



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**Légifrance**

Le service public de la diffusion du droit



## CAA de TOULOUSE, 4ème chambre, 21/03/2024, 22TL21077, Inédit au recueil Lebon

CAA de TOULOUSE - 4ème chambre

Lecture du jeudi 21 mars 2024

N° 22TL21077

Inédit au recueil Lebon

Président

M. CHABERT

Rapporteur public

Mme MEUNIER-GARNER

Rapporteur

Mme Nathalie LASSERRE

Avocat(s)

SCP BOUYSSOU ET ASSOCIES

### Texte intégral

#### **RÉPUBLIQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Mme C... A... et M. D... B... ont demandé au tribunal administratif de Toulouse d'annuler la délibération du 11 septembre 2018 par laquelle le conseil municipal de Rieumes a approuvé la première révision allégée du plan local d'urbanisme de la commune.

Mme A... et M. B... ont également demandé au tribunal administratif de Toulouse d'annuler la délibération du 8 avril 2019 par laquelle le conseil municipal de Rieumes a approuvé la conclusion d'un bail emphytéotique d'une durée de quarante ans avec la " Ferme du Paradis " et d'annuler la délibération du 29 juin 2016 par laquelle le conseil municipal de Rieumes a approuvé la révision du bail emphytéotique avec la société " Tepacap " pour une durée de quarante ans.

Par un jugement nos 1900505, 1905853 du 25 février 2022, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté leurs demandes.

Procédure devant la cour :

Par une requête et des mémoires complémentaires, enregistrés le 2 mai 2022, les 9 et 23 mai 2023 et le 7

juin 2023, Mme A... et M. B..., représentés par Me Montazeau, demandent à la cour :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) d'annuler les délibérations du conseil municipal de Rieumes adoptées les 29 juin 2016, 11 septembre 2018 et 8 avril 2019 ;

3°) d'enjoindre à la commune de Rieumes, concernant le bail emphytéotique, de pourvoir à son annulation en saisissant le juge du contrat pour annuler ce bail et expulser l'emphytéote ;

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

Ils soutiennent que :

- le jugement est irrégulier dès lors que les premiers juges ont opposé à tort une irrecevabilité aux conclusions à fin d'annulation des délibérations en litige du 29 juin 2016 et du 11 septembre 2018 ;
- la délibération du 8 avril 2019 est entachée d'un vice de procédure dès lors qu'il n'a pas été satisfait à la demande d'information des requérants, tant en leur qualité de conseillers municipaux sur le fondement de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales, qu'en dehors de cette qualité ;
- la délibération du 8 avril 2019 méconnaît le principe général du droit européen qui oblige à appliquer un principe de mise en concurrence aux contrats portant sur le domaine privé de la commune lorsque ce contrat autorise l'exercice d'une activité économique limitée en raison de la rareté des ressources naturelles ;
- la délibération du 11 septembre 2018 est entachée d'une erreur d'appréciation au regard de la zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique de type 1 et du réseau Natura 2000 ;
- la délibération du 8 avril 2019 est entachée d'une erreur d'appréciation au regard de la zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique de type 1 et du réseau Natura 2000.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 31 mars 2023, 22 mai 2023 et 6 juin 2023, la commune de Rieumes, représentée par Me Sire, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge solidaire de Mme A... et M. B..., une somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Par ordonnance du 23 mai 2023, la clôture d'instruction a été fixée au 7 juin 2023.

Un mémoire, produit par Mme A... et M. B..., représentés par Me Montazeau, a été enregistré le 6 mars 2024, postérieurement à la clôture de l'instruction.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur ;
- le code de la commande publique ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code général des impôts ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de l'urbanisme ;
- l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 ;
- 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 Lasserre, première conseillère,
- les conclusions de Mme Meunier-Garner, rapporteure publique,
- et les observations de Me Montazeau, représentant Mme A... et M. B....

Une note en délibéré, produite par M. B... et Mme A..., représentés par Me Montazeau, a été enregistrée le 11 mars 2024.

Considérant ce qui suit :

1. Mme A... et M. B... relèvent appel du jugement par lequel le tribunal administratif de Toulouse a rejeté leurs demandes tendant à l'annulation, d'une part, de la délibération du 11 septembre 2018 par laquelle le conseil municipal de Rieumes a approuvé la révision allégée du plan local d'urbanisme communal et, d'autre part, de la délibération du 29 juin 2016 par laquelle le conseil municipal de Rieumes a approuvé la révision du bail emphytéotique avec la société " Tepacap " pour une durée de quarante ans et de la délibération du 8 avril 2019 par laquelle le conseil municipal de Rieumes a approuvé la conclusion d'un bail emphytéotique d'une durée de quarante ans avec la " Ferme du Paradis ".

Sur la régularité du jugement :

En ce qui concerne les conclusions tendant à l'annulation de la délibération du 11 septembre 2018 :

2. D'une part, lorsqu'un membre d'un conseil municipal conteste une délibération de ce conseil, le point de départ du délai de recours est la date de la séance dès lors que le conseiller municipal y a été régulièrement convoqué, même s'il n'y a pas assisté.

3. D'autre part, aux termes de l'article L. 112-1 du code des relations entre le public et l'administration, " Toute personne tenue de respecter une date limite ou un délai pour présenter une demande, déposer une déclaration, exécuter un paiement ou produire un document auprès d'une administration peut satisfaire à cette obligation au plus tard à la date prescrite au moyen d'un envoi de correspondance, le cachet apposé par les prestataires de services postaux autorisés au titre de l'article L. 3 du code des postes et des communications électroniques faisant foi ". Ces dispositions sont sans incidence sur l'application des règles relatives à la recevabilité des recours contentieux. Elles ne sauraient régir les conditions de délai dans lesquelles l'exercice d'un recours administratif, gracieux ou hiérarchique, a pour effet de conserver le délai de recours contentieux. De même, les dispositions de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme, qui régissent les conditions de notification à l'autorité administrative et au pétitionnaire des recours dirigés contre les autorisations d'urbanisme, sont, en dehors de leur champ d'application propre aux autorisations d'urbanisme, sans incidence sur les conditions de délai dans lesquelles l'exercice d'un recours administratif, gracieux ou hiérarchique, a pour effet de conserver le délai de recours contentieux.

4. Il ressort des pièces du dossier que les requérants, membres du conseil municipal de Rieumes, ont été régulièrement convoqués et ont pris part au vote à la séance du 11 septembre 2018, Mme A... étant présente et M. B... lui ayant donné procuration, au cours de laquelle la délibération du 11 septembre 2018 approuvant la révision allégée du plan local d'urbanisme communal a été adoptée. Le délai de recours contentieux courait donc à leur égard à compter de cette date. Il ressort également des pièces du dossier qu'ils ont formé un recours gracieux contre cette délibération le 10 novembre 2018, reçu en mairie le 13 novembre 2018. Contrairement à ce qu'ils soutiennent, ainsi qu'il a été dit au point précédent, seule la réception d'un recours gracieux, et non son envoi, est, hors le cas d'un délai d'acheminement anormalement long, susceptible d'interrompre le délai de recours contentieux de deux mois. Dans ces conditions, le recours gracieux de Mme A... et M. B... formé le 10 novembre 2018, qui a été reçu après

l'expiration du délai de recours contentieux le lundi 12 novembre 2018 à minuit, n'a pas eu pour effet de le proroger. Par suite, c'est à bon droit que les premiers juges ont estimé que la requête tendant à l'annulation de la délibération du 11 septembre 2018, introduite le 27 janvier 2019, est tardive. Il en résulte que le moyen tiré de l'irrégularité du jugement doit être écarté.

En ce qui concerne les conclusions tendant à l'annulation de la délibération du 29 juin 2016 par laquelle le conseil municipal de Rieumes a approuvé la révision du bail emphytéotique avec la société " Tepacap " pour une durée de quarante ans :

5. Il est constant que les requérants étaient membres du conseil municipal de Rieumes, qu'ils ont été régulièrement convoqués et ont pris part au vote de la délibération par laquelle le conseil municipal de Rieumes a approuvé la révision du bail emphytéotique avec la société " Tepacap " pour une durée de quarante ans lors de sa séance du 29 juin 2016. Par suite, et dès lors que le délai de recours contentieux a commencé à courir à compter de cette date, les conclusions tendant à l'annulation de cette délibération, présentées dans la requête introductive d'instance devant le tribunal administratif de Toulouse enregistrée le 13 octobre 2019, ont été introduites après l'expiration du délai de recours contentieux. Par suite, c'est à bon droit que les premiers juges ont estimé que la requête tendant à l'annulation de la délibération du 11 septembre 2018 est tardive. Il en résulte que le moyen tiré de l'irrégularité du jugement doit être écarté.

Sur les conclusions en annulation de la délibération du 8 avril 2019 par laquelle le conseil municipal de Rieumes a approuvé la conclusion d'un bail emphytéotique d'une durée de quarante ans avec la " Ferme du Paradis " :

6. En premier lieu, aux termes du premier alinéa de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales : " Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal ". L'article L. 2121-13 du même code précise que : " Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération ". Cette obligation, qui doit être adaptée à la nature et à l'importance des affaires, doit permettre aux intéressés d'appréhender le contexte ainsi que de comprendre les motifs de fait et de droit des mesures envisagées et de mesurer les implications de leurs décisions. Elle n'impose pas de joindre à la convocation adressée aux intéressés une justification détaillée du bien-fondé des propositions qui leur sont soumises.

7. Il ressort des pièces du dossier qu'une note de synthèse a été communiquée à l'ensemble des membres du conseil municipal préalablement à la séance du 8 avril 2019 laquelle comportait en annexe le projet de bail emphytéotique. En se bornant à soutenir qu'ils auraient sollicité des documents plus complets et exhaustifs sans pour autant indiquer quels sont les documents auxquels ils se réfèrent, les requérants n'assortissent pas leur moyen des précisions suffisantes permettant d'en établir le bien-fondé. Par suite, et alors que les appelants ne peuvent utilement se prévaloir de leur qualité de simples usagers au regard des dispositions citées au point précédent, le moyen tiré du défaut d'information en leur qualité de conseiller municipal doit être écarté.

8. En deuxième lieu, aux termes de l'article 4 de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, dont le délai de transposition s'achevait le 28 décembre 2009 : " Aux fins de la présente directive, on entend par : / (...) 6) " régime d'autorisation ", toute procédure qui a pour effet d'obliger un prestataire ou un destinataire à faire une démarche auprès d'une autorité compétente en vue d'obtenir un acte formel ou une décision implicite relative à l'accès à une activité de service ou à son exercice ; / (...) 9) " autorité compétente ", tout organe ou toute instance ayant, dans un Etat membre, un rôle de contrôle ou de réglementation des activités de service (...) ". Et selon le 1 de son article 12 : " Lorsque le nombre d'autorisations disponibles pour une activité donnée est limité en raison de la rareté des ressources naturelles ou des capacités techniques utilisables, les États membres appliquent une procédure de sélection entre les candidats potentiels qui prévoit toutes les garanties d'impartialité et de transparence, notamment la publicité adéquate de l'ouverture de la procédure, de son déroulement et de sa clôture ".

9. Aux termes de l'article L. 2122-1-1 du code général de la propriété des personnes publiques, issu de l'article 3 de l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques : " Sauf dispositions législatives contraires, lorsque le titre mentionné à l'article L. 2122-1 permet à son

titulaire d'occuper ou d'utiliser le domaine public en vue d'une exploitation économique, l'autorité compétente organise librement une procédure de sélection préalable présentant toutes les garanties d'impartialité et de transparence, et comportant des mesures de publicité permettant aux candidats potentiels de se manifester. / Lorsque l'occupation ou l'utilisation autorisée est de courte durée ou que le nombre d'autorisations disponibles pour l'exercice de l'activité économique projetée n'est pas limité, l'autorité compétente n'est tenue que de procéder à une publicité préalable à la délivrance du titre, de nature à permettre la manifestation d'un intérêt pertinent et à informer les candidats potentiels sur les conditions générales d'attribution".

10. Tout justiciable peut se prévaloir, à l'appui d'un recours dirigé contre un acte administratif non réglementaire, des dispositions précises et inconditionnelles d'une directive, lorsque l'Etat n'a pas pris, dans les délais impartis par celle-ci, les mesures de transposition nécessaires. Si les dispositions de l'article 12 de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006, transposées à l'article L. 2122-1-1 du code général de la propriété des personnes publiques cité ci-dessus, impliquent des obligations de publicité et mise en concurrence préalablement à la délivrance d'autorisations d'occupation du domaine public permettant l'exercice d'une activité économique, ainsi que l'a jugé la Cour de justice de l'Union européenne par son arrêt du 14 juillet 2016, *Promoimpresa Srl (C-458/14 et C-67/15)*, il ne résulte ni des termes de cette directive ni de la jurisprudence de la Cour de justice que de telles obligations s'appliqueraient aux personnes publiques préalablement à la conclusion de baux portant sur des biens appartenant à leur domaine privé, qui ne constituent pas une autorisation pour l'accès à une activité de service ou à son exercice au sens du 6) de l'article 4 de cette même directive.

11. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que, par la délibération du 8 avril 2019 en litige, le conseil municipal de Rieumes a approuvé la conclusion d'un bail emphytéotique d'une durée de quarante ans avec la " Ferme du Paradis " sur des parcelles appartenant au domaine privé de la commune. Contrairement à ce que soutiennent les appelants et ainsi qu'il vient d'être exposé au point précédent, la commune de Rieumes n'était pas soumise à une obligation de publicité et de mise en concurrence préalablement à l'approbation par le conseil municipal du bail emphytéotique conclu pour un terrain relevant non de son domaine public mais de son domaine privé. Par suite, le moyen tiré de ce que la délibération du 8 avril 2019 aurait dû être précédée d'une procédure de publicité et de mise en concurrence ne peut qu'être écarté comme inopérant.

12. En troisième lieu, alors qu'il ressort des pièces du dossier que le bail emphytéotique prévoit en particulier le maintien de la destination forestière des sols ainsi que la préservation de tous les arbres, aucune disposition législative ou réglementaire n'interdit de conclure un bail emphytéotique destiné à l'implantation d'une ferme pédagogique sur des parcelles situées en zones naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique et Natura 2000. Par suite, la délibération du 8 avril 2019 n'est pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation au regard de la protection de ces zones naturelles concernées.

13. Il résulte de tout ce qui précède que Mme A... et M. B... ne sont pas fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté leurs demandes. Par voie de conséquence, leurs conclusions à fin d'injonction doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

14. 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 Rieumes, qui n'est pas la partie perdante à la présente instance, la somme que Mme A... et M. B... demandent au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens. En revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge solidaire de Mme A... et M. B... une somme de 1 500 euros à verser à la commune de Rieumes sur le fondement des mêmes dispositions.

**D E C I D E :**

Article 1er : La requête de Mme A... et M. B... est rejetée.

Article 2 : Mme A... et M. B... verseront solidairement à la commune de Rieumes une somme globale de 1 500 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à Mme C... A..., à M. D... B... et à la commune de Rieumes.

Copie en sera adressée au préfet de la Haute-Garonne.

Délibéré après l'audience du 7 mars 2024, à laquelle siégeaient :

M. Chabert, président,

M. Haïli, président assesseur,

Mme Lasserre, première conseillère,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 21 mars 2024.

La rapporteure,

N. Lasserre

Le président,

D. ChabertLa greffière,

N. Baali

La République mande et ordonne au préfet de la Haute-Garonne 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.

2

N° 22TL21077

Analyse

▼ **Abstrats**