

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE LILLE**

**N° 1910125**

---

COMMUNE DE BETHUNE

---

M. Guillaume Caustier  
Rapporteur

---

Mme Sylvie Stefanczyk  
Rapporteuse publique

---

Audience du 24 juin 2022  
Décision du 15 juillet 2022

---

39-04-01  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Lille

(8<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 28 novembre 2019 et les 12 février et 16 avril 2021, la commune de Béthune, représentée par Me Sabattier, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler l'ensemble contractuel qu'elle a conclu avec la société Q-Park France le 5 mars 2005 afin de lui déléguer la gestion du stationnement public de la ville, constitué d'un contrat commun, d'un contrat de délégation du service public de stationnement sur voirie, d'un contrat de concession pour la construction et l'exploitation du parc public de stationnement souterrain « Grand'Place » et d'un contrat d'affermage pour la rénovation et l'exploitation du parc public de stationnement souterrain « Georges Clémenceau » ;

2°) de mettre à la charge de la société Q-Park France une somme de 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa requête est recevable dès lors que le conseil municipal a délégué au maire son pouvoir pour intenter les actions en justice au nom de la commune ;
- le rapport du cabinet Gaudino, qui n'a pas été réalisé dans le cadre d'une expertise judiciaire, ne doit pas être écarté des débats ; les conclusions présentées en ce sens sont irrecevables et mal fondées ;

- l'ensemble contractuel la liant à la société Q-Park France est nul en raison, d'une part, des vices d'une particulière gravité ayant affecté sa conclusion, d'autre part, de l'illégalité des clauses du contrat commun ;

- le consentement de son assemblée délibérante a été vicié, lors de la conclusion de l'ensemble contractuel en litige, en raison des manœuvres dolosives commises par son cocontractant ou, à tout le moins, par l'erreur excusable qu'elle a commise sur les qualités essentielles des prestations faisant l'objet du contrat ; les élus n'ont pas eu connaissance d'éléments déterminants sur les conséquences financières du contrat, faisant obstacle à ce qu'ils se prononcent de manière éclairée sur le choix du délégataire et sur la conclusion de l'ensemble contractuel ;

- l'article 3 du contrat commun est illicite en ce qu'il fixe à 30 ans la durée de la délégation de service public de stationnement sur voirie et celle du contrat d'affermage, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales ;

- l'article 4.4 du contrat commun est illicite en ce qu'il l'oblige à verser à son cocontractant une contribution financière en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales et de la réglementation européenne sur les aides d'Etat ;

- l'annulation des contrats en litige ne porte pas atteinte à l'intérêt général.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 9 juin 2020 et les 19 mars et 19 avril 2021, la société Q-Park France, représentée par Me Nguyen, conclut, dans le dernier état de ses écritures :

1°) à ce que le rapport du cabinet Gaudino soit écarté des débats ou, à défaut, qu'il soit enjoint à la commune de Béthune d'en produire les annexes ;

2°) au rejet de la requête ou, à défaut, à ce qu'un effet différé d'au moins un an soit fixé en cas d'annulation de l'ensemble contractuel en litige ;

3°) à ce que soit mis à la charge de la commune de Béthune la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable dès lors que la commune de Béthune ne justifie pas de la qualité de son maire pour ester en justice en son nom ;

- le rapport du cabinet Gaudino du 22 mars 2011, qui a été établi de manière non contradictoire au vu des seuls éléments fournis par la commune de Béthune, doit être écarté des débats ; à défaut, il doit être enjoint à la commune de produire l'intégralité des annexes de ce rapport ;

- l'exigence de loyauté des relations contractuelles fait obstacle à ce que la commune de Béthune, qui a exécuté le contrat depuis plus d'une quinzaine d'années, se prévale de vices de consentement ou du caractère illicite de son contenu ; ces vices lui seraient en outre exclusivement imputables ;

- aucune vice du consentement n'entache de nullité l'ensemble contractuel en litige ; elle n'a commis aucune manœuvre dolosive ni cherché à tromper la commune de Béthune lors de sa conclusion ; l'insuffisante information du conseil municipal n'est pas établie ; aucune erreur entachant le consentement de la commune n'a été commise ;

- la durée de l'ensemble contractuel en litige est justifiée par la nécessité de financer les investissements relatifs à la construction d'un ouvrage et la rénovation des parcs existants ; les investissements initiaux ont été estimés à 11 495 000 euros hors taxe (HT) et les investissements effectivement réalisés s'élèvent à 13 665 058 euros ;

- les stipulations de l'article 4.4 du contrat commun ne méconnaissent pas les dispositions de l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales dès lors que ces dispositions ne sont applicables qu'aux services publics industriels et commerciaux (SPIC) ; en tout état de cause, cette contribution financière entre dans le cas visé au 1° de cet article ;

- le paiement de cette contribution financière ne suffit pas à exclure la qualification de délégation de service public à l'ensemble contractuel en litige ; elle supporte le risque d'exploitation des parcs de stationnement ;

- l'ensemble contractuel en litige ne prévoit l'octroi d'aucune aide d'Etat prohibée par le droit européen ;

- l'intérêt général s'oppose à l'annulation des contrats attaqués ; si l'ensemble contractuel devait être annulé, un effet différé d'au moins un an devrait alors être fixé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

- le code civil ;

- le code général des collectivités territoriales ;

- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Caustier,

- les conclusions de Mme Stefanczyk, rapporteure publique,

- les observations de Me Sabattier, représentant la commune de Béthune, et celles de Me Nguyen, représentant la société Q-Park France.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 3 février 2005, le conseil municipal de Béthune a décidé de confier à la société Q-Park France la gestion du stationnement public de la ville. A cette fin, la commune a conclu avec cette dernière, le 5 mars 2005, un ensemble contractuel composé d'un contrat commun, d'un contrat de délégation du service public de stationnement sur voirie, d'un contrat de concession pour la construction et l'exploitation du parc public de stationnement souterrain « Grand'Place » et d'un contrat d'affermage pour la rénovation et l'exploitation du parc public de stationnement souterrain « Georges Clémenceau ».

2. Par la présente requête, la commune de Béthune demande au tribunal d'annuler cet ensemble contractuel.

Sur la fin de non-recevoir :

3. Lorsqu'une partie est une personne morale, il appartient à la juridiction administrative saisie, qui en a toujours la faculté, de s'assurer, le cas échéant, que le représentant de cette personne morale justifie de sa qualité pour agir au nom de cette partie. Tel est le cas lorsque cette qualité est contestée sérieusement par l'autre partie ou qu'au premier examen, l'absence de qualité du représentant de la personne morale semble ressortir des pièces du dossier.

4. Aux termes de l'article L. 2132-1 du code général des collectivités territoriales : « *Sous réserve des dispositions du 16° de l'article L. 2122-22, le conseil municipal délibère sur les actions à intenter au nom de la commune.* ». Aux termes de l'article L. 2122-22 du même code : « *Le maire peut, en outre, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat : / (...) / 16° D'intenter au nom de la commune les actions en justice ou de défendre la commune dans les actions intentées contre elle, dans les cas définis par le conseil municipal (...)* ».

5. Il ressort des délibérations du conseil municipal de Béthune des 12 décembre 2017 et 27 mai 2020 que son maire s'est vu consentir par ce conseil une délégation afin, notamment, d'intenter au nom de la commune « les contentieux de pleine juridiction en matière contractuelle ». Le maire de Béthune ayant ainsi qualité pour agir au nom de la commune dans la présente instance, la fin de non-recevoir opposée sur ce point doit être écartée.

Sur la régularité du rapport du cabinet Gaudino :

6. Le respect du caractère contradictoire d'une expertise implique que les parties aient été mises à même de discuter devant l'expert des éléments de nature à exercer ensuite une influence sur les réponses aux questions débattues devant la juridiction saisie du litige. Lorsqu'une expertise est entachée d'une méconnaissance de ce principe ou lorsqu'elle a été ordonnée dans le cadre d'un litige distinct, ses éléments peuvent néanmoins, s'ils sont soumis au débat contradictoire en cours d'instance, être régulièrement pris en compte par le juge, soit lorsqu'ils ont le caractère d'éléments de pur fait non contestés par les parties, soit à titre d'éléments d'information dès lors qu'ils sont corroborés par d'autres éléments du dossier.

7. Il résulte de l'instruction que la commune de Béthune a commandé au cabinet Gaudino la réalisation d'un « audit » sur la situation financière de la ville et ce dernier, dans le cadre de cette mission, a rédigé un rapport dans lequel il analyse les conditions de la passation et de l'exécution de l'ensemble contractuel en litige. Si ce document a, dans le cadre de la présente instance, été soumis au débat contradictoire, la société défenderesse n'a néanmoins pas été mise à même de discuter devant ce cabinet de conseil en analyse économique les éléments qu'il a retenus pour conduire son évaluation. Dans ces conditions, ne pourront être pris en compte dans ce rapport que les éléments de pur fait non contestés par les parties ainsi que les éléments d'information corroborés par d'autres éléments du dossier.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

8. Les parties à un contrat administratif peuvent saisir le juge d'un recours de plein contentieux contestant la validité du contrat qui les lie. Il appartient alors au juge, lorsqu'il constate l'existence d'irrégularités, d'en apprécier l'importance et les conséquences, après avoir vérifié que les irrégularités dont se prévalent les parties sont de celles qu'elles peuvent, eu égard à l'exigence de loyauté des relations contractuelles, invoquer devant lui.

9. Il lui revient, après avoir pris en considération la nature de l'illégalité commise et en tenant compte de l'objectif de stabilité des relations contractuelles, soit de décider que la poursuite de l'exécution du contrat est possible, éventuellement sous réserve de mesures de régularisation prises par la personne publique ou convenues entre les parties, soit de prononcer, le cas échéant avec un effet différé, après avoir vérifié que sa décision ne portera pas une atteinte excessive à l'intérêt général, la résiliation du contrat ou, en raison seulement d'une irrégularité invoquée par une partie ou relevée d'office par lui, tenant au caractère illicite du contenu du contrat ou à un vice d'une particulière gravité relatif notamment aux conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement, son annulation. Cette action est ouverte aux parties au contrat pendant toute la durée d'exécution de celui-ci.

En ce qui concerne la nature de l'ensemble contractuel en litige :

10. Il résulte de l'instruction que, par l'ensemble contractuel en litige, la commune de Béthune a délégué à la société Q-Park France la gestion du stationnement payant de la ville, que ce soit sur voirie ou en ouvrage. Cet ensemble comprend plusieurs contrats, à savoir un contrat de concession portant sur le financement, la conception, la réalisation et l'exploitation du parc de stationnement souterrain de la Grand'Place, un contrat d'affermage portant sur la rénovation, l'entretien et l'exploitation du parc de stationnement Clémenceau, un contrat portant sur la délégation du service de stationnement en voirie, qui prévoit l'installation d'équipements ainsi que l'exploitation de ces derniers, et un contrat commun chapeautant l'ensemble.

11. Cet ensemble contractuel, pensé pour répondre à un besoin unique de la commune de Béthune en matière de gestion du stationnement payant de la ville et qui a fait l'objet d'une même procédure de passation, s'inscrit dans un montage juridique cohérent et obéit à un équilibre économique global. Il constitue ainsi un ensemble contractuel indissociable.

En ce qui concerne les vices de consentement invoqués :

12. Ainsi qu'il a été dit, l'équilibre financier de l'ensemble contractuel en litige portant délégation du stationnement payant de la commune de Béthune a été conçu de façon globale, non contrat par contrat. L'article 4 du « contrat commun » expose à ce titre que la rémunération du délégataire est « constituée par les ressources que procure l'exploitation des parcs de stationnement et du stationnement payant sur voiries », ressources « réputées permettre au délégataire d'assurer l'équilibre financier de la délégation dans des conditions normales de fréquentation ».

13. Les parties ayant ainsi convenu que le montant de ces ressources dépendait des conditions tarifaires de l'exploitation des parcs de stationnement et du taux de fréquentation de ces derniers, facteurs sur lesquels le délégataire n'a que peu de maîtrise, notamment en raison « de la modération des conditions tarifaires de service imposée par la Ville », il a été convenu, à l'article 4.4 du contrat commun que, « si au titre d'un exercice, l'équilibre financier de la délégation (...) venait à être diminué par une baisse d'au moins 15% des recettes de

stationnement payant sur voirie par rapport aux recettes prévisionnelles de voirie, lesquelles ont été calculées par le délégataire en fonction des recettes antérieures et des conditions de surveillance du stationnement payant sur voirie (...), la Ville s'engage à verser une contribution financière » égale, « au-delà de la prise en charge par le délégataire d'un montant de 5% des recettes prévisionnelles de voirie, à 50% de la différence entre les recettes prévisionnelles de voirie et les recettes réelles de voirie (...) ». Il est précisé que les modalités de calcul de cette contribution financière éventuelle, dont le montant ne peut « excéder la somme annuelle de 300 000 euros HT (valeur octobre 2004) », tiennent compte des recettes réelles générées par rapport aux recettes prévisionnelles au cours des cinq exercices précédents. En application de ces stipulations, et en raison de l'infériorité chronique des recettes réelles de stationnement sur voirie par rapport aux recettes prévisionnelles, il n'est pas contesté que la société Q-Park France a sollicité, de 2005 à 2018, le versement d'un montant total de 4 714 544 euros HT.

14. Face à cette situation, la commune de Béthune soutient que l'ensemble contractuel en litige est entaché de nullité en raison des vices de consentement ayant entaché sa conclusion, et invoque, d'une part, l'existence de manœuvres dolosives l'ayant trompée sur les incidences financières de la délégation de service public conclue, tout particulièrement en ce qui concerne le montant de la contribution financière qu'elle serait amenée à verser en application de l'article 4.4 du contrat commun et, d'autre part, à tout le moins, l'erreur excusable commise sur ce dernier point, née de l'insuffisance des informations mises à sa disposition au terme de la procédure de passation de l'ensemble contractuel.

15. Toutefois, il ne résulte pas de l'instruction que la société Q-Park France ait, par mensonge ou omission, caché les éléments sur lesquels elle s'est fondée pour l'élaboration de son offre, en particulier ceux l'ayant menée à l'évaluation des recettes prévisionnelles du stationnement en voirie. Au contraire, il résulte de l'instruction que la commune de Béthune avait connaissance des hypothèses, aussi exigeantes fussent-elles, soutenant ces prévisions de recettes. Il ressort à ce titre tant du rapport du cabinet Gaudino que de celui de la Chambre régionale des comptes que ces hypothèses, à savoir l'augmentation du nombre d'emplacements de stationnement en surface pour atteindre, dès 2005, une capacité de 1600 places et, dès 2006, une capacité de 1800 places, notamment par l'instauration d'un stationnement payant sur la place Foch, l'institution du stationnement payant de 8h30 à 18h30 du lundi au samedi inclus et le maintien d'une brigade spécifique d'un minimum de dix agents de surveillance de la voirie, étaient inscrites dans un document intitulé « prévisions des recettes de voirie » élaboré en décembre 2004 et joint aux pièces annexées à l'ensemble contractuel conclu. L'ensemble de ces hypothèses, auxquelles s'ajoutent l'augmentation progressive de la tarification horaire de la voirie dès 2008 et l'attractivité d'une halle aux produits frais devant être construite, qui devaient permettre l'augmentation des recettes de stationnement par rapport à leur montant existant avant la conclusion de l'ensemble contractuel, étaient ainsi connues du pouvoir adjudicateur lorsque celui-ci a fait le choix de retenir l'offre de la société Q-Park France. Par suite, il ne résulte pas de l'instruction que des manœuvres dolosives puissent être reprochées à cette dernière.

16. Par ailleurs, ces circonstances ne révèlent pas tant une erreur dans le montant des recettes prévisionnelles du stationnement en voirie que le choix de la commune de Béthune de ne pas satisfaire les conditions qui auraient permis d'atteindre ce montant et qui ont été prises en compte par la société Q-Park lors de l'élaboration de son offre. En tout état de cause, contrairement à ce que soutient la commune de Béthune, il ne résulte pas de l'instruction que ses élus n'aient pas bénéficié d'une information leur permettant, lors de l'attribution de la délégation de service public à la société Q-Park France, de prendre une décision de manière éclairée. Si la collectivité requérante soutient, en s'appuyant sur les conclusions du rapport Gaudino, que le rapport d'analyse des offres des candidats à l'attribution de l'ensemble contractuel en litige,

établi par les sociétés privées assistant la commune dans sa passation, aurait présenté de manière tronquée « les véritables incidences financières de l'offre présentée par la société Q-Park », cette analyse du cabinet Gaudino, qui ne constitue pas un élément de pur fait, n'est corroborée par aucune autre pièce du dossier. Le même cabinet a, au demeurant, également indiqué que « tout démontre donc que la ville de Béthune se trouve dans une situation où les choix faits en toute connaissance de cause » conduisent à l'application de la clause prévue à l'article 4.4 du contrat commun, et au versement de la contribution financière qu'elle prévoit. En outre, il ressort tant de ce rapport que des motifs de la délibération du 3 février 2005 par laquelle le conseil municipal de Béthune a décidé d'attribuer l'ensemble contractuel en litige à la société défenderesse que les élus ont disposé, à cette occasion, d'informations sur les éléments déterminants des contrats devant être ainsi conclus, en particulier sur le montant des investissements à réaliser et sur le financement de ces derniers, ainsi que sur l'existence de la clause contractuelle 4.4 du contrat commun relative à la contribution financière devant être versée par la commune en cas de différence entre les recettes réelles du stationnement en voirie et les recettes prévisionnelles telles que mentionnées dans le compte d'exploitation prévisionnel joint aux contrats, lequel, ainsi qu'il a été dit, précisait les hypothèses sur la base desquelles ces prévisions de recettes avaient été réalisées.

17. Dans ces circonstances, la commune de Béthune n'est pas fondée à invoquer l'existence de manœuvres dolosives ou d'erreurs ayant vicié son consentement lors de la conclusion de l'ensemble contractuel en litige.

En ce qui concerne la licéité du contenu de l'ensemble contractuel en litige :

S'agissant de la durée de l'ensemble contractuel :

18. Aux termes de l'article 40 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, applicable au litige, codifié à l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales : « *Les conventions de délégation de service public doivent être limitées dans leur durée. Celle-ci est déterminée par la collectivité en fonction des prestations demandées au délégataire. Lorsque les installations sont à la charge du délégataire, la convention de délégation tient compte, pour la détermination de sa durée, de la nature et du montant de l'investissement à réaliser et ne peut dans ce cas dépasser la durée normale d'amortissement des installations mises en œuvre. Dans le domaine de l'eau potable, de l'assainissement, des ordures ménagères et autres déchets, les délégations de service public ne peuvent avoir une durée supérieure à vingt ans sauf examen préalable par le directeur départemental des finances publiques, à l'initiative de l'autorité délégante, des justificatifs de dépassement de cette durée. Les conclusions de cet examen sont communiquées aux membres de l'assemblée délibérante compétente avant toute délibération relative à la délégation.* ».

19. Il résulte de ces dispositions que la durée normale d'amortissement des installations susceptible d'être retenue par une collectivité délégante peut être la durée normalement attendue pour que le délégataire puisse couvrir ses charges d'exploitation et d'investissement, compte tenu des contraintes d'exploitation liées à la nature du service et des exigences du délégant, ainsi que de la prévision des tarifs payés par les usagers, que cette durée coïncide ou non avec la durée de l'amortissement comptable des investissements. De plus, le point de départ de l'amortissement étant la date d'achèvement des investissements et de mise en service de l'ouvrage, il convient, afin d'évaluer la durée maximale de la délégation, d'ajouter le temps nécessaire à la réalisation de ces investissements à leur durée normale d'amortissement

20. Aux termes de l'article 3 du contrat commun, les différents contrats composant l'ensemble contractuel en litige ont une durée de 30 ans. La commune de Béthune soutient que cette durée est excessive, au sens des dispositions précitées de l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales, en ce qui concerne le contrat d'affermage portant sur la rénovation et l'exploitation du parc de stationnement souterrain « Clémenceau » et le contrat de délégation du service public de stationnement sur voirie, les investissements à réaliser en application de ces deux contrats s'élevant, respectivement, à hauteur de 500 000 euros HT et de 906 000 euros HT, ce qui ne justifierait pas la durée d'exploitation contractuellement prévue.

21. Toutefois, il résulte de ce qui a été développé aux points 10 et 11, et il n'est pas sérieusement contesté, que l'ensemble contractuel en litige a le caractère d'un ensemble contractuel indissociable, en raison tout particulièrement de l'équilibre économique sur lequel il a été bâti, qui a été pensé globalement, en fonction des investissements, des recettes et des charges prévisionnelles de l'ensemble des contrats contestés. Il est ainsi rappelé à l'article 3 du contrat commun que « la durée de 30 est la durée normale d'amortissement de l'ensemble des investissements mis à la charge du Délégitaire dans le cadre de l'ensemble contractuel pour la globalisation du stationnement sur et hors voirie ».

22. Il suit de là que le respect des dispositions citées au point 18 ne saurait être apprécié qu'à l'aune de l'ensemble contractuel attaqué, non au regard de chacun des éléments qui le compose. A ce titre, il ne résulte pas de l'instruction, et il n'est pas allégué que, compte tenu du montant des investissements initiaux, soit 11 495 000 euros, de la nature des ouvrages à exploiter et des hypothèses de fréquentation de ceux-ci, des contraintes d'exploitation imposées, des exigences du délégant en matière de limitation des tarifs, des modalités de financement des travaux par le délégataire, de ses charges prévisibles d'exploitation, évalués à 21 474 000 euros, et de la nécessité de dégager une marge raisonnable, la durée de 30 années serait excessive. Le moyen soulevé à ce titre doit donc être écarté.

S'agissant de la contribution financière prévue à l'article 4.4 du contrat commun :

Quant au moyen tiré de la méconnaissance du principe d'équilibre financier :

23. Aux termes de l'article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa version applicable au présent litige : « *Les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés par les communes, doivent être équilibrés en recette et en dépenses* ». Aux termes de l'article L. 2224-2 du même code : « *Il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics visés à l'article L. 2224-1. / Toutefois, le conseil municipal peut décider une telle prise en charge lorsque celle-ci est justifiée par l'une des raisons suivantes : / 1° Lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ; / 2° Lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ; / (...) / La décision du conseil municipal fait l'objet, à peine de nullité, d'une délibération motivée. Cette délibération fixe les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge par la commune, ainsi que le ou les exercices auxquels elles se rapportent. En aucun cas, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement.* ».



24. Il résulte des dispositions précitées des articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales qu'une collectivité ne peut, en principe, subventionner un service public industriel ou commercial ou prendre en charge une partie de ses dépenses. Il ne peut être fait exception à cette règle que dans les cas limitativement énumérés à l'article L. 2224-2, au nombre desquels figurent l'hypothèse où le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs. Il appartient à tout service industriel et commercial intercommunal, quel que soit son mode de gestion, d'équilibrer son budget en recettes et en dépenses. Il incombe notamment au service de prendre en charge sur ses ressources propres, à l'exclusion de toute subvention d'équilibre versée par la collectivité territoriale dont il relève, les déficits qui pourraient résulter tant d'impayés antérieurs que de dépenses d'investissement.

25. En l'espèce, il ressort des stipulations de l'article 4.4 du contrat commun que la commune de Béthune, en raison de « l'importance de l'investissement » mis à la charge du délégataire et de « la modération des conditions tarifaires de service imposées par la Ville », s'est engagée à verser à celui-ci une contribution financière égale, « au-delà de la prise en charge par le délégataire d'un montant de 5% des recettes prévisionnelles de voirie, à 50% de cette différence, étant précisée que pour le calcul, les recettes réelles de voirie seront augmentées des recettes réelles supplémentaires générées par les parcs de stationnement par rapport aux recettes prévisionnelles des parcs, à la condition qu'au cours des 5 exercices précédents, le cumul des recettes réelles des parcs de stationnement soit supérieur ou égal au cumul des recettes prévisionnelles desdits parcs sur la même période. ». Cette contribution est plafonnée à 300 000 euros HT (valeur octobre 2004).

26. En application de ces stipulations de l'article 4.4, la commune de Béthune a été amenée à verser à son délégataire, chaque année depuis 2005, une contribution financière, pour un montant total, arrêté en 2018, de 4 714 544 euros HT. La commune de Béthune soutient en conséquence que les stipulations précitées de l'article 4.4 du contrat commun méconnaissent les dispositions de l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales.

27. Toutefois, s'il est constant que l'ensemble contractuel en litige concerne à la fois le stationnement payant sur voirie, qui constitue un service public administratif, et le stationnement payant en ouvrage, qui présente, quant à lui, le caractère d'un service public industriel ou commercial, le mode de calcul de la contribution contestée n'implique pas la compensation systématique des déficits de fonctionnement de ce service public industriel ou commercial, mais la diminution du risque, supporté par le délégataire, de ne pas amortir le montant des investissements mis à sa charge, compte tenu de l'importance de ces derniers et de l'absence de maîtrise des tarifs appliqués aux usagers, qui relèvent de la seule compétence de la collectivité. Il n'est donc pas établi que la contribution financière en litige induirait la prise en charge, par la commune de Béthune, d'une dépense de fonctionnement d'un service public industriel ou commercial prohibée par les articles L 2224-1 et L 2224-2 du code général des collectivités territoriales. En tout état de cause, alors qu'il n'est pas contesté que « l'équilibre financier global de la délégation (...) est étroitement dépendant du stationnement payant sur voirie », il n'est pas davantage établi que les investissements mis à la charge du délégataire pourraient, en cas d'insuffisance des recettes réelles par rapport aux recettes prévisionnelles du stationnement payant sur voirie et en l'absence de la contribution financière contestée, être financés sans hausse excessive des tarifs appliqués aux usagers. Le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions citées au point 23 doit donc être écarté.

Quant au moyen tiré du non-respect de la législation relative aux aides d'Etat :

28. Aux termes de l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « 1. Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre Etats membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions. (...) ». Selon le paragraphe 3 de l'article 108 du même traité : « La Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Si elle estime qu'un projet n'est pas compatible avec le marché intérieur, aux termes de l'article 107, elle ouvre sans délai la procédure prévue au paragraphe précédent. L'Etat membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que cette procédure ait abouti à une décision finale. ». Il résulte de ces stipulations que, s'il ressort de la compétence exclusive de la Commission de décider, sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne, si une aide de la nature de celles visées par l'article 107 du traité est ou non, compte tenu des dérogations prévues par le traité, compatible avec le marché commun, il incombe, en revanche, aux juridictions nationales de sanctionner, le cas échéant, l'invalidité des dispositions de droit national qui auraient institué ou modifié une telle aide en méconnaissance de l'obligation, qu'impose aux Etats membres la dernière phrase du paragraphe 3 de l'article 108 du traité, d'en notifier à la Commission, préalablement à toute mise à exécution, le projet. L'exercice de ce contrôle implique, notamment, de rechercher si les dispositions contestées ont institué des aides d'Etat au sens de l'article 107 du traité.

29. Par un arrêt du 24 juillet 2003 *Altmark Trans GmbH (C-280/00)*, la Cour de justice des Communautés européennes a jugé que des subventions représentant la contrepartie des prestations effectuées par des entreprises pour exécuter des obligations de service public ne constituaient pas des aides d'Etat, à condition de remplir les quatre conditions cumulatives suivantes. Premièrement, l'entreprise bénéficiaire a effectivement été chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations ont été clairement définies. Deuxièmement, les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation ont été préalablement établis de façon objective et transparente, afin d'éviter qu'elle comporte un avantage économique susceptible de favoriser l'entreprise bénéficiaire par rapport à des entreprises concurrentes. Troisièmement, la compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes qui y sont relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable. Quatrièmement, lorsque le choix de l'entreprise chargée de l'exécution d'obligations de service public n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public au sens des conventions soumises aux règles communautaires de publicité et de mise en concurrence, permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de la compensation nécessaire a été déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes qui y sont relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations.

30. En premier lieu, il ne résulte pas de l'instruction que les documents de la consultation n'indiquaient pas de manière suffisamment précise les obligations de service public mises à la charge du futur concessionnaire ni que le choix de l'entreprise chargée de l'exécution de ces obligations n'aurait pas été effectué dans le cadre d'une procédure de marché public, au sens des conventions soumises aux règles communautaires de publicité et de mise en concurrence, lors de laquelle les mérites des candidats ont pu être comparés.

31. En deuxième lieu, contrairement à ce que soutient la commune de Béthune, les modalités de calcul du montant de l'indemnité versée en application des stipulations de l'article 4.4 du contrat commun sont clairement précisées par ce contrat.

32. En dernier lieu, il résulte de l'instruction que l'exécution de l'ensemble contractuel en litige implique des investissements conséquents et la contribution financière en litige, dont le versement n'est dû qu'en cas de différence entre les recettes prévisionnelles du stationnement payant sur voirie et les recettes réelles, n'a pas pour objet de financer cette différence dans son intégralité. Enfin, ainsi qu'il a été dit précédemment, il ne résulte pas de l'instruction que la durée de la concession litigieuse soit supérieure à ce qui était nécessaire pour assurer l'amortissement des investissements faits par le concessionnaire. Dans ces conditions, il ne résulte pas de l'instruction que la compensation financière versée par la commune de Béthune dépasserait ce qui est nécessaire pour couvrir une partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public.

33. Dans ces conditions, les critères posés par l'arrêt Altmark sont satisfaits, de telle sorte que la contribution financière litigieuse, représentant la contrepartie des prestations effectuées par le titulaire pour exécuter des obligations de service public, ne présentent pas le caractère d'une aide d'Etat. La commune de Béthune n'est donc pas fondée à invoquer la méconnaissance des stipulations de l'article 7 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

34. Il résulte de tout ce qui précède que la commune de Béthune n'est pas fondée à demander l'annulation de l'ensemble contractuel en litige.

Sur les frais liés au litige :

35. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la société Q-Park France, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la commune de Béthune demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de la collectivité précitée une somme de 2 000 euros au titre des frais exposés par la société requérante et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de la commune de Béthune est rejetée.

Article 2 : La commune de Béthune versera à la société Q-Park France une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la commune de Béthune et à la société Q-Park France.

Délibéré après l'audience du 24 juin 2022, à laquelle siégeaient :

M. Marjanovic, président,  
M. Vandenberghe premier conseiller,  
M. Caustier, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 15 juillet 2022.

Le rapporteur,

Le président,

G. CAUSTIER

V. MARJANOVIC

La greffière,

D. WISNIEWSKI

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

Pour expédition conforme,  
La greffière,

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE LILLE**

N° 2002217

---

COMMUNE DE CALAIS

---

M. Guillaume Caustier  
Rapporteur

---

M. Pierre Christian  
Rapporteur public

---

Audience du 9 septembre 2022  
Décision du 30 septembre 2022

---

39-06-01-04  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Lille

(8<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 13 mars 2020 et le 9 juin 2021, la commune de Calais, représentée par Me Balaÿ, demande au tribunal :

1°) de condamner la société Idverde à lui verser la somme de 484 000 euros hors taxes (HT) en réparation des désordres affectant le terrain de hockey communal ;

2°) de mettre à la charge de la société Idverde une somme de 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ainsi que les entiers dépens, incluant les frais de l'expertise judiciaire.

Elle soutient que :

- elle a intérêt à agir contre la société Idverde et ses assureurs sur le fondement de la responsabilité décennale, le caractère décennal des désordres ayant été confirmé par l'expert désigné par le tribunal ;

- le défaut d'horizontalité du terrain de hockey, constaté par l'expert judiciaire au regard des exigences du cahier des clauses techniques particulières (CCTP), qui poursuivaient l'objectif d'une homologation en classe internationale par la Fédération Internationale de Hockey, le rend impropre à sa destination et engage la responsabilité décennale du constructeur, qui s'est mépris sur le référentiel à appliquer ;

- il en va de même du défaut de planéité du terrain, qui résulte du choix du constructeur quant à la sous-couche à mettre en œuvre ;

- l'impropriété à destination du terrain, rénové en vue de son homologation en classe internationale, est caractérisée, bien que celui-ci puisse être utilisé pour des compétitions

nationales ; eu égard aux conclusions du rapport Labosport, transmises à la Fédération Internationale de Hockey, il ne peut lui être fait grief de ne pas avoir sollicité l'homologation du terrain en classe internationale ;

- les désordres constatés lui étaient inconnus lors de la réception de l'ouvrage, dès lors que les conclusions du rapport établi le 4 octobre 2013 par la société Labosport sur le défaut d'horizontalité du terrain ne lui avaient pas été communiquées et que les défauts de planéité se sont multipliés et aggravés avec le temps ;

- sa responsabilité, en tant que maître d'œuvre, doit être limitée, la rédaction du CCTP étant dépourvue d'ambiguïté et l'approbation de la sous-couche préconisée par le constructeur ne pouvant lui être reprochée ;

- son préjudice a été évalué par l'expert judiciaire à la somme de 484 000 euros HT, correspondant au coût des travaux nécessaires pour remédier aux non-conformités et désordres constatés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 10 mai 2021, la société Idverde, représentée par Me Riquelme, conclut :

1°) à titre principal, au rejet de la requête et à ce que soit mis à la charge de la commune de Calais les entiers dépens de l'instance, incluant les frais d'expertise, ainsi qu'une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

2°) à titre subsidiaire, à ce que la commune soit tenue responsable des désordres allégués à hauteur de 50 % du préjudice subi, à ce que l'évaluation du coût des travaux de reprise soit ramenée à 264 000 euros, à ce que la condamnation susceptible d'être prononcée à son encontre n'excède pas la somme de 132 000 euros et à ce que la commune de Calais soit condamnée à prendre en charge la moitié des dépens de l'instance, en ce compris les frais d'expertise.

Elle fait valoir que :

- les constats opérés par la commune de Calais sont constitutifs, au mieux, d'une non-conformité contractuelle et non de désordres de nature décennale, dès lors qu'ils ne rendent pas l'ouvrage impropre à sa destination, le terrain pouvant accueillir des compétitions de hockey au niveau national ;

- l'impropriété à destination alléguée n'est pas caractérisée, la commune s'étant abstenue de solliciter l'homologation du terrain en classe internationale, alors même que selon le « Pitch Handbook » de la Fédération Internationale de Hockey, cette homologation est possible lorsque la pente latérale du terrain est comprise entre 0,4% et 1% ;

- les vices allégués étaient apparents lors de la réception puisqu'ils ont été recensés dans le rapport établi le 4 octobre 2013 par la société Labosport ;

- la commune, en sa qualité de maître d'œuvre de l'opération, a contribué au défaut de planéité du terrain en acceptant la couche de souplesse proposée par le constructeur ; elle doit donc supporter une part de responsabilité de 50 % dans la survenance des désordres ;

- le montant des travaux de reprise doit être déterminé sur la base de la 2<sup>ème</sup> solution proposée par l'expert, chiffrée à 284 000 euros HT, laquelle n'emporte pas amélioration substantielle de l'ouvrage ; de cette somme doit en outre être retranchée la somme de 20 000 euros retenue par l'expert au titre de frais de maîtrise d'œuvre qui ne sont pas justifiés.

Vu :

- l'ordonnance n° 1808450 du 24 janvier 2019, par laquelle le juge des référés a désigné M. X en qualité d'expert ;
- l'ordonnance n° 1808450 du 19 décembre 2019 par laquelle le magistrat désigné du tribunal a taxé les frais de l'expertise réalisée respectivement par M. X ;
- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code civil ;
- le code des marchés publics ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Caustier,
- les conclusions de M. Christian, rapporteur public,
- les observations de Me Croqueolois, représentant la commune de Calais, et celles de Me Boudet, représentant la société Idverde.

Considérant ce qui suit :

1. Par un acte d'engagement du 19 juillet 2012, la commune de Calais a conclu avec la société ISS Espaces Verts un marché public de travaux, d'un montant de 671 032,50 euros hors taxes (HT), portant sur la rénovation du terrain de hockey communal situé dans l'enceinte du stade de la Citadelle. La réception des travaux a été prononcée, sans réserve, le 22 octobre 2013 avec effet au 28 août 2013.

2. Des désordres affectant, notamment, l'horizontalité et la planéité de l'ouvrage ayant été constatés, la commune de Calais a, par un courrier du 7 décembre 2017, demandé à la société Idverde, venue aux droits de la société ISS Espaces Vertes, de prendre en charge les travaux de reprise de ces désordres, soit en les réalisant directement soit en lui versant une indemnité correspondant à leur coût. Par un courrier du 28 septembre 2017, le constructeur a rejeté ces demandes. Le 13 septembre 2018, la commune de Calais a saisi d'une demande d'expertise le juge des référés du tribunal administratif de Lille qui, par une ordonnance n°1808450 du 24 janvier 2019, a fait droit à cette demande et désigné M. X en qualité d'expert. Celui-ci a rendu son rapport le 29 octobre suivant.

3. Par la présente requête, la commune de Calais demande au tribunal de condamner la société Idverde, sur le fondement de la garantie décennale des constructeurs, à lui verser la somme de 484 000 euros HT en réparation des désordres affectant son ouvrage.

Sur la garantie décennale :

4. Il résulte des principes qui régissent la garantie décennale des constructeurs que des désordres, apparus dans le délai d'épreuve de dix ans, engagent la responsabilité de ces constructeurs s'ils sont de nature à compromettre la solidité de l'ouvrage ou à le rendre impropre à sa destination.

5. Le constructeur dont la responsabilité est recherchée sur ce fondement ne peut en être exonéré, outre les cas de force majeure et de faute du maître d'ouvrage, que lorsque, eu égard aux missions qui lui étaient confiées, il n'apparaît pas que les désordres lui soient en quelque manière imputables.

En ce qui concerne les désordres invoqués :

S'agissant du défaut d'horizontalité du terrain :

6. Il résulte de l'instruction que le terrain de hockey de la commune de Calais présente un degré de pente latérale de 0,7% en moyenne alors qu'une homologation de niveau international par la Fédération internationale de hockey (FIH) nécessite une moyenne inférieure à 0,4%. Le maître d'ouvrage soutient en conséquence que ce défaut d'horizontalité constitue un désordre de nature à rendre l'ouvrage impropre à sa destination, qui inclut l'accueil de compétitions internationales.

7. Toutefois, il ressort du rapport d'essais établi le 4 octobre 2013 par la société Labosport que cette non-conformité aux prescriptions du marché était constatable dès le 29 août 2013 au plus tard, date des mesures que ladite société a réalisées, soit antérieurement à la réception des travaux de la société ISS Espaces Verts. Si la collectivité requérante soutient qu'elle n'a pas été rendue destinataire de ce rapport antérieurement à la réception de l'ouvrage, un tel défaut dans la construction d'un ouvrage destiné à une homologation de niveau international aurait pu, compte tenu des compétences de la commune de Calais, dont les services techniques ont assumé les missions de maîtrise d'œuvre, être décelé par elle si celle-ci avait été normalement diligente lors des opérations de réception de l'ouvrage.

8. Dans ces circonstances, la société Idverde est fondée à soutenir que le défaut d'horizontalité du terrain de hockey était apparent, au sens de la garantie décennale, au jour de la réception de l'ouvrage, de telle sorte qu'il n'est pas de nature à permettre l'engagement de sa responsabilité décennale.

S'agissant des défauts de planéité du terrain :

9. Il résulte de l'instruction que le terrain de hockey présente, de manière aléatoire et sur toute la surface de jeu, des défauts de planéité, à savoir des bosses et des flaches d'amplitude moyenne de 11 mm.

10. La société Idverde fait valoir que ces désordres ne sont pas de nature décennale dès lors que le terrain peut être utilisé pour la pratique du hockey, y compris pour l'accueil de compétitions de niveau national telles que le championnat de France. Toutefois, il n'est pas contesté que les défauts de planéité du terrain qui, selon les constats de la société Labosport, « sont à l'origine de défauts de rebond de balle et représentent une gêne non négligeable pour la pratique du hockey », font obstacle à l'homologation de classe internationale en vue de laquelle la commune de Calais avait explicitement engagé les travaux en cause de rénovation du terrain, en rappelant cet usage attendu de l'ouvrage dans les stipulations contractuelles du marché public en cause, en particulier à l'article 1.01 du cahier des clauses techniques particulières (CCTP). Dans ces conditions, ces désordres sont de nature à rendre celui-ci impropre à sa destination.



11. La société défenderesse fait par ailleurs valoir que ces défauts de planéité étaient apparents au jour de la réception de l'ouvrage et oppose, au soutien de cette affirmation, les propres déclarations de la commune de Calais auprès de l'expert judiciaire, qui lui a affirmé que même « avant réception, le sol présentait déjà des trous et des bosses ». Toutefois, cette déclaration du maître d'ouvrage, qui ne précise pas les dimensions des défauts constatés, n'est corroborée par aucune pièce du dossier. A l'inverse, il ressort du rapport d'essais établi par la société Labosport le 4 octobre 2013 que le terrain de hockey ne présentait, à cette date, aucun défaut de planéité faisant obstacle à son homologation par la FIH, alors que la même société en a constaté l'existence dans son rapport du 6 juillet 2016. Il ressort également de l'expertise judiciaire que les défauts de planéité en litige « n'étaient pas présents lors de la réception » et que ceux-ci n'ont été « mis en évidence » que trois ans plus tard. Dans ces circonstances, les désordres précités ne sauraient être regardés comme ayant été apparents à la date de la réception de l'ouvrage.

En ce qui concerne l'imputabilité des désordres :

12. Il ressort de l'expertise judiciaire, et il n'est pas contesté, que les défauts de planéité du terrain de hockey ont pour origine le procédé technique retenu pour la réalisation de la sous-couche de souplesse sur laquelle le revêtement synthétique a été posé. Il résulte de l'instruction qu'a été installée une sous-couche préfabriquée, constituée de lés juxtaposés d'une épaisseur de 10mm, alors que cette solution « ne présente pas les caractéristiques propres à assurer la pérennité dans le temps des qualités de planéité requises par le niveau sport d'homologation visé », contrairement à l'installation d'une sous-couche coulée en place, constituée d'un seul tenant.

13. Les défauts de planéité du terrain de hockey sont imputables, au sens de la garantie décennale, à la société Idverde, qui a réalisé les travaux en cause.

En ce qui concerne les causes exonératoires de responsabilité :

14. La société Idverde soutient que le maître d'ouvrage a commis une faute de nature à l'exonérer partiellement de sa responsabilité.

15. Il résulte de l'instruction, d'une part, que le cahier des clauses techniques particulière (CCTP) du marché permettait, de manière ambiguë, l'installation d'une sous-couche de souplesse soit préfabriquée soit coulée en place. Lors de la passation du marché de travaux en cause, la société ISS Espaces Verts a présenté une offre proposant l'installation d'une sous-couche de souplesse préfabriquée de type Regupol, en assurant au maître d'ouvrage que la pose d'un revêtement synthétique déterminé sur ce type de sous-couche permettrait l'obtention d'une homologation de classe internationale. Durant l'exécution des travaux, le constructeur, avec l'aval de la commune de Calais, a ainsi mis en place une sous-couche de souplesse dénommée Regupol 6010 SH, de 10 mm d'épaisseur, alors qu'il n'est pas contesté que seule une solution prévoyant la pose d'une sous-couche dénommée Regupol 4510 4.8, de 10 mm d'épaisseur, a déjà été homologuée par la FIH. Si les parties ont soutenu devant l'expert judiciaire que les deux types de sous-couches présentent des caractéristiques techniques semblables, elles n'ont pas été à même de produire la fiche technique de la solution posée.

16. Dans ces circonstances, en acceptant la pose d'une sous-couche de souplesse ne permettant pas l'obtention de l'homologation recherchée de classe internationale, la commune de Calais, qui assumait les missions de maîtrise d'œuvre, a commis une faute ayant concouru à l'apparition des défauts de planéité en litige. Cette faute est de nature à exonérer le constructeur, dans les circonstances de l'espèce, à hauteur de 50% de sa responsabilité décennale.

17. Il résulte de ce qui précède que la commune de Calais est fondée à rechercher l'application de la garantie décennale au titre des défauts de planéité affectant son ouvrage et à demander la condamnation de la société Idverde à l'indemniser des préjudices nés de ces désordres, à hauteur de 50% de leur montant.

Sur la réparation :

18. Il ressort du rapport d'expertise que la reprise des défauts de planéité en litige nécessite de remplacer la sous-couche de souplesse mise en place. Si l'expert judiciaire a, à ce titre, étudié deux options, à savoir le remplacement de la sous-couche actuelle par une sous-couche de souplesse coulée en place de 25mm ou la réfection de l'ouvrage en gardant la sous-couche actuelle, seule la première solution est, selon lui, souhaitable, l'emploi d'une sous-couche en préfabriquée en lés, de 10 mm, ayant « démontré ses limites ». Sur la base d'un devis qui lui a été fourni par les parties, l'expert a évalué le montant des travaux de reprise correspondants à la somme de 450 000 euros HT.

19. Il convient néanmoins de soustraire de ce montant, d'une part, le coût d'installation d'une nouvelle couche de base drainante, soit 60 000 euros, que l'expert a ajouté aux travaux de reprise afin de corriger le défaut des pentes latérales du terrain alors que ce désordre, ainsi qu'il a été dit, n'est pas de nature à engager la responsabilité décennale du constructeur. Il convient également de déduire la plus-value que constitue la mise en place d'une sous-couche de souplesse coulée en place de 25 mm, estimée par l'expert à la somme de 25 000 euros.

20. Par ailleurs, la commune de Calais doit également être indemnisée des frais de la maîtrise d'œuvre, dont la nécessité pour la réalisation des travaux de reprise n'est pas contestée. Si la société Idverde fait valoir que la commune de Calais ne fait pas appel, pour la réalisation des missions de maîtrise d'œuvre, à un prestataire privé mais emploie ses propres services techniques, cette circonstance ne fait pas, par-elle-même, obstacle à ce qu'elle puisse obtenir réparation du coût correspondant, sous réserve de tenir compte du gain que représente le recours à une maîtrise d'œuvre interne. Dans les circonstances de l'espèce, il sera fait une juste appréciation de ce chef de préjudice en accordant au maître d'ouvrage une indemnité complémentaire de 18 000 euros.

21. Il résulte de ce qui précède que le coût des travaux de reprise doit être arrêté à la somme de 383 000 euros HT.

En ce qui concerne la vétusté :

22. Compte tenu, d'une part, de la date de réception du terrain de hockey, d'autre part, de la date d'apparition des désordres en litige, soit le 6 juillet 2013 au plus tard, date du contrôle de la société Labosport ayant constaté les défauts de planéité en litige, enfin, de la durée de vie d'un terrain synthétique, il y a lieu d'appliquer au montant cité au point précédent un abattement pour vétusté de l'ordre de 20 %.

23. Il résulte de tout ce qui précède que, compte tenu de partage de responsabilité retenu au point 16, la commune de Calais est seulement fondée à demander la condamnation de la société Idverde à lui verser la somme de 153 200 euros HT.

Sur les dépens :

24. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu, en application de l'article R. 761-1 du code de justice administrative, de mettre les frais et honoraires de l'expertise, liquidés et taxés à la somme de 6 851,10 euros TTC, à la charge définitive de la société Idverde et de la commune de Calais, à hauteur de 50% chacun.

Sur les frais liés au litige :

25. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la commune de Calais, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la société Idverde demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de la société Idverde une somme de 2 000 euros au titre des frais exposés par la commune de Calais et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La société Idverde est condamnée à verser à la commune de Calais la somme de 153 200 euros HT.

Article 2 : Les frais d'expertise, liquidés et taxés à la somme totale de 6 851,10 euros toutes taxes comprises, sont mis à la charge définitive de la société Idverde et de la commune de Calais, à hauteur de 50% chacun.

Article 3 : La société Idverde versera à la commune de Calais une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à la commune de Calais et à la société Idverde.

Délibéré après l'audience du 9 septembre 2022, à laquelle siégeaient :

M. Marjanovic, président,  
M. Larue, premier conseiller,  
M. Caustier, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 30 septembre 2022.

Le rapporteur,

Le président,

G. CAUSTIER

V. MARJANOVIC

La greffière,

D. WISNIEWSKI

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

Pour expédition conforme,  
La greffière,

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE LILLE**

**N° 2004096**

---

Mme X

---

Mme Marjorie Bruneau  
Rapporteure

---

Mme Christelle Michel  
Rapporteure publique

---

Audience du 7 septembre 2022  
Décision du 28 septembre 2022

---

66-07-01-01

C+

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Lille

(6<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 16 juin 2020, Mme X, représentée par Me Kappopoulos, demande au tribunal :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 1<sup>er</sup> avril 2020 par laquelle l'inspecteur du travail s'est déclaré incompétent pour statuer sur la demande d'autorisation de la licencié présentée par la société par actions simplifiée Emballage diffusion service ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la décision attaquée est entachée d'une erreur d'appréciation dès lors que sa candidature aux élections professionnelles, imminente et connue de son employeur, lui conférerait le statut de salariée protégée ;
- l'enquête contradictoire est entachée d'irrégularité.

Par un mémoire en défense, enregistré le 27 octobre 2020, le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi des Hauts-de-France conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens invoqués dans la requête ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 avril 2022, la société par actions simplifiée Emballage diffusion service devenu ORT Solutions premium, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 1 500 euros soit mise à la charge de Mme X au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens soulevés dans la requête ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 22 mars 2022, la clôture d'instruction a été fixée au 23 mai 2022.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code du travail ;
- la loi n°2020-290 du 23 mars 2020 ;
- le décret n°2020-260 du 16 mars 2020 ;
- le décret n°2020-293 du 23 mars 2020 ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Bruneau,
- les conclusions de Mme Michel, rapporteure publique,
- les observations de Me Kappopoulos, représentant Mme X.

Considérant ce qui suit :

1. Mme X a été recrutée par un contrat à durée indéterminée, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2007, par la société par actions simplifiée Emballage diffusion service devenue ORT solutions premium, en qualité de responsable comptable. Elle a par ailleurs été candidate en tant que membre suppléante du collège unique aux élections du comité social et économique de la société. Par un courrier du 20 décembre 2019, l'employeur a présenté auprès de l'inspection du travail une demande d'autorisation de licenciement pour motif disciplinaire de Mme X. Par une décision du 8 janvier 2020, l'inspecteur du travail s'est déclaré incompétent pour statuer sur cette demande d'autorisation au motif que Mme X ne bénéficiait pas de la qualité de salariée protégée à la date de la demande d'autorisation. Par une décision du 1<sup>er</sup> avril 2020, l'inspecteur du travail a retiré sa décision du 8 janvier 2020 en ce qu'elle avait été prise en l'absence d'enquête contradictoire préalable et a rejeté la demande d'autorisation en se fondant sur le motif d'incompétence précité. Par ordonnance n° 2001552 du 15 octobre 2020, il a été donné acte du désistement d'office de Mme X de ses conclusions dirigées contre la décision du 8 janvier 2020. Par la présente requête, Mme X demande au tribunal l'annulation de la décision du 1<sup>er</sup> avril 2020.

Sur les conclusions aux fins d'annulation :

En ce qui concerne l'enquête contradictoire :

2. D'une part, aux termes de l'article L.312-2 du code des relations avec le public et l'administration : « *Font l'objet d'une publication les instructions, les circulaires ainsi que les notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives. Les instructions et circulaires sont réputées abrogées si elles n'ont pas été publiées, dans des conditions et selon des modalités fixées par décret. / Un décret en Conseil d'Etat pris après avis de la commission mentionnée au titre IV précise les autres modalités d'application du présent article.* ». L'article R. 312-7 du même code dispose que : « *Les instructions ou circulaires qui n'ont pas été publiées sur l'un des supports prévus par les dispositions de la présente section ne sont pas applicables et leurs auteurs ne peuvent s'en prévaloir à l'égard des administrés. / A défaut de publication sur l'un de ces supports dans un délai de quatre mois à compter de leur signature, elles sont réputées abrogées.* ». Les dispositions de l'article R. 312-8 du même code : « *Par dérogation à l'article R. 312-3-1, les circulaires et instructions adressées par les ministres aux services et établissements de l'Etat sont publiées sur un site relevant du Premier ministre. Elles sont classées et répertoriées de manière à faciliter leur consultation.* ».

3. D'autre part, aux termes du premier alinéa de l'article R. 2421-4 du code du travail : « *L'inspecteur du travail procède à une enquête contradictoire au cours de laquelle le salarié peut, sur sa demande, se faire assister d'un représentant de son syndicat* ». En application de ces dispositions, l'inspecteur du travail, saisi d'une demande d'autorisation de licenciement d'un salarié bénéficiant de la protection exceptionnelle prévue par le code du travail doit, quel que soit le motif de la demande, procéder à une enquête contradictoire, y compris lorsque l'employeur, dans sa demande, fait état d'un doute sur l'existence de la protection et même de l'engagement d'une procédure, devant le juge judiciaire, tendant à remettre en cause la candidature du salarié qui a justifié la mention de la protection dans la demande de l'employeur. Il en va de même lorsque l'inspecteur du travail prévoit de retirer sa décision pour l'illégalité tenant précisément au défaut d'enquête contradictoire, la procédure contradictoire prévue par le code des relations entre le public et l'administration en cas de retrait illégal d'une décision créatrice de droits ne pouvant se substituer à la procédure spéciale prévue par le code du travail.

4. En premier lieu, lorsque, comme en l'espèce, où l'inspecteur du travail devait se prononcer sur la connaissance, par l'employeur, de l'imminence de la candidature de l'intéressée aux élections pour la représentation du personnel au comité social et économique, l'administration doit apprécier les faits afin de déterminer si le salarié bénéficie de la protection prévue par le code du travail, et non se borner à un simple constat, elle ne se trouve pas, contrairement à ce qu'elle fait valoir en défense, en situation de compétence liée. Le moyen tiré de l'irrégularité de l'enquête menée antérieurement à la décision attaquée dans la présente instance est donc opérant.

5. En second lieu, l'inspecteur du travail, est tenu de procéder à l'audition personnelle et individuelle du salarié concerné. Un entretien téléphonique, même individuel, ne peut se substituer, dans des circonstances normales, à cette audition. A compter du 16 mars 2020,

du fait de l'épidémie de covid-19, le décret du même jour, visé ci-dessus, a interdit les déplacements, sauf exceptions limitativement énumérées, ne comprenant pas une procédure administrative telle qu'une enquête contradictoire relative à une demande d'autorisation de licenciement d'un salarié protégé, en se fondant sur les circonstances exceptionnelles. Par le décret du 23 mars 2020, l'interdiction de déplacement, toujours sous réserve d'exceptions limitativement énumérées, a été maintenue, cette fois en vertu de la loi, à savoir la loi du 23 mars 2020 visée ci-dessus. Les exceptions, prévues au I de l'article 3 du décret du 23 mars 2020, applicable jusqu'au 31 mars 2020, et donc applicable à la date de l'entretien téléphonique en cause, ne comprenaient pas les déplacements résultant de la convocation par une autorité administrative autre que les services de police, de gendarmerie ou chargés de la police administrative. Par suite, alors même que la circulaire du 17 mars 2020 du directeur général du travail n'a pas été publiée, l'administration du travail était fondée à procéder, à titre exceptionnel, à l'enquête contradictoire par voie d'entretien téléphonique. Aucune disposition ne faisant obligation à l'administration de rappeler la possibilité pour le salarié de se faire assister lors de cet entretien, la circonstance que cette assistance n'ait pas été organisée en l'espèce, alors qu'elle était techniquement envisageable, est sans incidence sur la régularité de la procédure menée par l'inspecteur du travail. Le moyen tiré, dans les circonstances très particulières de l'espèce où seule était en jeu la connaissance par l'employeur de l'imminence de la candidature de l'intéressée, de l'irrégularité de l'enquête contradictoire, doit être écarté.

En ce qui concerne la protection accordée au salarié protégé :

6. Aux termes de l'article L. 2411-7 du code du travail : *« L'autorisation de licenciement est requise pendant six mois pour le candidat, au premier ou au deuxième tour, aux fonctions de membre élu de la délégation du personnel du comité social et économique, à partir de la publication des candidatures. La durée de six mois court à partir de l'envoi par lettre recommandée de la candidature à l'employeur. / Cette autorisation est également requise lorsque la lettre du syndicat notifiant à l'employeur la candidature aux fonctions de membre élu à la délégation du personnel du comité social et économique a été reçue par l'employeur ou lorsque le salarié a fait la preuve que l'employeur a eu connaissance de l'imminence de sa candidature avant que le candidat ait été convoqué à l'entretien préalable au licenciement. ».*

7. En vertu de ces dispositions du code du travail, la procédure soumettant le licenciement d'un salarié à l'autorisation de l'inspecteur du travail s'applique lorsque la lettre du syndicat notifiant à l'employeur la candidature du salarié aux fonctions de membre du comité social et économique a été reçue par l'employeur ou lorsque le salarié a fait la preuve que l'employeur a eu connaissance de l'imminence de sa candidature avant que le candidat n'ait été convoqué à l'entretien préalable au licenciement.

8. Pour considérer qu'il n'était pas compétent pour se prononcer sur la demande d'autorisation de licenciement de Mme X et rejeter en conséquence cette demande, l'inspecteur du travail s'est fondé sur la circonstance qu'à la date du 18 novembre 2019 à laquelle la convocation à l'entretien préalable au licenciement a été envoyée par l'employeur, ce dernier n'avait pas connaissance de l'imminence de la candidature de Mme X au comité social et économique de l'entreprise. Si la requérante produit deux attestations indiquant que sa candidature était connue de l'ensemble des salariés et de la hiérarchie dès lors qu'ils ont eu de nombreux échanges dans le bureau de l'intéressée dont les portes étaient restées ouvertes, ce



mode d'échanges ne permet cependant pas de justifier de la connaissance par l'employeur de la volonté de Mme Lelong d'être candidate aux élections professionnelles. Ces attestations sont en outre contredites par celles produites par l'employeur selon lesquelles le 18 novembre 2019, en l'absence de candidates aux élections professionnelles, M. Y a proposé à deux autres salariées de l'entreprise d'être candidates. Il ressort aussi des pièces du dossier que Mme X a fait part, à M. Y, de son accord sur sa candidature seulement le 18 novembre au soir, et non le 13 ou le 15 novembre 2019 tel que mentionné dans les deux attestations qu'elle a produites. Il ressort également des pièces du dossier que la liste officielle a été transmise à l'employeur seulement le 19 novembre 2019 et que celle-ci a été affichée le 20 novembre suivant, soit le lendemain de la date à laquelle Mme X a reçu le courrier la convoquant à son entretien préalable. Par suite, l'inspecteur du travail en considérant que Mme X n'était pas titulaire d'un mandat la protégeant contre le licenciement n'a pas entaché sa décision d'une erreur d'appréciation.

9. Il résulte de ce qui précède que Mme X n'est pas fondée à demander l'annulation du 1<sup>er</sup> avril 2020 par laquelle l'inspecteur du travail s'est déclaré incompétent pour statuer sur la demande d'autorisation de la licencier présentée par la société par actions simplifiée Emballage diffusion service.

Sur les frais liés au litige :

10. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, la somme demandée par Mme X, au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées par la société ORT solutions premium sur le même fondement.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La requête présentée par Mme X est rejetée.

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

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à Mme X, au ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion et à la société par actions simplifiée ORT solution premium.

Copie en sera adressée au directeur régional de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités des Hauts-de-France.

Délibéré après l'audience du 7 septembre 2022, à laquelle siégeaient :

M. Riou, président,  
Mme Varenne, première conseillère,  
Mme Bruneau, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 28 septembre 2022.

La rapporteure,

*signé*

M. Bruneau

Le président,

*signé*

J.-M. Riou

La greffière,

*signé*

I. Baudry

La République mande et ordonne au ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,  
La greffière

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE LILLE**

N<sup>os</sup> 2007484, 2100364, 2101109

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

SECOURS CATHOLIQUE – CARITAS FRANCE  
et autres

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme Jeannette Féménia  
Présidente-Rapporteure

Le tribunal administratif de Lille

(3<sup>ème</sup> chambre)

M. Paul Groutsch  
Rapporteur public

Audience du 20 septembre 2022  
Décision du 12 octobre 2022

49-02-03

49-04-05

C

Vu la procédure suivante :

**I)** Par une requête et un mémoire, enregistrés sous le numéro 2007484, le 19 octobre 2020 et le 19 août 2021, l'association Secours catholique – Caritas France, l'association Médecins du monde, la Fédération des acteurs de la solidarité, l'Auberge des migrants, l'association Utopia 56, l'association Help Refugees Prism the Gift Fund, la fondation Abbé Pierre, Emmaüs France, la Ligue des droits de l'Homme, l'association la Cimade, le Syndicat des avocats de France, le Syndicat de la magistrature et l'association SALAM (Soutenons, Aidons, Luttons, Agissants pour les Migrants et les pays en difficulté), représentés par la SCP d'avocats Spinosi & Sureau, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 30 septembre 2020 par lequel le préfet du Pas-de-Calais a interdit les distributions gratuites de boissons et denrées alimentaires en certains lieux du centre-ville de Calais incluant les équipements scolaires, universitaires et sportifs de ce périmètre, y compris les voies d'accès et les parkings, pour la période comprise entre le 1<sup>er</sup> octobre et le 19 octobre 2020, pour mettre fin aux troubles à l'ordre public et limiter les risques sanitaires liés à des rassemblements non déclarés ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- les associations et organismes requérants sont recevables dès lors qu'ils disposent tous de la capacité d'agir ainsi que d'un intérêt à agir au regard de leur objet social et des implications de l'arrêté attaqué, notamment dans le domaine des libertés publiques, excédant les seules circonstances locales ;

- le préfet du Pas-de-Calais a entaché son arrêté d'incompétence et de vice de procédure dès lors qu'il ne pouvait se substituer au maire de Calais sur le fondement de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales ;

- l'arrêté litigieux porte atteinte au respect de la dignité de la personne humaine garanti par le préambule de la Constitution et par l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, à la liberté d'aider autrui dans un but humanitaire, reconnue par le Conseil Constitutionnel, la liberté d'aller et venir, la liberté de réunion et la liberté d'association, l'interdiction faite aux associations de distribuer des denrées alimentaires et de l'eau près des lieux de vie des personnes migrantes les privant de la possibilité de satisfaire à leurs besoins les plus vitaux ;

- l'interdiction édictée par l'arrêté litigieux est illégale dès lors qu'elle est générale et absolue, qu'elle n'est pas nécessaire, qu'elle n'est pas justifiée, qu'elle n'est pas adaptée aux finalités poursuivies et qu'elle porte une atteinte disproportionnée à la dignité de la personne humaine, la liberté d'aider autrui dans un but humanitaire, la liberté d'aller et venir, la liberté de réunion et la liberté d'association.

Par des mémoires en défense enregistrés les 28, 31 mai et 20 septembre 2021, le préfet du Pas-de-Calais conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- l'association Help Refugees – Prism the Gift Fund et l'association la Cimade ne disposent pas de la capacité pour agir ;

- l'association Utopia 56, la Fondation Abbé Pierre, le Syndicat des avocats de France et le Syndicat de la magistrature ne justifient pas d'un intérêt à agir ;

- les moyens soulevés par les requérants ne sont pas fondés.

**II)** Par une requête enregistrée sous le numéro 2100364, le 18 janvier 2021, l'association Secours catholique – Caritas France, l'association Médecins du Monde, l'Auberge des migrants, l'association Utopia 56, l'association Help Refugees Prism the Gift Fund, la fondation Abbé Pierre, Emmaüs France, la Ligue des droits de l'Homme, l'association la Cimade, le Syndicat des Avocats de France, le Syndicat de la Magistrature, et l'association SALAM (Soutenons, Aidons, Luttons, Agissants pour les Migrants et les pays en difficulté), représentés par la SCP d'avocats Spinosi & Sureau, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 16 novembre 2020 par lequel le préfet du Pas-de-Calais a interdit les distributions gratuites de boissons et denrées alimentaires en certains lieux du centre-ville et du secteur Beau Marais de la commune de Calais ainsi que les équipements scolaires, universitaires et sportifs de ces deux périmètres, incluant les voies d'accès et les parkings, pour la période comprise entre le 17 novembre 2020 et le 14 décembre 2020, pour mettre fin aux troubles à l'ordre public et limiter les risques sanitaires liés à des rassemblements non déclarés ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat de la somme de 4 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soulèvent les mêmes moyens que ceux développés dans l'instance n°2007484.

Par un mémoire en défense enregistré le 16 juin 2021, le préfet du Pas-de-Calais conclut au rejet de la requête pour les mêmes motifs que ceux exposés sous le n<sup>o</sup> 2007484.

**III)** Par une requête enregistrée sous le numéro 2101109, le 15 février 2021, l'association Secours catholique – Caritas France, l'association Médecins du monde, l'Auberge des migrants, l'association Utopia 56, l'association Help Refugees Prism the Gift Fund, la fondation Abbé Pierre, Emmaüs France, la Ligue des droits de l'Homme, l'association la Cimade, le Syndicat des Avocats de France, le Syndicat de la Magistrature et l'association SALAM (Soutenons, Aidons, Luttons, Agissants pour les Migrants et les pays en difficulté), représentés par la SCP d'avocats Spinosi & Sureau, demandent au tribunal :

1<sup>o</sup>) d'annuler l'arrêté du 14 décembre 2020 par lequel le préfet du Pas-de-Calais a interdit les distributions gratuites de boissons et denrées alimentaires en certains lieux du centre-ville et du secteur Beau Marais de la commune de Calais ainsi que les équipements scolaires, universitaires et sportifs de ces deux périmètres, incluant les voies d'accès et les parkings, pour la période comprise entre le 15 décembre 2020 et le 12 janvier 2021, pour mettre fin aux troubles à l'ordre public et limiter les risques sanitaires liés à des rassemblements non déclarés ;

2<sup>o</sup>) de mettre à la charge de l'Etat de la somme de 4 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soulèvent les mêmes moyens que ceux développés dans l'instance n<sup>o</sup>2007484.

Par un mémoire en défense enregistré le 29 octobre 2021, le préfet du Pas-de-Calais conclut au rejet de la requête pour les mêmes motifs que ceux exposés sous le n<sup>o</sup> 2007484.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Féménia,
- les conclusions de M. Groutsch, rapporteur public,
- les observations de Me Fodil-Cherif, représentant les associations requérantes ;
- et les observations de M. X représentant le préfet du Pas-de-Calais.

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes enregistrées sous les numéros 2007484, 2100364 et 2101109, présentées par les mêmes associations et organismes requérants, présentent à juger les mêmes questions et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour y statuer par un seul jugement.

2. Le territoire de la commune de Calais, qui a compté jusqu'à 6 000 personnes migrantes lorsque le terrain couramment dénommé « la Lande » a été évacué, en accueille entre 1 000 et 1 500 à la date des arrêtés contestés. Environ 80 % de cette population vit à l'est de l'agglomération, dans les secteurs dits Virval et BMX où l'Etat, d'une part, a mis en place, suite à une injonction prononcée par une ordonnance du 26 juin 2017 du juge des référés du tribunal

administratif de Lille, des points d'eau ainsi que des toilettes, et procède, par l'intermédiaire de l'association La vie active, à des distributions de boissons et de nourriture. Depuis le milieu de l'été 2020, une forte augmentation du nombre de campements de fortune a été constatée dans le centre-ville lui-même, notamment sur les parkings et les quais situés à l'est et au sud de celui-ci, pour un total s'élevant à plusieurs centaines de personnes. Estimant que les besoins des migrants n'étaient pas couverts au plus près de ces derniers lieux, certaines associations y ont mis en place des distributions quotidiennes de repas et de boissons. Après avoir mis en demeure la maire de la commune de Calais de prendre les mesures nécessaires pour maintenir la salubrité publique menacée par les abandons de déchets consécutifs à ces distributions de denrées, le préfet du Pas-de-Calais a, par arrêté du 10 septembre 2020, pris dans le cadre de son pouvoir de substitution, interdit toute distribution gratuite de boissons et denrées alimentaires dans vingt-et-un rues, places, quais et ponts situés dans le centre-ville de Calais, pour la période comprise entre le 11 et le 30 septembre 2020. Par les arrêtés successifs du 30 septembre 2020, du 16 novembre 2020 et du 14 décembre 2020, le préfet du Pas-de-Calais a prolongé cette interdiction et en a étendu le périmètre d'application pour la période comprise entre le 1<sup>er</sup> et le 19 octobre 2020, et entre le 17 novembre 2020 et le 12 janvier 2021. Par leurs requêtes, les requérants demandent l'annulation de ces arrêtés.

Sur les fins de non-recevoir opposées en défense :

En ce qui concerne la capacité pour agir de certaines associations requérantes :

Quant à l'association Help Refugees – Prism the Gift Fund

3. D'une part, si les requêtes formées devant le juge administratif doivent être rédigées en langue française, les requérants peuvent joindre à ces demandes des pièces annexes rédigées dans une autre langue. Si le juge a alors la faculté d'exiger la traduction de ces pièces lorsque cela lui est nécessaire pour procéder à un examen éclairé des conclusions de la requête, il n'en a pas l'obligation. Dès lors, contrairement à ce que fait valoir le préfet du Pas-de-Calais, le fait que les statuts produits par l'association Help Refugees – Prism the Gift Fund sont rédigés en langue anglaise est sans incidence sur l'appréciation de la capacité d'ester en justice de cette association.

4. D'autre part, si, en application des articles 5 et 6 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, les associations non déclarées n'ont pas la capacité d'ester en justice pour y défendre des droits patrimoniaux, l'absence de la déclaration ne fait pas obstacle à ce que, par la voie du recours contentieux, toutes les associations légalement constituées aient qualité pour contester la légalité des actes administratifs faisant grief aux intérêts qu'elles ont pour mission de défendre. Par suite, le préfet du Pas-de-Calais n'est pas fondé à soutenir que l'association dite « Help Refugees – Prism the Gift Fund » ne serait pas recevable à demander l'annulation des arrêtés attaqués.

Quant à l'association la Cimade :

5. Il ressort des articles 7.2 et 8 des statuts de l'association la Cimade qu'il revient au conseil national de l'association et, en cas d'urgence, au bureau national, composé du président de l'association, d'un vice-président, d'un ou de deux secrétaire(s) et d'un trésorier, de mandater le président pour représenter l'association en justice. Si les autorisations du bureau national de l'association, en date du 14 octobre 2020 et du 18 janvier 2021, mandatent explicitement le président de l'association pour contester les arrêtés litigieux du préfet du Pas-de-Calais, elles n'ont été signées que par le président de l'association et non par les autres membres composant le bureau national et sont, dès lors, irrégulières. Dès lors, le représentant légal de l'association la

Cimade est dépourvu de capacité pour agir en justice à l'encontre des arrêtés attaqués. Il s'ensuit que la fin de non-recevoir opposée en défense doit être admise.

En ce qui concerne l'intérêt à agir de certaines associations requérantes :

Quant à l'association Utopia 56 :

6. Il ressort des articles 2 et 10 des statuts de l'association Utopia 56 que cette association a pour objet de venir en aide aux migrants sur l'ensemble du territoire national, directement ou par l'intermédiaire d'antennes locales, notamment en mobilisant et en organisant des équipes de bénévoles et en venant en appui d'autres organisations humanitaires. Il s'ensuit que, l'association requérante a intérêt pour agir à l'encontre des arrêtés litigieux du préfet du Pas-de-Calais, qui ont précisément pour objet d'interdire la distribution de denrées alimentaires et de boissons aux populations migrantes de la ville de Calais, auprès desquelles cette association intervient, quand bien même son siège se situe à Lorient et son intitulé suggérerait une implantation limitée au seul département du Morbihan. La fin de non-recevoir opposée par le préfet du Pas-de-Calais ne peut qu'être écartée.

Quant à la Fondation Abbé Pierre :

7. Il ressort de ses statuts que la Fondation Abbé Pierre a principalement pour objet d'œuvrer pour l'accès au logement des personnes et des familles défavorisées rencontrant de graves difficultés de logement. L'intérêt à agir d'une association s'apprécie en fonction de son objet statutaire. Dès lors, à supposer même que l'interdiction de la distribution de denrées aux populations migrantes en certains lieux de la ville de Calais impacte négativement la mission de cette fondation d'informer ces populations des possibilités d'accès au logement dont elles peuvent bénéficier, la Fondation Abbé Pierre ne saurait justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation des arrêtés litigieux. La fin de non-recevoir opposée par le préfet du Pas-de-Calais doit donc être accueillie.

Quant au syndicat de la magistrature :

8. Le Syndicat de la magistrature, dont l'objet est régi par les dispositions de l'article L. 2131-1 du code du travail applicable aux syndicats professionnels, ne saurait utilement se prévaloir des termes généraux de ses statuts relatifs à la « défense des libertés et des principes démocratiques » pour justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation des arrêtés litigieux, qui ne portent par eux-mêmes aucune atteinte aux droits et prérogatives des magistrats judiciaires. La fin de non-recevoir opposée par le préfet du Pas-de-Calais doit donc être accueillie.

Quant au syndicat des avocats de France :

9. Le Syndicat des avocats de France, dont les statuts prévoient qu'il constitue un syndicat professionnel ayant pour objet la défense des intérêts matériels et moraux de la profession, et qui ne saurait utilement se prévaloir des termes généraux de ces mêmes statuts relatifs à la défense des droits et libertés, ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation des arrêtés litigieux et par conséquent, la fin de non-recevoir tirée de son défaut d'intérêt à agir doit être accueillie.

10. Il résulte de tout ce qui précède que le préfet du Pas-de-Calais est fondé à soutenir que l'association la Cimade n'a pas capacité pour agir en justice et que la Fondation Abbé Pierre, le Syndicat de la magistrature et le Syndicat des avocats de France ne justifient pas d'un intérêt leur donnant qualité pour agir.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

11. Lorsqu'il examine, dans le cadre du contrôle de proportionnalité, la légalité d'une mesure de police, le juge de l'excès de pouvoir examine successivement si la mesure en cause est adaptée, nécessaire et proportionnée à la finalité qu'elle poursuit.

12. En premier lieu, pour prendre les arrêtés litigieux, le préfet du Pas-de-Calais fait état d'une part, de troubles à l'ordre public consécutifs aux distributions de denrées effectuées par les associations requérantes dans le centre-ville de Calais, d'autre part, de risques sanitaires liés à des rassemblements non déclarés et enfin de risques liés à la salubrité publique. Premièrement, le préfet du Pas-de-Calais se fonde sur les menaces pour la préservation de la tranquillité publique provoquées par des faits d'incivilité, d'ivresse publique et de violence liés à la présence des migrants dans le centre-ville de la commune. Or si des troubles à la tranquillité publique sont en effet établis par mains-courantes des forces de police, ils concernent des événements ponctuels, épars et le plus souvent dénués de gravité. Il en est ainsi de la présence de deux migrants alcoolisés devant un centre social, qui quittent les lieux à l'arrivée de la police, d'un migrant alcoolisé dans un parc d'abord suspecté d'avoir blessé un individu, mais que les policiers ont finalement laissé repartir et d'un groupe d'exilés dispersé par la police après avoir investi illégalement un local à vélo. En tout état de cause, ces troubles ne sauraient être regardés comme imputables aux distributions de denrées effectuées par les associations humanitaires. Deuxièmement, le préfet du Pas-de-Calais se fonde sur des manquements aux règles sanitaires mises en place pour lutter contre l'épidémie de la Covid-19, lors des rassemblements importants qu'impliquent ces distributions. S'il est plausible, au vu de leur nature même, qu'à l'occasion de ces distributions, les gestes barrières et la distanciation sociale n'aient pas été toujours rigoureusement assurés, les protocoles sanitaires mis en place par les associations requérantes, les extraits de conversations groupées versées au dossier et les distributions de masques sanitaires effectuées établissent, au contraire, le degré élevé de préoccupation des associations pour le respect des règles sanitaires. Dès lors, faute pour le préfet du Pas-de-Calais de démontrer l'existence de tels manquements répétés aux règles sanitaires à l'occasion de ces distributions, la nécessité d'agir au regard de l'impératif sanitaire n'est pas établie. Troisièmement, le préfet du Pas-de-Calais se fonde sur la finalité d'assurer la salubrité publique en raison des déchets abandonnés sur les lieux où sont effectuées ces distributions. Si les associations requérantes soutiennent procéder au ramassage systématique des déchets qu'elles occasionnent, elles reconnaissent qu'un tel problème de salubrité publique existe également pour les distributions assurées par l'association mandatée par l'Etat et ont déjà sollicité de la mairie qu'elle organise le ramassage des déchets générés ou, à défaut, qu'elle en facilite la collecte en installant des bennes à proximité des lieux de distribution. Par ailleurs, tant les écritures du préfet du Pas-de-Calais, que la lettre adressée par la mairie de Calais à ce dernier, font état de centaines de kilos de déchets abandonnés quotidiennement sur les voies publiques de la commune, générant des frais de ramassage et de nettoyage conséquents à sa charge. La réalité de l'atteinte à la salubrité publique est donc avérée. Par suite, la nécessité des mesures prises n'est établie que pour la seule préservation de la salubrité publique.

13. En deuxième lieu, les associations requérantes font valoir que les interdictions édictées ne sont pas adaptées et sont inefficaces au regard des buts poursuivis. En interdisant la distribution gratuite de denrées dans certaines zones du centre-ville, les interdictions édictées par



l'arrêté litigieux ne s'opposent pas à ce que les distributions de denrées s'effectuent exactement dans les mêmes conditions qu'à l'accoutumée, à la nuance que leur emplacement se voit nécessairement déplacé de quelques centaines de mètres, hors du périmètre d'interdiction. Dans ces circonstances, les interdictions édictées ne sauraient remédier aux abandons de déchets consécutifs à l'activité de distribution de denrées, en étant inadaptés et inefficaces pour réduire les troubles à la salubrité publique liés au volume de déchets abandonnés sur place et, par extension, le coût supporté par la mairie lorsqu'elle procède à leur enlèvement. Au surplus et pour les mêmes raisons, les interdictions édictées ne sauraient remédier aux nécessités, par ailleurs non avérées, tirées des manquements aux règles sanitaires et des troubles à la tranquillité publique. Par suite, les arrêtés attaqués sont inadaptés aux finalités qu'ils poursuivent.

14. En troisième lieu, contrairement à ce que soutiennent les associations requérantes, les arrêtés attaqués ne sauraient, dès lors qu'ils ne portent que sur les seules distributions de denrées à titre gratuit, qu'ils sont limités dans le temps et que le périmètre d'interdiction n'est confiné qu'à une surface limitée du territoire de la commune de Calais, être regardés comme édictant des interdictions générales et absolues. En revanche, il ressort des pièces versées au dossier, et notamment des rapports du comité consultatif des droits de l'homme et de la défenseure des droits, que de nombreux migrants du centre-ville de Calais dépendent directement des associations humanitaires requérantes pour leur approvisionnement en nourriture et en eau. Les distributions assurées par l'État sont quantitativement insuffisantes au regard du nombre de migrants présents, dès lors que, d'une part, le nombre de repas quotidiennement distribué par l'association La Vie Active en septembre 2020 ne saurait, même sur la base des estimations plausibles les plus basses du nombre de migrants à Calais, assurer trois repas par jour à chaque personne et que, d'autre part, les associations non mandatées par l'État ont du augmenter significativement leur volume de distribution depuis le mois d'août 2020. Si en ciblant directement les zones immédiatement adjacentes aux lieux de vie des populations migrantes, les interdictions édictées n'ont pas pour effet de rendre impossible pour les associations d'apporter une aide alimentaire aux populations migrantes de la commune, elles ont en revanche pour effet de compliquer considérablement la possibilité pour ces populations précaires d'accéder, à des distances raisonnables de leurs lieux de vies qui soient compatibles avec la précarité de leur conditions, à des biens de première nécessité. Par suite, les interdictions édictées, en affectant d'une part, les conditions de vie de populations particulièrement vulnérables et en étant, d'autre part, manifestement inadaptées pour répondre à la nécessité d'assurer la salubrité publique dès lors qu'elle pourrait être poursuivie plus efficacement par la simple mise en place de bennes dédiées aux abords des lieux de distribution, sont disproportionnées par rapport aux finalités poursuivies.

15. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens, que les associations requérantes sont fondées à demander l'annulation des arrêtés du préfet du Pas-de-Calais du 30 septembre 2020, du 16 novembre 2020 et du 14 décembre 2020.

Sur les frais liés au litige :

16. Il y a lieu, en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, de mettre à la charge de l'Etat, le versement de la somme de 3 000 euros à l'association Secours catholique – Caritas France, l'association Médecins du monde, la Fédération des acteurs de la solidarité, l'Auberge des migrants, l'association Utopia 56, l'association Help Refugees Prism the Gift Fund, Emmaüs France, la Ligue des droits de l'Homme et l'association SALAM au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

## D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : Les requêtes n° 2007484, 2100364 et 2101109 sont rejetées en tant qu'elles émanent de l'association la Cimade, de la Fondation Abbé Pierre, du Syndicat de la magistrature et du Syndicat des avocats de France.

Article 2 : Les arrêtés du 30 septembre 2020, du 16 novembre 2020 et du 14 décembre 2020 du préfet du Pas-de-Calais sont annulés.

Article 3 : L'Etat versera à l'association Secours catholique – Caritas France, l'association Médecins du monde, la Fédération des acteurs de la solidarité, l'Auberge des migrants, l'association Utopia 56, l'association Help Refugees Prism the Gift Fund, Emmaüs France, la Ligue des droits de l'Homme et l'association SALAM, la somme globale de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association Secours Catholique – Caritas France, représentant unique des requérants et au préfet du Pas-de-Calais.

Copie en sera adressée au ministre de l'intérieur et des outre-mer, au ministre de la santé et de la prévention et à la Défenseure des droits.

Délibéré après l'audience du 20 septembre, à laquelle siégeaient :

- Mme Féménia, présidente,
- M. Bourgau, premier conseiller,
- M. Horn, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 12 octobre 2022.

La présidente-rapporteuse,

L'assesseur le plus ancien dans l'ordre  
du tableau,

*Signé*

*Signé*

J. FÉMÉNIA

T. BOURGAU

La greffière,

*Signé*

C. KUREK

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

Pour expédition conforme,  
Le greffier.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE LILLE**

N° 2009437

---

M. T

---

Mme Elise Grard  
Rapporteuse

---

M. Dominique Babski  
Rapporteur public

---

Audience du 13 octobre 2022  
Décision du 19 décembre 2022

---

C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Lille

(5<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 30 décembre 2020 et 30 juin 2022, M. T, représenté par Me Delgorgue, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 12 novembre 2020 par laquelle le président du directoire de la société anonyme d'habitation à loyer modéré Vilogia a préempté l'immeuble sis 216, rue Pierre Legrand à Lille ;

2°) de mettre à la charge de la société anonyme d'habitation à loyer modéré Vilogia la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la décision a été édictée par une autorité incompétente ; la décision de délégation de la métropole européenne de Lille au profit de la société Vilogia du 10 novembre 2020 n'avait pas de caractère exécutoire à la date de la décision attaquée dès lors qu'elle n'avait pas fait l'objet d'une publication dans un recueil des actes administratifs ni d'une transmission aux communes membres de la métropole européenne de Lille pour affichage et le préfet ne l'avait pas réceptionnée à cette date ;

- elle a été signée par une autorité incompétente, en l'absence d'une délégation de signature régulière ;

- son signataire n'avait reçu délégation que pour l'exercice du droit de préemption portant sur des biens ou des droits affectés au logement ;

- la décision attaquée méconnaît les dispositions des articles L. 213-2 du code de l'urbanisme et L. 2131-1 et suivants du code général des collectivités territoriales ;
- elle méconnaît les dispositions de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme ;
- elle méconnaît les dispositions de l'article L. 211-2 du code de l'urbanisme.

Par un mémoire en défense enregistré le 11 avril 2022, la société anonyme d'habitation à loyer modéré Vilogia, représentée par Me Balaÿ, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de M. T au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens soulevés par M. T ne sont pas fondés.

Par des mémoires en intervention enregistrés les 16 septembre 2021, 1<sup>er</sup> et 28 juillet 2022, la métropole européenne de Lille, représentée par la SCP Bignon Lebray, demande que le tribunal rejette la requête de M. T.

Elle fait valoir que le moyen tiré de l'incompétence du signataire de la décision attaquée, dans ses différentes branches, n'est pas fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Grard,
- les conclusions de M. Babski, rapporteur public,
- les observations de Me Roels, substituant Me Balaÿ, représentant la société anonyme d'habitation à loyer modéré Vilogia ;
- et les observations de Me Thoor, représentant la métropole européenne de Lille.

Considérant ce qui suit :

1. M. T s'est porté acquéreur auprès de la société P d'un ensemble immobilier à usage commercial et de parking sis 216 rue Pierre Legrand à Lille. Par une décision du 12 novembre 2020, le président du directoire de la société anonyme d'habitation à loyer modéré Vilogia a préempté cet immeuble. Par sa requête, M. T demande au tribunal d'annuler la décision du président du directoire de la société Vilogia du 12 novembre 2020.

Sur l'intervention de la métropole européenne de Lille :

2. La métropole européenne de Lille justifie d'un intérêt suffisant au rejet de la requête de M. T. Ainsi, son intervention à l'appui des conclusions de la société Vilogia est recevable.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

3. En premier lieu, aux termes de l'article L. 211-2 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction en vigueur à la date du 9 octobre 2018 : « (...) *Le titulaire du droit de préemption urbain peut déléguer son droit à la société mentionnée au deuxième alinéa du I de l'article 141 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006, à une société d'économie mixte agréée mentionnée à l'article L. 481-1 du code de la construction et de l'habitation, à l'un des organismes d'habitations à loyer modéré prévus à l'article L. 411-2 du même code ou à l'un des organismes agréés mentionnés à l'article L. 365-2 dudit code lorsque l'aliénation porte sur un des biens ou des droits affectés au logement. Leur organe délibérant peut déléguer l'exercice de ce droit, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat (...)* ». Aux termes du premier alinéa de l'article R. 211-5 du même code, dans sa version applicable au litige : « *L'exercice du droit de préemption urbain peut être délégué au président-directeur général, au président du directoire, au directeur général ou à l'un des directeurs par le conseil d'administration, le conseil de surveillance ou le directoire des sociétés ou organismes mentionnés au troisième alinéa de l'article L. 211-2. Cette délégation fait l'objet d'une publication de nature à la rendre opposable aux tiers.* ».

4. En l'espèce, par une délibération du 21 juillet 2020, le conseil de la métropole européenne de Lille a délégué à son président l'exercice du droit de préemption ainsi que le pouvoir de déléguer l'exercice de ce droit à l'occasion de l'aliénation d'un bien au profit des organismes d'habitation à loyer modéré mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation. Puis, par une décision du 4 novembre 2020, le président de la métropole européenne de Lille a donné délégation à M. Geenens, vice-président de cette même métropole, pour signer les décisions relatives à l'exercice du droit de préemption et à la délégation de l'exercice de ce droit à l'occasion de l'aliénation d'un bien au profit des organismes d'habitation à loyer modéré mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation. Enfin, par une décision du 10 novembre 2020, M. Geenens a, pour le président de la métropole européenne de Lille, délégué à la société Vilogia l'exercice du droit de préemption pour l'acquisition du bien situé 216, rue Pierre-Légrand, à Lille. Le président du directoire de la société Vilogia a, par la décision litigieuse, préempté cet immeuble. Il ressort par ailleurs des pièces du dossier que, par une délibération du 9 octobre 2018 prise en application de l'article R. 211-5 du code de l'urbanisme, le directoire de la société Vilogia avait préalablement décidé de « déléguer au Président du Directoire l'exercice du droit de préemption urbain lorsque ce dernier est délégué à Vilogia SA d'HLM ». Toutefois, il résulte des dispositions de l'article L.211-2 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction précitée issue de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, qu'à la date du 9 octobre 2018, la délégation de l'exercice du droit de préemption consentie en faveur d'un organisme d'habitations à loyer modéré n'était possible que lorsque l'aliénation concernée portait sur des biens ou droits affectés au logement. Dans ces conditions, la délibération du directoire de la société Vilogia n'a pu avoir pour effet que de déléguer à son président l'édition d'actes relatifs à des biens ou droits affectés au logement. Par suite, le président du directoire ne pouvait, sur le fondement de cette seule délégation, édicter la décision litigieuse, l'immeuble

concerné étant uniquement à usage commercial et ne relevant donc pas du champ d'application de cette délégation. Ainsi, le président du directoire de la société Vilogia n'était pas compétent pour signer la décision attaquée, sans que la société ne puisse utilement se prévaloir de la modification de la rédaction de l'article L. 211-2 du code de l'urbanisme par la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, intervenue postérieurement à la décision de son directoire.

5. En second lieu, d'une part, aux termes de l'article L. 213-2 du code de l'urbanisme : « *Toute aliénation visée à l'article L. 213-1 est subordonnée, à peine de nullité, à une déclaration préalable faite par le propriétaire à la mairie de la commune où se trouve situé le bien. (...) Le silence du titulaire du droit de préemption pendant deux mois à compter de la réception de la déclaration mentionnée au premier alinéa vaut renonciation à l'exercice du droit de préemption. (...) Le délai est suspendu à compter de la réception de la demande mentionnée au premier alinéa ou de la demande de visite du bien. Il reprend à compter de la réception des documents par le titulaire du droit de préemption, du refus par le propriétaire de la visite du bien ou de la visite du bien par le titulaire du droit de préemption. Si le délai restant est inférieur à un mois, le titulaire dispose d'un mois pour prendre sa décision. Passés ces délais, son silence vaut renonciation à l'exercice du droit de préemption.* ».

6. D'autre part, aux termes de l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales : « *Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement. (...) Cette transmission peut s'effectuer par voie électronique, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat. (...) Le maire peut certifier, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire de ces actes. / La preuve de la réception des actes par le représentant de l'Etat dans le département ou son délégué dans l'arrondissement peut être apportée par tout moyen. L'accusé de réception, qui est immédiatement délivré, peut être utilisé à cet effet mais n'est pas une condition du caractère exécutoire des actes.* ». Aux termes de l'article L.2131-2 du même code : « *Sont soumis aux dispositions de l'article L. 2131-1 les actes suivants : 1° Les délibérations du conseil municipal ou les décisions prises par délégation du conseil municipal en application de l'article L. 2122-22 (...)* ». Aux termes de l'article L. 5211-3 de ce code : « *Les dispositions du chapitre premier du titre III du livre premier de la deuxième partie relatives au contrôle de légalité et au caractère exécutoire des actes des communes sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale. (...)* ».

7. Il résulte des dispositions mentionnées ci-dessus de l'article L. 213-2 du code de l'urbanisme que les propriétaires qui ont décidé de vendre un bien susceptible de faire l'objet d'une décision de préemption doivent savoir de façon certaine, au terme du délai de deux mois imparti au titulaire du droit de préemption pour en faire éventuellement usage, s'ils peuvent ou non poursuivre l'aliénation entreprise. Dans le cas où le titulaire du droit de préemption décide de l'exercer, les mêmes dispositions, combinées avec celles de l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales, imposent que la décision de préemption soit exécutoire au terme du délai de deux mois, c'est-à-dire non seulement prise mais également notifiée au propriétaire intéressé et transmise au représentant de l'Etat. Ce délai est toutefois suspendu à compter de la réception de la demande d'une pièce mentionnée à l'article R. 213-7 du code de l'urbanisme ou de la demande de visite du bien. Il reprend à compter de la réception des documents par le titulaire du droit de préemption, du refus par le propriétaire de la visite du bien ou de la visite du bien par le titulaire, ce dernier disposant alors d'un mois pour prendre sa décision si le délai restant est inférieur à un mois.

8. Il ressort des pièces du dossier qu'une déclaration d'intention d'aliéner l'immeuble sis 216, rue Pierre Legrand à Lille a été réceptionnée par la commune de Lille le 5 août 2020, faisant ainsi courir le délai de deux mois imparti au titulaire du droit de préemption pour en faire éventuellement usage. Il est constant qu'une demande de visite de l'immeuble a été faite auprès du vendeur le 22 septembre 2020, interrompant ce délai et que cette visite a été réalisée le 13 octobre 2020, date à compter de laquelle le délai a alors repris. Le délai restant à cette date pour permettre au titulaire du droit de préemption de faire connaître son intention étant inférieur à un mois, il a alors disposé d'un délai d'un mois pour ce faire, arrivant à échéance le 13 novembre 2020. Il est constant que la décision du président du directoire de la société Vilogia faisant usage du droit de préemption urbain sur l'immeuble sis 216, rue Pierre Legrand à Lille a été notifiée par voie d'huissier au requérant le 13 novembre 2020, soit dans le délai précité. Par ailleurs, la décision attaquée ayant été prise par délégation de l'organe délibérant de la métropole européenne de Lille, tel que cela a été mentionné au point 4 du présent jugement, elle devait être transmise au représentant de l'Etat dans le département du Nord en vertu des dispositions combinées de l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales et du 1° de l'article L. 2132-2 du même code. Si par un courrier daté du 12 novembre 2020, la société Vilogia a procédé à cette transmission, il ressort toutefois des pièces du dossier que ce courrier n'a été réceptionné par les services de la préfecture du Nord que le 17 novembre 2020, soit après l'expiration du délai prévu par l'article L. 213-2 du code de l'urbanisme. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de cet article doit être accueilli.

9. Il résulte de ce qui précède que M. T est fondé à demander l'annulation de la décision du 12 novembre 2020 par laquelle le président du directoire de la société anonyme d'habitation à loyer modéré Vilogia a préempté l'immeuble sis 216, rue Pierre Legrand à Lille. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun des autres moyens invoqués n'est susceptible, en l'état du dossier, de fonder cette annulation.

Sur les frais liés au litige :

10. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de M. T, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la société Vilogia demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de la société Vilogia une somme de 2 000 euros au titre des frais exposés par M. T et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : L'intervention de la métropole européenne de Lille est admise.

Article 2 : La décision du 12 novembre 2020 par laquelle le président du directoire de la société anonyme d'habitation à loyer modéré Vilogia a préempté l'immeuble sis 216, rue Pierre Legrand à Lille est annulée.

Article 3 : La société anonyme d'habitation à loyer modéré Vilogia versera à M. T une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.



Article 4 : Les conclusions de la société anonyme d'habitation à loyer modéré Vilogia présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à M. T, à la métropole européenne de Lille et à la société anonyme d'habitation à loyer modéré Vilogia.

Délibéré après l'audience du 13 octobre 2022, à laquelle siégeaient :

- M. Chevaldonnet, président,
- Mme Grard, première conseillère,
- M. Liénard, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 19 décembre 2022.

La rapporteure,

Le président,

Signé

Signé

E. GRARD

B. CHEVALDONNET

La greffière,

Signé

M. VERCRUYSSSE

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

Pour expédition conforme,  
Le greffier.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE LILLE**

**N° 2106730**

---

M. X

---

Mme Nora Zoubir  
Rapporteuse

---

Mme Laetitia Allart  
Rapporteuse publique

---

Audience du 31 octobre 2022  
Décision du 20 décembre 2022

---

C +

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Lille

(1<sup>ère</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 24 août 2021 et le 22 février 2022, M. X, représenté par Me Pauline Anger-Bourez, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 22 juin 2021 par lequel le président du centre communal d'action sociale de Ronchin a prononcé sa révocation ;

2°) d'enjoindre au centre communal d'action sociale de Ronchin de le réintégrer dans ses fonctions, dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 150 euros par jour de retard, et de procéder à une reconstitution de sa carrière ;

3°) de mettre à la charge du centre communal d'action sociale de Ronchin une somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la décision attaquée a été prise à l'issue d'une procédure irrégulière en ce que tant le rapport de saisine du conseil de discipline que l'avis motivé rendu par ce dernier ne lui ont pas été communiqués, et en ce que l'autorité territoriale a pris la sanction litigieuse sans attendre l'avis motivé du conseil de discipline ;

- les faits reprochés ne sont pas matériellement établis ;

- la sanction de révocation est disproportionnée au regard des faits qui lui sont reprochés ;

- la décision attaquée est entachée d'un détournement de pouvoir, la commune souhaitant uniquement obtenir sa révocation parce qu'il rencontre des problèmes de santé.

Par un mémoire en défense, enregistré le 22 décembre 2021, le centre communal d'action sociale de Ronchin, représenté par Me Hanicotte, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de M. X sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Le centre communal d'action sociale de Ronchin a présenté le 20 octobre 2022 un mémoire qui n'a pas été communiqué, sans préjudicier aux droits des parties.

La clôture d'instruction a été fixée au 24 octobre 2022 par ordonnance du 7 octobre 2022.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ;
- le décret n° 89-677 du 18 septembre 1989 ;
- le code de justice administrative.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Zoubir, rapporteure,
- les conclusions de Mme Allart, rapporteure publique,
- et les observations de Me Anger-Bourez représentant M. X, et de Me Eeckhout, substituant Me Simoneau, représentant le centre communal d'action sociale de Ronchin.

Une note en délibéré, enregistrée le 10 novembre 2022, a été présentée pour le centre communal d'action sociale de Ronchin.

Considérant ce qui suit :

1. Monsieur X est titulaire du grade d'agent social territorial. Il est employé par le centre communal d'action sociale (CCAS) de Ronchin et exerce ses fonctions au sein de l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) Geneviève et Roger Bailleul, plus précisément dans l'Unité de vie Alzheimer (UVA), composée de douze

chambres occupées par des résidents touchés de troubles cognitifs ou comportementaux. Après avoir été alerté par des agents de la structure sur le comportement de M. X à l'égard des résidents, le président du CCAS a, par un arrêté du 28 septembre 2020, suspendu l'intéressé de ses fonctions à titre conservatoire. Une enquête administrative a été diligentée, à l'issue de laquelle M. X a été informé de l'ouverture d'une procédure disciplinaire. Le conseil de discipline, réuni le 22 février 2021, a proposé la sanction d'exclusion temporaire de fonctions pour une durée de dix-huit mois. Par un arrêté du 22 juin 2021, dont M. X demande l'annulation, le président du CCAS a prononcé à son encontre la sanction de révocation.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Aux termes de l'article 19 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, alors en vigueur : « (...) / *Le fonctionnaire à l'encontre duquel une procédure disciplinaire est engagée a droit à la communication de l'intégralité de son dossier individuel et de tous les documents annexes et à l'assistance de défenseurs de son choix. L'administration doit informer le fonctionnaire de son droit à communication du dossier. Aucune sanction disciplinaire autre que celles classées dans le premier groupe par les dispositions statutaires relatives aux fonctions publiques de l'Etat, territoriale et hospitalière ne peut être prononcée sans consultation préalable d'un organisme siégeant en conseil de discipline dans lequel le personnel est représenté. / L'avis de cet organisme de même que la décision prononçant une sanction disciplinaire doivent être motivés* ». Aux termes de l'article 14 du décret du 18 septembre 1989 relatif à la procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires territoriaux : « *L'avis émis par le conseil de discipline est communiqué sans délai au fonctionnaire intéressé ainsi qu'à l'autorité territoriale qui statue par décision motivée. La sanction prononcée par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire est immédiatement exécutoire* ». Aux termes de l'article 12 de ce décret : « (...) / *la proposition [de sanction] ayant recueilli l'accord de la majorité des membres présents doit être motivée. Elle est transmise par le président du conseil de discipline à l'autorité territoriale. (...)*».

3. M. X soutient que la procédure ayant conduit au prononcé de la sanction disciplinaire litigieuse est irrégulière dès lors que le CCAS de Ronchin a pris sa décision sans attendre d'avoir disposé de l'avis motivé du conseil de discipline. Il ressort des pièces du dossier que, si le conseil de discipline qui s'est réuni le 22 février 2021 afin d'examiner le dossier de M. X, a communiqué le sens de l'avis qu'il a émis à l'issue du délibéré aux parties présentes le jour même, l'avis motivé n'a toutefois été établi que le 3 septembre 2021, soit postérieurement à la date d'édiction de la décision attaquée. Or, en application des dispositions précitées de la loi du 13 juillet 1983 et du décret du 18 septembre 1989, l'avis du conseil de discipline doit être motivé. Cette exigence de motivation constitue une garantie qui, en l'espèce, ne saurait être regardée comme respectée en l'absence de toute transmission de l'avis motivé à l'autorité territoriale avant le prononcé de la sanction litigieuse. Par suite, M. X est fondé à soutenir que la procédure au terme de laquelle la sanction de révocation contestée a été prise est entachée d'irrégularité.

4. Il en résulte, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que M. X est fondé à demander l'annulation de l'arrêté du 22 juin 2021 du président du CCAS de Ronchin.

Sur les conclusions à fin d'injonction et d'astreinte :

5. Le présent jugement implique nécessairement que le CCAS de Ronchin procède à la réintégration juridique de M. X dans ses effectifs pour la période où il a été illégalement révoqué, ainsi qu'à la reconstitution de sa carrière pour cette même période. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'enjoindre au président du CCAS de Ronchin d'y procéder dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement. Il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les frais liés au litige :

6. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de M. X, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, une somme au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de mettre à la charge du CCAS de Ronchin une somme de 1 200 euros à verser à M. X sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : L'arrêté du 22 juin 2021 du président du CCAS de Ronchin est annulé.

Article 2 : Il est enjoint au CCAS de Ronchin de réintégrer M. X dans ses effectifs à compter du 22 juin 2021 et de reconstituer sa carrière depuis cette date, dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : Le CCAS de Ronchin versera à M. X la somme de 1 200 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à M. X et au centre communal d'action sociale de Ronchin.

Délibéré après l'audience du 31 octobre 2022 à laquelle siégeaient :

- Mme Leguin, présidente,
- M. Borget, premier conseiller,
- Mme Zoubir, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 20 décembre 2022.

La rapporteure,

signé  
N. ZOUBIR

La présidente,

signé  
AM. LEGUIN

La greffière,

signé

S. MAUFROID

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

Pour expédition conforme,  
La greffière,

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE LILLE**

**N° 2207659**

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**ASSOCIATION POUR L'INTERET GENERAL DES  
EVINOIS et COMMUNAUTE  
D'AGGLOMERATION HENIN-CARVIN**

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

**M. Jimmy Robbe**  
Juge des référés

---

Le juge des référés

Ordonnance du 14 octobre 2022

---

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 10 octobre 2022, l'association pour l'intérêt général des Evinois et la communauté d'agglomération Henin-Carvin, représentées par Me Deharbe, demandent au juge des référés :

1°) d'ordonner, en application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, au préfet du Pas-de-Calais de :

- relancer les parents des 6 611 enfants qui n'ont pas répondu à la campagne de l'été 2022 afin qu'ils fassent tester leurs enfants non testés au sein des zones 1 et 2 identifiées par le projet d'intérêt général (PIG) dit « Metaleurop » ;

- lancer sans délai une campagne de dépistage du saturnisme dans la troisième zone identifiée dans le rapport réalisé en février 2011 pour le compte de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ;

- lancer une campagne d'information et de sensibilisation des propriétaires comme des locataires :

- au risque de saturnisme par ingestion des terres des terrains à nu ou des pelouses privatives et des espaces verts publics au sein des zones 1 et 2 identifiées par le PIG précité et au sein de la troisième zone identifiée dans le rapport précité ;
- recommandant la culture hors sol des jardins potagers au moyen d'une terre saine non issue des zones 1 ou 2 identifiées par le PIG précité, ou de la troisième zone identifiée dans le rapport précité ;

- prendre toute mesure de signalement des espaces scolaires et périscolaires et espaces publics pollués au plomb par au moins 300 mg/kg au sein des zones 1 et 2 du PIG précité et

dans la troisième zone précitée, pourvu que les données soient d'ores-et-déjà disponibles comme l'établissant, et aussi longtemps que ces espaces ne seront pas dépollués ;

- réaliser toute investigation de sol au sein de la zone des 650 hectares, correspondant aux trois zones identifiées dans le rapport précité, qui permettrait d'informer la population de ce que des lieux publics comportent des sols accessibles pollués au plomb par au moins 300 mg/kg ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé constitue une liberté fondamentale, garantie tant par les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement que par les stipulations de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, telles qu'interprétées par la Cour européenne des droits de l'homme ; ce droit a pour corollaire le droit à l'information environnementale ;

- les pollutions des sols résultant de l'activité de l'usine de Noyelles-Godault, exploitée par la société Metaleurop Nord jusqu'au début de l'année 2003, met en cause ce droit ;

- eu égard au niveau de cette pollution, se traduisant par des taux élevés de plomb et de cadmium, la carence des services de l'Etat à lancer des campagnes d'information et de sensibilisation des habitants et à relancer les campagnes de dépistage du saturnisme en particulier chez la population infantile porte atteinte au droit de vivre dans un environnement sain, équilibré et respectueux de la santé des familles qui vivent dans les trois zones précitées ;

- cette atteinte est grave dès lors en particulier qu'elle prive de nombreux enfants de la possibilité d'être éloignés de la source de pollution ;

- cette atteinte est manifestement illégale dès lors qu'elle méconnaît l'obligation pesant sur l'Etat de prendre des mesures pour éviter le risque que cette pollution fait courir sur la santé de la population concernée.

Par un mémoire en défense, enregistré le 13 octobre 2022, le préfet du Pas-de-Calais conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, notamment la Charte de l'environnement à laquelle renvoie son Préambule ;

- le code de l'environnement ;

- le code de justice administrative.



Le président du tribunal a désigné M. Robbe, vice-président, pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ont été régulièrement convoquées à l'audience publique.

Au cours de l'audience publique qui s'est tenue le 13 octobre 2022 à 9h30, en présence de Mme Benkhedim, greffière, M. Robbe, juge des référés, a lu son rapport et entendu :

- les observations de Me Deharbe, représentant l'association pour l'intérêt général des Évinois et la communauté d'agglomération Henin-Carvin, qui reprend les conclusions et moyens de la requête ;

- les observations de M. X, représentant le préfet du Pas-de-Calais, qui reprend les conclusions et arguments du mémoire en défense.

La clôture d'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience.

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures* ».

Sur la liberté fondamentale en cause :

2. D'une part, le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, tel que proclamé par l'article premier de la Charte de l'environnement, présente le caractère d'une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Toute personne justifiant, au regard de sa situation personnelle, notamment si ses conditions ou son cadre de vie sont gravement et directement affectés, ou des intérêts qu'elle entend défendre, qu'il y est porté une atteinte grave et manifestement illégale du fait de l'action ou de la carence de l'autorité publique, peut saisir le juge des référés sur le fondement de cet article. Il lui appartient alors de faire état de circonstances particulières caractérisant la nécessité pour elle de bénéficier, dans le très bref délai prévu par ces dispositions, d'une mesure de la nature de celles qui peuvent être ordonnées sur le fondement de cet article. Dans tous les cas, l'intervention du juge des référés dans les conditions d'urgence particulière prévues par l'article L. 521-2 précité est subordonnée au constat que la situation litigieuse permette de prendre utilement et à très bref délai les mesures de sauvegarde nécessaires. Compte tenu du cadre temporel dans lequel se prononce le juge des référés saisi sur le fondement de l'article L. 521-2, les mesures qu'il peut ordonner doivent s'apprécier en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente et des mesures qu'elle a déjà prises.

3. D'autre part, les mesures prises ou à prendre dans le cadre de la protection de la population contre les risques que l'environnement peut faire courir à la santé sont relatives au droit de vivre dans un environnement respectueux de la santé. Au nombre de ces mesures, peuvent figurer celles consistant à informer la population contre de tels risques de façon à ce qu'ils soient évités.

Sur le contexte du litige et les mesures sollicitées :

4. L'exploitation du site de l'usine de Noyelles-Godault, à proximité immédiate du territoire de la commune d'Évin-Malmaison, dans le département du Pas-de-Calais, a commencé à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle. Cette usine s'est progressivement imposée comme l'un des plus gros producteurs mondiaux de plomb brut et de zinc et son périmètre s'est étendu sur plusieurs dizaines d'hectares sur les territoires des communes de Noyelles-Godault et de Courcelles-lès-Lens. En 1988, le groupe Metaleurop a été créé et l'usine a été filialisée en 1994 sous le nom de Metaleurop Nord, l'activité de l'usine se répartissant entre deux fonderies pyrométallurgiques assurant la production de plomb et de zinc métal. L'usine a été exploitée par la société par actions simplifiée (SAS) Metaleurop Nord jusqu'au début de l'année 2003, année au cours de laquelle elle a été mise en liquidation judiciaire. Le site a ensuite été démantelé, dépollué et reconverti, entre 2003 et 2006. Il accueille désormais une entreprise de recyclage et de valorisation de déchets.

5. Il résulte de l'instruction qu'en raison de pollutions aux métaux lourds autour de l'usine de Metaleurop Nord, le préfet du Pas-de-Calais a, par un arrêté préfectoral du 29 décembre 1997, fixé le principe et les conditions de réalisation du projet d'intérêt général (PIG) dit « Metaleurop Nord », Par un arrêté du 20 janvier 1999, dont la légalité a été confirmée par des arrêts devenus définitifs de la cour administrative d'appel de Douai n°01DA00732 du 18 décembre 2003 et n°01DA00711 du 29 janvier 2004, le préfet du Pas-de-Calais, à la suite de plusieurs campagnes de relevés de pollution des sols situés autour du site, a créé un projet d'intérêt général (PIG) identifiant, notamment, deux zones en fonction de la teneur des sols en métaux lourds, à savoir, d'une part, une zone Z3 correspondant à une concentration en plomb supérieure à 1 000 ppm et/ou concentration en cadmium supérieure à 20 ppm et, d'autre part, une zone Z4 correspondant à une concentration en plomb comprise en 500 et 1 000 ppm. Ce PIG de 1999 fixe différentes prescriptions, en particulier, d'une part, en zone Z3, une interdiction de constructions nouvelles à usage d'habitation, une interdiction des extensions en vue de la création de logements nouveaux et une interdiction de toute nouvelle implantation d'établissements recevant du public et, d'autre part, en zone Z4, un traitement préalable du sol avant toute occupation. Cet arrêté a été légèrement modifié par un arrêté du 17 octobre 2005, puis reconduit par arrêtés des 6 octobre 2008, 5 octobre 2011 et 17 octobre 2014. À la suite d'une nouvelle campagne de mesures de la pollution des sols, en particulier au plomb et au cadmium, effectuée en 2010-2011 sur quelques 170 points de prélèvements, le préfet du Pas-de-Calais, par un arrêté du 7 octobre 2015, a d'une part, renommé les différentes zones du PIG, la zone Z3 devenant la zone Z1 et la zone Z4 devenant la zone Z2, d'autre part, redessiné et agrandi les limites de ces deux zones au regard des nouveaux prélèvements effectués et, enfin, a légèrement assoupli les prescriptions applicables en particulier à la zone Z1, la construction de nouvelles habitations dans cette zone étant désormais autorisée pour le comblement de « dents creuses » et à des fins de « densification urbaine ».

6. Il résulte également de l'instruction que, par un communiqué de presse du 20 juin 2022, la préfecture du Pas-de-Calais et l'agence régionale de santé des Hauts-de-France ont informé la population de ce que l'ADEME fera procéder à des mesures de détermination de la teneur en métaux lourds sur une surface à nu, s'il en existe, des établissements scolaires ou crèches situées à l'intérieur du périmètre du PIG, et sur une parcelle ayant bénéficié du remplacement des terres dans le cadre d'une opération d'aménagement par un particulier. Ce communiqué indique également qu'en raison du faible taux de participation aux huit campagnes de dépistages organisés d'intoxication au plomb jusqu'en 2012, les opérations de dépistage collectif ont été remplacées par des dépistages susceptibles d'être prescrits par tout médecin du secteur, préalablement sensibilisé, et rappelle également le lancement, depuis le 15 juin 2022, d'une nouvelle campagne de dépistage à destination des mineurs. Dans le cadre de cette nouvelle campagne, la caisse primaire d'assurance maladie de l'Artois et l'agence régionale de santé des Hauts-de-France ont, au cours du mois d'août 2022, adressé à l'ensemble des familles avec enfants résidant sur les territoires des communes d'Évin-Malmaison, de Courcelles-lès-Lens, de Noyelles-Godault, de Leforest et de Dourges, soit un ensemble de territoires plus étendu que celui délimité par les zones 1 et 2 du PIG, une lettre de relance indiquant que l'ancien site industriel a conduit à une pollution des sols par le plomb, et que si « l'arrêt de l'activité industrielle en 2003 a permis de faire cesser l'émission de particules contaminées, toutefois la présence de plomb dans les sols persiste dans le temps ». Cette lettre, à laquelle était annexée un bon pour un dépistage, dont la gratuité a été expressément rappelée, incite les parents à faire dépister leurs enfants. Une relance a été effectuée durant le mois d'août 2022. Des brochures relatives au dépistage gratuit du saturnisme infantile ont également été éditées et diffusées, rappelant les motifs pour lesquels ce dépistage est recommandé, alors même qu'il y est indiqué, ainsi que dans les lettres précitées, qu'aucun cas de saturnisme n'a été détecté sur les territoires des communes concernées depuis 2013. En outre, par des lettres du 1<sup>er</sup> septembre 2022, adressées aux chefs des établissements scolaires situés sur les communes couvertes par le PIG, l'académie de Lille a rappelé la recommandation de l'agence régionale de santé d'empêcher l'accès aux sols non recouverts (terres à nu, pelouse) dans ces établissements, les maires de ces communes ayant également été destinataires de cette recommandation. Le communiqué de presse du 27 septembre 2022 délivre, d'une part, les premiers résultats de la campagne de dépistage et, d'autre part, les premières analyses de sols, recommandant, au regard de ces dernières, d'empêcher l'accès aux sols non recouverts (terres à nu, pelouses) de plusieurs espaces qui peuvent être fortement fréquentés par les enfants. Il ressort de ce communiqué que les maires des communes concernées ont mis en place, depuis la rentrée scolaire 2022/2023, des dispositifs provisoires visant à interdire l'accès à ces espaces.

7. Eu égard à l'ensemble des actions déjà mises en œuvre, telles qu'elles viennent d'être rappelées au point précédent, et qui n'apparaissent pas, en l'état de l'instruction, manifestement insuffisantes à assurer un suivi sanitaire et environnemental adapté au regard du risque d'intoxication au plomb que font courir les pollutions en cause, et à informer la population de manière à la prémunir, autant que possible, contre ce risque, dans l'attente, le cas échéant, d'autres mesures qui pourraient ou devraient être prises en fonction des analyses définitives à venir, les requérantes ne justifient pas de l'urgence qu'il y aurait à ordonner les mesures qu'elles sollicitent. Au demeurant, ces mesures sollicitées, eu égard à leur objet, ne sont pas au nombre des mesures d'urgence que la situation permet de prendre utilement pour remédier à l'atteinte alléguée au droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

8. Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de rejeter la requête, y compris ses conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

**ORDONNE :**

Article 1<sup>er</sup> : La requête de l'association pour l'intérêt général des Évinois et de la communauté d'agglomération Henin-Carvin est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association pour l'intérêt général des Évinois, à la communauté d'agglomération Henin-Carvin et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Une copie en sera adressée pour information au préfet du Pas-de-Calais et à l'agence régionale de santé des Hauts-de-France.

Fait à Lille, le 14 octobre 2022.

Le juge des référés,

**Signé**

J ROBBE

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires en ce qui le concerne et à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente ordonnance.

Pour expédition conforme,  
Le greffier,

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE LILLE**

**N° 2207769**

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

FEDERATION NATIONALE DES  
INDUSTRIES CHIMIQUES CGT  
SYNDICAT CGT DE LA RAFFINERIE  
DES FLANDRES

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

M. Christophe Hervouet  
Juge des référés

---

Le président du tribunal,  
juge des référés

Ordonnance du 14 octobre 2022

---

Vu la procédure suivante :

Par une requête et trois mémoires enregistrés les 13 octobre 2022 à 15 heures 22 et 20 heures 01, et 14 octobre 2022 à 10 heures 45 et 13 heures 42, la fédération nationale des industries chimiques CGT, représentée par la SELAS JDS Avocats, et le syndicat CGT de la raffinerie des Flandres de l'établissement des Flandres, représenté par Mes Bernard et Marcel, demandent au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de l'arrêté du 13 octobre 2022 du préfet du Nord portant réquisition de personnels chargés de l'activité de distribution du carburant au départ du dépôt pétrolier de la Côte d'Opale (site de Mardyck) ;

2°) le cas échéant, de suspendre toute réquisition visant les grévistes du même dépôt qui serait décidée entre la saisine du tribunal et l'ordonnance à intervenir ;

3°) prendre toute mesure nécessaire à la sauvegarde du droit de grève et suspendre l'exécution de toute réquisition visant les grévistes du dépôt pétrolier de la Côte d'Opale du groupe Total ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La fédération nationale des industries chimiques CGT et le syndicat CGT de la raffinerie des Flandres de l'établissement des Flandres soutiennent que :

- la décision porte une atteinte illicite au droit de grève, qui constitue une liberté fondamentale garantie par les textes de valeur constitutionnelle, dès lors que :

- elle méconnaît les dispositions du 4° de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales, le préfet, qui n'a pas envisagé de mesures alternatives à la réquisition, ne justifiant pas de l'absence d'autres moyens pour faire face aux contraintes et risques développés dans son arrêté, l'approvisionnement prioritaire des services publics essentiels pouvant être organisé autrement ;
- l'auteur de la décision, qui ne justifie pas des risques dont il se prévaut, ne recherche pas le maintien de l'ordre public, mais entend seulement fragiliser le mouvement social en cours ;
- la réquisition ne fait aucune distinction entre les services prioritaires devant être approvisionnés par les réserves et le reste des consommateurs et vise en réalité à rétablir un service normal ;
- la proportionnalité de la mesure de réquisition n'est pas justifiée dès lors qu'elle porte sur la totalité des postes affectés aux expéditions et, au surplus, sur d'autres postes ;
- la réquisition n'a pas fait l'objet d'une concertation préalable en méconnaissance des conventions de l'organisation internationale du travail (OIT) relatives à la liberté syndicale, à la protection du droit syndical, au droit d'organisation et de négociation collective qui sont d'application directe ;
- les prescriptions de l'arrêté sont imprécises et renvoient aux décisions de l'employeur ;
- la condition d'urgence est remplie dès lors que la mesure de réquisition est d'effet immédiat et a un caractère irréversible.

- il y a toujours lieu de statuer en urgence alors même que la décision est sortie en vigueur dès lors qu'une deuxième décision de réquisition a été édictée, les conditions d'édition et de notification des décisions ne devant en outre pas entraver la possibilité d'un recours juridictionnel.

Par un mémoire enregistré le 14 octobre 2022 à 13 heures 25, le préfet du Nord conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la condition d'urgence n'est pas établie, une des deux décisions contestées étant totalement exécutée ;
- plus de la moitié des stations-services de la région sont affectées par la pénurie ;
- la pénurie affecte la circulation et la sécurité routière et les conditions de vie des personnes vulnérables ;
- le carburant débloqué a bien vocation à desservir les besoins prioritaires ;
- les salariés réquisitionnés, qui représentent une faible proportion des effectifs du site, ne sont pas substituables ;
- l'exploitant n'a reçu aucune délégation de pouvoir.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, notamment le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ;
- le code général des collectivités territoriales, notamment le 4° de son article L. 2215-1 ;
- le code de justice administrative.

Après avoir convoqué les parties à l'audience publique.

Au cours de l'audience publique du 14 octobre 2022 à 14 h 15, ont été entendus :

- le rapport de M. Hervouet, président du tribunal, informant les parties qu'en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, le tribunal était susceptible de soulever d'office le moyen d'ordre public tiré de l'irrecevabilité des conclusions tendant à la suspension de réquisitions qui seraient édictées entre la saisine de la juridiction et l'ordonnance à intervenir, et a entendu :

- les observations de Me Galaup, pour la fédération nationale des industries chimiques CGT, et de Me Marcel, pour le syndicat CGT de la raffinerie des Flandres de l'établissement des Flandres, qui maintiennent leurs conclusions contre la mesure de réquisition dont la portée dans le temps a été allongée en cours d'instance, reprennent les moyens de la requête et précisent que :

- d'autres mesures que la réquisition seraient de nature à permettre aux services nécessaires d'accéder au carburant ;
- d'autres dépôts pourraient être sollicités ;
- la durée des réquisitions crée un obstacle à l'accès au juge et une entrave à l'exercice du droit de grève ;
- la réquisition porte en réalité sur la totalité de l'effectif opérationnel de l'activité d'expédition et de mélange des carburants, et même sur un effectif supérieur puisque les remplaçants sont également tenus d'être sur site ;
- les motifs de la décision, en apparence nombreux, ne sont pas clairs ;
- aucune concertation préalable avec les grévistes n'a été engagée par le préfet.

- et les observations de M. Leclerc, préfet du Nord, qui reprend les termes de son mémoire en défense et précise que :

- les mesures alternatives telles que la priorité de l'accès aux stations-services accordée à certaines professions ne sont plus opérantes, celles-ci étant fermées dans des proportions de 40 % à 50 % selon les parties du territoire de la région ;
- la réquisition ne porte réellement que sur trois salariés à la fois, dont les fonctions sont clairement identifiées ; la durée est fixée au stricte nécessaire, eu égard aux négociations en cours qui pourraient déboucher à une cessation de la grève ;
- l'objectif de la réquisition est de permettre le rétablissement des services publics essentiels, mais aussi la satisfaction des besoins essentiels de la moitié des habitants de la région, soit trois millions de personnes ;
- il ne prononcera que des réquisitions très limitées dans le temps au cours de la fin de semaine, de sorte que l'expédition de carburants cessera durant une partie des journées à venir ;
- l'administration n'est pas tenue d'engager une concertation avec les grévistes avant de décider de les réquisitionner.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience.

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures.* ».

Sur l'étendue du litige :

2. La circonstance que la décision de réquisitionner des salariés en grève porte sur une période écoulée à l'heure à laquelle le juge statue ne rend pas sans objet la demande tendant à sa suspension, présentée sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, dès lors qu'une nouvelle réquisition encore en vigueur a été édictée, allongeant l'effet dans le temps de la précédente et concernant au moins un même gréviste.

3. L'arrêté dont la suspension de l'exécution est demandée ordonne la réquisition de salariés chargés de l'activité de distribution du carburant au départ du dépôt pétrolier de la Côte d'Opale pour chacune des périodes du 13 octobre de 14 heures à 22 heures et du 13 octobre à 22 heures au 14 octobre à 6 heures. Par un deuxième arrêté en date du 13 octobre 2022, le préfet a réquisitionné des salariés pour exercer les mêmes fonctions pour les périodes du vendredi 14 octobre de 6 heures à 14 heures et de 14 heures à 22 heures. Deux des salariés visés par le premier arrêté le sont également par le second. Par suite, et en dépit de la circonstance qu'ils sont, la première fois, directement visés par la réquisition, et, la seconde fois, seulement désignés comme remplaçants, les conclusions de la fédération et du syndicat requérants tendant à suspendre l'exécution de la première réquisition conservent un objet.

Sur la recevabilité :

4. Il n'appartient pas au juge des référés de statuer sur des conclusions tendant à la suspension d'une décision inexistante. Par suite, les conclusions de la requête tendant à ce que le juge suspende toute réquisition visant les grévistes du dépôt pétrolier de la Côte d'Opale qui serait édictée entre la saisine de la juridiction et l'ordonnance à intervenir sont irrecevables.

Sur le surplus des conclusions de la requête :

5. Aux termes de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales : « (...) 4° *En cas d'urgence, lorsque l'atteinte constatée ou prévisible au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publiques l'exige et que les moyens dont dispose le préfet ne permettent plus de poursuivre les objectifs pour lesquels il détient des pouvoirs de police, celui-ci peut, par arrêté motivé, pour toutes les communes du département ou plusieurs ou une seule d'entre elles, réquisitionner tout bien ou service, requérir toute personne nécessaire au fonctionnement de ce service ou à l'usage de ce bien et prescrire toute mesure utile jusqu'à ce que l'atteinte à l'ordre public ait pris fin ou que les conditions de son maintien soient assurées. / L'arrêté motivé fixe la nature des prestations requises, la durée de la mesure de réquisition ainsi que les modalités de son application. (...)* » .



6. Le droit de grève présente le caractère d'une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Toutefois, le préfet peut légalement, sur le fondement des dispositions du 4° de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales, requérir les salariés en grève d'une entreprise privée dont l'activité présente une importance particulière pour le maintien de l'activité économique, la satisfaction des besoins essentiels de la population ou le fonctionnement des services publics, lorsque les perturbations résultant de la grève créent une menace pour l'ordre public. Il ne peut prendre que les mesures nécessaires, imposées par l'urgence et proportionnées aux nécessités de l'ordre public.

7. En premier lieu, il résulte de l'instruction que la pénurie croissante de carburants pour les véhicules automobiles constatée le 13 octobre 2022 sur le territoire français, et en particulier sur celui des départements des Hauts-de-France où le taux d'indisponibilité pouvait atteindre 50 %, menaçait le ravitaillement des véhicules de services publics et de services de première nécessité et créait des risques pour la sécurité routière et l'ordre public. Par ailleurs, le dépôt concerné alimente en carburants pour les automobiles la moitié de la population de la région des Hauts-de-France, soit trois millions d'habitants. En outre, si le préfet établit avoir pris des mesures en matière de limitation de l'emport de carburant et de priorisation de la distribution, il fait valoir sans être sérieusement contredit qu'elles sont devenues largement inopérantes face à l'inaccessibilité de nombreuses stations-services. Enfin, si des mesures ponctuelles de police seraient de nature à remédier à des atteintes limitées à l'ordre public, elles ne suffiraient plus à apaiser les tensions constatées, ni le risque d'accident associé aux files d'attente et aux abandons de véhicules. Il résulte de ce qui vient d'être dit que seule la réquisition est, en l'espèce, suffisante, dans l'urgence, pour prévenir les risques de pénurie totale de carburant automobile.

8. En deuxième lieu, l'effectif réquisitionné, qui ne représente qu'une faible fraction de l'effectif de l'établissement, est limité aux équipes de quart strictement nécessaires à l'accomplissement des fonctions de mélange et de transfert des carburants automobiles des réservoirs du dépôt dans les citernes des véhicules de livraison, permettant uniquement la fourniture correspondant aux nécessités de l'ordre public, à l'exclusion donc de toute activité de raffinage. En outre, le préfet fait valoir qu'il ne procédera pas à des réquisitions continues durant les deux prochains jours. Dans ces conditions, en l'état de l'instruction, la mesure contestée ne présente pas un caractère disproportionné aux nécessités de l'ordre public.

9. En troisième lieu, la réquisition contestée, dont les effets sont limités, ne méconnaît pas le droit de grève reconnu et protégé par la convention de l'OIT n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical du 9 juillet 1948, la convention n° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective du 1<sup>er</sup> juillet 1949 et la convention n° 135 concernant les représentants des travailleurs du 23 juin 1971. Par ailleurs, aucune disposition du droit interne, ni stipulation des conventions susmentionnées ne faisait obligation à l'auteur de la décision attaquée d'engager une concertation préalable avec les salariés grévistes.

10. En quatrième lieu, en mentionnant dans les arrêtés contestés que les tâches nécessaires à la distribution du carburant au départ du dépôt seraient exercées sous l'autorité et suivant les instructions de l'employeur des salariés réquisitionnés, le préfet n'a pas illégalement délégué sa compétence.

11. Il résulte de ce qui précède qu'en mettant en place un service visant à assurer, par un nombre restreint mais suffisant de salariés la seule expédition de carburants, le préfet du Nord n'a pas porté au droit de grève une atteinte grave et manifestement illégale. Il s'ensuit que la requête de la fédération nationale des industries chimiques CGT et du syndicat CGT de la raffinerie des Flandres de l'établissement des Flandres doit être rejetée. Par voie de conséquence, leurs conclusions présentées au titre des frais liés à l'instance doivent être rejetées.

ORDONNE :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de la fédération nationale des industries chimiques CGT et du syndicat CGT de la raffinerie des Flandres de l'établissement des Flandres est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à la fédération nationale des industries chimiques CGT, au syndicat CGT de la raffinerie des Flandres de l'établissement des Flandres et au ministre de l'intérieur et des Outre-mer.

Copie en sera adressée, pour information, au préfet du Nord.

Fait à Lille, le 14 octobre 2022.

Le président du tribunal,  
juge des référés,

**Signé**

C. HERVOUET

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur et des Outre-mer en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,  
Le greffier,

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE LILLE**

**N°2208464**

---

SAS AEROPORT DE LILLE

---

M. Pierre Lassaux  
Juge des référés

---

Ordonnance du 5 décembre 2022

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 8 novembre 2022, la SAS Aéroport de Lille, représentée par Me Laura Ceccarelli-Le Guen, avocate, demande au juge des référés, saisi sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) d'ordonner la suspension de l'exécution de la décision tacite née le 27 juin 2022 de refus de la demande de délivrance d'un permis de construire déposée le 15 juillet 2021 et tendant à l'extension et à la modernisation de l'aérogare Lille-Lesquin ensemble la décision du 5 août 2022 par laquelle les maires des communes de Lesquin et Fretin ont rejeté le recours gracieux qu'elle a formé à l'encontre de la première décision ;

2°) d'enjoindre aux maires de Fretin et Lesquin de réexaminer la demande de permis de construire dans un délai de quinze jours à compter de l'ordonnance à intervenir sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge des communes de Fretin et Lesquin la somme de 5 000 euros à verser à chacune d'entre elles au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La requérante soutient que :

- l'urgence est caractérisée ; la société Aéroport de Lille est titulaire d'une concession de service public conclue en juillet avec le SMALIM lui conférant comme mission la réalisation des investissements, de l'entretien-maintenance et de l'exploitation du service public aéroportuaire au sein de l'aéroport Lille-Lesquin pour une durée de 20 ans ; une des missions centrales confiée au SMALIM est l'élaboration d'un projet aéroportuaire permettant de répondre aux enjeux du territoire et à ses perspectives sur les vingt prochaines années ; le programme d'investissement prévoyait ab initio l'extension du terminal et sa modernisation ; les travaux sont également urgents pour garantir la sûreté aéroportuaire les travaux nécessaires pour assurer la sûreté externe de l'aéroport sont liés à la délivrance du permis de construire qui

lui est refusé ; il y a urgence à réaliser les travaux pour maintenir la qualité du service public ; l'aéroport connaît des pics de saturation dus à la fréquentation des passagers ; la saturation des équipements de l'aéroport concerne actuellement directement des zones dédiées aux contrôles de la police des frontières ou des inspections de filtrage;

- des doutes sérieux quant à la légalité de l'arrêté attaqué sont à relever, en effet :

\* la décision attaquée méconnaît les dispositions des articles L.424-3 du code de l'urbanisme et L.232-4 du code des relations entre le public et l'administration ; les motifs de la décision tacite de refus de délivrance d'un permis de construire n'ont pas été notifiés dans le délai d'un mois imparti à l'administration par l'article L.232-4 précité ;

\* la décision attaquée méconnaît les dispositions de l'article L.111-18-1 du code de l'urbanisme ; les nouvelles dispositions de l'article L.171-4 du code de l'urbanisme ne sont pas applicables aux demandes de permis de construire déposées avant le 1<sup>er</sup> juillet 2023 ; l'ensemble du programme ne constitue pas un ensemble commercial au sens de l'article L.752-3 du code de commerce ; l'article L.752-2 III du code de commerce exclut de son champ d'application les magasins situés dans la zone réservée d'un aéroport ; les restaurants sont par ailleurs inclus dans l'exclusion prévus à l'article L.752-2 II du code de commerce ; la demande d'autorisation de construire précise les surfaces commerciales relevant des zones réservées de l'aéroport ; les surfaces totale de commerces projetés en zone publique après réalisation des travaux sont uniquement de 178 m<sup>2</sup>, soit un total très inférieur aux 1 000 m<sup>2</sup> prévus par les dispositions de l'article L.752-1 auquel renvoie l'article L.111-18-1 du code de l'urbanisme. En tout état de cause, le motif invoqué dans la décision est infondé et manque en fait ; le projet de modernisation du terminal a intégré une démarche éviter réduire compenser (ERC) ;

\* le motif tiré de la prétendue atteinte excessive du projet à la sécurité publique est illégal ; l'ensemble des fondements juridiques opposés par les maires de Fretin et Lesquin en lien avec la sécurité publique sont inopérants dans le cadre de l'instruction d'une demande d'autorisation d'urbanisme ; l'article R.111-2 du code de l'urbanisme ne peut par ailleurs pas servir de fondement à un refus si est invoqué des nuisances liés à l'activité que l'immeuble accueille ; les nuisances sont encadrées par des législations indépendantes du droit de l'urbanisme ; en tout état de cause, les nuisances créées par l'ouvrage en cause sont limitées et ont par ailleurs été prescrites par l'autorité environnementale dans sa décision du 6 juillet 2022.

Par deux mémoires en défense, enregistrés le 24 novembre 2022, les communes de Fretin et de Lesquin, représentés par Me Faro, concluent au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la société Aéroport de Lille la somme de 2 000 euros à verser à chacune au titre des dispositions de l'article L.761-1 du code justice administrative.

Elles soutiennent que :

- la condition d'urgence n'est pas caractérisée ; le respect des engagements contractuels pris auprès du syndicat mixte de l'aéroport Lille Métropole (SMALIM) n'est pas de nature à caractériser en soi l'urgence à obtenir la suspension du refus de délivrance d'un permis de construire ; le risque pour la sureté aéroportuaire découlant du fait de ne pas débiter rapidement les travaux n'est pas établi ; il ne fournit aucun document émanant de l'autorité de contrôle qui accrédirait la thèse selon laquelle le maintien des certificats de sécurité sont conditionnés à la mise en œuvre de travaux prévus dans le cadre de la demande de permis de construire ; le pétitionnaire n'est pas en état de démarrer les travaux à défaut d'avoir obtenu toutes les autorisations d'urbanisme nécessaires ; le pétitionnaire ne démontre pas qu'il est en mesure de démarrer la démolition de la rampe d'accès et du parking P4 et la création du parking P2 alors que la création de places de parking nécessite l'obtention préalable d'un permis d'aménager conformément à l'article R.421-9 du code de l'urbanisme ; l'aéroport de Lille

invoque le risque de saturation des infrastructures ; le seuil de saturation du terminal est déjà atteint ; les facteurs de saturation qui nuisent à la qualité du service aéroportuaire ne seraient en rien imputables au refus du permis de construire opposé par les communes de Fretin et de Lesquin mais à un défaut d'anticipation de l'exploitant ; les seuls travaux devant être mis en œuvre en 2022 sont l'aménagement de la zone de tri des bagages qui ne relève pas du permis de construire ; les travaux de construction des nouveaux locaux et l'aménagement des parkings sont prévus entre 2023 et 2025 et ceux portant sur le nouvel aérogare ne peuvent débuter qu'en 2025 ; les prévisions de saturation prévues en 2023 ne pourront donc être évitées ;

- par courrier du 5 août 2022, elles ont rejeté la demande principale tendant à rapporter la preuve du refus tacite de délivrance d'un permis de construire et par là même répondu à une demande secondaire de communication de motifs ; le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L.424-3 du code de l'urbanisme n'est pas de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée ;

- elles considèrent que les dispositions de l'article L.171-4 du code de l'urbanisme dans leur nouvelle version doivent être appliquées à tout projet réalisé après le 1<sup>er</sup> juillet 2023 ; le respect des obligations en matière d'installation de procédé de production d'énergies renouvelables soit un système de végétalisation en toiture prévues par les dispositions de l'article L.171-4 précité est conditionné par l'obtention de permis d'aménager ;

- la décision de refus a également été prise sur le fondement de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme ; le maire peut dans le cadre de ses prérogatives en matière d'urbanisme s'assurer que le projet qu'il s'apprête à autoriser n'est pas, en raison de ses caractéristiques ou de sa situation, de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique ; la décision de doubler la surface des bâtiments aéroportuaires associée au maintien d'une activité permanente nocturne est de nature à générer des nuisances importantes pour le voisinage proche et notamment sonores ; l'exploitant est en mesure de mettre fin aux vols nocturnes dans le cadre des conditions d'exploitation de l'aéroport ;

- la décision de refus peut être également fondée sur la méconnaissance des dispositions de l'article L.122-1 et L.122-1-1 du code de l'environnement ; le projet inclut la modernisation de l'aérogare mais également la création de parking ; il s'agit d'un ensemble immobilier ; les éléments du projet même fractionnés dans le temps doivent figurer au dossier de permis de construire afin de permettre d'appréhender l'ensemble du projet et en évaluer les incidences sur l'environnement dans leur globalité ; si une procédure d'enquête publique a bien eu lieu, elle a été appréhendée dans le cadre d'une demande d'autorisation « loi sur l'eau » et de permis de construire et non au regard d'une demande de permis d'aménager ;

- elles reprennent à leur compte la substitution de motifs évoqués par les communes intervenantes volontaires en défense ; elles soutiennent ainsi que la demande de permis de construire de la société Aéroport de Lille est entachée d'une illégalité manifeste ; les travaux qui portent sur la création ou la modification d'une aire de stationnement prévoyant plus de 50 unités doivent être précédés d'un permis d'aménager en vertu des dispositions de l'article R.421-19 j) du code de l'urbanisme ; si les travaux en cause font partie intégrante d'un permis de construire, il convient de faire une demande commune ; l'article L.421-6 du code de l'urbanisme permet de déroger à cette règle de demande unique d'autorisation d'urbanisme, lorsque la complexité du projet le justifie, que les éléments de construction distincts ont une vocation fonctionnelle autonome et que les services instructeurs ont pu vérifier que la délivrance d'un permis unique n'apportait pas de garanties supplémentaires à la délivrance de plusieurs autorisations d'urbanisme ; l'absence de délivrance d'un permis PA2 soulève une difficulté majeure pour considérer que la demande de permis de construire est légale ; les travaux d'aménagement du parvis multimodal ont été exclus du permis de construire alors qu'ils sont indispensables à la réalisation de ce projet ; l'aménagement du parvis multimodal concerne la refonte accès piétons et véhiculés ; selon les plans de masse, la notice architecturale ainsi que l'annexe 4 liée au phasage des stationnements, les travaux ayant fait l'objet de la demande de

délivrance d'un permis de construire ne peuvent s'exécuter sans la délivrance d'un permis d'aménagement ; les voies véhiculées depuis les deux giratoires sont modifiées, le nombre de place de parking est modifié et tout l'aménagement de l'entrée et de la sortie du bâtiment est renvoyé aux travaux d'aménagement du parvis multimodal prévus dans le futur permis d'aménagement PA2 ; il est impossible de modifier l'accès à l'aérodrome sans refonder l'accès à l'aérogare et son extension autrement dit le parvis et le parking P2 ; la fonctionnalité entre le parvis multimodal et les travaux relevant du permis de construire se trouve démontrée ; les travaux de démolition de la rampe d'accès sont interdépendants avec le réaménagement du parvis ; les conditions dégagées par la décision du conseil d'Etat du 17 juillet 2009, n°301615, commune de Grenoble ne sont donc pas réunies ; le réaménagement du parvis n'a pas de vocation fonctionnelle autonome suffisante ; l'information du public n'a pas été suffisante concernant ces travaux portant sur la démolition de la rampe et la création du parvis multimodal ; l'évaluation environnementale des travaux définis dans le projet d'aménager PA2 n'est pas garantie d'être soumise à une étude d'impact et à une enquête publique conformément à la rubrique 41 a) de l'annexe de l'article R.122-2 du code de l'environnement ; la demande de permis de construire méconnaît donc les dispositions de l'article L.421-1 et L.421-6 du code de l'urbanisme ;

- les communes de Fretin et Lesquin peuvent présenter, y compris dans le cadre d'une procédure en référé, une demande de substitution de motif pour justifier le refus de délivrance d'un permis de construire.

Par un mémoire enregistré le 24 novembre 2022, les communes de Vendeville, Bouvines, Templemars, Gruson, Cysoing, Sainghin-en-Mélantois, Gondécourt, Houplin Ancoisne, Wattignies, Templeuve en Pévèle, Anstaing, Tressin, Faches-Thumesnil et l'association de défense contre les nuisances aériennes, représentées par Me Cofflard, concluent au rejet de la requête de la société Aéroport de Lille SAS.

Elles soutiennent que :

- leur intervention est recevable ; elles justifient de leur intérêt à intervenir en raison des incidences du projet porté par la société de l'aéroport de Lille en matière de bruit aérien ; il n'existe aucune garantie que le projet autorisé se limite au nombre de mouvement projeté lequel paraît peu cohérent par rapport au nombre de passagers attendu ; la commune de Vendeville peut se prévaloir de sa qualité de voisine immédiate du projet litigieux ; les communes de Bouvines, Cysoing, Gruson, Sainghin-en-mélantois, Templemars, Gondécourt et Houplin-Ancoisne ainsi que la commune de Vendeville se situent dans le champ du plan d'exposition au bruit ; les communes de Bouvines et Templemars sont par ailleurs particulièrement exposées aux nuisances qui seront générées par le projet litigieux en raison des vents d'ouest ; les communes de Wattignies, Templeuve-en-Pévèle, Anstaing, Tressin et Faches-Thumesnil se trouvent concernées par les nuisances aériennes dès lors que celles-ci sont concernées par des expositions au bruit aériennes inférieures à l'indice Lden 50 mais néanmoins très perceptibles ;

- la condition d'urgence n'est pas caractérisée ; le risque d'attaque terroriste ne constitue pas un motif d'urgence pour obtenir la suspension du refus de délivrance du permis de construire dès lors que ces travaux auraient dû être entrepris bien avant ; la nécessité d'améliorer la qualité de service public n'équivaut pas à en garantir la continuité dont le risque d'interruption peut seul justifier l'urgence à obtenir la suspension d'une décision de refus de délivrance d'un permis de construire ; le maître d'ouvrage demande indirectement la délivrance d'un permis provisoire pour réaliser des travaux pour lesquels il n'a pas à ce jour introduit de demande d'autorisation d'urbanisme ; les travaux soumis à l'obtention d'un permis d'aménager (PA2) ont été exclus du champ d'application de la demande de permis de construire ; la réfection du parvis multimodal prévoit notamment la réfection de l'ensemble des accès piétons

et véhiculés ; les travaux du permis de construire ne peuvent être réalisés sans que ne soient exécutés les travaux décrits dans le projet de permis PA2 qui n'a pas encore été sollicité ; il est impossible de détruire les accès de l'aéroport notamment sa rampe d'accès qui constitue l'entrée de l'infrastructure sans refonder l'ensemble du parvis multimodal et le parking P2 ; la démolition de la rampe nécessite une modification du parking P2 ; ces éléments sont donc interdépendants ; si la notice architecturale du dossier de permis de construire indique qu'une bande de 1,5 mètre n'empiétera pas sur les travaux de réaménagement du parvis multimodal, cette notice est en contradiction avec les plans de masse puisque les accès véhiculés et piétons à l'aérodrome deviennent impossibles sans la réalisation du permis d'aménager PA2 ;

- le pétitionnaire ne peut pas solliciter au stade du référé une régularisation de son permis de construire en application de l'article L.600-5-1 du code de l'urbanisme ; la demande de permis de construire de la société Aéroport de Lille est entachée d'une illégalité manifeste ; les travaux qui portent sur la création ou la modification d'une aire de stationnement prévoyant plus de 50 unités doivent être précédés d'un permis d'aménager en vertu des dispositions de l'article R.421-19 j) du code de l'urbanisme ; si les travaux en cause font partie intégrante d'un permis de construire, il convient de faire une demande commune ; l'article L.421-6 du code de l'urbanisme permet de déroger à cette règle de demande unique d'autorisation d'urbanisme, lorsque la complexité du projet le justifie, que les éléments de construction distincts aient une vocation fonctionnelle autonome et que les services instructeurs aient pu vérifier que la délivrance d'un permis unique n'apportait pas de garanties supplémentaires à la délivrance de plusieurs autorisations d'urbanisme ; l'absence de délivrance d'un permis PA2 soulève une difficulté majeure pour considérer que la demande de permis de construire est légale ; les travaux d'aménagement du parvis multimodal ont été exclus du permis de construire alors qu'ils sont indispensables à la réalisation de ce projet ; l'aménagement du parvis multimodal concerne la refonte accès piétons et véhiculés ; selon les plans de masse, la notice architecturale ainsi que l'annexe 4 liée au phasage des stationnements, les travaux ayant fait l'objet de la demande de délivrance d'un permis de construire ne peuvent s'exécuter sans la délivrance d'un permis d'aménagement ; les voies véhiculées depuis les deux giratoires sont modifiées, le nombre de places de parking est modifié et tout l'aménagement de l'entrée et de la sortie du bâtiment est renvoyé aux travaux d'aménagement du parvis multimodal prévus dans le futur permis d'aménagement PA2 ; il est impossible de modifier l'accès à l'aérodrome sans refonder l'accès à l'aérogare et son extension autrement dit le parvis et le parking P2 ; la fonctionnalité entre le parvis multimodal et les travaux relevant du permis de construire se trouve démontrée ; les travaux de démolition de la rampe d'accès sont interdépendants avec le réaménagement du parvis ; les conditions dégagées par la décision du conseil d'Etat du 17 juillet 2009, n°301615, commune de Grenoble ne sont donc pas réunies ; le réaménagement du parvis n'a pas de vocation fonctionnelle autonome suffisante ; l'information du public n'a pas été suffisante concernant ces travaux portant sur la démolition de la rampe et la création du parvis multimodal ; l'évaluation environnementale des travaux définis dans le projet d'aménager PA2 n'est pas garantie d'être soumise à une étude d'impact et à une enquête publique conformément à la rubrique 41 a) de l'annexe de l'article R.122-2 du code de l'environnement ; la demande de permis de construire méconnaît donc les dispositions de l'article L.421-1 et L.421-6 du code de l'urbanisme ; elles peuvent présenter y compris dans le cadre d'une procédure en référé une demande de substitution de motif pour justifier le refus de délivrance d'un permis de construire.

Par un mémoire en intervention volontaire, enregistré le 24 novembre 2022, le syndicat mixte de l'aéroport de Lille Métropole (SMALIM), représenté par Me de la Brosse, conclut :

1°) à la suspension de la décision tacite de refus née le 27 juin 2022 sur la demande de permis de construire déposée le 15 juillet 2021 par la société Aéroport de Lille SAS ensemble la décision du 5 août 2022 par laquelle les maires des communes de Lesquin et Fretin ont rejeté le recours gracieux qu'elle a formé à l'encontre de la première décision ;

2°) d'enjoindre aux maires de Fretin et Lesquin de réexaminer la demande de permis de construire dans un délai de quinze jours à compter de l'ordonnance à intervenir sous astreinte de 500 euros par jour de retard.

Il soutient que :

- son intervention volontaire est recevable ; elle justifie d'un intérêt à intervenir en raison de sa qualité d'autorité aéroportuaire concédante ;

- la société Aéroport de Lille est titulaire de la concession de service public relative à l'exploitation, l'entretien, la maintenance et le développement de l'aéroport de Lille-Lesquin ; parmi les engagements contractuels est prévue la déconstruction de la rampe d'accès réservée aux taxis, bus et au dépôt minute afin d'empêcher tout risque d'attaque à la voiture bélier ; ces travaux de modernisation de l'aéroport sont rendus nécessaires pour améliorer la qualité du service public et pallier les risques de saturation ; ces travaux doivent être réalisés dans un calendrier contraint ;

- les motifs de la décision implicite de refus n'ont pas été communiqués dans le délai d'un mois prévu à l'article L.424-3 du code des relations entre le public et l'administration ;

- la méconnaissance des dispositions de l'article L.111-18-1 du code de l'urbanisme n'est pas établie ; seulement 178 mètres carrés sont dédiés à des commerces ouverts aux usagers de l'aéroport ; les dispositions de l'article L.171-4 du code de l'urbanisme dans leur version applicable au 1<sup>er</sup> juillet 2023 ne sont pas applicables à la demande de permis de construire soumise par la société Aéroport de Lille ;

- les dispositions des articles 1<sup>er</sup> et 3 de la charte de l'environnement ne sauraient utilement fonder un refus de permis de construire ; l'article L.101-2 du code de l'urbanisme ne peut davantage être invoqué directement contre une demande d'autorisation d'urbanisme ; les dispositions de l'article L.2212-2 du code général des collectivités territoriales encadrent les pouvoirs de police générale du maire et ne peuvent légalement fonder un refus de permis de construire et cela en vertu du principe de l'indépendance des législations.

Vu :

-la requête de plein contentieux par laquelle les requérants demandent l'annulation ou la réformation de l'arrêté attaqué ;

-les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, notamment son préambule ;

-le code de l'environnement ;

- le code de l'aviation civile ;

- le code général des collectivités territoriales ;

- code de l'urbanisme ;

- le code de commerce ;

- la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 ;

-le code de justice administrative.



Le président du tribunal a désigné M. Lassaux, premier conseiller, pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ont été régulièrement averties de l'audience publique du 25 novembre 2022 à 11 h30.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Lassaux, juge des référés ;
- les observations de Me Ceccarelli-Le Guen et Me Cuny, représentant la société Aéroport de Lille qui conclut aux mêmes fins que la requête et par les mêmes moyens ; ils soutiennent également que le risque d'attaque terroriste justifie que des travaux de démolition de la rampe d'accès débutent rapidement ; cet impératif de sécurité publique relève d'un rapport d'audit de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) qui est confidentiel et ne peut donc être communiqué dans cette instance ; les travaux de démolition de la rampe d'accès doivent démarrer début de l'année 2023 ; la fréquentation du terminal induit des pics de saturation estivaux qui ont été constatés cette année et les années précédentes ; le surcroît d'affluence que le terminal peut difficilement contenir induit la présence d'un nombre trop important de passagers au même instant au niveau des portes de sécurité ; la qualité du service public est remise en cause en l'absence de travaux de modernisation entamés rapidement ; il n'est pas possible de procéder à une substitution de motifs dès lors que la décision attaquée est une décision de refus implicite entachée d'un vice de forme tenant à une absence de communication de motifs de la décision implicite de refus dans le délai d'un mois ; le dossier de permis de construire déposé par la société Aéroportuaire vise l'ensemble des autorisations nécessaires ; en tout état de cause, les travaux portant sur la démolition de la rampe d'accès et ceux relevant du permis d'aménager sont physiquement dissociables ; en outre les travaux de modernisation de l'aérogare ne sont pas techniquement liés à ceux du parvis multimodal et du parking P2 ; un accès au terminal sera possible alors même que la rampe d'accès serait démolie et que les travaux de réaménagement du parvis et du parking P2 premium ne seraient pas effectués ; une autorisation d'urbanisme n'est en outre pas nécessaire pour procéder à l'aménagement du parvis multimodal ; un permis d'aménager ne s'impose que pour la création de places de parking lorsqu'elle dépasse le seuil de 50 unités ; une appréciation globale de l'incidence environnementale du projet a pu être réalisée par l'autorité environnementale et la commission d'enquête dès lors que l'étude d'impact a décrit les travaux portant sur les parkings et les parties réaménagées ; il n'y a donc pas de méconnaissance de l'article R.122-1 du code de l'environnement alors même que seul un permis de construire a été déposé lors de l'évaluation des incidences environnementales du projet ; un mécanisme d'actualisation de l'étude d'impact est d'ailleurs prévu lorsque les travaux portant sur des autorisations d'urbanisme qui n'ont pas été déposées évoluent par rapport à leur description initiale dans l'étude d'impact ;

- les observations de Me Faro, représentant les communes de Fretin et Lesquin qui reprend ses écritures en défense ; il demande de nouveau à ce que le juge accepte la substitution de motifs développés dans ses écritures ; il soutient que la condition d'urgence n'est pas remplie ; la démolition de la rampe d'accès pour parer à une risque d'attaque de voiture bélier ne peut suffire à caractériser une situation d'urgence justifiant la suspension du refus de permis de construire ;

- les observations de Me Cofflard, représentant les communes de Vendeville, Bouvines, Templemars, Gruson, Cysoing, Sainghin-en-Mélantois, Gondecourt, Houplin Ancoisne, Wattignies, Templeuve en Pévèle, Anstaing, Tressin, Faches-Thumesnil et l'association de défense contre les nuisances aériennes ; il reprend ses écritures ne intervention volontaire ; il soutient que la condition d'urgence n'est pas remplie ; la saturation actuelle du

terminal est ponctuelle et ne peut suffire à caractériser l'urgence ; par ailleurs le risque d'attaque à la voiture bélier ne peut justifier la réalisation immédiate des travaux qui pouvaient être entrepris depuis longtemps pour parer un tel risque ; les travaux de démolition de la rampe d'accès sont indissociables des travaux de réaménagement du parvis multimodal ; le lien fonctionnel entre ses travaux est établi ; il n'y a pas d'autres entrées pour accéder au terminal ; le fractionnement du projet est donc illégal ; ils devaient faire l'objet d'une demande d'autorisation d'urbanisme unique ;

- les observations de Me Marroni, représentant le SMALIM, qui reprend ses écritures en intervention volontaire ; la condition d'urgence est caractérisée ; le risque terroriste justifie que les travaux soient lancés rapidement.

La clôture de l'instruction a été différée au 28 novembre 2022 à 16 heures.

Par un mémoire complémentaire enregistré le 28 novembre 2022 à 15h26, la société Aéroport de Lille SAS conclut aux mêmes fins et par les mêmes moyens que ceux développés dans la requête et dans ses observations orales à l'audience ; elle soutient ainsi que l'aérogare est vulnérable à une attaque à la voiture bélier ce qui implique d'éloigner les véhicules du terminal en démolissant la rampe d'accès et le parking P4 afin de reprendre en suite la façade de l'aérogare afin de créer un hall d'arrivée en rez-de-chaussée et de construire un nouvel auvent ; ces travaux eu égard à leur emprise au sol générée par la nouvelle façade et le auvent nécessitent un permis de construire tandis que la déconstruction de la rampe d'accès au dépose minute et du parking P4 impose un permis de démolir ; ce permis de démolir est inclus dans la demande de permis de construire ; il y a une absence d'unité fonctionnelle entre les travaux objets du permis de construire et les futurs aménagements du parvis multimodal ; si une demande d'aménagement d'un parking peut être demandée en même temps qu'une demande de permis de construire lors que ces travaux d'aménagement sont l'accessoire de travaux de construction, il ne s'agit que d'une faculté ; si des travaux soumis à permis d'aménager forment un ensemble immobilier unique avec des constructions, ils doivent être autorisés par une autorisation unique comprenant les travaux de construction et d'aménagement ; toutefois ces principes ne sont pas applicables en l'espèce ; il n'est pas établi que les travaux de reprise des accès, des giratoires et des cheminements piétons ou des espaces publics de l'aéroport sont obligatoirement soumis à permis de construire ; les aménagements viaires sont dispensés de toute autorisation d'urbanisme ; le permis d'aménager n'est requis que pour les travaux d'agrandissement ou de création des aires de stationnement dites P2, Premium, loueur et P7 ; après la démolition de cette rampe dédiée au dépose minute, du parking P4, les accès à l'aérogare depuis les giratoires Ouest et Est peuvent continuer à fonctionner sans l'aménagement du parvis multimodal ; les travaux prévus au permis de construire n'affectent pas eux-mêmes les zones de stationnement P2, P3 P Loueurs ni les accès à ces parkings ni les giratoires et les voiries extérieures associés ; les accès actuels à l'aérodrome par les parkings P2/P3 et le parking Loueurs peuvent être conservés sans les travaux d'aménagement envisagés par le PA2 ; les travaux portant sur l'aménagement et les stationnements ont bien été inclus dans l'étude d'impact globale du projet jointe au dossier d'enquête publique des premières demande d'autorisation déposée ; cette étude d'impact sera jointe au dossier de demande de permis d'aménagement PA2 et fera si nécessaire l'objet d'une actualisation et d'un nouvel avis de l'autorité environnementale à l'issue d'une procédure de participation par voie électronique prévue à l'article L.122-1-1 du code de l'environnement ; les dispositions de l'article L.122-1-1 du code de l'environnement n'ont pas été méconnues ; une appréciation globale des incidences environnementale du projet a eu lieu ; il est enfin impossible de substituer des motifs à une décision implicite non motivée.

Un mémoire complémentaire en intervention volontaire, présentée par le SMALIM, représentée par Me de la Brosse, a été enregistré le 28 novembre 2022 à 15h58, n'a pas été communiqué.

Considérant ce qui suit :

1. L'aéroport de Lille-Lesquin est exploité par la société Aéroport Lille SAS en exécution de la concession de service public conclu en juillet 2019 avec le syndicat mixte des aéroports de Lille-Lesquin et Merville (SMALIM) devenu le 1<sup>er</sup> juillet 2022 le syndicat mixte de l'aéroport de Lille Métropole après acquisition des propriétés des aéroports de Lille-Lesquin et Merville. Le conseil syndical SMALIM a approuvé le projet de modernisation de l'aéroport Lille-Lesquin et a autorisé le concessionnaire a déposé les demandes d'autorisation nécessaire à la réalisation de ce projet. Le projet global de modernisation de l'aéroport porte sur la modernisation du terminal avec la démolition de la rampe d'accès et du parking existant en façade accompagnée de l'agrandissement et de la réhabilitation de l'aérogare dont le plancher doit passer d'une superficie de 17 411 m<sup>2</sup> à 28 964 m<sup>2</sup>, à l'aménagement du parvis en pôle multimodal, l'aménagement des parkings véhicules légers en portant la capacité totale de stationnement à 5 966 places avec la reconfiguration des parkings P1 et P6, la réhabilitation du parking P2, la création d'un parking P7 de 727 places et l'aménagement d'ombrières photovoltaïques sur le parking le plus proche de l'aérogare. Le projet prévoit également des travaux « côté pistes » avec la création d'accotements de part et d'autre de la piste principale, la mise en conformité de la largeur des taxiways et congé de raccordement, la création d'un taxiway à la piste secondaire et l'extension du parking avion BRAVO et du parking ECHO. Le projet prévoit enfin la réalisation d'un chemin de ronde périphérique et de bassins de rétention étanche. La société Aéroport de Lille SAS a déposé une demande de permis de construire le 15 juillet 2021. Le 20 juillet 2021, la société de l'Aéroport de Lille a déposé une demande d'autorisation environnementale nécessaire au projet de modernisation au titre de la loi sur l'eau. L'avis de l'autorité environnementale a été rendu le 3 novembre 2021. Une enquête publique s'est déroulée du 10 janvier 2022 au 1<sup>er</sup> mars 2022 à l'issue de laquelle la commission d'enquête a transmis son rapport favorable assorti d'une réserve et de cinq recommandations. Le 6 juillet 2022 le préfet de Région a délivré une autorisation environnementale portant sur le projet de modernisation de l'aéroport Lille-Lesquin. A l'issue d'un délai de deux mois suivant la remise du rapport de la commission d'enquête, soit le 27 juin 2022, les communes de Fretin et Lesquin n'ont pas délivré le permis de construire sollicité et doivent être regardées comme ayant refusé tacitement sa délivrance. Par courrier du 1<sup>er</sup> juillet 2022, reçu le 6 juillet 2022, la société Aéroport de Lille a demandé à chacun des maires des communes intéressées, à titre principal, le retrait de la décision implicite de rejet et à titre subsidiaire, la communication des motifs de la décision tacite de refus de lui délivrer un permis de construire. Par courrier du 5 juillet 2022, reçu le 9 juillet 2022, les maires de Fretin et de Lesquin n'ont pas fait droit à la demande de la société Aéroport de Lille SAS et ont refusé de nouveau la délivrance du permis de construire. Par cette requête, la société Aéroport de Lille sollicite sur le fondement de l'article L.521-1 du code de justice administrative la suspension de l'exécution de la décision tacite née le 27 juin 2022 de refus de la demande de délivrance d'un permis de construire déposée le 15 juillet 2021 et tendant à l'extension et à la modernisation de l'aérogare Lille-Lesquin ensemble la décision du 5 août 2022 par laquelle les maires des communes de Lesquin et Fretin ont rejeté le recours gracieux qu'elle a formé à l'encontre de la première décision.

2. Les maires de Fretin et Lesquin qui indiquent dans leur courrier du 5 août 2022 que les motifs nouvellement développés pour refuser le retrait du refus de permis de construire se substituent à la décision implicite de refus doivent être regardés comme ayant refusé de manière expresse la demande de délivrance d'un permis de construire formulée par la société Aéroport de Lille SAS. Cette décision expresse du 5 août 2022 se substituant ainsi à la décision de refus implicitement née auparavant, les conclusions à fin de suspension de cette décision implicite et du rejet de recours gracieux doivent être regardées comme dirigées uniquement contre la décision explicite du 5 août 2022.

Sur les interventions volontaires :

3. Le SMALIM, autorité concédante de la concession de service public d'exploitation de l'aéroport de Lille-Lesquin justifie d'un intérêt suffisant à la suspension du refus de délivrance du permis de construire opposé à son concessionnaire. Ainsi, son intervention à l'appui de la requête formée la société Aéroport de Lille SAS est recevable.

4. Les communes de Vendeville, Bouvines, Templemars, Gruson, Cysoing, Sainghin-en-Mélantois, Gondecourt, Houplin Ancoisne, Wattignies, Templeuve en Pévèle, Anstaing, Tressin, Faches-Thumesnil et l'association de défense contre les nuisances aériennes justifient d'un intérêt suffisant au rejet des conclusions à fin de suspension du refus de délivrance du permis de construire demandé par la société Aéroport de Lille. Ainsi, leur intervention en défense à l'appui des communes de Fretin et Lesquin est recevable.

Sur les conclusions formées sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

5. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision (...)* ».

En ce qui concerne l'urgence :

6. L'urgence justifie que soit prononcée la suspension d'un acte administratif lorsque l'exécution de celui-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. En ce qui concerne une décision de refus d'une autorisation d'urbanisme, il appartient au juge des référés, lorsqu'il est saisi d'une demande de suspension, d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets du refus litigieux sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue. À cette fin, l'urgence s'apprécie objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de chaque espèce, en tenant compte, notamment, des conséquences qui seraient susceptibles de résulter, pour les divers intérêts en présence, de la délivrance d'un permis de construire provisoire ou d'une non-opposition provisoire à déclaration préalable à l'issue d'un réexamen de la demande ordonné par le juge des référés.

7. Il résulte de l'instruction que le terminal de l'aéroport de Lille a été conçu pour accueillir un trafic annuel de 1,5 millions de passagers lors de sa mise en service en 1996. L'aéroport a connu des réaménagements successifs sans pour autant bénéficier de travaux d'extension. Il résulte de l'instruction et n'est pas contesté qu'en 2019, le trafic annuel de passagers était de 2,2 millions de passagers entraînant régulièrement, en période estivale, des pics de saturation de fréquentation dans l'enceinte de l'aéroport. Si le trafic annuel de passagers a été impacté par la crise sanitaire de la Covid 19, il n'est pas sérieusement contesté que ce trafic dans la période postérieure à la crise sanitaire a de nouveau atteint 80 % de celui constaté en 2019 et expose ainsi l'exploitant à des pics ponctuels de saturation en été que l'exploitant a relevé en 2021 et 2022. Il résulte de l'étude d'impact relative au projet de modernisation du terminal que l'association internationale aérien (IATA) prévoit un retour à la normale des trafics aériens à partir de 2023/2024 et avait estimé avant la survenue de la crise sanitaire que le nombre de passagers devait doubler dans les vingt prochaines années. Il résulte, par ailleurs, des données fournies par la société Aéroport de Lille SAS à l'autorité environnementale que le nombre de passagers de l'aéroport a augmenté de 91 % entre 2009 et 2019, soit une croissance annuelle durant cette période de 6,65 %. Selon les différents scénarios, non sérieusement contestés, décrivant la reprise du trafic aérien que la société Aéroport de Lille a élaboré dans son étude d'impact, la saturation totale de l'aérogare correspondant à 2,6 millions de passagers à l'année devrait être atteinte entre 2023 et 2027, en l'absence de travaux engagés par l'exploitant permettant l'accueil dans de bonnes conditions de sécurité les passagers, les zones de contrôles de passagers ne pouvant être congestionnées sans qu'un risque pour la sûreté de l'aéroport n'existe. Il résulte également de l'instruction qu'afin de maintenir la continuité du service public durant la période de chantier, l'opération globale de modernisation de l'aéroport doit se dérouler sur plusieurs années et implique donc un démarrage précoce afin de pouvoir faire face à une remontée forte du trafic aérien qui est à prévoir. Par ailleurs, il résulte de l'instruction que des travaux de démolition de la rampe d'accès à l'aérogare, du dépose minute et du parking P4 devaient être entrepris en début d'année 2023. Ces travaux de démolition visent, comme l'explique l'étude d'impact du pétitionnaire, à mettre à distance les véhicules vis-à-vis de l'aérogare afin de ne plus être exposé au risque d'attaque par voiture bélier ou voiture explosive en cas de stationnement sur le dépose minute même si un tel stationnement est prohibé. La mise à nu de la façade, si cette rampe et le parking P4 sont démolis, permet ensuite la reprise de cet élément de l'ouvrage afin de créer un hall d'arrivée en rez-de-chaussée et construire un nouvel auvent de protection au droit de ce hall. Les travaux de démolition de la rampe d'accès et du dépose minute s'imposent pour des raisons évidentes de sûreté. Ces travaux qui sont soumis à autorisation d'urbanisme sont inclus dans la demande de permis de construire litigieuse. Si les défendeurs soutiennent que les travaux liés à la démolition de la rampe d'accès et à la reprise de la façade ne pourraient pas être réalisés sans l'obtention préalable d'un permis d'aménagement portant sur le parvis multimodal et le parking P2, il résulte de l'instruction que l'accès à l'aérogare pourra néanmoins se faire par un parvis d'accès comprenant un patio au droit de la façade du terminal et que cette partie d'ouvrage qui communique avec le parking P3 est incluse dans la demande de permis de construire. Il n'est pas davantage établi que les flux d'accès à l'aérogare impliquent nécessairement en cas de lancement des travaux sur la façade Nord de réaménager le parvis multimodal et le parking P2. Si les défendeurs opposent également pour justifier le refus de délivrance du permis de construire des considérations sanitaires tenant à l'aggravation des nuisances sonores que peut engendrer la réalisation d'un tel projet d'agrandissement du terminal, il résulte de l'étude d'impact et des conclusions des commissaires enquêteurs que les incidences sonores déterminées par les différences de niveau Lden entre les situations de références et les situations avec mise en service du projet sont à un niveau peu perceptible, soit à un niveau inférieur à 1 ,8 dB. Il résulte de l'étude d'impact que la majorité des habitants exposés se situe dans la zone

d'exposition dite faible, soit inférieure à 57 dB Lden et que parmi eux, moins de 2 % sont exposés à des niveaux compris entre 55 et 57 dB Lden. En outre bien que les impacts sonores puissent être regardés comme faibles, la société Aéroport de Lille SAS s'est engagée à prendre une série de mesures à l'issue de la concertation afin de réduire la gêne occasionnée telles que notamment le plafonnement du nombre de mouvements de nuit à la valeur constatée en 2019. Dans ces conditions, la société Aéroport de Lille SAS est fondée à soutenir que le refus de lui délivrer un permis de construire permettant de réaliser lesdits travaux préjudiciable gravement et immédiatement à l'intérêt public qui s'attache à éviter la saturation croissante de l'aérogare et à réduire rapidement l'exposition de l'aérogare à un risque de subir un type particulier d'attaques. Par suite, la condition d'urgence doit être regardée comme étant remplie.

En ce qui concerne le doute sérieux quant à légalité de la décision attaquée :

8. En premier lieu, Aux termes de l'article L.118-1-1 du code de l'urbanisme : « I.- Dans le respect des objectifs généraux de performance énergétique et environnementale des bâtiments énoncés à l'article L.111-9 du code de la construction et de l'habitation, les constructions et installations mentionnées au II du présent article ne peuvent être autorisées que si elles intègrent soit un procédé de production d'énergies renouvelables, soit un système de végétalisation basé sur un mode cultural garantissant un haut degré d'efficacité thermique et d'isolation et favorisant la préservation et la reconquête de la biodiversité, soit tout autre dispositif aboutissant au même résultat et, sur les aires de stationnement associées lorsqu'elles sont prévues par le projet, des revêtements de surface, des aménagements hydrauliques ou des dispositifs végétalisés favorisant la perméabilité et l'infiltration des eaux pluviales ou leur évaporation et préservant les fonctions écologiques des sols. / II.-Les obligations prévues au présent article s'appliquent, lorsqu'elles créent plus de 1 000 mètres carrés d'emprise au sol, aux nouvelles constructions soumises à une autorisation d'exploitation commerciale au titre des 1°, 2°, 4°, 5° et 7° de l'article L.752-1 du code de commerce, aux nouvelles constructions de locaux à usage industriel ou artisanal, d'entrepôts, de hangars non ouverts au public faisant l'objet d'une exploitation commerciale ainsi qu'aux nouveaux parcs de stationnement couverts accessibles au public (...) ». Aux termes de l'article L.752-1 du code de commerce : « Sont soumis à une autorisation d'exploitation commerciale les projets ayant pour objet : 1° La création d'un magasin de commerce de détail d'une surface de vente supérieure à 1 000 mètres carrés, résultant soit d'une construction nouvelle, soit de la transformation d'un immeuble existant ; / 2° L'extension de la surface de vente d'un magasin de commerce de détail ayant déjà atteint le seuil des 1 000 mètres carrés ou devant le dépasser par la réalisation du projet. / 4° Est considérée comme une extension l'utilisation supplémentaire de tout espace couvert ou non, fixe ou mobile, et qui n'entrerait pas dans le cadre de l'article L. 310-2 ; / 5° L'extension de la surface de vente d'un ensemble commercial ayant déjà atteint le seuil des 1 000 mètres carrés ou devant le dépasser par la réalisation du projet ; / 7° La création ou l'extension d'un point permanent de retrait par la clientèle d'achats au détail commandés par voie télématique, organisé pour l'accès en automobile. » Aux termes de l'article L.752-2 du même code : « (...) III. - Les halles et marchés d'approvisionnement au détail, couverts ou non, établis sur les dépendances du domaine public et dont la création est décidée par le conseil municipal, les magasins accessibles aux seuls voyageurs munis de billets et situés dans l'enceinte des aéroports ainsi que les parties du domaine public affecté aux gares ferroviaires et routières situées en centre-ville d'une surface maximum de 2 500 mètres carrés, ne sont pas soumis à une autorisation d'exploitation commerciale (...) ». Les restaurants, qui ne sont pas des commerces de détail au sens des dispositions précitées, ne sont pas davantage soumis à une telle autorisation.

9. Aux termes de l'article L.171-4 du code de l'urbanisme dans sa version issue de l'article 101 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 : « *I.-Dans le respect des objectifs généraux de performance énergétique et environnementale des bâtiments énoncés à l'article L. 171-1, les bâtiments ou parties de bâtiments mentionnés au II du présent article doivent intégrer soit un procédé de production d'énergies renouvelables, soit un système de végétalisation basé sur un mode cultural ne recourant à l'eau potable qu'en complément des eaux de récupération, garantissant un haut degré d'efficacité thermique et d'isolation et favorisant la préservation et la reconquête de la biodiversité, soit tout autre dispositif aboutissant au même résultat et, sur les aires de stationnement associées lorsqu'elles sont prévues par le projet, des revêtements de surface, des aménagements hydrauliques ou des dispositifs végétalisés favorisant la perméabilité et l'infiltration des eaux pluviales ou leur évaporation et préservant les fonctions écologiques des sols (...)* ». Conformément au IV de l'article 101 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, ces dispositions entrent en vigueur le 1er juillet 2023.

10. La décision litigieuse de refus de délivrance du permis de construire ne peut pas se fonder sur les dispositions de l'article L.171-4 du code de l'urbanisme qui ne s'appliquent qu'aux seules demandes d'autorisation d'urbanisme déposées à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2023. Par ailleurs, il résulte de l'instruction que déduction faite des surfaces dédiées aux restaurants et aux magasins accessibles aux seuls voyageurs munis de billets et situés dans l'enceinte des aéroports, les surfaces totales de commerce projetées relevant du champ des alinéas 1°, 2°, 4°, 5° ou 7° de l'article L.752-1 du code de commerce après réalisation du projet n'est que de 178 mètres carrés, soit une surface inférieure au seuil de 1 000 mètres carrés prévu par ces mêmes dispositions du code de commerce. Par suite, les moyens tirés de la méconnaissance des dispositions de l'article L.118-1-1 du code de l'urbanisme et de l'article L.171-4 du même code dans sa version applicable à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2023 sont de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée.

11. En deuxième lieu, aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement : « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ». Aux termes de l'article 3 de la même Charte : « *Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences* ». Aux termes l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme : « *Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations.* »

12. Si les maires de Fretin et de Lesquin ne pouvaient pas fonder directement la décision litigieuse de refus de délivrance du permis de construire demandé par la société Aéroport de Lille SAS sur les dispositions de l'article 3 de la Charte de l'environnement, compte tenu de leur portée, ils se prévalent, dans leurs écritures, pour fonder ladite décision, des dispositions de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme. Toutefois, comme il a été rappelé au point 7, il résulte de l'étude d'impact, des conclusions favorables des commissaires enquêteurs et des motifs de l'autorisation environnementale accordée au pétitionnaire que les incidences sonores déterminées par les différences de niveau Lden entre les situations de références et les situations avec mise en service du projet sont à un niveau peu perceptible, soit à un niveau inférieur à 1,8 dB. Il résulte également de l'étude d'impact et plus particulièrement du rapport acoustique qu'en situation projetée, la majorité des habitants exposés (99,85 %) se situe dans la zone dite « faible » du plan d'exposition au bruit (PEB), soit à des niveaux inférieurs 57 dB Lden et que parmi eux, moins de 2 % sont exposés à des niveaux compris entre 55 et 57 dB Lden, zone de « nuisance modérée ». Si l'agence nationale de sécurité sanitaire, de

l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) préconise de retenir pour les nuisances ariennes des seuils de bruit correspondant à 40 Ln (nuit) et 45 Lden (le jour), il n'est pas établi par les communes défenderesses que des niveaux de bruit supérieurs à ces seuils ainsi recommandés et dans la limite de ceux relevés par le pétitionnaire dans la zone d'étude soient associés au développement de maladie grave. L'ANCUSA n'avait d'ailleurs pas demandé au pétitionnaire les calculs de courbes Lden 45 et Ln 40 estimant que le seuil d'analyse des nuisances sonores pour réaliser une étude d'impact se situe à 50 dB. Selon le rapport acoustique joint à l'étude d'impact dont les conclusions ne sont pas sérieusement remises en cause, les nuisances sonores en période de nuit induites par le trafic aérien sont très limitées eu égard au très faible nombre de mouvements nocturnes d'aéronefs. En outre bien que les impacts sonores puissent être regardés comme faibles notamment la nuit, la société Aéroport de Lille s'est engagée à prendre une série de mesures à l'issue de la concertation afin de réduire la gêne occasionnée telles que notamment le plafonnement du nombre de mouvements de nuit à la valeur constatée en 2019, la mise en place d'une modulation horaire et acoustique de la redevance d'atterrissage augmentée de 60 % pour les vols de nuit et la gratuité du parking « avions » pendant la nuit. Par ailleurs, en vertu du principe de l'indépendance des législations, les maires de Fretin et Lesquin ne peuvent pas se fonder sur la théorie des troubles de voisinage ou les dispositions de l'article L.2212-2 du code général des collectivités territoriales relatives à leur pouvoir de police générale pour refuser le permis de construire sollicité. Enfin, les communes de Fretin et de Lesquin ne peuvent pas davantage se prévaloir, pour justifier leur autorisation d'urbanisme, de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme dont les dispositions, relatives aux objectifs que doit atteindre l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme sont insérées dans le livre 1er du code de l'urbanisme relatif à la réglementation de l'urbanisme et ne sont pas davantage applicables directement aux décisions individuelles d'urbanisme. Dans ces conditions et en l'état de l'instruction, le moyen tel qu'il est soulevé par la société Aéroport de Lille et tiré de ce que les maires de Fretin et Lesquin ne peuvent pas refuser de délivrer un permis de construire portant sur le projet de modernisation du terminal aux motifs de l'existence de nuisances sonores générées par l'augmentation du trafic aérien et de l'insuffisance des mesures de compensation prises par le pétitionnaire pour en réduire l'impact en période nocturne est de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée.

En ce qui concerne les demandes de substitution de motif présentées en défense par les communes de Fretin et Lesquin :

13. L'administration peut faire valoir devant le juge des référés que la décision dont il lui est demandé de suspendre l'exécution, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, est légalement justifiée par un motif, de droit ou de fait, autre que celui initialement indiqué, mais également fondé sur la situation existante à la date de cette décision. Il appartient alors au juge des référés, après avoir mis à même l'auteur de la demande, dans des conditions adaptées à l'urgence qui caractérise la procédure de référé, de présenter ses observations sur la substitution ainsi sollicitée, de rechercher s'il ressort à l'évidence des données de l'affaire, en l'état de l'instruction, que ce motif est susceptible de fonder légalement la décision et que l'administration aurait pris la même décision si elle s'était fondée initialement sur ce motif. Dans l'affirmative et à condition que la substitution demandée ne prive pas le requérant d'une garantie procédurale liée au motif substitué, le juge des référés peut procéder à cette substitution pour apprécier s'il y a lieu d'ordonner la suspension qui lui est demandée.



14. En premier lieu, aux termes de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable au litige : « I. – Pour l'application de la présente section, on entend par : / 1° *Projet* : la réalisation de travaux de construction, d'installations ou d'ouvrages, ou d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol ; / 2° *Maître d'ouvrage* : l'auteur d'une demande d'autorisation concernant un projet privé ou l'autorité publique qui prend l'initiative d'un projet ; / 3° *Autorisation* : la décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit au maître d'ouvrage de réaliser le projet ; / 4° *L'autorité compétente* : la ou les autorités compétentes pour délivrer l'autorisation du projet. / II. – Les projets qui, par leur nature, leur dimension ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine font l'objet d'une évaluation environnementale en fonction de critères et de seuils définis par voie réglementaire et, pour certains d'entre eux, après un examen au cas par cas effectué par l'autorité environnementale. / (...) / III. – L'évaluation environnementale est un processus constitué de l'élaboration, par le maître d'ouvrage, d'un rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement, dénommé ci-après "étude d'impact", de la réalisation des consultations prévues à la présente section, ainsi que de l'examen, par l'autorité compétente pour autoriser le projet, de l'ensemble des informations présentées dans l'étude d'impact et reçues dans le cadre des consultations effectuées et du maître d'ouvrage. / (...) / Lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, il doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage, afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité. / IV. – Lorsqu'un projet relève d'un examen au cas par cas, l'autorité environnementale est saisie par le maître d'ouvrage d'un dossier présentant le projet afin de déterminer si ce dernier doit être soumis à évaluation environnementale. / (...) V. – Lorsqu'un projet est soumis à évaluation environnementale, le dossier présentant le projet comprenant l'étude d'impact et la demande d'autorisation déposée est transmis pour avis à l'autorité environnementale ainsi qu'aux collectivités territoriales et à leurs groupements intéressés par le projet. / (...) / L'avis de l'autorité environnementale fait l'objet d'une réponse écrite de la part du maître d'ouvrage. / VI. – Les maîtres d'ouvrage tenus de produire une étude d'impact la mettent à disposition du public, ainsi que la réponse écrite à l'avis de l'autorité environnementale, par voie électronique au plus tard au moment de l'ouverture de l'enquête publique prévue à l'article L. 123-2 ou de la participation du public par voie électronique prévue à l'article L. 123-19. ». Aux termes de l'article L. 122-1-1 du même code, dans sa version applicable au litige : « I. – L'autorité compétente pour autoriser un projet soumis à évaluation environnementale prend en considération l'étude d'impact, l'avis des autorités mentionnées au V de l'article L. 122-1 ainsi que le résultat de la consultation du public et, le cas échéant, des consultations transfrontières. / La décision de l'autorité compétente est motivée au regard des incidences notables du projet sur l'environnement. (...) / III. – Les incidences sur l'environnement d'un projet dont la réalisation est subordonnée à la délivrance de plusieurs autorisations sont appréciées lors de la délivrance de la première autorisation. / Lorsque les incidences du projet sur l'environnement n'ont pu être complètement identifiées ni appréciées avant l'octroi de cette autorisation, le maître d'ouvrage actualise l'étude d'impact en procédant à une évaluation de ces incidences, dans le périmètre de l'opération pour laquelle l'autorisation a été sollicitée et en appréciant leurs conséquences à l'échelle globale du projet. (...) ». L'article R. 122-2 du même code, dans sa rédaction applicable au litige, dispose : « I. – Les projets relevant d'une ou plusieurs rubriques énumérées dans le tableau annexé au présent article font l'objet d'une évaluation environnementale, de façon systématique ou après un examen au cas par cas, en application du II de l'article L. 122-1, en fonction des critères et des seuils précisés dans ce tableau. (...) / IV. – Lorsqu'un même projet relève de plusieurs

*rubriques du tableau annexé, une évaluation environnementale est requise dès lors que le projet atteint les seuils et remplit les conditions de l'une des rubriques applicables. Dans ce cas, une seule évaluation environnementale est réalisée pour le projet. ».*

15. Il résulte de l'instruction que le pétitionnaire a soumis à l'autorité environnementale une étude d'impact, par ailleurs jointe au dossier d'enquête publique, décrivant l'ensemble des travaux portant sur la modernisation du terminal et sur les extérieurs. L'étude d'impact présentée par le pétitionnaire fournit des données sur les caractéristiques et les principes de conception des travaux relatifs aux aménagements projetés que ce soit notamment la création du parvis multimodal ou les aires de stationnement à créer, supprimer ou modifier. Alors même que toutes les autorisations nécessaires à la réalisation du projet n'ont pas encore été déposées par le pétitionnaire, les incidences sur l'environnement de l'ensemble des travaux projetés doivent être regardées, conformément au III de l'article L. 122-1-1 du même code, comme ayant été appréciées globalement lors de la délivrance de la première autorisation, c'est-à-dire l'autorisation environnementale au titre de la loi sur l'eau. Dans ces conditions, il existe un doute sérieux sur la légalité du motif sur lequel les communes de Fretin et Lesquin entendent fonder la décision attaquée au titre d'une substitution de motif et tiré de ce que le projet en litige méconnaîtrait les dispositions des articles L.122-1 et L.122-1-1 du code de l'environnement.

16. En second lieu, aux termes de l'article L. 421-1 du code de l'urbanisme dans sa rédaction applicable à la date de l'arrêté attaqué : « *Les constructions, même ne comportant pas de fondations, doivent être précédées de la délivrance d'un permis de construire* ». Aux termes de l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme alors applicable : « *Le permis de construire ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique (...)* ».

17. Il résulte de ces dispositions que le permis de construire a pour seul objet de s'assurer de la conformité des travaux qu'il autorise avec la législation et la réglementation d'urbanisme. Il s'ensuit, d'une part, que si une construction constituée de plusieurs éléments formant, en raison des liens physiques ou fonctionnels entre eux, un ensemble immobilier unique, doit en principe faire l'objet d'un seul permis de construire, ces dispositions ne font pas obstacle à ce que, lorsque l'ampleur et la complexité du projet le justifie, notamment en cas d'intervention de plusieurs maîtres d'ouvrage, les éléments de la construction ayant une vocation fonctionnelle autonome puissent faire l'objet de permis distincts, sous réserve que l'autorité administrative ait vérifié, par une appréciation globale, que le respect des règles et la protection des intérêts généraux que garantirait un permis unique sont assurés par l'ensemble des permis délivrés. Il s'ensuit, d'autre part, que lorsque deux constructions sont distinctes, la seule circonstance que l'une ne pourrait fonctionner ou être exploitée sans l'autre, au regard de considérations d'ordre technique ou économique et non au regard des règles d'urbanisme, ne suffit pas à caractériser un ensemble immobilier unique.

18. Les communes défenderesses entendent solliciter la substitution des motifs de refus de la décision attaquée par celui tiré de ce que la demande de permis de construire méconnaîtrait les dispositions des articles L.421-1 et L.421-6 du code de l'urbanisme, dès lors que les aménagements du parvis multimodal relevant du permis d'aménager PA2 qui sera déposé ultérieurement constitueraient avec les travaux de modernisation du terminal, objet du permis de construire, un ensemble immobilier unique en raison du fait que ces travaux d'aménagement sont indispensables à la réalisation du projet de modernisation du terminal. Il résulte toutefois

de l'instruction que les travaux afférents à la démolition de la rampe d'accès, au parking P4 et à la reprise de la façade avec la création d'un patio d'accès et d'un auvent communiquant avec le parking P3 ne présentent pas de liens physiques avec le parvis multimodal et le parking P2 à créer au sens et pour l'application de l'article L.421-6 du code de l'urbanisme. Par ailleurs, les communes défenderesses se bornent pour démontrer l'existence d'un ensemble immobilier unique à opposer des considérations techniques sans soutenir que les constructions ne peuvent fonctionner ou être exploitées au regard des règles d'urbanisme. En tout état de cause, les travaux de modernisation du terminal peuvent être exécutés sans que le permis d'aménager PA2 soit sollicité concomitamment au permis de construire, comme il a été rappelé au point 7. Enfin, les communes défenderesses ne peuvent davantage invoquer une méconnaissance des dispositions de l'article L.122-1 et R.122-2 du code de l'environnement dès lors que les incidences environnementales du projet de modernisation de l'aéroport incluant les extérieurs ont pu être appréciées globalement par l'autorité environnementale et ont été soumises à enquête publique comme il a été dit au point 16. Dans ces conditions, il existe un doute sérieux sur la légalité de ce second motif sur lequel les communes de Fretin et Lesquin entendent fonder leur décision de refus de délivrance du permis de construire sollicité.

19. Il résulte de ce qui précède que les deux demandes de substitution de motif sollicitées par les communes de Fretin et de Lesquin ne saurait être accueillies.

20. Enfin, pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, les autres moyens de la requête tels qu'ils ont été visés dans l'ordonnance ne sont pas de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision expresse de refus de délivrance du permis de construire déposé par la société Aéroport de Lille.

21. Il en résulte que les deux conditions posées par l'article L. 521-1 du code de justice administrative sont remplies, de telle sorte qu'il y a lieu de prononcer la suspension de l'exécution de la décision du 5 août 2022 des maires de Fretin et de Lesquin, jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur les conclusions tendant à leur annulation.

#### Sur les conclusions à fin d'injonction :

22. La présente ordonnance implique qu'il soit enjoint aux maires des communes de Fretin et de Lesquin d'instruire de nouveau la demande de permis de construire déposée par la société Aéroport de Lille le 15 juillet 2021 et d'y statuer dans un délai d'un mois, sans qu'il y ait lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte.

#### Sur les frais d'instance :

23. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation.* ».

24. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge des communes de Fretin et de Lesquin une somme de 1 000 euros à verser chacune à la société Aéroport de Lille au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. En revanche, les communes de Fretin et de Lesquin étant parties perdantes, les conclusions qu'elle ont présenté au même titre doivent être rejetées.

## O R D O N N E

Article 1<sup>er</sup> : L'intervention volontaire du SMALIM à l'appui de la requête et celle en défense des communes de Vendeville, de Bouvines, de Templemars, de Gruson, de Cysoing, de Sainghin-en-Mélantois, de Gondécourt, d'Houplin Ancoisne, de Wattignies, de Templeuve en Pévèle, d'Anstaing, de Tressin, de Faches-Thumesnil et de l'association de défense contre les nuisances aériennes sont admises.

Article 2 : L'exécution de la décision du 5 août 2022 par laquelle les maires des communes de Fretin et de Lesquin ont refusé de délivrer un permis de construire, déposée le 15 juillet 2021 par la société Aéroport de Lille est suspendue jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la légalité de cette décision.

Article 3 : Il est enjoint aux maires des communes de Fretin et de Lesquin d'instruire de nouveau la demande de permis de construire déposée par la société Aéroport de Lille le 15 juillet 2021 et d'y statuer dans un délai d'un mois à compter de la notification de la présente ordonnance.

Article 4 : Les communes de Fretin et de Lesquin verseront chacune à la société Aéroport de Lille une somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Les conclusions des communes de Fretin et de Lesquin présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 7 : La présente ordonnance sera notifiée à la société Aéroport de Lille SAS, à la commune de Fretin, à la commune de Lesquin, au syndicat mixte de l'aéroport de Lille Métropole, aux communes de Vendeville, de Bouvines, de Templemars, de Gruson, de Cysoing, de Sainghin-en-Mélantois, de Gondecourt, d'Houplin Ancoisne, de Wattignies, de Templeuve en Pévèle, d'Anstaing, de Tressin, de Faches-Thumesnil et à l'association de défense contre les nuisances aériennes.

Copie en sera adressée, pour information, au préfet du Nord.

Fait à Lille le 5 décembre 2022.

Le juge des référés,

**Signé**

P. LASSAUX

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

Pour expédition conforme,  
Le greffier,