule circonstance qu’une décision juridictionnelle comporte la citation d’un texte en langue étrangère ne l’entache pas d’irrégularité, dès lors que cette citation est assortie soit de sa traduction en langue française, soit d’une explication de sa teneur en français »<sup>5</sup>.
- 13 Si l’usage – limité – de la traduction est donc admis tant par la jurisprudence du Conseil constitutionnel que par celle du Conseil d’État, le principe selon lequel « l’usage du français s’impose aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l’exercice d’une mission de service public » demeure d’application stricte ; il ne saurait permettre que des actes émanant d’une personne publique soient rédigés dans une autre langue que le français, seules des traductions ponctuelles dans une autre langue pouvant être tolérées.
- 14 L’article 16 du règlement intérieur du conseil exécutif de Corse en ce qu’il prévoit l’usage du corse dans les actes résultant des travaux de ses membres et agents est ainsi manifestement contraire à l’article 2 de la Constitution tel qu’interprété par le Conseil constitutionnel et à sa suite le Conseil d’État.
- 15 Si la collectivité de Corse fait valoir que « les actes résultant des travaux des membres du Conseil exécutif ne comportent que des traductions en langue corse très subsidiaires, telles que leur intitulé,

par exemple », cette application « neutralisante » de cet article du règlement intérieur, qui ne s'impose nullement à la lecture de ce dernier, ne saurait suffire à le rendre conforme à l'article 2 de la Constitution.

- 16 S'agissant des autres dispositions de cet article 16 qui prévoient l'utilisation du corse dans les échanges oraux et électroniques des membres et des agents du secrétariat général du conseil exécutif de Corse et des dispositions du dernier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> du règlement intérieur de l'assemblée de Corse qui par une décision CE prévoient que « les langues des débats de l'assemblée sont le corse et le français », la Collectivité de Corse tente de se prévaloir de décisions du Conseil d'État relatives à la procédure d'adoption de loi du pays de la Polynésie française en vous en proposant une lecture *a contrario* <sup>6</sup> le Conseil d'État a jugé que

« L'usage de la seule langue tahitienne pour présenter devant l'assemblée de la Polynésie française un projet de loi du pays et répondre aux questions des représentants sur ce projet, accompagné du refus par le ministre rapporteur de s'exprimer en français contrairement à la demande de plusieurs représentants qui alléguaient leur incompréhension du tahitien entache la procédure d'adoption de la loi du pays d'une irrégularité substantielle au regard des dispositions de l'article 57 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004, qui dispose que "le français est la langue officielle de la Polynésie française" et que "son usage s'impose aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public ainsi qu'aux usagers dans leurs relations avec les administrations et services publics [...] ».

Certes, par une décision CE <sup>7</sup>, inédite, le Conseil d'État a considéré que le fait qu'une autre langue que le français ait été utilisée, de manière ponctuelle, au cours des débats, « n'a pas, dans les circonstances de l'espèce, entaché la procédure d'adoption de la " loi de pays " attaquée d'une irrégularité de nature à en affecter la légalité » mais c'est après avoir rappelé qu'il s'agissait bien d'une méconnaissance de l'article 57 de la loi organique du 27 février 2004, qui reprend les dispositions de l'article 2 de la Constitution tels qu'interprétées par le Conseil constitutionnel.

17 Cette décision ne remet donc nullement en cause la solution retenue par la décision CE, 29 mars 2006, Haut-commissaire de la République en Polynésie française et M. A, n° 282335, au Recueil qui juge que

« Les dispositions de l'article 15 du règlement intérieur de l'assemblée de la Polynésie française qui ont pour objet et pour effet de conférer aux membres de l'assemblée de la Polynésie française le droit de s'exprimer, en séance plénière de cette assemblée, dans des langues autres que la langue française sont contraires à l'article 57 de la loi organique du 27 février 2004 qui prévoit que le français est la langue officielle de la Polynésie française et que son usage s'impose notamment aux personnes morales de droit public ».

18 Vous ne pourrez que constater que les dispositions litigieuses de l'article 1<sup>er</sup> du règlement intérieur de l'assemblée de Corse et de l'article 16 du règlement intérieur du conseil exécutif de Corse ont pour objet et pour effet de conférer, d'une part aux membres de l'assemblée de Corse, le droit de s'exprimer, en séance de cette assemblée, dans une langue autre que la langue française, et d'autre part aux membres du conseil exécutif ainsi qu'aux agents du secrétariat général de ce conseil, le droit de s'exprimer en séance de cet organe et de rédiger des actes résultant de leurs travaux, dans cette même langue.

19 Ces dispositions sont donc contraires à l'article 2 de la Constitution et vous devrez donc confirmer leur annulation.

20 Par ailleurs, en l'absence de tout élément de nature à établir que les effets de l'annulation de ces décisions seraient de nature à emporter des conséquences manifestement excessives, il n'y a pas lieu d'en moduler les effets, alors au demeurant qu'ainsi que l'a jugé le Conseil d'État dans la décision CE, 16 octobre 2013, Fédération générale du commerce et autre, n° 365141, inédite, précitée, l'usage ponctuel d'une langue autre que le français, au cours des débats préalables à l'adoption d'un acte d'une assemblée délibérante, n'entache pas nécessairement d'illégalité les actes ainsi adoptés.

21 Par ces motifs, je conclus au rejet de la requête.

## NOTES

---

- 1 Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996 Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française.
- 2 Décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999 Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ; Décision n° 2001-452 DC du 6 décembre 2001.
- 3 2011-130 QPC, 20 mai 2011, cons. 1 et 3
- 4 CE, 31 octobre 2022, Association Collectif pour la défense des loisirs verts et autre et M. A, n° 444948, aux T. et aux conclusions contraires de N. Agnoux
- 5 CE 1<sup>er</sup> avril 2022, Sté Amaya Service Ltd, n° 450613, aux T. et aux conclusions contraires de N. Agnoux
- 6 22 février 2007, B et autres, n° 299649, au Recueil
- 7 16 octobre 2013, Fédération générale du commerce et autre, n° 365141

## INDEX

---

### **Mots-clés**

langue française, assemblée locale

### **Rubriques**

Collectivités territoriales

# Sur la notion de branchement au réseau public d'assainissement

## DÉCISION DE JUSTICE

---

CAA Marseille, 2e chambre – N° 24MA01743 – 07 février 2025

## RÉSUMÉ

---

### Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 Sur renvoi du Conseil d'État statuant au contentieux par une décision du 24 mai 2024 (n° 475728), la cour, par ce nouvel arrêt, a écarté la compétence des juridictions de l'ordre administratif pour connaître d'un litige indemnitaire formé par le propriétaire d'un lot, dont la piscine a été endommagée par les désordres affectant une canalisation d'assainissement traversant le tréfonds de ce lot, au droit de cette piscine. Alors que dans son précédent arrêt, la cour avait initialement regardé cette canalisation comme appartenant à un réseau public, dès lors qu'il desservait l'ensemble des lots de ce lotissement ainsi que ceux d'un lotissement voisin, son juge de cassation a rappelé que le réseau public d'assainissement correspond à la partie du branchement située sous la voie publique, jusque et y compris le regard le plus proche des limites du domaine public, lequel peut être situé, selon le cas, dans le domaine public ou en terrain privé et que le raccordement correspondant à la partie des canalisations qui relie l'immeuble particulier au branchement incorporé au réseau public, directement ou par l'intermédiaire d'une propriété privée, et jusqu'au regard le plus proche des limites du domaine public, est à la charge exclusive des propriétaires, soit de l'immeuble riverain, soit des propriétés privées. Or, en l'espèce, la partie de la canalisation litigieuse traversant le fonds du requérant, qui était bornée par deux regards chacun implanté en limite du réseau public d'assainissement, a elle-même été réalisée et demeure gérée et entretenue par l'ASL du lotissement, sans jamais avoir été

rétrocédée à une personne publique et n'est implantée sous aucune voie publique, doit être ainsi être regardée comme un ouvrage privé.

## INDEX

---

### **Mots-clés**

ouvrage public, réseau d'assainissement, branchement particulier, ouvrage privé

### **Rubriques**

Domages de travaux publics

# Légalité de la réglementation du vélo tout terrain (VTT) au sein du Parc national des Calanques

## DÉCISION DE JUSTICE

---

CAA Marseille, 5e chambre - N° 24MA00106 - 06 décembre 2024

## TEXTES

---

Résumé

Note d'avocat :

De la consécration des notions de ressourcement... / Shirley Leturcq

## RÉSUMÉ

---

**Droits d'auteur**

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 La réglementation du « vélo tout terrain » (VTT) dans le Parc national des Calanques, consistant à autoriser cette activité uniquement sur les pistes et sentiers à faible pente et sans technicité particulière, est légale dès lors que les autres pratiques de ce sport au sein du parc sur des sentiers étroits, pentus et accidentés nuisent à la préservation de la faune et de la flore, apparaissent peu compatibles avec certains caractères essentiels du Parc national des Calanques pensé comme notamment comme un lieu « de ressourcement » et de « contemplation » et sont susceptibles de générer des conflits d'usage. Par conséquent, les moyens tirés de l'atteinte au principe constitutionnel et conventionnel de la liberté d'aller et venir ainsi qu'au principe de la liberté du commerce et de l'industrie doivent être écartés. Ces deux arrêts de la cour de Marseille permettent également de rappeler la répartition des compétences, dans cette matière, entre le directeur et le conseil d'administration du Parc national des Calanques.

## NOTE D'AVOCAT

---

# De la consécration des notions de ressourcement et de contemplation dans le cœur du Parc national des Calanques

Shirley Leturcq

Avocate

### Autres ressources du même auteur

IDREF : <https://www.idref.fr/090320840>

ISNI : <http://www.isni.org/0000000054717112>

BNF : <https://data.bnf.fr/fr/15009265>

### Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/amarsada.704

- 
- 1 L'arrêt rendu par la cour administrative d'appel de Marseille le 6 décembre 2024 dernier valide une délibération réglementant la circulation des vélos tout terrain (VTT) dans le cœur du Parc national des Calanques. La cour confirme le pouvoir de police spéciale du conseil d'administration pour protéger les milieux fragiles et consacre les notions de ressourcement et de contemplation, inscrites dans la charte du parc, comme fondements normatifs justifiant les restrictions apportées à la liberté d'aller et venir.
  - 2 Cette décision s'inscrit dans le prolongement de la jurisprudence sur la valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement et illustre l'équilibre que le juge administratif établit entre les libertés individuelles et les objectifs collectifs de préservation environnementale des biens communs<sup>1</sup>.
  - 3 Dans un contexte de renforcement du contrôle juridictionnel en matière environnementale, récemment illustré par la censure

partielle de la loi visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur, dite Loi Duplomb par le Conseil constitutionnel pour atteinte disproportionnée à la Charte de l'environnement<sup>2</sup>, l'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 6 décembre 2024 (n° 24MA00106) marque une nouvelle étape.

- 4 Saisie par l'association Mountain Bikers Foundation et le Syndicat national des moniteurs du cyclisme français, la cour était appelée à se prononcer sur la légalité d'une délibération du 13 juillet 2021 réglementant la circulation des cycles dans le cœur du Parc national des Calanques. Les requérants invoquaient une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir et une méconnaissance des objectifs de la charte du parc, qui encourage les pratiques sportives douces.
- 5 La cour rejette l'appel, confirmant le jugement du tribunal administratif de Marseille du 16 novembre 2023, et souligne que la limitation de l'accès à certains sentiers est proportionnée et justifiée par la protection des milieux fragiles. Elle consacre également les objectifs immatériels de la charte, qui qualifie le cœur du parc comme un lieu d'isolement, de silence, d'apaisement, de ressourcement et de contemplation.

## **I. La confirmation d'un pouvoir de police spéciale au service des finalités de la Charte**

### **La compétence normative renforcée de l'établissement public**

- 6 L'article L. 331-4-1 du code de l'environnement habilite l'établissement gestionnaire du parc à

« soumettre à un régime particulier et, le cas échéant, interdire la circulation du public quel que soit le moyen emprunté, toute action susceptible de nuire au développement naturel de la faune et de la flore et, plus généralement, d'altérer le caractère du parc national ».

- 7 La cour confirme dans cet arrêt que le conseil d'administration était compétent pour adopter la délibération litigieuse. Contrairement aux arguments des requérants, il n'y a pas d'incompétence au profit exclusif du directeur du parc. Cette lecture complète les conclusions du rapporteur public Fuchs<sup>3</sup> dans l'affaire du Parc national de la Guadeloupe, qui soulignait que le gestionnaire d'un parc dispose d'un véritable pouvoir de police spéciale pour limiter les activités susceptibles de porter atteinte au caractère du parc.
- 8 En l'espèce, le décret du 18 avril 2012 et la charte du Parc national des Calanques confèrent au conseil d'administration le pouvoir de réglementer l'accès, la circulation et le stationnement des personnes, animaux et véhicules, sous réserve d'autorisation éventuelle du directeur. Pour les cycles, leur usage est limité aux pistes et sentiers identifiés, à faible pente, dans le cadre d'une pratique douce et non technique.
- 9 À l'inverse, toute forme de cyclisme extrême (freeride, freestyle) est expressément interdite. La circulation des cycles est également prohibée dans les zones protégées, notamment le biotope de la Muraille de Chine.

## **La protection du patrimoine immatériel : ressourcement et contemplation**

- 10 Au-delà de la biodiversité, l'arrêt reconnaît une finalité nouvelle : la protection des objectifs immatériels énoncés dans la charte du parc. Celle-ci définit le cœur des Calanques comme un espace destiné à l'apaisement, au silence, au ressourcement et à la contemplation.
- 11 La cour reprend clairement le patrimoine immatériel du Parc :

« La pratique du VTT, sur de tels sentiers, est engagée et peu compatible avec l'un des caractères essentiels du parc, souligné par les termes du premier volume de la Charte, d'être un lieu "d'isolement et de silence, d'apaisement et de ressourcement" et de "contemplation" ».

Ces objectifs deviennent ainsi des critères juridiques permettant d'apprécier la proportionnalité des restrictions d'accès aux espaces protégés.

## **II. La conciliation entre liberté d'aller et venir et objectifs immatériels de la Charte**

### **Une atteinte limitée et proportionnée à la liberté d'aller et venir**

- 12 Les requérants invoquaient une atteinte excessive à la liberté d'aller et venir. La cour opère un contrôle de proportionnalité en tenant compte de plusieurs éléments : la réglementation laisse accessibles 33 pistes « Défense des forêts contre les incendies », quatre chemins carrossables et trois sentiers.
- 13 Les pratiques sportives douces restent possibles, conformément à l'esprit de la charte, tandis que les disciplines plus engagées sont restreintes car incompatibles avec la vocation contemplative du site.

### **La primauté constitutionnelle des objectifs environnementaux**

- 14 L'arrêt s'inscrit dans la lignée de la reconnaissance de la valeur constitutionnelle de la Charte de l'environnement<sup>4</sup>. Le juge applique une logique de police administrative préventive : il s'agit de limiter les activités humaines avant que les dégradations ne deviennent irréversibles, conformément au principe de précaution inscrit à l'article 5 de la charte de 2004. Le rapporteur public Fuchs l'avait déjà souligné : la mission des gestionnaires des parcs est d'assurer un équilibre durable entre l'accès du public et la préservation des caractéristiques exceptionnelles des lieux.
- 15 La décision de la cour de Marseille du 6 décembre 2024 confirme une évolution jurisprudentielle majeure : les chartes des parcs nationaux, intégrant des objectifs tels que le ressourcement et la contemplation, deviennent de véritables outils normatifs. Elle consacre la légitimité du pouvoir de police spéciale des gestionnaires d'espaces protégés et admet la possibilité de restreindre la liberté d'aller et venir pour préserver un patrimoine naturel et immatériel.

## NOTES

---

1 Pour approfondir cette notion passionnante, il ne faut pas manquer de lire les actes du colloque « Les biens communs : usages et protection », organisé par l'IERDJ, le 29 septembre 2023 à la cour administrative d'appel de Marseille.

2 Décision n° 2025-891 DC du 7 août 2025. On peut lire dans le communiqué de presse sur cette décision « Le Conseil constitutionnel juge de façon constante que l'ensemble des droits et devoirs qu'elle définit s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives. Il découle notamment de cette Charte que le législateur doit, lorsqu'il adopte des mesures susceptibles de porter une atteinte grave et durable à un environnement équilibré et respectueux de la santé, veiller à ce que les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne compromettent pas la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins, en préservant leur liberté de choix à cet égard (art. 1<sup>er</sup> de la Charte). Il doit prendre en compte le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement (art. 2) et l'exigence de promouvoir un développement durable conciliant la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social (art. 6 ). »

3 Conclusions O. Fuchs sur CE, 15 novembre 2021, Parc national de la Guadeloupe, n° 435662, in *Droit de l'environnement*, n° 306 (décembre 2021), pp. 454 à 457.

4 Cons. const., déc. n° 2008-564 DC

## INDEX

---

### Mots-clés

Parc national des Calanques, pouvoir de police du directeur du Parc, libertés d'aller et de venir et du commerce et de l'industrie, atteintes

### Rubriques

Environnement

# Les quatre critères de la domiciliation fiscale d'une personne physique pour l'application de la convention fiscale franco-allemande

## DÉCISION DE JUSTICE

---

CAA Marseille, 3e chambre - N° 21MA02682 - 07 novembre 2024

## TEXTES

---

Résumé

Conclusions du rapporteur public ( Didier Ury)

## RÉSUMÉ

---

**Droits d'auteur**

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 Par cet arrêt, la cour a été conduite, en tant que juge de l'impôt sur le revenu, à faire application de la convention fiscale bilatérale franco-allemande à deux titres.
- 2 Au premier chef, elle juge qu'aucune des stipulations de cette convention, notamment pas ses articles 25 et 25 a, ne lui imposait de surseoir à statuer sur le litige dont elle était saisie dans l'attente de la conclusion éventuelle d'un accord amiable entre les autorités fiscales françaises et allemandes, ni d'enjoindre à celles-ci de se soumettre à une procédure d'arbitrage, et de surseoir à statuer dans l'attente de la décision issue d'une telle procédure.
- 3 Au second chef, la cour, après avoir déterminé de manière positive le domicile d'un contribuable en France, a vérifié si cette convention fiscale bilatérale faisait obstacle à son imposition à raison de l'ensemble de ses revenus, au regard des quatre critères de domiciliation posés par cet instrument international.

## CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

---

**Didier Ury**

Rapporteur public

### **Autres ressources du même auteur**

IDREF : <https://www.idref.fr/282569103>

### **Droits d'auteur**

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

**DOI : 10.35562/amarsada.703**

---

- 1 Un exemple rare de l'application des quatre critères de domiciliation fiscale d'une personne physique par la convention fiscale bilatérale franco-allemande. Application du raisonnement fixé par la décision Memmi du 17 mars 1993<sup>1</sup> selon lequel après avoir déterminé de manière positive le domicile d'un contribuable en France, le juge doit vérifier si une convention fiscale bilatérale fait obstacle à son imposition à raison de l'ensemble de ses revenus ou de certains d'entre eux. Également, première fois que le juge se déclare incompétent pour obliger deux états à engager une procédure d'arbitrage.
- 2 À l'issue de l'examen de la situation fiscale personnelle de M<sup>me</sup> A, de nationalité allemande et veuve depuis 1989 de l'industriel allemand A, fondateur d'un groupe à son nom, l'administration a considéré qu'elle devait être regardée comme une résidente française au titre des années 2008 et 2009, et imposable à ce titre sur l'ensemble de ses revenus mondiaux. Au titre de la perception d'intérêts de participation dans des sociétés et de dividendes, elle a été assujettie à des cotisations supplémentaires d'impôt sur le revenu et de contributions sociales, assorties des intérêts de retard et, en dernier lieu, de la majoration de 10 % pour non dépôt, pour un montant total, en droits et pénalités, de 4 625 530 euros, recouvré en 2013. Elle relève appel du jugement n° 1402822 du 11 mars 2021, par lequel le tribunal administratif de Nice, après avoir prononcé la décharge des

cotisations supplémentaires d'impôt sur le revenu et de contributions sociales auxquelles elle a été assujettie au titre de l'année 2008, à concurrence d'un crédit d'impôt d'un montant de 421 085 euros, a rejeté le surplus des conclusions de sa demande, en tant qu'il ne lui a pas donné entière satisfaction.

- 3 Tout d'abord, vous devez prononcer un non-lieu à statuer en droits et pénalités à hauteur de 7 113 euros en matière de contributions sociales de l'année 2008, et de 857 984 euros, en matière d'impôt sur le revenu de l'année 2009, à la suite d'un dégrèvement accordé le 20 décembre 2021, correspondant au montant de l'impôt prélevé à la source en Allemagne sur les dividendes de M<sup>me</sup> A. Le montant du litige dont vous avez à connaître s'élève donc à la somme de 3 334 348 euros.
- 4 Ensuite, l'affaire dont vous avez à connaître est délicate sur le plan du principe de l'imposition de M<sup>me</sup> A en France. En effet, cette personne peut être qualifiée de contribuable compliant, c'est-à-dire respectueux de ses obligations fiscales, tant en France, qu'en Allemagne, pays d'où elle retire l'essentiel de ses revenus.
- 5 Elle a en effet souscrit en Allemagne des déclarations de revenus, en qualité de résidente fiscale, et à ce titre, elle produit un certificat du fisc allemand qui atteste de son obligation fiscale illimitée dans ce pays. Elle a également souscrit auprès du centre des non-résidents, des déclarations d'impôt sur la fortune, ainsi que de revenus fonciers.
- 6 Pour autant, le fisc français a considéré que M<sup>me</sup> A, veuve et sans charge de famille, avait son foyer en France au titre des années en litige, et plus précisément dans les Alpes-Maritimes, où elle dispose d'une remarquable propriété par l'intermédiaire de la société civile immobilière Les Résidences du Parc des Zoraïdes, dont elle était gérante, société civile qui est détenue à 76 % par la fondation A dont le siège est en Allemagne, qui est présidée par l'intéressée, le reste des parts sociales étant dans les mains de la fille de la requérante. Pour domicilier fiscalement M<sup>me</sup> A en France, et imposer des revenus issus de capitaux mobiliers et d'intérêts de société, le reste des ressources étant laissé à l'Allemagne (BIC, pensions...), le vérificateur s'est notamment fondé sur des éléments obtenus à la suite de l'exercice de son droit de communication auprès de l'autorité judiciaire, autorisé par le procureur de la République du tribunal de

grande instance de Marseille le 28 mars 2011. L'autorité judiciaire a eu à connaître d'un dossier qualifié par la presse d'opération « mains propres », impliquant des élus de communes proches de la principauté de Monaco, ainsi qu'un entrepreneur italo-monégasque, l'ensemble étant impliqué dans des affaires dans le BTP. Les pièces du dossier judiciaire ont accrédité l'idée que l'entrepreneur italo-monégasque était le compagnon de M<sup>me</sup> A. Le vérificateur, qui a exploité des procès-verbaux d'auditions, notamment celui de M<sup>me</sup> A, dont les déclarations doivent être regardés comme probantes, en dépit qu'elle n'ait pas été assistée d'un avocat, relève que l'intéressée résidait habituellement dans sa somptueuse villa en France, à l'exception, a-t-elle déclaré, d'une période de huit à dix jours par mois où elle se rendait en Allemagne. Ces déclarations ont été corroborées par le compagnon présumé de M<sup>me</sup> A, lui aussi auditionné par les forces de l'ordre, et par l'intendante de la propriété, dont il n'est pas établi que ses déclarations, qui se bornent à corroborer celles des principaux intéressés, auraient été motivées par une situation de conflit avec son employeur, puisqu'elle a été remerciée. En outre, à la suite d'une perquisition menée dans la propriété de Roquebrune-Cap-Martin, il a été constaté la présence de nombreux effets personnels, tels que 37 costumes, ce qui atteste de la présence d'un monsieur dans cette villa, des chéquiers et des classeurs, et de trois véhicules, le tout appartenant au présumé compagnon de M<sup>me</sup> A.

- 7 Le service a corroboré ses constatations, par la détermination du nombre de jours que M<sup>me</sup> A avait passé en Allemagne et en France au cours des années en litige, à partir des factures de loueurs d'avion portant sur le trajet entre Nice et Baden-Baden (M<sup>me</sup> A voyageant en avion privé), lieu de sa résidence en Allemagne, et des dates de retraits d'espèces, de chèques tirés ou remis à l'encaissement, de retraits d'argent par carte bancaire ou de paiements effectués par carte bancaire en France, figurant sur les relevés de comptes ouverts auprès d'établissements bancaires situés à Monaco. Elle a également constaté que les factures détaillées de téléphone fixe installé dans la propriété de Roquebrune-Cap-Martin et de téléphones mobiles établissaient de nombreux appels passés depuis la France, corroborant les périodes de séjour en France, et que les relevés de badges facturés par une société d'autoroute, obtenus à la suite de

l'exercice du droit de communication, indiquaient des passages réguliers et fréquents dans les Alpes-Maritimes. La présence de M<sup>me</sup> A en France s'est élevée à trois cent un jours en 2008, et deux cent quatre-vingt-quatorze jours en 2009.

- 8 Le vérificateur a donc considéré que le foyer de M<sup>me</sup> A était en France, aux motifs qu'elle y résidait nettement plus qu'en Allemagne, et qu'elle y entretenait une relation intime.
- 9 M<sup>me</sup> A conteste être résidente française sur les années en litige, faute d'y disposer d'un domicile fiscal au sens des articles 4 A et 4 B du Code général des impôts, et alors que, selon elle, les critères de la convention franco-allemande du 21 juillet 1959 confirment sa résidence fiscale en Allemagne.
- 10 Elle fait valoir que les éléments relevés par l'administration sont insuffisants pour établir le caractère de notoriété inhérent à un concubinage avec un monsieur qui dispose d'un appartement à Monaco. Si effectivement il n'est pas radicalement établi que monsieur était le compagnon attitré de madame, il demeure que M<sup>me</sup> A, qui est célibataire et sans enfant à charge, avait le centre de sa vie personnelle en France au titre des années en litige, compte tenu du temps qu'elle y passe, et d'une relation qui peut à tout le moins être qualifiée de privilégiée depuis plusieurs années avec le monsieur précité, qui n'est pas contestée, et corroborée par les éléments de fait relevés.
- 11 Pour contester que son foyer principal d'habitation soit en France, et affirmer que le centre de sa vie personnelle était en Allemagne, la requérante fait d'abord valoir que l'administration n'aurait pas tenu compte de déplacements en voiture vers l'Allemagne. Mais elle ne justifie pas de trajets autoroutiers entre la France et l'Allemagne, pays où elle se rendait en jet. Ensuite, elle soutient que les opérations bancaires n'ont pas nécessairement été réalisés de France et aux dates indiquées, et que les décomptes de l'administration comportent des erreurs. Mais elle ne met pas en évidence ces erreurs, ni que les communications téléphoniques peuvent être liées à la présence du personnel dans la propriété, alors qu'elle a reconnu elle-même dans le cadre de son audition, que ses séjours en Allemagne étaient temporaires. Dans ces conditions, selon nous, et notamment parce que l'intéressée a résidé en France pendant une durée nettement

supérieure à celle des séjours effectués en Allemagne, le service démontre que M<sup>me</sup> A habitait normalement à Roquebrune-Cap-Martin, où elle avait le centre de sa vie personnelle, au titre des années litigieuses. Par suite, ayant son foyer en France au sens du a. du 1a de l'article 4 B du Code général des impôts, elle y avait son domicile fiscal au sens de l'article 4 A.

- 12 Deuxièmement, M<sup>me</sup> A produit une attestation du bureau des finances allemand du 15 février 2012 mentionnant une obligation fiscale illimitée pour l'impôt sur le revenu en Allemagne, du fait de sa résidence à Baden-Baden au sens du 1.4a de l'article 2 de la convention franco-allemande. Elle fait valoir que les critères stipulés au b du même article font obstacle à son imposition en France. La circonstance que l'intéressée ait été soumise à l'impôt sur le revenu en Allemagne au titre des années d'imposition en litige ne suffit pas, par elle-même, à lui conférer la qualité de résident d'Allemagne au sens des stipulations précitées, dès lors qu'elle aurait pu être assujettie à cet impôt en raison de la seule disposition de revenus de source allemande. Il vous faut aller plus loin, en vous inspirant des commentaires du modèle de la convention OCDE, selon lesquels il convient d'étudier les diverses formes de liens personnels envers un État<sup>2</sup>. Sur ce point, il me semble que les éléments actionnés par M<sup>me</sup> A, tenant à la présence de sa famille en Allemagne, de sa qualité de présidente de la fondation A, et qu'elle y perçoit l'essentiel de ses ressources, vous obligent à considérer sans conteste, que vous êtes bien face à un conflit de résidence<sup>3</sup>.
- 13 Vous devez alors déterminer la résidence fiscale de l'intéressée, en faisant application successivement des critères énoncés par la convention applicables lorsqu'une personne physique est regardée comme résidente de chacun des États. La résidence est alors déterminée en fonction de critères qui sont, successivement, le lieu du foyer permanent d'habitation, le centre des intérêts vitaux, c'est-à-dire l'État avec lequel ses liens personnels et économiques sont le plus étroits, le lieu du séjour habituel, et enfin, en dernier recours, la nationalité<sup>4</sup>.
- 14 Il vous faut donc aller sur la notion de foyer d'habitation permanent, qui comme nous venons de le dire, correspond au sens du droit conventionnel à la disposition durable d'une habitation<sup>5</sup>, sans qu'ait

d'incidence le lieu du séjour principal, et le critère des liens familiaux<sup>6</sup>.

- 15 En l'espèce, il est constant que M<sup>me</sup> A disposait au titre des années en litige et de manière durable, d'une propriété située en Allemagne. Ainsi, il ne peut qu'être constaté qu'elle disposait d'un foyer d'habitation permanent dans les deux États.
- 16 Il vous faut donc déterminer maintenant le centre de ses intérêts vitaux, qui vise à situer l'État avec lequel les liens personnels et économiques sont les plus étroits. À ce titre, sont pris en considération les relations familiales et sociales du contribuable, ses occupations, ses activités politiques, culturelles ou autres, le siège de ses affaires, le lieu d'administration des biens<sup>7</sup>.
- 17 Sur la période en litige, il est constant que les parents de M<sup>me</sup> A, ses deux filles et ses petits enfants sont installés en Allemagne, qu'elle effectue la plupart de ses soins médicaux dans une clinique du groupe A, qu'elle est inscrite sur les listes électorales en Allemagne, qu'elle participe à la vie de la fondation « A » et qu'elle donne à des associations allemandes. Toutefois, comme déjà dit, elle n'a résidé en Allemagne que quarante jours en 2008 et trente-huit jours en 2009. Compte tenu de sa résidence habituelle dans le sud de la France, et de sa relation privilégiée avec le monsieur précité, il nous semble que ses liens personnels étaient ainsi plus étroits avec la France qu'en Allemagne.
- 18 S'agissant maintenant des intérêts économiques de M<sup>me</sup> A, compte tenu de ses fonctions au sein de la fondation précitée et du patrimoine en résultant, l'essentiel de ses revenus était situé en Allemagne, ce que d'ailleurs le ministre ne conteste pas. Sur ce point, sa seule qualité d'associé de plusieurs sociétés civiles immobilières en France et à Monaco, ne peut venir amoindrir la réalité d'intérêts économiques en Allemagne, notamment parce que c'est dans ce pays qu'elle retire l'essentiel de ses revenus, notamment patrimoniaux, ainsi qu'il ressort des mentions de la proposition de rectification reprenant les termes des déclarations souscrites en Allemagne, qui font état de la perception de salaires, de pensions, de bénéfices industriels et commerciaux et de revenus de capitaux mobiliers y trouvant leur source.

- 19 Pour apprécier le centre des intérêts vitaux, les commentaires de l'OCDE stipulent qu'outre les éléments relatifs à la situation personnelle, familiale et économique, les considérations tirées du comportement personnel de l'intéressé doivent toutefois spécialement retenir l'attention. En l'espèce, compte tenu des liens personnels et économiques étroits de M<sup>me</sup> A avec les deux États, le centre de ses intérêts vitaux ne peut pas être définitivement attribué à l'un des États contractants.
- 20 S'agissant maintenant du lieu du séjour habituel, qui ne se confond pas avec le lieu du séjour principal au sens du droit interne, il convient de tenir compte des séjours effectués temporairement dans un autre État, notamment pour des motifs professionnels, dès lors qu'ils présentent un caractère habituel<sup>8</sup>. Le séjour habituel dans un État s'apprécie au regard de la fréquence, de la durée et de la régularité des séjours dans cet État qui font partie du rythme de vie normal de la personne et ont un caractère plus que transitoire, sans qu'il y ait lieu de rechercher si la durée totale des séjours qu'elle y a effectués excède la moitié de l'année.
- 21 En l'espèce, M<sup>me</sup> A fait valoir que, compte tenu de ses impératifs professionnels et familiaux, elle se rendait chaque mois en Allemagne pour une durée minimale de huit jours.
- 22 Il résulte effectivement de l'instruction, que la requérante s'est rendue chaque mois en Allemagne à Baden-Baden, à l'exception des mois d'août, pour des séjours d'une durée unitaire, pour l'essentiel, de trois nuitées, représentant au total une durée d'environ quarante jours annuels. Si M<sup>me</sup> A est regardée comme résidente allemande, le critère subsidiaire de la nationalité posé par la convention franco-allemande trouverait à s'appliquer, et elle devrait alors être déchargée des impositions supplémentaires appliquées en France<sup>9</sup>.
- 23 Sa présence en Allemagne, qui est fréquente et régulière, et qui rythme sa vie, est parfaitement justifiée par ses liens familiaux et ses obligations professionnelles tenant au versement des sommes importantes qui lui sont allouées, issue de la fondation A. Toutefois, elle demeure très majoritairement en France où elle réside habituellement, et les séjours en Allemagne d'une durée maximale de trois jours, et non de huit jours comme elle le revendique, ne sont à notre sens que transitoires, au sens de la jurisprudence Currot

précitée. Ainsi, il nous semble que son séjour habituel était en France, et vous n'aurez donc pas, comme c'est la règle en cas de séjour habituel dans les deux États contractants, à actionner le critère de la nationalité. Dans ces conditions et circonstances, même si M<sup>me</sup> A est allemande, dès lors qu'elle ne peut valablement opposer le droit conventionnel au droit national, elle n'est pas fondée à demander la décharge des impositions contestées.

- 24 Vous devez donc aller sur la demande de sursis à statuer exprimée par M<sup>me</sup> A, dans l'attente de l'issue de la procédure amiable engagée sur le fondement de la convention franco-Allemande, et d'enjoindre à l'administration de se soumettre à la procédure d'arbitrage prévue par cette convention.
- 25 Il résulte de l'instruction que M<sup>me</sup> A a demandé le 10 octobre 2013 aux autorités fiscales allemandes l'ouverture d'une procédure amiable, sur le fondement des stipulations de l'article 25 de la convention franco-allemande du 21 juillet 1959.
- 26 Après instruction du dossier, le 7 février 2018, les autorités fiscales allemandes ont saisi les autorités fiscales françaises de l'ouverture d'une procédure amiable. Cette procédure est toujours pendante puisque le ministre vous a indiqué le 17 mai 2024 que le dialogue entre les deux États n'avait toujours pas abouti, et qu'avant de décider d'une position, les autorités nationales étaient en attente de la décision de la cour.
- 27 M<sup>me</sup> A lit l'article 25 a de la convention précitée comme faisant obligation aux États de l'appliquer de bonne foi, et par suite, qu'en cas de carence, le juge peut enjoindre aux États de désigner une commission d'arbitrage, et de surseoir à statuer dans l'attente de la décision à intervenir.
- 28 Quelques précisions doivent vous être apportées sur ce point.
- 29 Le recours à une commission d'arbitrage dans le cadre de la procédure amiable, qui a été créée par un avenant du 28 septembre 1989, a été modifié par un avenant du 31 mars 2015, notamment pour préciser que la procédure amiable peut être initiée indépendamment des recours prévus par le droit interne de ces États. Cette modification est applicable aux impositions intervenant à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016. La convention franco-allemande ne

précise pas si l'ancienne procédure continue de s'appliquer, alors que l'article 66.1 des commentaires de l'OCDE sur l'article 25, préconise qu'en cas de changement dans la convention, par précaution, le texte indique si tel est le cas. Dans ces conditions, rien n'indique que M<sup>me</sup> A puisse se prévaloir des stipulations de la convention relative à la procédure amiable antérieure à l'entrée en vigueur de l'avenant du 31 mars 2015.

- 30 Par ailleurs, même si l'article 25 dans sa rédaction invoquée n'est pas conforme au modèle OCDE, il résulte des commentaires sous cet article, que l'ensemble des phases de la procédure amiable est indépendant des recours judiciaires exercés par le contribuable. En l'espèce, nous ne voyons aucun élément, et notamment pas dans le texte de l'article 25 précité, après ou avant sa modification, qui empêcherait de retenir une telle interprétation de la clause d'arbitrage. Rien dans la convention n'oblige le juge fiscal à surseoir à statuer dans l'attente de la décision d'arbitrage, et rien ne l'autorise à adresser aux deux États une injonction de conclure un arbitrage, et notamment pas d'un juge français vis-à-vis de l'Allemagne.
- 31 M<sup>me</sup> A se prévaut à son tour des commentaires 64 et 77 de modèle OCDE pour vous persuader de suspendre la procédure de recours interne dans l'attente des résultats de la procédure amiable, qui inclut l'arbitrage. Toutefois, elle omet de mentionner l'article 76 du même texte qui confirme selon nous l'indépendance entre recours interne et procédure amiable d'arbitrage.
- 32 En définitive, il nous semble donc que l'existence de la recherche d'un accord amiable entre les deux États ne vous impose en aucune façon de surseoir à statuer sur le litige, et alors comme déjà dit que selon nous, vous n'êtes pas compétent pour enjoindre l'État allemand à se plier à une stipulation conventionnelle.
- 33 Vous ne pouvez donc pas accéder à la demande de M<sup>me</sup> A de surseoir à statuer dans l'attente de l'issue de la procédure amiable franco-allemande.
- 34 Ensuite, M<sup>me</sup> A fait valoir que le jugement est irrégulier faute d'avoir prononcé un sursis à statuer dans l'attente de la décision relative à la procédure amiable engagée, et ce, au nom d'une bonne

administration de la justice. Mais compte tenu de ce qui vient d'être dit, le refus de surseoir ne saurait vicier le jugement.

- 35 En cinquième lieu, la requérante critique la régularité de la procédure d'imposition.
- 36 Premièrement, M<sup>me</sup> A fait valoir qu'ayant fait l'objet d'une procédure de perquisition et de saisie, et d'une garde à vue le 24 novembre 2009, avec son compagnon, au cours de laquelle elle a été interrogée, et que le vérificateur a utilisé les éléments des procès-verbaux d'audition établis à cette occasion pour établir les impositions contestées, l'examen contradictoire de sa situation fiscale personnelle a débuté avant l'envoi de l'avis de vérification daté du 23 décembre 2020, en méconnaissance de l'article L. 47 du livre des procédures fiscales. Toutefois, il est de jurisprudence constante que les procédures d'examen contradictoire de situation fiscale personnelle, et de droit de communication, sont indépendantes l'une de l'autre<sup>10</sup>. Par suite, l'engagement d'une procédure judiciaire à son encontre ne saurait par elle-même révéler l'existence d'un début d'examen de la situation fiscale personnelle du contribuable.
- 37 Deuxièmement, la requérante n'est pas fondée à se prévaloir de l'instruction fiscale référencée BOI-CF-PRG-20-10, qui porte sur les garanties applicables lors de l'exercice du contrôle, qui reprend la doctrine administrative 13 L-1311, puisque l'article L.80 A du livre des procédures fiscales exclu les textes relatifs à la procédure d'imposition, ce qui est le cas en l'espèce.
- 38 Troisièmement, il résulte de l'instruction que le vérificateur a rencontré à quatre reprises M<sup>me</sup> A dans le cadre de l'examen de sa situation fiscale personnelle. Dans ces conditions, la requérante n'apportant aucun élément précis de nature à établir que ce fonctionnaire se serait refusé à un débat oral et contradictoire, ou qu'il aurait manqué à son devoir de loyauté et d'impartialité, dans l'exercice de ce contrôle.
- 39 En sixième lieu, s'agissant du bien-fondé des impositions, M<sup>me</sup> A fait d'abord valoir qu'elle peut bénéficier d'un crédit d'impôt sur les revenus de source allemande autres que les dividendes, pour lesquels elle a obtenu un dégrèvement. Toutefois, dès lors qu'elle est regardée comme une résidente française, les sommes perçues en Allemagne

sont imposables en France, et dans cette situation, elles ne peuvent donner lieu à l'application des stipulations du 2 de l'article 20 de la convention franco-allemande, qui ne prévoient l'octroi d'un crédit d'impôt que lorsque des revenus imposables en France, sont également imposables en Allemagne<sup>11</sup>.

40 Ensuite, la requérante fait valoir la jurisprudence *De Ruyter* que vous connaissez bien, pour contester son assujettissement aux prélèvements sociaux. Il résulte de l'instruction, et notamment des termes mêmes de la proposition de rectification, ainsi que des avis d'imposition allemands et du tableau des revenus des années en litige, que M<sup>me</sup> A, résidente fiscale en France mais qui n'y exerçait aucune activité, a perçu en Allemagne des salaires, des pensions et des bénéfices industriels et commerciaux. Elle a produit des certificats d'affiliation à la sécurité sociale allemande au titre des années 2008 et 2009 portant son nom, le numéro d'assurance, le nom de l'employeur, la fondation A, et l'identification de l'organisme de sécurité sociale et de retraite compétent. Ces attestations mentionnent une affiliation à l'assurance retraite et à l'assurance chômage à pleine cotisation, ainsi qu'à l'assurance maladie et à l'assurance dépendance. Elle démontre ainsi, qu'indépendamment de la jouissance d'assurances privées complémentaires, elle était soumise à la législation de sécurité sociale allemande en application des critères prévus au 2. de l'article 13 du règlement du 14 juin 1971, et qu'elle est ainsi fondée à se prévaloir du principe d'unicité de législation prévu par le 1 du même article, consacré par la jurisprudence « de Ruyter », faisant obstacle à l'application des contributions sociales en France sur ses revenus du patrimoine. Sur ce point, vous devez examiner quelles sont les prestations qui relèvent de la sécurité sociale, et celles qui relèvent de l'assistance sociale. Les premières entrent dans le champ du règlement précité, et pas les secondes<sup>12</sup>.

41 Dans ces conditions, vous devrez décharger, en droits et majorations, les contributions sociales auxquelles M<sup>me</sup> A a été assujettie au titre des années 2008 et 2009, à l'exception de la contribution additionnelle au prélèvement social prévue par le III de l'article L. 262-24 du Code de l'action sociale et des familles.

- 42 S'agissant enfin de l'assiette des contributions sociales, comme en matière d'impôt sur le revenu, M<sup>me</sup> A soutient que l'assiette des contributions sociales auxquelles elle a été assujettie au titre de l'année 2009 dans la catégorie des revenus de capitaux mobiliers, pour un montant de 4 265 214 euros, doit être réduite à concurrence de la somme de 875 343 euros, qui correspond au montant de l'impôt prélevé à Allemagne sur des dividendes.
- 43 Le ministre ne le conteste pas mais il sollicite le bénéfice de la compensation prévue à l'article L. 203 du livre des procédures fiscales. Il expose que la base d'imposition de 4 265 214 euros mentionnée dans l'avis d'imposition aux prélèvements sociaux correspond aux revenus de capitaux mobiliers, mais qu'il a omis d'imposer aux prélèvements sociaux la somme de 88 417 euros correspondant à des revenus fonciers, qui doit ainsi faire l'objet de la compensation avec la somme de 875 343 euros, dans la limite de la base d'imposition initiale, faisant obstacle à un dégrèvement.
- 44 La jurisprudence interprète ainsi strictement le droit à compensation et l'administration ne peut demander une compensation que si l'insuffisance ou l'omission d'imposition qu'elle invoque est valablement justifiée, et a été constatée au cours de l'instruction de la réclamation. Or, aucune pièce du dossier ne justifie dans leur principe et leur montant les revenus fonciers allégués par l'administration, ni même d'ailleurs, à supposer de tels revenus existants, qu'elle ne se serait pas délibérément abstenue de les assujettir aux contributions sociales ou aurait constaté l'insuffisance d'imposition au cours de l'instruction.
- 45 En effet, les termes *revenus fonciers* n'apparaissent que dans le paragraphe relatif aux contributions sociales en page 7 de la proposition de rectification, qui fait état d'une base d'imposition de 4 353 631 euros pour ces contributions. Ce n'est que par déduction de cette somme des 4 265 214 euros mentionnés pour les revenus de capitaux mobiliers qu'on aboutit à 88 417 euros qui correspondraient à des revenus fonciers. À priori, ces revenus fonciers ne figurent dans aucune autre pièce de la procédure d'imposition, et ils apparaissent dans une ligne de l'avis d'imposition à l'impôt sur le revenu 2009, alors que selon la proposition de rectification, les bases imposables à

l'impôt sur le revenu se limitaient à 4 265 214 euros, sans être repris pour les contributions sociales.

- 46 Dans ces conditions, l'erreur commise dans l'assiette de l'imposition s'agissant des revenus fonciers, ne peut être regardée comme étant constitutive d'une insuffisance ou d'une omission entrant dans les prévisions de l'article L. 203 du Livre des procédures fiscales. Par suite, la demande de compensation présentée par le ministre ne peut être accueillie.
- 47 Pour nous résumer nous vous proposons donc de constater un non-lieu à statuer, puis de prononcer la décharge des contributions sociales des années 2008 et 2009, à l'exception de la contribution additionnelle au prélèvement social prévue par le III de l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles, ainsi que de réduire la base de la cotisation de ce prélèvement social de la somme de 875 343 euros, de réformer le jugement selon ce qui vient d'être dit, de rejeter le surplus de la requête, et de lui accorder 2 000 euros de frais d'instance.
- 48 Telles sont nos conclusions dans cette intéressante instance.

## NOTES

---

1 n° 85894, RJF 5/93 n° 612

2 CE, 9 juin 2020, Bich, n° 434972, RJF 8-9/20 n° 723, concl. K. Ciavaldini C723

3 CE, 24/1/11, n° 316457, Moghadam, RJF 4/11 n° 490

4 CE, 26 janvier 1990, n° 69853, Renck, RJF 3/1990 n° 240, concl. O. Fouquet à *Dr. fisc.* 1990 comm. 1121

5 CE 13 mai 1983 n° 28831, M. X, RJF 7/83 n° 848 (convention franco-américaine) ; CE 21 décembre 1983 n° 27685, M. X, RJF 2/84 n° 107 (convention franco-espagnole) ; CE 26 janvier 1990 n° 69 853, Renck, RJF 3/90 n° 240, concl. O. Fouquet *Dr. fisc.* 23-24/90 c. 1121 (convention franco-allemande) ; CE 11 décembre 2009 n° 300733, M. et M<sup>me</sup> D, RJF 2010, n° 195

6 CE, 17/12/10, n° 316144, Venekas, dans le cadre de la convention fiscale franco-gabonaise

- 7 CE, 26/9/12, n° 346 556, Tedesco, dans le cadre de la convention franco-belge
- 8 CE, 16 juillet 2020, n° 436 570, Curot, dans le cadre de la convention franco-brésilienne
- 9 CE 26 janvier 1990, Renk, n° 69853, 7<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> s.-s. : RJF 3/90 n° 240, concl. O. Fouquet *Dr. fisc.* 23-24/90 c. 1121
- 10 CE, 1<sup>er</sup> décembre 2004, n° 258 774, min. c/ Jallet : RJF 2/05 n° 108, 7<sup>e</sup> considérant, avec les conclusions de P. Collin *BDCF* 2/05 n° 12
- 11 CE, 19 décembre 2018, n° 413 033, M. et M<sup>me</sup> B.
- 12 Voyez les conclusions éclairantes de Romain Victor sur la décision min. c/ M. et M<sup>me</sup> C du 19 juillet 2016, CE, n° 392784, 9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> ch. : RJF 11/16 n° 1023, concl. R. Victor C 1023.

## INDEX

---

### Mots-clés

convention fiscale bilatérale, stipulations relatives à la domiciliation fiscale, stipulations relatives à des procédures d'accord amiable et d'arbitrage entre les autorités fiscales des deux États

### Rubriques

Fiscalité

# Méthode excessivement sommaire de reconstitution des recettes et juge statuant *ex æquo et bono*

## DÉCISION DE JUSTICE

---

CAA Marseille, 3e chambre - N° 23MA01237 - 18 décembre 2024

## RÉSUMÉ

---

### Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 Cet arrêt offre une illustration de l'office du juge fiscal statuant *ex æquo et bono* en présence d'une méthode de reconstitution des recettes appréciée comme excessivement sommaire, et retenant les résultats issus de la méthode alternative proposée par le redevable.
- 2 En l'espèce, dans le cadre de la reconstitution du chiffre d'affaires d'une entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée exerçant une activité de boulangerie-pâtisserie, soumise à un contrôle sur pièces, le vérificateur a fait usage de la méthode de reconstitution des recettes fondée sur les achats de farine. La cour a considéré que cette méthode était pertinente, mais a également jugé qu'après avoir admis que 85 % de la farine était utilisée pour la fabrication du pain par rapport aux autres produits, le vérificateur n'avait retenu qu'une proportion de seulement 35 % de la farine comme affectée aux pains pour reconstituer les recettes. La méthode de reconstitution des recettes ayant été ainsi excessivement sommaire et le maître de l'affaire ayant proposé de retenir un pourcentage du chiffre d'affaires des pains dans le chiffre d'affaires total tel qu'il résulte du dépouillement des tickets, à savoir environ 40 %, la cour, statuant *ex æquo et bono*, a retenu les chiffres du contribuable et fait droit à la demande de décharge.

## INDEX

---

### **Mots-clés**

impôt sur le revenu, reconstitution de recettes, méthode excessivement sommaire, ex æquo et bono

### **Rubriques**

Fiscalité

# La responsabilité de la collectivité au titre de l'illégalité fautive d'un arrêté de péril imminent doit s'apprécier à la date d'édition de cet arrêté

## DÉCISION DE JUSTICE

---

CAA Marseille, 2e chambre - N° 24MA00731 - 28 mars 2025

## TEXTES

---

Résumé

Conclusions du rapporteur public (Allan Gautron)

## RÉSUMÉ

---

**Droits d'auteur**

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 La contestation d'un arrêté de péril imminent relève du plein contentieux. Toutefois, dans le cadre d'un contentieux indemnitaire, pour apprécier si l'illégalité fautive d'un tel arrêté a engagé la responsabilité du maire, le juge apprécie la légalité de cet arrêté à la date où le fait générateur de la créance est constitué.
- 2 En l'espèce, le rapport d'expertise judiciaire concluait à l'existence d'un péril grave et imminent en raison de la destruction de la toiture de l'immeuble de la requérante et la dégradation de sa charpente à la suite de l'incendie survenu dans l'appartement situé au troisième étage de cet immeuble. Pour déterminer si l'administration a commis une illégalité fautive, la cour a examiné la légalité de l'arrêté de péril au regard des circonstances de droit et de fait existantes au moment où cet arrêté a produit ses effets, sans tenir compte d'un rapport établi postérieurement audit arrêté. Elle a ainsi jugé qu'à la date de son arrêté et en l'état des connaissances dont il disposait, le maire a pu estimer, au vu des conclusions expertales dont il disposait, que l'état de la propriété présentait un risque pour la stabilité du bâti ou

pour la sécurité des occupants et de la voie publique et était de nature à justifier l'usage de ses pouvoirs de police spéciale relevant de l'article L. 511-3 du code de la construction et de l'habitation.

## CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

---

**Allan Gautron**

Rapporteur public

### **Autres ressources du même auteur**

IDREF : <https://www.idref.fr/283601051>

### **Droits d'auteur**

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

**DOI : 10.35562/amarsada.683**

---

1 Monsieur le président, madame, monsieur,

**- I -**

2 Le 31 octobre 2020, un incendie a eu lieu dans l'appartement situé au troisième étage d'un immeuble dont la société A est propriétaire, situé à Marseille. Sur le fondement de l'article L. 511-3 du Code de la construction et de l'Habitation (CCH), le maire de cette commune a alors saisi le juge des référés du tribunal administratif de Marseille lequel, par une ordonnance du 5 novembre 2020, a prescrit une expertise aux fins de décrire l'état de l'immeuble en cause et de donner son avis sur l'existence d'un péril grave et imminent. L'expert commis a déposé son rapport le 9 du même mois.

3 Le jour-même, le maire de Marseille interdisait l'occupation de l'immeuble dont s'agit puis, le 16 novembre 2020, il abrogeait cette mesure et, constatant l'état de péril imminent l'affectant, en interdisait l'occupation et l'utilisation des trois premiers étages, sur le fondement des mêmes dispositions. Le 1<sup>er</sup> juillet 2021, il prononçait la mainlevée de cet arrêté. Par un jugement du 24 janvier 2024, le même tribunal, saisi par la société A, a en conséquence prononcé un non-lieu à statuer sur ses conclusions tendant à l'annulation de l'arrêté de péril imminent du 16 novembre 2020, avant de condamner la collectivité à lui verser la somme totale de 7 880,17 € en réparation de

ses préjudices consécutifs à l'illégalité de ce dernier et de mettre à sa charge les dépens de l'instance.

- 4 La collectivité relève régulièrement appel de ce jugement devant vous, dans cette mesure. La société A n'a pas présenté d'appel incident.

## - II -

- 5 Nous notons, à titre liminaire, que si la requérante évoque tour à tour l'absence de prise en compte d'un mémoire produit par elle après la CI et l'irrégularité du jugement attaqué, elle ne soulève toutefois expressément aucun moyen se rattachant à cette cause juridique.

- 6 La seule question dont vous êtes saisis est donc celle de sa responsabilité fait de l'illégalité fautive prétendue de l'arrêté précité. Pour y répondre, il vous faut alors déterminer préalablement à quelle date vous devez vous placer pour apprécier sa légalité dans ce cadre, eu égard notamment à la circonstance que la matière désormais relevant du plein contentieux, de sorte qu'en tant que juge de la légalité, cette date est celle à laquelle vous statuez<sup>1</sup>. En d'autres termes, quelle est l'incidence éventuelle de cette circonstance sur le terrain de la responsabilité ?

- 7 D'emblée, nous aurions tendance à considérer que la légalité d'un acte administratif doit toujours s'apprécier à la même date, que l'on soit sur le terrain de sa légalité ou sur celui de son illégalité fautive.

- 8 Mais cette identité n'est plus systématique aujourd'hui, même dans le contentieux d'excès de pouvoir, du fait du développement de « l'appréciation dynamique de la légalité » de certains actes administratifs, pour reprendre l'expression forgée par MM. D et E<sup>2</sup>, laquelle conduit le juge statuer sur leur légalité à la date de sa décision<sup>3</sup>. Ceci, sans préjudice cependant de son appréciation à leur date d'édition lorsque la responsabilité pour faute de l'administration, du fait de l'illégalité de ces actes, est en jeu, comme dans la présente affaire, ainsi que le soulignait déjà M. Lallet dans ses conclusions sur la décision d'assemblée précitée<sup>4</sup>.

- 9 Un raisonnement par analogie, en matière de plein contentieux dit objectif, ne proscrie alors pas de retenir deux dates différentes

d'appréciation de la légalité des arrêtés de péril.

- 10 Surtout, l'illégalité de l'acte administratif n'intéresse le contentieux indemnitaire en pareille hypothèse non en elle-même, mais parce qu'elle constitue le fait générateur de la créance de l'administré.
- 11 Or, comme l'a jugé la cour de Douai le 21 décembre 2023, la date de ce fait générateur est normalement celle à laquelle l'arrêté de péril – certes ordinaire, mais nous ne voyons pas en quoi un arrêté de péril imminente différerait sur ce point – a commencé à produire ses effets<sup>5</sup>. Comme le soulignait M. Séners dans les siennes dans une affaire jugée le 17 octobre 2008 par votre juge de cassation :<sup>6</sup>

« De façon générale, la jurisprudence repose, en matière financière, sur l'idée que les situations doivent être regardées comme constituées à la date à laquelle se produit le fait générateur de la dépense, de la recette, de la dette ou de la créance. C'est ainsi, notamment, que les créances et droits que font naître les dommages consécutifs à un accident sont déterminés par la législation en vigueur à la date de cet accident »<sup>7</sup>.

- 12 Dès lors, si la contestation d'un arrêté de péril imminent relève du plein contentieux, pour apprécier si l'illégalité fautive d'un tel arrêté a engagé la responsabilité de la collectivité, nous vous proposons d'apprécier sa légalité à sa date d'édition, qui, en l'espèce, est celle à laquelle l'arrêté en litige a commencé à produire ses effets, soit le 16 novembre 2020. C'est, par suite, à cette date que sa légalité doit s'apprécier dans le cadre du présent litige.
- 13 À cette date, si le maire de Marseille n'était pas, contrairement à ce qui est soutenu, en situation de compétence liée pour prendre ledit arrêté, eu égard à son pouvoir d'appréciation en la matière<sup>8</sup>, le rapport d'expertise judiciaire dont il disposait alors concluait sans ambiguïté à l'existence d'un péril grave et imminent en raison de la destruction de la toiture de l'immeuble de la requérante et la dégradation de sa charpente à la suite de l'incendie survenu dans l'appartement situé au troisième étage de cet immeuble. En l'absence de tout autre élément porté à la connaissance du maire de Marseille et de nature à remettre en cause cette analyse, à cette même date, c'est donc sans méconnaître l'article L. 511-3 du CCH que ce dernier a pris l'arrêté contesté.

- 14 Au regard de ce qui précède, la requérante ne peut utilement se prévaloir, à cet égard, d'un rapport contraire établi à sa demande le 27 novembre 2020, soit postérieurement audit arrêté.
- 15 Par suite, elle ne saurait rechercher la responsabilité de la collectivité au titre de son illégalité fautive. Sans qu'il soit besoin d'examiner la faute éventuelle de l'intéressée, le jugement attaqué doit, dès lors, être infirmé, dans la mesure dans laquelle il vous est déféré.

### - III -

- 16 Dans les circonstances particulières de l'espèce, vous pourrez, pour terminer, laisser à chaque partie la charge de ses frais d'instance.
- 17 Par ces motifs nous concluons à l'annulation du jugement attaqué en tant qu'il condamne la commune de Marseille à indemniser la société A, au rejet de la demande indemnitaire de cette société devant le tribunal et au rejet du surplus des conclusions des parties.

## NOTES

---

- 1 v. CE 23 décembre 2020, commune de Régny, n° 431843 B ; rappr. à propos des arrêtés de péril ordinaire : CE 18 décembre 2009 SCI C n° 315537 B
- 2 v. « Le début d'une révolution pour la juridiction administrative » AJDA 2014 p. 99
- 3 v. Ass. 9 juillet 2019 Association F n°s 424216 424217 A
- 4 v. également celles de M<sup>me</sup> Guibé sur CE 27 novembre 2020 ANODE, soc. Directe Énergie n°s 415545-416853 C, précisant, dans un litige mixte, que « lorsque la demande tend à la réparation d'un préjudice résultant d'un refus d'abrogation, le juge de l'excès de pouvoir et le juge de l'indemnisation » sont « amenés à se placer dans des horizons temporels différents pour apprécier l'existence d'une illégalité et d'une faute »
- 5 v. M. Guerza n° 22DA02477 et les conclusions de M. Gloux-Saliou dans cette affaire
- 6 v. n°s 291177-291178 B
- 7 v. notamment Ass. 21 mars 1947 Veuve. H Rec. p. 122, jugeant que « le droit à la réparation du dommage personnel s'ouvre à la date de l'accident » et

Sect. 1<sup>er</sup> juillet 1966 Avignon Rec. p. 436 ; comp. en présence d'un droit à indemnisation né postérieurement, par l'effet de la loi : CE 28 juin 2017 M. I n° 409777 A ; 27 janvier 2020 Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires n° 429574 B

8 v. le concernant CE 15 avril 1996 ville de Bordeaux n° 130244 C ; sur l'absence de compétence liée en résultant : Sect. 3 février 1999 J n<sup>os</sup> 149722-152848 A

## INDEX

---

### **Mots-clés**

police administrative, bâtiments menaçant ruine, péril imminent, responsabilité

### **Rubriques**

Police des édifices menaçant ruine

# Une visite des lieux pour apprécier la légalité d'une autorisation de défrichement préalable à l'implantation d'une centrale photovoltaïque

## DÉCISION DE JUSTICE

---

CAA Marseille, 5e chambre - N° 23MA00876 - 31 décembre 2024

## TEXTES

---

Résumé

Note universitaire :

Commentaire / Nicolas Petrosino-Bois

Note d'avocat :

Le transport sur les lieux du juge administrati... / Alix-Anne Sauret

## RÉSUMÉ

---

**Droits d'auteur**

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 L'arrêt annule une autorisation préfectorale de défrichement délivrée pour permettre l'implantation d'une centrale photovoltaïque à proximité de la Montagne de Lure. L'intérêt de la décision est qu'elle a été prise après la mise en œuvre d'une visite des lieux. Cette mesure d'instruction prévue par l'article R. 622-1 du code de justice administrative est rarement mise en œuvre. Sur le fond, l'annulation est motivée par la double circonstance, d'une part que le projet aurait des impacts négatifs sur une zone humide nonobstant la mesure de compensation prévue analysée comme insuffisante et d'autre part qu'au regard de son envergure, de sa localisation et de son incidence visuelle, le projet serait de nature à porter atteinte au caractère et à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales lesquels participent au maintien du cadre de vie de la population en

méconnaissance des dispositions des 3° et 8° de l'article L. 341-5 du code forestier.

## NOTE UNIVERSITAIRE

---

# Commentaire

**Nicolas Petrosino-Bois**

Doctorant contractuel au Centre d'Études et de Recherches Internationales et Communautaires (CERIC) – UMR DICE 1718 - AMU

**Autres ressources du même auteur**

IDREF : <https://www.idref.fr/282568980>

**Droits d'auteur**

CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/amarsada.706

---

- 1 Résumé : l'arrêt commenté (CAA Marseille, 31 décembre 2024, n° 23MA00876) est relatif à un recours formé contre une autorisation de défrichement. Il vient illustrer le contrôle du juge sur les mesures proposées pour compenser les impacts d'un défrichement sur une zone humide. Parallèlement, il précise la portée de la notion de « bien-être de la population » au sens du 8° de l'article L. 341-5 du Code forestier.
- 2 En l'espèce, la société B a sollicité en 2018 l'octroi d'une autorisation de défrichement auprès du préfet des Alpes-de-Haute-Provence, formalité alors nécessaire pour permettre l'implantation d'un parc photovoltaïque sur une parcelle située au sein d'une forêt communale. Du silence gardé par le préfet est née une décision implicite de rejet<sup>1</sup>, laquelle a fait l'objet d'une abrogation par arrêté préfectoral du 17 janvier 2020. Ainsi après une enquête publique, prescrite par arrêté en date du 23 septembre 2019, l'autorisation de défrichement fut délivrée à la société B en la forme d'un arrêté préfectoral, le 10 février 2020.
- 3 L'association A (ci-après l'association) a saisi le tribunal administratif de Marseille afin de faire annuler pour excès de pouvoir les trois arrêtés préfectoraux susmentionnés. La juridiction administrative de première instance rejeta les demandes, ce qui conduisit l'association

- à interjeter appel. Était alors demandée à la cour administrative d'appel de Marseille l'annulation du jugement et des trois arrêtés.
- 4 La cour déclara dans un premier temps irrecevable les conclusions dirigées contre l'arrêté du 23 septembre 2019 puisqu'il est de jurisprudence constante que la prescription d'une enquête publique constitue une mesure préparatoire dès lors non susceptible de recours<sup>2</sup>.
  - 5 Ensuite, l'examen des conclusions dirigées contre l'arrêté du 17 janvier 2020 donna l'occasion à la cour de revenir sur la distinction entre retrait et abrogation d'un acte. L'association invoquait la méconnaissance de l'article L. 243-3 du Code des relations entre le public et l'administration (ci-après CRPA), relatif au régime du retrait de certains actes administratifs. Rappelons que le retrait d'un acte non réglementaire, non créateur de droit est notamment conditionné à la présence d'une illégalité entachant cet acte. Or, selon l'association, le refus implicite n'était pas illégal. La cour déclare le moyen inopérant en ce que le préfet n'a pas procédé au retrait mais à l'abrogation de la décision implicite laquelle peut, selon l'article L. 243-1 du CRPA, intervenir pour tout motif.
  - 6 C'est le contrôle effectué par la cour sur les conclusions tendant à l'annulation de l'arrêté du 10 février 2020 octroyant l'autorisation de défrichement qui retiendra notre attention. Selon l'association, l'arrêté méconnaissait un ensemble de dispositions législatives issues du Code forestier, du code l'environnement ainsi que du code général des collectivités territoriales et était incompatible avec les dispositions de divers schémas régionaux (schéma régional d'aménagement, de développement et d'égalité des territoires, schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables et schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie).
  - 7 Sans se prononcer sur l'ensemble des moyens soulevés, la juridiction d'appel marseillaise donna satisfaction à l'association appelante et annula l'arrêté litigieux. Ce dernier était entaché d'une erreur manifeste d'appréciation du préfet au regard de certaines dispositions de l'article L. 341-5 du Code forestier.
  - 8 La lecture de l'arrêt rendu le 31 décembre 2024 révèle une particularité procédurale. Les juges marseillais ont en effet eu

recours à un moyen d'investigation peu employé : la visite des lieux. Prévues par l'article R. 622-1 du Code de justice administrative, elles permettent aux magistrats, avant la tenue de l'audience, de se déplacer sur les lieux du litige afin d'y effectuer toutes constatations ou vérifications utiles à l'appréciation des faits. Si ce moyen d'investigation est assez peu formaliste, il n'en demeure pas moins soumis au pouvoir discrétionnaire du juge qui peut décider de l'ordonner d'office mais aussi refuser d'y procéder, alors même que l'ensemble des parties en ferait la demande. En outre, le fait que les frais liés à la visite des lieux (transport et, le cas échéant, hébergement) soient supportés par l'État<sup>3</sup> peut expliquer que les juridictions administratives y recourent avec parcimonie<sup>4</sup>.

- 9 À bien des égards, cet arrêt confirme que la visite des lieux apparaît comme une technique d'investigation idoine pour le contentieux de l'urbanisme ou pour certains contentieux environnementaux. Les observations *in situ* des magistrats ont permis d'étayer la motivation des deux fondements justifiant l'annulation de l'arrêté du 10 février 2020 : l'insuffisance de la compensation des impacts environnementaux du défrichement sur la zone humide (I) et l'atteinte aux éléments participant au maintien du cadre de vie de la population (II).

## **I. Un contrôle « éco-centré » visant à apprécier l'atteinte à la zone humide**

- 10 L'association invoquait la méconnaissance, par l'arrêté préfectoral du 10 février 2020, du 3° de l'article L. 341-5 du Code forestier. Cet article prévoit que l'autorisation de défrichement « peut »<sup>5</sup> être refusée lorsque la conservation des bois et des forêts ou le maintien de la destination forestière est notamment nécessaire à l'existence de zones humides. En l'espèce, le projet de défrichement litigieux allait impacter, en partie, une zone humide (A.) et les mesures de compensation proposées par la société B s'avéraient insuffisantes pour en assurer la légalité (B.).

## A. L'impact avéré du projet de défrichage sur un écosystème sensible

- 11 Afin de garantir un rendement optimal pour la production d'électricité et permettre l'installation et l'entretien des panneaux photovoltaïques, il est souvent nécessaire de procéder à une opération de défrichage, laquelle est définie par le Code forestier comme « toute opération volontaire ayant pour effet de détruire l'état boisé d'un terrain et de mettre fin à sa destination forestière »<sup>6</sup>.
- 12 En l'espèce, le défrichage autorisé par l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté préfectoral du 10 février 2022 couvrait une surface 12,7 hectares. Selon l'avis de la mission régionale d'autorité environnementale<sup>7</sup> (ci-après MRAE), cette surface correspondait, notamment, aux deux emprises du parc photovoltaïque ainsi qu'à la création de pistes extérieures. Il faut préciser que, selon l'article 6 de l'arrêté susmentionné, la mise en œuvre du défrichage devait obligatoirement être précédée d'un débroussaillage. Il s'agit d'une obligation légale, elle aussi prévue par le Code forestier et ayant pour principal objectif de lutter contre les incendies<sup>8</sup>. Cela impliquait concrètement, pour la société B, de débroussailler sur une distance de 50 mètres autour des installations de toute nature et de part et d'autre des voiries ouvertes. Il ressort ainsi de l'avis de la MRAE que le projet de parc photovoltaïque allait impacter une surface totale boisée de 13,2 hectares en raison du cumul des opérations préalables de débroussaillage et de défrichage<sup>9</sup>.
- 13 Surtout, il est apparu que le projet de défrichage allait avoir un impact sur une partie d'une zone humide située au sud du lieu d'implantation du parc photovoltaïque. Pour rappel, la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 définit la zone humide comme :
- « 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 »<sup>10</sup>.
- 14 La proximité d'une zone humide ne saurait, à elle seule, motiver un refus de défrichage, dès lors qu'il est démontré que celle-ci ne

subira aucune atteinte en raison du projet<sup>11</sup>. Il en va différemment lorsqu'une zone humide se situe dans le périmètre d'un projet de défrichage. Il y a alors lieu d'apprécier les situations au cas par cas. On peut retenir à ce stade qu'un risque de perte de fonctionnalité des zones humides en raison d'un projet de défrichage entraîne généralement la censure du juge sur les autorisations délivrées<sup>12</sup>.

- 15 Au cas d'espèce, selon la société B, le projet de défrichage devait impacter moins d'un hectare de la zone humide. Néanmoins, la MRAE indiquait que cette estimation ne prenait en compte ni l'obligation légale de débroussaillage des deux emprises du projet, ni la piste d'accès traversant la zone humide sur plus de 800 mètres entre celles-ci. Cette piste d'accès aurait d'ailleurs dû faire l'objet d'un important débroussaillage afin d'assurer le passage d'engins de chantier. Partant, selon l'avis de la MRAE, ces circonstances étaient de nature à impacter environ cinq hectares de la zone humide ce qui aurait pu conduire à la dégradation voir à la destruction potentielle de certains habitats.
- 16 Face à cet impact fort sur la zone humide – lequel a été confirmé lors de la visite des lieux – la société B devait, en tant que porteur de projet, proposer des mesures de compensation pour assurer la légalité du projet.

## **B. L'insuffisance des mesures de compensation proposées par le porteur de projet**

- 17 L'obligation de compensation découle du principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement consacré L. 110-1 du Code de l'environnement. Ainsi :

« ce principe implique d'éviter les atteintes à la biodiversité et aux services qu'elle fournit ; à défaut, d'en réduire la portée ; enfin, en dernier lieu, de compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées »<sup>13</sup>.

- 18 La compensation est une mesure subsidiaire qui, selon le Commissariat général au développement durable, « ne doit intervenir

en dernier recours quand tous les impacts n'ont pu être ni évités, ni réduits suffisamment »<sup>14</sup>. En ce sens, le juge annule la délivrance d'autorisations de défrichement lorsqu'il apparaît que le pétitionnaire a proposé des mesures compensatoires sans rechercher, comme il lui incombait de le faire, à éviter ou à réduire les impacts de son projet<sup>15</sup>.

- 19 En l'espèce, la société B présentait la zone humide comme étant « fortement dégradée » et avait proposé une mesure de compensation ayant pour objectif d'en restaurer dix hectares (soit 200 % de la surface de la zone humide perdue). Concrètement, le porteur de projet devait procéder à une coupe de pins laricio, arbres non adaptés aux zones humides, ainsi qu'à un dépressage et une restauration hydraulique. Or, selon l'avis de la MRAE, la mesure de compensation proposée était insuffisante, imprécise et « n'apportait pas de garantie de conservation, voire d'amélioration des milieux »<sup>16</sup>. Surtout, l'étude d'impact révélait que l'Office national des forêts avait d'ores et déjà prévu d'intervenir afin de retirer une partie des pins laricio, sans tenir compte d'une éventuelle opération de défrichement. Les observations *in situ* viennent ici corroborer les éléments mentionnés dans l'étude d'impact et l'avis de la MRAE.
- 20 La cour juge que la mesure de compensation proposée était insuffisante quand bien même elle était supposée couvrir 200 % de la surface impactée. Ce ratio fait référence à une valeur guide issue d'une disposition du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Rhône-Méditerranée alors en vigueur<sup>17</sup> et mentionné dans l'avis de la MRAE<sup>18</sup>. Il s'agit alors d'atteindre d'une part, une compensation minimale de 100 % par la création ou la restauration de zone humide fortement dégradée (en priorité sur le site impacté) et, d'autre part, une compensation complémentaire visant à améliorer des fonctions de zones humides partiellement dégradées (prioritairement dans le même sous-bassin ou dans un sous-bassin adjacent)<sup>19</sup>. Évidemment, la logique du mécanisme de compensation implique que celle-ci ne soit pas uniquement quantitative<sup>20</sup>. Comme le rappelle l'arrêt commenté, le respect de la valeur guide de 200 %, mentionnée par le SDAGE, n'emporte pas automatiquement légalité d'une opération de défrichement ou d'aménagement. D'autant plus que la visite des lieux a permis aux magistrats de constater que la zone humide n'était pas « fortement dégradée » comme l'affirmait le porteur de projet. Du

reste, ce dernier élément pouvait montrer une surestimation du taux de compensation avancé par la société B.

- 21 La cour se livre ensuite à un contrôle visant à rechercher une éventuelle atteinte au bien-être des populations causée par le projet de défrichement.

## II. Un contrôle anthropocentré visant à apprécier l'atteinte au bien-être des populations

- 22 L'association invoquait également la violation du 8° de l'article L. 341-5 du Code forestier lequel prévoit que l'autorisation de défrichement peut être refusée lorsque la conservation de la destination forestière est nécessaire

« à l'équilibre biologique d'une région ou d'un territoire présentant un intérêt remarquable et motivé du point de vue de la préservation des espèces animales ou végétales de l'écosystème ou du bien-être de la population ».

Cette disposition protège à la fois l'intégrité des écosystèmes et la qualité de vie des populations. Elle combine ainsi une dimension « éco-centrée » et une dimension anthropocentrée pouvant toutes deux fonder un refus de délivrance de l'autorisation de défrichement. Le contrôle mené par la cour au cas d'espèce vise à apprécier l'impact d'un projet de défrichement sur le bien-être de la population. La notion de bien-être n'est pas facile à appréhender en droit. Une instruction ministérielle relative aux règles applicables en matière de défrichement indiquait que cette notion pouvait être invoquée pour motiver le refus de délivrance d'une autorisation de défrichement « lorsqu'il y a détérioration de l'aspect "qualité de la vie" »<sup>21</sup>. En l'espèce le bien-être de la population était affecté par l'incidence visuelle du projet (A.) et par la modification des usages locaux (B.).

## A. Le bien-être des populations affecté par l'incidence visuelle du projet

- 23 Au cas d'espèce, le projet de défrichement doit être réalisé au sein de l'unité paysagère du Pays des Pochons. Il s'agit d'un espace où se retrouve une flore typique de la Haute-Provence et qui est dominée par des villages perchés, dont celui d'Ongles. Au sein de ce village se trouve le rocher d'Ongles, site inscrit et mentionné par un document, l'atlas des paysages des Alpes-de-Haute-Provence, sur lequel la cour s'appuie. Selon le Code de l'environnement :

« L'atlas de paysages est un document de connaissance qui a pour objet d'identifier, de caractériser et de qualifier les paysages du territoire départemental en tenant compte des dynamiques qui les modifient, du rôle des acteurs socio-économiques, tels que les éleveurs, qui les façonnent et les entretiennent, et des valeurs particulières qui leur sont attribuées par les acteurs socio-économiques et les populations concernées »<sup>22</sup>.

- 24 La portée normative de ce document – élaboré au niveau départemental – reste aujourd'hui « incertaine »<sup>23</sup>. La cour administrative d'appel de Douai a pu préciser que l'atlas des paysages de l'Oise n'avait « aucune valeur réglementaire »<sup>24</sup>. Néanmoins, à l'heure où la transition énergétique impacte significativement les paysages, les juridictions administratives semblent de plus en plus s'appuyer sur ces atlas afin d'y trouver des informations sur leur qualité et sur leur état de préservation ou d'anthropisation ce qui permet d'étayer la motivation des décisions rendues<sup>25</sup>.
- 25 L'avis de la MRAE indique que le projet sera visible depuis plusieurs lieux entourant la commune d'Ongles, en l'occurrence une route départementale, un chemin de grande randonnée et le site protégé du rocher d'Ongles. La visite des lieux a permis aux magistrats de décrire avec précision le degré de visibilité du site du projet de défrichement. Cette visibilité est ainsi « limitée » depuis le hameau d'Ongles, « directe » depuis le site classé remarquable de l'ancien village médiéval de Vière, « immédiate et directe » depuis la route départementale. Surtout, les observations *in situ* ont permis de confirmer que les paysages de la zone d'implantation du projet

étaient préservés. L'introduction d'éléments artificialisants et banalisants les a dénaturés. Ces éléments sont donc de nature, selon la cour, à porter atteinte aux sites et paysages naturels, lesquels participent au maintien du cadre de vie de la population.

- 26 Ce n'est pas la première fois que la cour administrative d'appel de Marseille admet que le motif tiré de la protection des paysages puisse faire échec à la délivrance d'une autorisation de défrichement. Néanmoins, dans les espèces relevées<sup>26</sup>, les juges se fondaient sur le fait que la composante paysagère participait au maintien de l'équilibre biologique d'une région. Il semble en revanche moins fréquent que les juridictions administratives annulent une autorisation de défrichement au motif que l'incidence visuelle du projet affectent le bien-être de la population. Quoi qu'il en soit, cet arrêt permet de confirmer que la dimension anthropocentrée du 8° de l'article L. 341-5 du Code forestier (le bien-être des populations) permet de protéger les paysages de manière aussi efficace que sa dimension écocentrée (l'équilibre biologique).
- 27 Le bien-être de la population et son cadre de vie étaient enfin affectés par une modification des usages locaux.

## **B. Le bien-être de la population affecté par la modification des usages locaux**

- 28 L'arrêt relève que le projet de défrichement s'inscrit au sein d'un paysage agro-naturel fréquenté par le public, comprenant des villages perchés, des sites touristiques ainsi qu'un chemin de grande randonnée (ci-après chemin GR). Sur ce dernier point en l'occurrence, la visite des lieux a permis de confirmer que le chemin GR, qui traverse la zone du projet de défrichement devrait être recréé sur un autre versant du site d'implantation. Selon la cour, le bien-être de la population sera impacté en ce que les usagers du chemin auront une vue « immédiate et directe » sur la zone défrichée.
- 29 Une telle approche s'inscrit dans la lignée de la jurisprudence antérieure de la cour administrative d'appel de Marseille. Celle-ci avait pu juger que l'intégrité boisée d'un massif « qui longe un chemin de grande randonnée fréquenté par les promeneurs », contribuait au maintien du cadre de vie de la population ce qui justifiait le refus de

délivrance d'une autorisation<sup>27</sup>. La conservation de ce corridor boisé, en plus d'être essentiel à la circulation de la faune sauvage, constituait une « coupure verte » dans un environnement fortement urbanisé.

- 30 L'arrêt du 31 décembre 2024 va plus loin et permet de préciser ce qu'englobe la notion de bien-être au sens du 8° de l'article L. 341-5 du Code forestier. Dans cette affaire, l'appréhension du bien-être est multidimensionnelle, puisqu'elle prend en compte non seulement les usages locaux et récréatifs, mais également l'impact du projet sur le tourisme, le patrimoine et l'identité paysagère de la zone.

## NOTES

---

1 Lorsque le projet est soumis à enquête publique et conformément à l'article R. 341-7 du code forestier, « la demande d'autorisation de défrichement [...] est réputée rejetée à défaut de décision du préfet notifiée dans le délai de six mois à compter de la réception du dossier complet ». En l'espèce, la demande d'autorisation de défrichement a bien été reçue le 20 décembre 2018 mais elle a été complétée le 19 mars 2019. La décision implicite de rejet du préfet est donc née le 19 septembre 2019.

2 V. en ce sens : CE, 30 octobre 1981, *Mme de Lestang*, n° 16366 ; CAA Marseille, 17 décembre 2021, *Montpellier Méditerranée Métropole*, n° 19MA03395.

3 Loi n° 77-1468 du 30 décembre 1977 instaurant la gratuité des actes de justice devant les juridictions civiles et administratives, art. 3.

4 À l'occasion d'un contentieux relatif à une autorisation de défrichement, la cour administrative d'appel de Marseille avait déjà eu l'occasion d'opérer une visite des lieux afin d'apprécier si l'opération pouvait porter atteinte à l'équilibre biologique d'un secteur. V. les deux arrêts, avant dire droit et au fond : CAA Marseille, 27 janvier 2015, n°s 13MA00065 et 13MA00066; CAA Marseille 23 juin 2015, n°s 13MA00065 et 13MA00066.

5 La mention du verbe « pouvoir » au sein de l'article L. 341-5 du Code forestier implique que le juge devra se limiter à un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation.

6 C. forestier, art. L. 341-1, al. 1<sup>er</sup>.

- 7 Avis de la mission régionale d'autorité environnementale de Provence-Alpes-Côte d'Azur sur le projet de parc solaire photovoltaïque au lieu-dit Seygne à Ongles (04), 19 juillet 2019, n° MRAE-2019 2272, p.6.
- 8 Selon l'article L. 131-10 du Code forestier, on entend « par débroussaillage [...] les opérations de réduction des combustibles végétaux de toute nature dans le but de diminuer l'intensité et de limiter la propagation des incendies. Ces opérations assurent une rupture suffisante de la continuité du couvert végétal. Elles peuvent comprendre l'élagage des sujets maintenus et l'élimination des rémanents de coupes ».
- 9 *Ibid.* p.4.
- 10 L. n° 92-3 du 3 janvier 1992, art.2. Définition désormais codifiée à l'article L. 211-1 I 1° du Code de l'environnement.
- 11 CAA Bordeaux, 15 février 2019, *GFA de la Peyre et la SCEA de la Peyre*, n° 16BX02373.
- 12 TA Clermont-Ferrand, 5 avril 2024, Association Sauvegarde environnement et Association France nature environnement de Haute-Loire, n° 2202571.
- 13 C. env. art., L. 110-1 II 2°.
- 14 Commissariat général au développement durable, *Évaluation environnementale. Guide d'aide à la définition des mesures ERC*, janvier 2018, p.6
- 15 CAA Lyon, 18 octobre 2016, *Société d'économie mixte Nièvre Aménagement*, n° 14LY01848.
- 16 Avis de la mission régionale d'autorité environnementale de Provence-Alpes-Côte d'Azur sur le projet de parc solaire photovoltaïque au lieu-dit Seygne à Ongles (04), *op.cit.*, p.13.
- 17 V. Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux 2016-2021 du bassin Rhône-Méditerranée, approuvé par arrêté du préfet coordinateur de bassin du 3 décembre 2015, p.214.
- 18 Avis de la mission régionale d'autorité environnementale de Provence-Alpes-Côte d'Azur sur le projet de parc solaire photovoltaïque au lieu-dit Seygne à Ongles (04), *op.cit.*, p.13.
- 19 Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux 2016-2021 du bassin Rhône-Méditerranée, *op.cit.*, p.214.

20 V. en ce sens : TA Grenoble, 16 juill. 2015, *Union Régionale Fédération Rhône-Alpes de Protection de la Nature (UR FRAPNA) et autres*, n° 1406678. Au cas d'espèce, les mesures compensatoires proposées permettaient d'approcher la valeur guide de 200 %. Néanmoins, le tribunal prend en compte la dispersion et le morcellement des sites de compensation proposées et conclut à la violation du principe de compensation à une échelle appropriée tel que prévu par le SDAGE Rhône-Méditerranée.

21 Instruction technique DGPE/SDFCB/2017-712 du 29 août 2017 sur les règles applicables en matière de défrichement suite à la loi biodiversité, à la loi montagne II, aux ordonnances relatives à la recodification du livre I<sup>er</sup> du code de l'urbanisme, à l'autorisation environnementale, à la participation du public aux décisions ayant un impact sur l'environnement, à l'évaluation environnementale et à leurs décrets d'application, p.26.

22 C. env., art. L. 350-1B.

23 S. Jolivet, Jurisclasseur Environnement et développement durable, Synthèse - Site et Paysages, 2024, §37.

24 CAA de Douai, 7 juin 2024, n° 23DA00493.

25 V. par exemple : CE, 15 avril 2021, *Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France et autres*, n° 430497 et n° 430498 ; CAA Douai, 5 octobre 2023, *société Parc éolien du Moulin de la Tour*, n° 22DA00628 ; CAA Nantes, 12 juillet 2024, *association Pour la Préservation de l'Environnement de Longuenée-en-Anjou et autres*, n° 22NT01245 ; CAA Nantes, 15 avril 2025, *société Eoliennes du Méné Hoguené*, n° 23NT00621.

26 CAA Marseille, 18 novembre 2010, *Ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche*, n° 08MA02578 ; CAA Marseille, 19 mai 2011, *SCI Loumaphe*, n° 09MA02064.

27 CAA de Marseille, 16 juin 2020, n° 18MA05372.

## NOTE D'AVOCAT

---

# Le transport sur les lieux du juge administratif, une mesure d'instruction en demi-teinte ?

**Alix-Anne Sauret**

Avocate au barreau de Marseille

**Autres ressources du même auteur**

IDREF : <https://www.idref.fr/292031696>

**Droits d'auteur**

CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/amarsada.708

- 
- 
- 1 Si l'usage des mesures d'instruction par le juge administratif fait la part belle aux opérations d'expertise, d'autres moyens d'investigation, à l'instar du transport de la juridiction sur les lieux, restent peu usités (I). La visite des lieux par le juge administratif présente pourtant un intérêt évident pour l'appréciation de l'impact paysager, en particulier des projets d'énergie renouvelable, comme l'illustre l'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 31 décembre 2024 à propos d'une autorisation de défrichement en lien avec l'exploitation d'une centrale photovoltaïque<sup>1</sup> (II).

## **I. Le transport sur les lieux : une opportunité d'investigation entravée par des contraintes matérielles**

- 2 Pour mémoire, les dispositions de l'article R. 622-1 du Code de justice administrative offrent la possibilité à la juridiction de « décider que l'un ou plusieurs de ses membres se transporteront sur les lieux pour y faire les constatations et vérifications déterminées par sa décision ». Matériellement, la visite des lieux implique l'envoi d'une

convocation aux parties préalablement à sa tenue et aboutit à l'établissement d'un procès-verbal par la juridiction, sur lequel les parties peuvent présenter leurs observations.

- 3 Le transport sur les lieux peut être prononcé discrétionnairement par le juge administratif<sup>2</sup>, ou sollicité par les parties, à charge pour elles d'en démontrer l'utilité<sup>3</sup>. Sur ce point, et pour des raisons évidentes, la visite des lieux est le plus souvent réservée aux contentieux urbanistiques et/ou environnementaux, lesquels impliquent fréquemment une appréciation de l'impact visuel du projet.
- 4 En ce sens, l'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 31 décembre 2024 témoigne de l'intérêt qui préside à la confrontation entre les pièces du dossier soumis au service instructeur en charge de délivrer l'autorisation de défrichement et les constatations *in situ*.
- 5 Dans cette affaire, une association de protection de l'environnement contestait le jugement du tribunal administratif de Marseille rejetant notamment sa demande d'annulation d'une autorisation de défrichement délivrée par le préfet des Alpes-de-Haute-Provence pour les besoins d'un projet de centrale solaire au sol d'une superficie totale de 12,7 ha<sup>4</sup>.
- 6 Sur le fondement des constats réalisés lors de la visite des lieux, la cour censure le jugement de première instance et prononce l'annulation de l'autorisation de défrichement en retenant :
  - La qualification d'un impact fort associé au défrichement partiel de la zone humide ;
  - L'insuffisance des mesures de compensation écologique proposées par le pétitionnaire, la cour relevant notamment que les surfaces devant faire l'objet d'une compensation ne présentaient pas un état de dégradation avancé, contrairement à ce qu'avait indiqué le porteur de projet ;
  - La perception importante du projet depuis les lieux de vie et l'existence de covisibilités dirimantes avec un site classé.
- 7 Il s'agit donc d'une mesure particulièrement efficace pour relever les omissions ou imprécisions du dossier de demande d'autorisation déposé par le pétitionnaire, ce qui confirme si besoin en était encore,

la nécessité d'accorder une attention particulière au montage des dossiers.

- 8 Toutefois, aussi utile que puisse être la visite des lieux, celle-ci peine à se généraliser notamment en raison des contraintes de temps, d'organisation et de coûts associés pour la juridiction, ce qui limite considérablement la portée de ce dispositif dans la pratique.

## **II. Une mesure d'instruction particulièrement adaptée pour analyser l'impact paysager des projets d'énergie renouvelable**

- 9 Si le transport de la juridiction administrative sur les lieux présente des contraintes organisationnelles évidentes, cette mesure d'instruction apparaît néanmoins particulièrement adaptée pour apprécier l'impact, notamment paysager des projets d'énergie renouvelable.
- 10 En effet, si le phénomène de standardisation des études paysagères permet de présenter des photomontages de plus en plus réalistes de l'insertion des projets d'énergie renouvelable dans leur environnement plus ou moins proche (aire d'étude immédiate, intermédiaire et éloignée), l'exercice n'en reste moins délicat dans la mesure où l'acceptabilité de l'impact paysager d'un projet présente indéniablement une part de subjectivité.
- 11 En ce sens, l'arrêt du 31 décembre 2024 précité confirme l'intérêt d'un déplacement sur les lieux pour apprécier si le projet, par sa nature, sa configuration, et en tenant compte des mesures de réduction et de compensation proposées porte atteinte :

« au caractère et à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales lesquels participent au maintien du cadre de vie de la population <sup>5</sup> ».

- 12 Les projets éoliens apparaissent également particulièrement propices à une mise en œuvre généralisée de cette mesure d'instruction, en particulier dans les zones de densification où l'appréciation des effets

d'encerclement, et de saturation visuelle est la plus délicate compte tenu du nombre d'aérogénérateurs présents dans les aires d'étude.

- 13 Toutefois la visite des lieux ne doit pas être considérée uniquement comme un risque de censure par le porteur de projets mais également comme une opportunité de démontrer le caractère acceptable du projet et la suffisance de l'étude paysagère produite.
- 14 En effet, par deux arrêts du 18 juillet 2022, la cour administrative d'appel de Douai a, sur la base d'une visite des lieux, annulé les refus opposés aux demandes d'autorisation environnementale déposées pour l'implantation de deux parcs éoliens dans une zone présentant déjà une forte densité d'aérogénérateurs<sup>6</sup>.
- 15 En effet, la visite des lieux avait alors permis de confirmer les éléments présentés dans l'étude paysagère s'agissant de :
- La relativisation de la qualité paysagère du site d'implantation ;
  - L'absence de covisibilités dirimantes avec les éléments patrimoniaux protégés ;
  - La faible visibilité des projets depuis les centres-bourgs et lieux d'habitation ;
  - L'absence d'effet d'encerclement et de saturation visuelle en dépit du nombre important d'aérogénérateurs présents dans le périmètre étudié ;
  - La contribution marginale des projets à l'étalement de l'angle visuel d'occupation par l'éolien.
- 16 Dans un contexte d'accélération des objectifs de production d'énergie d'origine renouvelable et de multiplication des projets, le transport de la juridiction sur les lieux, s'il n'a pas vocation à pallier les insuffisances des dossiers déposés par les pétitionnaires, peut donc s'avérer particulièrement efficace pour apprécier l'impact paysager des projets.

## NOTES

---

1 CAA Marseille, 31 décembre 2024, n° [23MA00876](#)

- 2 CAA Marseille, 10 novembre 2015, n° 14MA04161 ; CAA Marseille, 3 novembre 2015, n° 14MA01525
- 3 CAA Marseille, 12 mai 2011, n° 08MA02795
- 4 TA Marseille, 2 février 2023, n° 2005223
- 5 CAA Marseille, 31 décembre 2024, n° 23MA00876 précité
- 6 CAA Douai, 18 juillet 2022, n<sup>os</sup> 21DA00631 et 21DA00632

## INDEX

---

### **Mots-clés**

autorisation de défrichement, visite des lieux, légalité de l'autorisation

### **Rubriques**

Police et sanction administratives

# La délicate exécution d'une décision de justice enjoignant l'aménagement d'aires d'accueil et de grand passage des gens du voyage

## DÉCISION DE JUSTICE

---

CAA Marseille, 4e chambre - N° 24MA00189 - 17 décembre 2024

---

## TEXTES

---

Résumé

Conclusions du rapporteur public ( Claire Balaesque)

## RÉSUMÉ

---

**Droits d'auteur**

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 Dans cette affaire relative à l'aménagement d'aires d'accueil et de grand passage, la cour a constaté l'inexécution complète de son arrêt du 30 septembre 2019 qui avait ordonné à la communauté urbaine Marseille Provence Métropole, à laquelle s'est substituée la métropole Aix-Marseille-Provence, notamment de mettre à disposition des gens du voyage une aire d'accueil à Marseille et une aire de grand passage dans l'arrondissement de Marseille, dans un délai de deux ans suivant sa notification. Ces mesures devaient être prises en application du schéma départemental d'accueil des gens du voyage publié le 10 janvier 2012 sur le territoire des communes de Marseille et de Gémenos. Pour faire assurer l'exécution de ces mesures, la cour a ordonné une astreinte et fixé un calendrier d'exécution composé de trois phases successives, en fonction desquelles progresse le taux de l'astreinte. Celui-ci a été fixé d'abord à 500 euros par jour de retard à compter de la notification de l'arrêt tant que la métropole ne justifierait pas avoir, dans un délai de trois mois suivant cette

notification, acquis la maîtrise foncière des deux tènements susceptibles de recevoir l'aire permanente d'accueil et l'aire de grand passage respectivement à Marseille et dans l'arrondissement de Marseille. Ce taux s'élèvera ensuite à 1 000 euros par jour de retard si, dans un délai de trois mois suivant l'expiration du précédent délai, la métropole ne justifie pas avoir engagé les travaux d'aménagement correspondants. Ce taux d'astreinte sera de 1 500 euros par jour de retard si, dans un délai de trois mois suivant l'expiration du délai qui précède, la métropole n'a pas mis en service l'aire d'accueil et l'aire de grand passage.

- 2 Il est à noter que le préfet des Bouches-du-Rhône a été mis dans la cause et a reçu notification de l'arrêt, compte tenu des prérogatives dont il dispose sur le fondement de l'article 3 de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, dans sa rédaction issue de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, en cas de carence des communes et des établissements publics de coopération intercommunale dans l'exécution des prescriptions des schémas départementaux d'accueil et d'habitat des gens du voyage.

## CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

---

**Claire Balaesque**

Rapporteure publique

### **Autres ressources du même auteur**

IDREF : <https://www.idref.fr/282568646>

### **Droits d'auteur**

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

**DOI : 10.35562/amarsada.664**

---

---

- 1 Le 29 juillet 2015, l'association La vie du voyage a demandé à la communauté urbaine Marseille Provence de mettre à la disposition des gens du voyage les aires prescrites au schéma départemental d'accueil des gens du voyage des Bouches-du-Rhône adopté le 1<sup>er</sup> mars 2002, révisé en 2011 et publié au recueil des actes administratifs le 10 janvier 2012.
- 2 Par un jugement du 3 octobre 2017, le tribunal administratif de Marseille a rejeté le recours de cette association tendant à l'annulation du refus tacite de faire droit à sa demande.
- 3 Mais par un arrêt du 30 septembre 2019, votre cour a annulé cette décision tacite de rejet en tant qu'elle refuse de mettre à disposition des gens du voyage les aires prévues par le schéma départemental d'accueil des gens du voyage publié le 10 janvier 2012 sur le territoire des communes de Marseille et de Gémenos, ainsi que ce jugement en ce qu'il a de contraire à cette annulation, et a enjoint à la métropole Aix-Marseille-Provence, substituée à la communauté urbaine, de mettre à disposition des gens du voyage, dans un délai de deux ans, les deux aires prévues sur les territoires de Marseille et de Gémenos ainsi que l'aire de grand passage prévue sur le territoire de Marseille par le schéma départemental d'accueil des gens du voyage publié le 10 janvier 2012, la métropole devant en outre transmettre à la cour, dans un délai de six mois, les éléments justifiant des diligences accomplies pour mettre en œuvre cette mise à disposition.

4 L'association La vie du voyage vous demande de faire assurer l'exécution de cet arrêt en prononçant une astreinte à l'encontre de la métropole Aix-Marseille-Provence.

5 Rappelons d'abord que le juge de l'exécution, saisi sur le fondement de l'article L. 911-4 du Code de justice administrative (CJA), n'a pas le pouvoir de remettre en cause les mesures décidées par le dispositif de la décision juridictionnelle dont l'exécution lui est demandée<sup>1</sup>.

6 Le Conseil d'État a précisé à cet égard que :

« si le juge de l'exécution saisi, sur le fondement des dispositions de l'article L. 911-4 du CJA, d'une demande d'exécution d'une décision juridictionnelle comportant déjà des mesures d'exécution édictées sur le fondement de l'article L. 911-1 peut préciser la portée de ces mesures dans l'hypothèse où elles seraient entachées d'une obscurité ou d'une ambiguïté, éventuellement les compléter, notamment en fixant un délai d'exécution et en assortissant ces mesures d'une astreinte, il ne saurait en revanche les remettre en cause »<sup>2</sup>.

7 Ainsi, le contenu d'une injonction a priori devenue définitive ne peut être utilement contesté devant le juge de l'exécution saisi en exécution de l'article L. 911-4 du CJA<sup>3</sup>.

8 Ces précisions ne sont pas inutiles, compte-tenu de l'argumentation en défense de la métropole, qui tend à remettre en cause la pertinence des mesures prescrites par votre arrêt du 30 septembre 2019 ainsi que celle des prescriptions de l'actuel schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage, lesquelles ne sont toutefois pas en cause ici, votre arrêt précisant que doivent être mises à disposition des gens du voyage « les deux aires prévues sur les territoires de Marseille et de Gémenos ainsi que l'aire de grand passage prévue sur le territoire de Marseille par le schéma départemental d'accueil des gens du voyage publié le 10 janvier 2012 ».

9 Alors, où en est-on exactement de la réalisation de ces aires, sans même parler de leur mise à disposition des gens du voyage ? À peu près nulle part, au vu des dernières écritures de la métropole, qui indiquent que les terrains destinés à accueillir ces aires n'ont toujours pas été identifiés.

- 10 Pour tenter de justifier ce défaut patent d'exécution, la métropole avance plusieurs types d'arguments, dont aucun ne paraît convaincant.
- 11 Le premier type d'argument est relatif aux délais engendrés par les périodes de confinement de 2020 et de 2021, d'une part, et par la restructuration de la métropole induite par la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et à la simplification de l'action publique locale, d'autre part.
- 12 Le rapport entre cette restructuration et le défaut complet d'exécution de votre arrêt, qui prescrivait, je le rappelle, la mise à disposition des aires concernées dans un délai de deux ans, soit avant octobre 2021, n'est pas totalement évident.
- 13 Nous sommes en tout état de cause en décembre 2024. Or les services de la métropole n'ont pas subi 5 ans de mise à l'arrêt du fait de la covid ou des modifications de compétence décidées par le législateur.
- 14 Vous pourrez ainsi écarter cette première série d'arguments.
- 15 Le second type d'arguments avancés par la métropole tient à la modification du schéma départemental, dont le projet a été notifié à la métropole pour avis le 1<sup>er</sup> juillet 2022, amendé une première fois le 16 novembre 2022 et finalement modifié de nouveau et approuvé par le préfet le 24 avril 2023.
- 16 Mais nous l'avons dit, puisque votre arrêt prescrit la mise à disposition des aires prévues par le schéma adopté en 2012, cette argumentation n'est pas pertinente, ce d'autant moins que la dernière version du schéma départemental ne rend pas du tout impossible l'exécution de cet arrêt.
- 17 À cet égard, la décision CE, 23 mars 2015, M<sup>me</sup> Veysset, n° 366813, au Recueil rappelle que la personne publique à l'égard de laquelle une injonction définitive a été prononcée ne peut remettre en cause le bien-fondé de cette mesure, pas plus que ne le peut le juge de l'exécution, auquel il appartient seulement :

« d'apprécier l'opportunité de compléter les mesures déjà prescrites ou qu'il prescrit lui-même par la fixation d'un délai d'exécution et le prononcé d'une astreinte suivi, le cas échéant, de la liquidation de

celle-ci, en tenant compte tant des circonstances de droit et de fait existant à la date de sa décision que des diligences déjà accomplies par les parties tenues de procéder à l'exécution de la chose jugée ainsi que de celles qui sont encore susceptibles de l'être ».

- 18 En l'espèce, puisqu'il est constant qu'aucune des aires d'accueil ou de grand passage, dont l'aménagement a été prescrit par l'arrêt de la cour du 30 septembre 2019 dans un délai de deux ans suivant sa notification, n'a été réalisée par la métropole et que les terrains pour ce faire n'ont même pas encore été identifiés à ce jour, l'opportunité de compléter les mesures déjà prescrites par l'arrêt du 30 septembre 2019 à la fois en fixant un nouveau délai d'exécution et en prononçant une astreinte me semble avérée.
- 19 Vous pourrez toutefois tenir compte, au titre des circonstances de fait existant à la date de votre décision, du dernier état des écritures de l'association La vie du voyage, qui ne sollicite plus que la réalisation de l'aire d'accueil et de l'aire de grand passage respectivement à Marseille et dans l'arrondissement de Marseille et le prononcé d'une astreinte à cet effet.
- 20 En ce qui concerne la fixation du nouveau délai d'exécution sous astreinte, vous pourrez vous inspirer des délais et de la procédure prévue par l'article 3 de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, dans sa rédaction issue de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, dans l'hypothèse où un établissement public de coopération intercommunale ne remplit pas ses obligations de mise en œuvre du schéma départemental dans le délai de deux ans fixé par l'article 2 de cette loi du 5 juillet 2000.
- 21 En l'absence de toute manifestation de volonté de se conformer à ces obligations – volonté qui doit être manifestée *a minima* par la localisation de l'opération de réalisation ou de réhabilitation d'une aire – le préfet met en demeure l'établissement public de prendre les mesures nécessaires selon un calendrier déterminé : c'est peu ou prou ce qu'a fait votre précédent arrêt.
- 22 Si dans le délai prévu par ce calendrier, les mesures n'ont pas été prises, le préfet peut ordonner la consignation des sommes correspondant aux dépenses nécessaires. À l'expiration d'un délai de

six mois après cette consignation, le préfet peut de nouveau mettre en demeure l'établissement public et fixer un nouveau calendrier : si ce dernier n'est toujours pas respecté, l'État peut alors prendre lui-même les mesures nécessaires, c'est-à-dire acquérir les terrains et réaliser les travaux d'aménagement puis gérer les aires au nom de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

- 23 Je vous propose d'adopter cette logique graduée et je vous invite par conséquent à enjoindre à la métropole d'identifier, dans un délai de trois mois, les deux tènements susceptibles recevoir l'aire d'accueil et l'aire de grand passage respectivement à Marseille et dans l'arrondissement de Marseille, sous astreinte de 300 euros par jour de retard, de débiter les travaux d'aménagement correspondants dans un délai de six mois, sous astreinte de 600 euros par jour de retard et de justifier de l'achèvement de ces travaux dans un délai de neuf mois, sous astreinte de 900 euros par jour de retard.
- 24 Vous pourrez également mettre à la charge de la métropole une somme de 2 000 euros à verser à l'association appelante au titre de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative.
- 25 Tel est le sens de mes conclusions.

## NOTES

---

- 1 cf. CE, 3 mai 2004, Magnat, n° 250730, aux T.
- 2 CE, 29 juin 2011, SCI La Lauzière, n°s 327080, 327256, 327332, au Recueil.
- 3 voyez CE, Commune de Rodilhan, 6 mars 2015, n° 377573.

## INDEX

---

### Mots-clés

schéma départemental d'accueil des gens du voyage, méconnaissance, exécution d'une injonction contentieuse, calendrier d'exécution

### Rubriques

Procédure

# Conditions de l'homologation d'une transaction concrétisant un accord de médiation

## DÉCISION DE JUSTICE

---

CAA Marseille, 5e chambre – N° 24MA00434 – 08 novembre 2024

## RÉSUMÉ

---

### Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 Lorsque le juge est saisi d'une demande d'homologation d'un accord de médiation, conclu à l'issue d'un processus de médiation à l'initiative des parties ou du juge, il lui appartient d'appliquer les dispositions du code de justice administrative (CJA) propres à ce type d'accord en s'assurant de l'accord de volonté des parties, de ce que celles-ci n'ont pas porté atteinte à des droits dont elles n'auraient pas eu la libre disposition et de ce que l'accord ne contrevient pas à l'ordre public ni n'accorde de libéralité. Les dispositions de l'article L. 213-1 du CJA n'imposent pas aux parties de conclure une médiation par une transaction au sens de l'article 2044 du code civil. Toutefois, lorsqu'il est saisi d'une demande d'homologation d'une transaction concrétisant un accord de médiation, le juge doit encore examiner si celle-ci répond aux exigences fixées pour les transactions par le code civil et par le code des relations entre le public et l'administration. En revanche, dès lors que la demande d'homologation porte sur un accord conclu à l'issue d'un processus de médiation, il n'y a pas lieu de subordonner la recevabilité de la demande d'homologation aux conditions de recevabilité applicables aux transactions n'ayant pas été conclues à l'issue d'une médiation engagée conformément à l'article L. 213-1 du CJA.

## INDEX

---

### **Mots-clés**

médiation, transaction, homologation

### **Rubriques**

Procédure

# Le maire doit transmettre au préfet de région le recours préalable contre l'avis de l'architecte des Bâtiments de France, et saisir le médiateur conformément à la demande du pétitionnaire

## DÉCISION DE JUSTICE

---

CAA Marseille, 1re chambre - N° 24MA00340 - 12 décembre 2024

## RÉSUMÉ

---

### Droits d'auteur

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 Statuant sur l'appel du pétitionnaire contre un jugement rejetant sa demande d'annulation d'un refus de permis de construire portant sur un immeuble situé dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable, la cour censure le tribunal ayant estimé cette demande irrecevable au motif que le recours administratif préalable obligatoire prévu par les dispositions de l'article R. 424-14 du code de l'urbanisme n'a pas été adressé au préfet de région dès lors que le maire avait l'obligation de lui transmettre ce recours.
- 2 Évoquant l'affaire, la cour juge que l'absence de saisine du médiateur prévue par ces dispositions et celles du III de l'article L. 632-2 du code du patrimoine en dépit de la demande du pétitionnaire qui conteste l'avis défavorable de l'architecte des bâtiments de France devant le préfet de région prive celui-ci d'une garantie et est susceptible d'avoir une influence sur le sens de l'avis du préfet. Elle annule en conséquence le refus de permis de construire.

## INDEX

---

**Mots-clés**

architecte des Bâtiments de France, recours préalable obligatoire devant le préfet de région, obligation de transmission par l'autorité saisie à tort, demande de médiation

**Rubriques**

Urbanisme

# Sur le degré d'« impérativité » d'orientations d'aménagement et de programmation multisites d'un plan local d'urbanisme intercommunal

## DÉCISION DE JUSTICE

---

CAA Marseille, 1re chambre - N° 24MA01601 - 03 avril 2025

## TEXTES

---

Résumé

Conclusions du rapporteur public ( Marc-Antoine Quenette)

## RÉSUMÉ

---

**Droits d'auteur**

CC BY-NC-SA 4.0

- 1 La cour était saisie d'une demande d'annulation de la délibération ayant approuvé le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) Marseille Provence, notamment sur le moyen tiré de ce que le PLUi comprendrait une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) multisites, intitulée « qualité d'aménagement et formes urbaines » (QAFU) qui comporterait des dispositions précises et impératives venant compléter le règlement, en méconnaissance des articles L. 151-7 et L. 151-8 du code de l'urbanisme.
- 2 Elle écarte le moyen en jugeant que s'il ressort des termes du règlement que les articles du règlement des zones concernées par l'OAP QAFU renvoient aux orientations de cette OAP, ces renvois sont, pour chaque article, encadrés par le rappel dans un cartouche liminaire indiquant que « les autorisations qui doivent être conformes au règlement [...] doivent aussi être compatibles avec les prescriptions de l'OAP « qualité d'aménagement et des formes urbaines ». Aussi, chaque orientation de l'OAP rappelle également les articles du règlement auxquelles elles se rattachent, illustrant ainsi le

rapport de conformité qu'elles entretiennent avec le règlement. Si certaines orientations de l'OAP sont rédigées avec une précision notable, notamment en comportant des éléments quantitatifs relatifs à la volumétrie et à l'implantation des constructions à édifier, ainsi qu'à leur qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère, ces précisions permettent d'expliquer de manière qualitative et quantitative les intentions des auteurs du PLUi. Leur seule méconnaissance n'est pas de nature à justifier un refus d'autorisation d'urbanisme ou à entacher d'illégalité une telle autorisation, dès lors que ces orientations, qui demeurent conformes au règlement, ne sont opposables que dans un rapport de compatibilité aux autorisations d'urbanisme.

## CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR PUBLIC

---

**Marc-Antoine Quenette**

Rapporteur public

### **Autres ressources du même auteur**

IDREF : <https://www.idref.fr/282569235>

### **Droits d'auteur**

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

**DOI : 10.35562/amarsada.690**

---

---

- 1 M<sup>me</sup> A est propriétaire de plusieurs parcelles sur les communes de Marignane et Gignac-la-Nerthe, classées par le nouveau plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) en zone AU1, ce qu'elle contesté. Elle a ainsi demandé au tribunal administratif de Marseille d'annuler la délibération datée du 19 décembre 2019 par laquelle le conseil de la métropole Aix-Marseille-Provence (MAMP) a approuvé son nouveau plan local d'urbanisme intercommunal du territoire Marseille Provence.
- 2 Le tribunal administratif de Marseille a annulé la délibération du 19 décembre 2019 en tant qu'elle prévoit la règle alternative à l'article 12 c du règlement des différentes zones et la seconde règle alternative à l'article 12 d du règlement des différentes zones.
- 3 M<sup>me</sup> A relève appel du jugement du tribunal administratif de Marseille en tant qu'il n'a pas fait droit à ses autres conclusions tendant à l'annulation du PLU.
- 4 Par un appel incident, la MAMP demande d'annuler l'article 1<sup>er</sup> du jugement en tant qu'il a annulé la délibération du 19 décembre 2019 en tant qu'elle prévoit la règle alternative à l'article 12 c du règlement des différentes zones, que nous vous proposons de ne pas considérer comme un litige distinct et d'admettre ainsi la recevabilité, les règles résiduelles de l'article 12 étant contestées devant vous par la voie de l'appel<sup>1</sup>.

5 L'intervention volontaire de la commune de Cassis doit être acceptée.

6 En premier lieu, M<sup>me</sup> A soutient que le porté à la connaissance du public de l'avis d'enquête publique, en application des dispositions de l'article R. 123-11 du Code de l'environnement, serait illégale en ce qu'il n'aurait pas porté la mention de la durée de mise à la disposition du public des conclusions du commissaire enquêteur post enquête, mention prévue par les dispositions de l'article R. 123-9 du code de l'environnement.

7 Mais cette illégalité présumée est inopérante pour contester la légalité du PLUI, faute d'avoir été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête ou n'avoir permis une bonne information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération<sup>2</sup>.

8 Sur ce dernier point, il a par exemple été jugé que le fait de ne pas indiquer, contrairement à ce que prévoit l'article R. 123-9 qu'il y ait une étude d'impact dans l'avis d'enquête publique, n'était pas de nature à entacher d'illégalité le projet soumis à enquête publique<sup>3</sup>.

9 À cette occasion, le rapporteur public X. Domino rappelait que :

« Les dispositions du code de l'environnement organisant l'enquête publique ont essentiellement pour but d'assurer que le public soit informé de l'objet de l'enquête, des conditions de temps et de lieu où il peut consulter le dossier d'enquête, du nom du commissaire enquêteur, des lieux et horaires où l'on peut rencontrer le commissaire enquêteur ».

10 Si la possibilité de prendre connaissance *a posteriori* des conclusions de l'enquêteur nous parait relevé de l'information utile pour le public, même si cette assertion peut être discutée, le délai de prise de connaissance nous parait plus secondaire dès lors qu'il est nécessairement long (un an en application du L. 123-21 du Code de l'environnement) et qu'il n'est pas attendu d'action à court terme du public.

11 Vous jugerez donc que le défaut d'information, outre qu'il est évidemment sans influence sur le résultat de l'enquête, n'a pas nui à l'information du public.

- 12 M<sup>me</sup> A soutient alors que le délai d'un an de publication est trop court, surtout au regard de la crise covid, mais il s'agit d'un délai légal.
- 13 M<sup>me</sup> A soutient enfin que la MAMP n'établissait pas avoir laissé les conclusions de l'enquête publique informatiquement à disposition pendant un an, mais en tout état de cause, il ne l'établit pas.
- 14 Plus généralement, nous ne sommes pas loin de penser le moyen inopérant dans toutes ses branches, puisqu'en réalité, l'entrave à la consultation a posteriori du rapport d'enquête publique par le public est sans aucune influence sur l'approbation du PLU et le défaut d'information du public peut nuire éventuellement à son droit au recours et engager la responsabilité de la commune, mais pas vraiment au processus d'adoption de ce dernier<sup>4</sup>.
- 15 Le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions des articles L. 123-9, L. 123-11 sera écarté en toute ses branches.
- 16 En deuxième lieu, M<sup>me</sup> A soutient que l'enquête publique aurait été inutile, la MAMP n'ayant pas eu l'intention de prendre en compte les éléments remontés à la commission d'enquête qui aurait nécessité de consulter à nouveau des organismes ainsi qu'elle l'indiquait dans son PV de synthèse, elle n'apporte en tout état de cause aucun élément à l'appui de cette allégation.
- 17 En tout état de cause, ainsi que l'a jugé le CE<sup>5</sup>, les auteurs d'un PLU ne sont pas liés par l'avis du commissaire-enquêteur rendu à l'issue de l'enquête publique. Dès lors, le moyen tiré de ce que n'aurait pas été suivi l'avis du commissaire-enquêteur, doit être écarté.
- 18 En troisième lieu, M<sup>me</sup> A soutient que le PLUI compte nombre de règles alternatives qui ne seraient pas suffisamment encadrées :
- L'article 6 relatif à l'implantation des constructions par rapport aux voies et emprises publiques ;
  - L'article 12 relatif à la desserte et aux accès ;
  - L'article UA4 du règlement du PLUi relatif à l'emprise des constructions ;
  - L'article 7 relatif à l'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives en zone UA et UB ;

- 19 Vous le savez le Conseil d'État a précisé que ces exceptions, prévues par les dispositions de l'article R. 151-13 du code de l'urbanisme, devaient être suffisamment encadrées et qu'il ne devait pas s'agir de dérogations illégales aux règles d'implantation<sup>6</sup>. Dans ses conclusions sous cet arrêt Claire Landais explique bien qu'il s'agit de dispositions :

« dont l'objet n'est pas de permettre illégalement à l'autorité compétente d'accorder des dérogations individuelles aux règles générales mais de déterminer tout à fait légalement, à côté de la règle de principe, une ou plusieurs règles d'exception que l'autorité administrative sera tenue d'appliquer si les conditions d'application en sont remplies (Voyez Section, 4 octobre 1974, ministre de l'Équipement c/ Consorts B, au recueil p. 467). ».

- 20 Dès lors que l'objectif de l'exception est d'accorder une certaine souplesse au PLU « à des cas particuliers difficiles à identifier a priori avec précision mais pour lesquels la règle principale risque de ne pas être adaptée », Claire Landais invitait, au regard de la jurisprudence, à ne pas être trop exigeant sur la précision de la règle alternative que dans le cas où l'exception accordée s'éloigne significativement de la règle principale. « Pour le dire autrement, lorsque le manque de précision d'une règle alternative prévue par un POS ou un PLU pourrait vous faire hésiter à y voir une dérogation illégale déguisée, vous acceptez de ne pas y déceler cette illégalité si cette règle alternative ne s'éloigne que peu de la règle principale ». Il y a une balance à opérer entre le champ d'application et le contenu de la règle alternative.
- 21 En réalité, l'exigence en termes de précision de la norme n'est pas aussi forte pour les règles exceptionnelles que pour les règles principales. Il ne s'agirait pas alors de règles alternatives mais de règles principales.
- 22 C'est pourquoi le Conseil d'État a admis, dans la décision précitée, une règle alternative ou « d'exception » en matière de prospect fixée pour préserver « l'harmonie urbaine avec les constructions voisines et l'amélioration des constructions existantes », sachant que l'amélioration des constructions existantes étaient assez précisément défini dans l'annexe du PLU<sup>7</sup>.

- 23 Tout d'abord, M<sup>me</sup> A considère que les règles d'exception fixées par les articles 6 délimitant les distances minimales d'implantation par rapport à l'espace public ne sont pas suffisamment claires ou trop larges.
- 24 Notamment, elle pointe une dérogation à la règle des 4 mètres posée à l'article 6 pour « préserver ou mettre en valeur un élément participant à la qualité paysagère ou écologique des voies ou emprises publiques ». Il s'agit évidemment d'un élément végétal remarquable qu'il convient de protéger, et l'importance de la dérogation à la règle est défini par cet élément.
- 25 Elle pointe ensuite dans le même article 6 l'imprécision des « difficultés techniques importantes », pour l'implantation des annexes de stationnement. Mais vous constaterez que le champ d'application de l'exception est limité à l'annexe de stationnement, ce qui rend la règle précise et limitée tandis que la notion de difficultés technique est éclairée par l'exemple de la topographie.
- 26 Vous validerez par adoption de motif le rejet du moyen.
- 27 Ensuite, M<sup>me</sup> A considère comme le tribunal, ce que conteste la commune, que les exceptions aux règles d'accès ne sont là encore pas assez précises. Elles ont été annulées, à notre avis à tort, par le tribunal.
- 28 La règle principale prévoyait que « Les accès sont interdits sur les autoroutes ainsi que sur les “voies majeures” qui sont identifiées sur le règlement graphique ». Elle ajoutait une règle alternative en cas desserte insatisfaisante par une voie, l'accès par une voie majeure pouvait être autorisée.
- 29 Nous ne voyons pas la confusion entre desserte et accès qu'identifiait le tribunal, l'accès étant la jonction entre le terrain privé ou la voie d'accès et la voie de desserte. La règle nous paraissait suffisamment précise et explicite. Notons qu'elle a été remplacée dans le PLU par la règle suivante qui nous semble être équivalente : « Les accès sont interdits sur les autoroutes ainsi que sur les “voies majeures” qui sont identifiées sur le règlement graphique, sauf en cas d'impossibilité technique justifiée et sous réserve de l'accord du gestionnaire de la voie ». Vous noterez que l'accord est de toute manière un préalable, et si le gestionnaire de voirie n'accorde pas d'accès, la demande de

permis, sauf erreur manifeste du gestionnaire, est refusée. Vous pourrez annuler le jugement sur ce point si vous jugiez l'appel incident recevable comme nous le pensons.

- 30 De même, nous peinons à voir pourquoi les règles sur le nombre d'accès aux voies a été censuré par le tribunal. La règle principale prévoit que « Le nombre d'accès est limité à un seul par emprise publique ou voie. Dans la mesure du possible, les accès sont mutualisés, notamment dans les opérations d'ensemble. » Une première exception est prévue « pour les terrains bordés d'une seule emprise publique ou voie, deux accès peuvent être admis à condition de justifier de leur nécessité ». Une seconde exception, censurée par le TA, prévoyait d'augmenter le nombre d'accès pour « assurer une desserte des constructions et installation de façon satisfaisante », ce qui ne s'applique évidemment qu'à des grands ensembles. Nous peinons à voir l'intérêt d'une telle censure, hormis de créer une règle inutilement contraignante alors que d'évidence, un projet aurait une taille si importante que deux accès ne suffiraient pas à assurer la desserte. Vous pourrez également annuler le jugement sur ce point si vous jugiez l'appel incident recevable.
- 31 S'agissant des règles de profondeur d'implantation dans le terrain, une exception faisant passer pour les habitations la règle de 14 mètres à 25 mètres est possible, sur une longueur limitée, « pour assurer l'articulation avec une construction voisine ou pour préserver un élément paysager ». L'exception est bien limitée dans sa portée et de son champ d'application par l'objectif fixé. L'imprécision est fixée justement pour laisser une appréciation à l'exception au regard du contexte. Les dépassements de profondeurs des deux autres règles alternatives sont définis par un objectif de stationnement, qui est donc précis.
- 32 Les critiques des articles 7 sur les limites latérales rejoignent les critiques de l'article 6 et seront également écartées.
- 33 Plus généralement, l'appelante critique que les règles alternatives n'ont pas de précisions suffisantes. Si tel n'était pas le cas, il ne s'agirait pas règles alternatives.
- 34 Il n'y avait donc pas lieu d'annuler partiellement le PLUI, ni, a fortiori, complètement le PLUI.

- 35 En quatrième lieu, à l'inverse des règles alternatives que l'appelant considèrerait insuffisamment précis et prescriptif, M<sup>me</sup> A considère les règles de l'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) Qualité d'aménagement et forme urbaine dite QAFU trop précises et prescriptives, alors qu'il est constant qu'une OAP n'entretient qu'un rapport de compatibilité avec les projets et non de conformité à l'instar d'un règlement de PLU.
- 36 À ce titre, l'introduction de l'OAP QAFU assène quelques contrevérités en indiquant que « les OAP peuvent se substituer au règlement », ce qui n'est évidemment pas le cas.
- 37 Elle est trompeuse lorsqu'elle indique que « cette OAP énonce des prescriptions et recommandations indissociables et complémentaires du règlement », laissant penser que les prescriptions s'imposent dans un rapport de conformité aux projets.
- 38 Mais l'introduction corrige immédiatement en indiquant que « Le règlement s'impose au pétitionnaire selon un principe de conformité. À *contrario* de l'OAP, opposable aux autorisations du droits des sols selon un principe de compatibilité ».
- 39 Elle précise alors :
- « Ce faisant, le principe de compatibilité qui régit l'application des OAP offre une souplesse très précieuse qui peut bénéficier aux collectivités comme aux porteurs de projet. En d'autres termes, si un projet répond à l'esprit des dispositions énoncées dans l'OAP, sans pour autant les respecter au mètre près, il pourra être accepté par la collectivité. Le règlement n'offre pas cette possibilité, d'où la plus-value des OAP ».
- 40 Ainsi, l'introduction de l'OAP Qafu rappelle que les règles édictées sous forme de « prescription » ne sont pas impératives mais qu'il faut en respecter l'esprit.
- 41 En réalité, une OAP doit être suffisamment ferme dans les principes énoncés, sous peine de ne servir à rien en ne faisant pas grief : c'est ce que rappelle la décision Saucie<sup>8</sup>.
- 42 Mais elle est souple dans les modalités, puisque qu'elles s'imposent dans un rapport de compatibilité aux autorisations de construire en

application des dispositions L. 151-6 et s. et R. 151-6 et s. du code l'urbanisme.

- 43 Par suite, il importe peu, contrairement à ce que prétend M<sup>me</sup> A que l'OAP QAFU prévoit ce qu'elle appelle improprement des « prescriptions » et, tout aussi improprement, des « recommandations ». En réalité, elle fixe uniquement des orientations. L'application souple de ces orientations ne seront opposables que dans rapport un peu lâche de comptabilité, avec une marge d'appréciation de l'autorité délivrant l'autorisation d'urbanisme, quand bien même elles auraient été fixées sous une forme quantitative<sup>9</sup>.
- 44 Le moyen de ce que l'OAP serait trop prescriptive ou précise, doit être écarté.
- 45 En cinquième lieu, M<sup>me</sup> A soutient que le rapport de présentation serait incomplet en ce qu'il ne justifierait pas de la nécessité d'une étude hydraulique en zone AU1 avant ouverture à l'urbanisation. Mais il ne nous semble pas qu'il y puisse être retenu une insuffisance du rapport à prévoir que l'ouverture à l'urbanisation d'une zone AU « stricte » traversée par un ou plusieurs cours d'eau pérennes ou non est subordonnée au développement de la connaissance du risque d'inondation alors même qu'aucun risque n'ait été formellement identifié préalablement. La seule présence du cours d'eau dans une zone qui n'a pas été ouvert à l'urbanisation peut justifier cette précaution. Ce moyen sera écarté.
- 46 M<sup>me</sup> A soutient, au regard du moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation du classement de ses parcelles en zone AU1 stricte, que son terrain, constitué de plusieurs hectares, abrite déjà plusieurs constructions. Anciennement classées en zone NAD1 (ouverture à l'urbanisation), ses parcelles sont en continuité de l'urbanisation à l'est et à l'ouest, ce qui suppose la présence des équipements nécessaires en périphérie immédiate. Enfin elle se prévaut de ce que le rapport de présentation ne justifie pas la conservation de la réserve foncière du Toès.
- 47 Or, vous constaterez que le Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD) identifie spécifiquement ce vaste secteur non urbanisé, séparé des secteurs urbanisés par la D 484,

comme un secteur d'urbanisation future dans la carte déclinant ses objectifs. Le PADD de Marignane précise, sous l'objectif d'un urbanisme raisonné et durable, que ce secteur « bénéficie d'un foncier disponible mais devra faire l'objet d'un développement de son réseau de voirie pour compléter une trame urbaine en partie constitué ». Il ajoute que « Marignane mobilise avec prudence ses capacités existantes en extension pour le développement résidentiel, selon les principes notamment de Conserver la réserve foncière du Toès pour une ouverture à l'urbanisation à long terme, conditionnée au raccordement à tous les équipements et réseaux ».

48 S'il est vrai qu'une partie de la trame viaire peut être regardée comme partiellement existante en périphérie sud et ouest du secteur, elle est insuffisante au regard de la taille du secteur et doit être complétée ainsi que le souligne le PADD. Par ailleurs, vous ne disposez pas d'information sur les réseaux, qui ne peuvent être supposés suffisant aux deux seuls motifs que le secteur aurait été par le passé ouvert à l'urbanisation et qu'il serait en continuité, ce qui est discutable, de secteurs déjà urbanisés.

49 Il nous semble que la requérante échoue à démontrer l'erreur manifeste d'appréciation en ce que le secteur soit classé en ouverture stricte à l'urbanisation, subordonné à des renforcements de réseaux.

50 Par ces motifs, nous concluons :

L'intervention volontaire de la commune de Cassis est acceptée.  
Annulation du jugement en tant qu'il annule les règles alternatives 12.  
Rejet de la requête. 2 000 euros de frais irrépétibles seront mis à la charge de la requérante au profit de la métropole.

## NOTES

---

1 voir en ce sens CE du 4 février 1983 M<sup>me</sup> B

2 CE, 3 juin 2013, commune de Noisy-le-Grand, n° 345174, B

3 CE 27 février 2015 ministre de l'Intérieur et communauté urbaine de Lyon 382502 382629 382630 382631 en B

4 14MA00299 Bouygues immobilier du 4 février 2016

5 CE, 17 mars 1997, n° 167665, inédit

6 CE 30 septembre 2011 n° 339619 commune de Saint-Maur-des-Fossés classée en A sur ce point

7 CE 30 septembre 2011 commune de Saint-Maur-des-Fossés n° 339619 en A

8 CE du 8 novembre 2017 M. et Mme C n° 402511

9 CE, 12 décembre 2012, Société D, req. n° 353496, mentionné aux tables du recueil Lebon sur ce point pour un schéma de cohérence territoriale SCOT

## INDEX

---

### **Mots-clés**

plan local d'urbanisme, orientations d'aménagement et de programmation, caractère impératif, légalité

### **Rubriques**

Urbanisme