

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NÎMES**

N° 2104321

Mme LAVAL

Mme Bertrand
Rapporteuse

Mme Lellig
Rapporteuse publique

Audience du 1^{er} juillet 2022
Décision du 4 juillet 2022

26-06
D

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Nîmes

(3^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 24 décembre 2021 et des mémoires enregistrés les 27 janvier, 24 février, 24 février, 25 février, 27 février, 28 février, 2 mars, 7 mars, 15 mars, 15 mars, 17 mars, 17 mars, 25 mars, 27 mars, 30 mars, 3 avril, 8 mai, 9 mai, 9 mai, 10 mai, 11 mai, 19 mai et 20 mai 2022, Mme Suzanne Laval, demande au tribunal d'annuler la décision tacite par laquelle le maire de Lézan a refusé de lui communiquer le courrier adressé par la commune au géomètre principal du service du cadastre pour faire référencer la parcelle cadastrée section AL numéro 77 comme cimetière.

Elle soutient que :

- la décision du maire de Lézan en date du 9 février 2022 d'agir en justice doit être annulée et les mémoires de la commune rejetés dès lors que le maire n'est pas régulièrement habilité à ester en justice dans la présente procédure par la délibération du conseil municipal du 26 mai 2020, qu'il n'a pas informé le conseil municipal et les administrés de son intention d'agir en justice dans les délais légaux ; l'action en défense du maire au nom de la commune de Lézan contre sa requête en excès de pouvoir méconnaît l'article L. 2122-23 du code général des collectivités locales ; le conseil municipal aurait dû faire usage de l'article L. 2122-26 du même code et désigner une autre personne que son maire pour représenter la commune en défense dans la présente instance ;
- le refus tacite de communication du document administratif demandé n'est pas motivé ;
- la commune n'a pas déclaré en 2012 la servitude d'utilité publique portant sur la parcelle AL 77 au service du cadastre ;

- la procédure ayant mené à l'élaboration de ce document d'urbanisme est substantiellement viciée et entachée de fraude tout comme les permis d'aménager un lotissement qui ont été délivrés à M. Fesquet ;
- le plan local d'urbanisme est illégal, notamment parce qu'il comprend un faux zonage INT1 et qu'il est fondé une fausse capacité du poste de refoulement du cimetière, et porte atteinte au droit de propriété ;
- les élus ont commis des délits environnementaux et de prise illégales d'intérêts ; ils ont manqué à leur devoir de probité et dissimulent leurs actions aux administrés de la commune ;
- elle a obtenu une injonction au maire de lui communiquer le document en cause par ordonnance du juge des référés n°2104389 en date du 5 janvier 2019 mais ce document est retenu par le maire, au mépris de cette décision de justice.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 23 février 2022, le 31 mars 2022 et le 11 mai 2022, la commune de Lézan, représentée par Me Alet, conclut à titre principal au non-lieu à statuer, à titre subsidiaire au rejet de la requête, à ce que le tribunal prononce une amende pour recours abusif sur le fondement de l'article R. 741-12 du code de justice administrative et à ce qu'il soit mis à la charge de Mme Laval la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- par ordonnance du 5 janvier 2022, le juge des référés lui a déjà enjoint de communiquer à Mme Laval le courrier datant de 2012 adressé par la mairie au géomètre principal du service du cadastre pour faire référencer la totalité de la surface de la parcelle cadastrée section AL n° 77 comme « cimetière », sous réserve de l'existence de ce document, de sorte que la requête est dépourvue d'objet ;
- la requête qui ne contient aucun moyen intelligible est irrecevable ;
- la requête et les mémoires ne comprennent pas d'inventaires de pièces suffisamment explicite ainsi que le prévoit l'article R. 412-2 du code de justice administrative et la requérante a versé aux débats des pièces sans respecter les exigences de l'article R. 414-5 du même code ; elles doivent donc être écartées ;
- ce document n'existe pas ;
- aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Par ordonnance du 3 mars 2022, la date à laquelle aucun moyen nouveau, en application de l'article R. 611-7-1 du code de justice administrative, ne peut plus être invoqué a été fixée au 3 avril 2022.

Par ordonnance du 20 avril 2022, la clôture de l'instruction a été fixée au 20 mai 2022 à 12h.

Des mémoires ont été enregistrés par Mme Laval les 3, 25, 27 et 30 juin 2022, postérieurement à la clôture de l'instruction et n'ont pas été communiqués.

Le président du tribunal a désigné Mme Bertrand en application de l'article R. 222-13 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier et notamment l'avis 20204110 émis le 10 décembre 2020 par la commission d'accès aux documents administratifs.

Vu :

- le code des relations entre le public et l'administration ;
- 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 Bertrand,
- les conclusions de Mme Lellig, rapporteure publique,
- les observations de Mme Laval et celles de Me Alet, représentant la commune de Lézan.

Considérant ce qui suit :

1. Mme Laval a saisi la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) le 16 octobre 2020 du recours préalable prévu à l'article R. 311-15 du code des relations entre le public et l'administration à la suite du refus opposé par la commune de Lézan à sa demande de communication, parmi d'autres pièces, d'une correspondance de la commune de Lézan au géomètre principal du service du cadastre, antérieure à 2012, relative au classement de la parcelle cadastrée section AL numéro 77, acquise par délibération de son conseil municipal du 18 janvier 1996 pour un franc symbolique. Le 10 décembre 2020, la CADA a estimé cette demande abusive et a émis un avis défavorable. Par un second avis n°20215548 du 4 novembre 2021, la CADA un avis favorable à la communication de ce document, sous réserve de son existence. Par ordonnance du 5 janvier 2022, le juge des référés a enjoint à la commune de Lézan, sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, de communiquer à Mme Laval le courrier datant de 2012 adressé par la mairie au géomètre principal du service du cadastre pour faire référencer la totalité de la surface de la parcelle cadastrée section AL n° 77 comme « cimetière », sous réserve de l'existence de ce document. Par la présente requête, Mme Laval demande au tribunal d'annuler la décision tacite par laquelle le maire de Lézan lui en a refusé de la communication.

Sur la recevabilité des mémoires en défense :

2. Aux termes de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales : *« 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 (...) »*. Il résulte des dispositions précitées que le conseil municipal peut légalement donner au maire une délégation générale pour ester en justice au nom de la commune pendant la durée du mandat. Les décisions prises par le maire en vertu de l'article L. 2122-22 sont soumises aux mêmes règles que celles qui sont applicables aux délibérations des conseils municipaux portant sur les mêmes objets. Aux termes de l'article L. 2122-23 de ce code : *« Sauf disposition contraire dans la délibération portant délégation, les décisions prises en application de celle-ci peuvent être signées par un adjoint ou un conseiller municipal agissant par délégation du maire dans les conditions fixées à l'article L. 2122-18. Sauf disposition contraire dans la délibération, les décisions relatives aux matières ayant fait l'objet de la délégation sont prises, en cas d'empêchement du maire, par le conseil municipal. Le maire doit rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal. Le conseil municipal peut toujours mettre fin à la délégation »*.

3. Par délibération du conseil municipal n° 2020-020 du 26 mai 2020 le conseil municipal de Lézan a délégué à son maire, pour la durée de son mandat, sa compétence pour intenter au nom de la commune les actions en justice ou de défendre la commune dans les actions intentées contre elle, notamment devant l'ensemble des juridictions administratives en excès de pouvoir comme en plein contentieux. Par arrêté signé par le maire de Lézan le 9 février 2022, cette autorité a décidé de défendre la commune dans la présente instance.

4. La circonstance, au demeurant non établie, que le maire de Lézan n'aurait pas rendu compte au conseil municipal de la décision du 9 février 2022 d'ester en justice dans la présente affaire ainsi que le prévoit l'article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales n'est de nature à rendre irrecevables les mémoires en défense présentés par la commune.

5. Enfin, si Mme Laval, soutient que le conseil municipal de Lézan aurait dû faire usage des dispositions de l'article L. 2122-26 du code général des collectivités territoriales aux termes desquelles « *dans le cas où les intérêts du maire se trouvent en opposition avec ceux de la commune, le conseil municipal désigne un autre de ses membres pour représenter la commune, soit en justice, soit dans les contrats* », aucune opposition n'est établie, au sens et pour l'application de ces dispositions, entre les intérêts de la commune et les intérêts personnels du maire.

6. Il résulte de ce qui précède que Mme Laval n'est pas fondée à soutenir que les écritures en défense de la commune seraient irrecevables.

Sur le non-lieu à statuer :

7. Aux termes de l'article L. 521-3 du code de justice administrative : « *En cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative* ».

8. Par ordonnance du 5 janvier 2022, postérieurement à l'enregistrement de la présente requête le 24 décembre 2021, le juge des référés a enjoint à la commune de Lézan, sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, de communiquer à Mme Laval le courrier datant de 2012 adressé par la mairie au géomètre principal du service du cadastre pour faire référencer la totalité de la surface de la parcelle cadastrée section AL n°77 comme « cimetière », sous réserve de l'existence de ce document. Contrairement à ce que soutient la commune de Lézan, cette décision, qui n'a pas été suivie d'effet, ne rend pas sans objet les conclusions de Mme Laval dirigées contre le refus implicite de son maire de communiquer cette pièce.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

9. En premier lieu, aux termes de l'article L. 232-4 du code des relations entre le public et l'administration : « *Une décision implicite intervenue dans les cas où la décision explicite aurait dû être motivée n'est pas illégale du seul fait qu'elle n'est pas assortie de cette motivation. / Toutefois, à la demande de l'intéressé, formulée dans les délais du recours contentieux, les motifs de toute décision implicite de rejet devront lui être communiqués dans le mois suivant cette demande. Dans ce cas, le délai du recours contentieux contre ladite décision est prorogé jusqu'à l'expiration de deux mois suivant le jour où les motifs lui auront été communiqués* ».

10. Il ne ressort en l'espèce d'aucune pièce du dossier que Mme Laval aurait sollicité la communication des motifs de la décision implicite en litige. Par suite, le moyen tiré de l'absence de motivation de cette décision doit être écarté.

11. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *Sont considérés comme documents administratifs, (...), quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par (...) les collectivités territoriales (...)* ». Aux termes de l'article L. 311-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Sous réserve des dispositions des articles L. 311-5 et L. 311-6, les administrations mentionnées à l'article L. 300-2 sont tenues de publier en ligne ou de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, dans les conditions prévues par le présent livre* ».

12. Il appartient au juge de l'excès de pouvoir, saisi de moyens en ce sens, de contrôler la régularité et le bien-fondé d'une décision de refus de communication de documents administratifs sur le fondement des articles L. 311-1 et L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA). Pour ce faire, par exception au principe selon lequel le juge de l'excès de pouvoir apprécie la légalité d'un acte administratif à la date de son édicton, il appartient au juge, eu égard à la nature des droits en cause et à la nécessité de prendre en compte l'écoulement du temps et l'évolution des circonstances de droit et de fait afin de conférer un effet pleinement utile à son intervention, de se placer à la date à laquelle il statue.

13. Les moyens développés par Mme Laval selon lesquels, d'abord, la commune n'a pas déclaré en 2012 la servitude d'utilité publique portant sur la parcelle AL 77 au service du cadastre, ensuite, la procédure d'élaboration de ce document d'urbanisme est substantiellement viciée et entachée de fraude tout comme les permis d'aménager un lotissement qui ont été délivrés à M. Fesquet, encore, le plan local d'urbanisme est illégal, notamment parce qu'il comprend un faux zonage INT1 et qu'il est fondé une fausse capacité du poste de refoulement du cimetière, et porte atteinte au droit de propriété et enfin, les élus ont commis des délits environnementaux et de prises illégales d'intérêts, ont manqué à leur devoir de probité et dissimulé leurs actions aux administrés de la commune sont inopérants à l'encontre de la décision tacite du maire de Lézan portant refus de communication d'un courrier qui aurait été adressé par la commune au géomètre principal du service du cadastre pour faire référencer la parcelle cadastrée section AL numéro 77 comme cimetière.

14. En troisième et dernier lieu, si Mme Laval soutient que le maire de Lézan retiendrait, dans une volonté de nuisance, le document en cause dont la communication lui a été pourtant enjointe par ordonnance du juge des référés en date du 5 janvier 2022, la commune de Lézan indique que le document sollicité par Mme Laval n'a jamais existé. Cette collectivité fait valoir que ce malentendu résulte de ce que l'intéressée a mal interprété le sens du courrier du 7 juin 2019 adressé à son maire par la géomètre principale du cadastre, qui se borne à confirmer que le signe conventionnel cadastral représentant le symbole d'un cimetière a été porté sur le plan cadastral en 2012 pour la totalité de la parcelle cadastrée section AL numéro 77. La commune explique qu'elle avait simplement signalé téléphoniquement une erreur à la géomètre principale du cadastre, où seule une partie de cette parcelle y était référencée comme cimetière. La requérante n'apporte pas d'élément probant permettant d'établir l'existence du document écrit dont elle demande communication.

15. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir soulevées en défense, que Mme Laval n'est pas fondée à demander l'annulation du refus

tacite par lequel le maire de Lézan a refusé de lui communiquer le document administratif sollicité.

Sur l'application de l'article R. 741-12 du code de justice administrative :

16. La faculté d'infliger à un requérant une amende pour recours abusif sur le fondement de l'article R. 741-12 du code de justice administrative constituant un pouvoir propre du juge, les conclusions de la commune de Lézan présentées sur ce fondement ne sont pas recevables.

Sur les frais liés au litige :

17. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de Mme Laval, une somme de 1 500 euros à verser à la commune de Lézan au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de Mme Laval est rejetée.

Article 2 : Mme Laval versera à la commune de Lézan une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions de la commune de Lézan formées sur le fondement de l'article R. 741-12 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à Mme Suzanne Laval et à la commune de Lézan.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 4 juillet 2022.

La magistrate désignée,

Le greffier,

B. BERTRAND

D. BERTHOD

La République mande et ordonne à la préfète du Gard en ce qui la 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.