

N°2104694

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SOCIETE ORANGE SA

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Paul Gasnier
Rapporteur

Le tribunal administratif d'Orléans

Mme Armelle Best-de Gand
Rapporteuse publique

2^e chambre

Audience du 4 juillet 2024
Décision du 18 juillet 2024

68-03-02-01-03-01-01

C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés le 31 décembre 2021 et le 15 février 2023, la société Orange SA, représentée par Me Durand, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 28 octobre 2021 par lequel le maire de Saint-Prest a fait opposition à sa déclaration préalable portant sur l'implantation d'une antenne-relais de téléphonie-mobile ;

2°) d'enjoindre à la commune de Saint-Prest de délivrer un arrêté de non-opposition à déclaration préalable dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Saint-Prest une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- dès lors qu'elle n'a jamais reçu le courrier de majoration de délai, une décision implicite de non-opposition est née de sorte que l'arrêté attaqué constitue un retrait intervenu sans respecter la procédure contradictoire préalable prévue à l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration, et en méconnaissance de l'article 222 de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique ;

- le motif tiré de la méconnaissance des règles d'implantation est entaché d'erreur de droit en ce que de telles règles ne s'appliquaient pas à une antenne-relais qui ne constitue pas une construction et revêt le caractère d'une installation d'intérêt collectif ;

- le motif tiré de la méconnaissance de l'article 2-2 du PLU relatif à la hauteur de la clôture ne pouvait être opposé en ce que l'antennes-relais constitue un équipement d'intérêt collectif ;
- le motif tiré de la méconnaissance de l'article 2-2 du PLU ne pouvait justifier une opposition à déclaration préalable, une simple prescription pouvant être prévue ;
- la décision contestée est entachée d'une erreur d'appréciation, d'une insuffisante motivation et d'incompétence négative dès lors que le maire s'est borné à reprendre l'avis défavorable de la chambre départementale d'agriculture ;
- la substitution de motifs ne peut être accueillie dès lors que les dispositions en cause sont illégales par la voie de l'exception.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 18 janvier 2023 et le 20 mars 2023, la commune de Saint-Prest, représentée par Me Cruchaudet conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de la société Orange une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient, à titre principal, que les moyens de la requête ne sont pas fondés et à titre subsidiaire, qu'il y a lieu de substituer aux motifs illégaux, celui tiré de ce que le projet ne pouvait s'implanter, conformément aux dispositions générales du PLU, à une distance de moins de 1 000 mètres des zones U ou AU.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code des postes et des communications électroniques ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 ;
- 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. Gasnier, rapporteur
- les conclusions de Mme Best-de Gand, rapporteure publique
- et les observations de Me Cruchaudet, représentant la commune de Saint-Prest.

Considérant ce qui suit :

1. Le 2 septembre 2021, la société Orange a déposé une déclaration préalable en vue de la construction d'une antenne-relais de téléphonie mobile sur une parcelle cadastrée ZK 0035 située sur le territoire de la commune de Saint-Prest (Eure-et-Loir). Par arrêté du 28 octobre 2021, le maire de cette commune a fait opposition à cette déclaration préalable. La société Orange demande l'annulation de cet arrêté.

Sur les conclusions d'annulation :

2. En premier lieu, d'une part, en vertu de l'article R. 423-23 du code de l'urbanisme, le délai d'instruction de droit commun des déclarations préalables de travaux est d'un mois. Aux termes de l'article R. 423-42 du même code : « *Lorsque le délai d'instruction de droit commun est modifié en application des articles R. 423-24 à R. 423-33, l'autorité compétente indique au*

demandeur ou à l'auteur de la déclaration, dans le délai d'un mois à compter de la réception ou du dépôt du dossier à la mairie : / a) Le nouveau délai et, le cas échéant, son nouveau point de départ ; / b) Les motifs de la modification de délai ; / c) Lorsque le projet entre dans les cas prévus à l'article R. 424-2, qu'à l'issue du délai, le silence éventuel de l'autorité compétente vaudra refus tacite du permis ». Aux termes de l'article R. 423-43 du même code : « Les modifications de délai prévues par les articles R. 423-24 à R. 423-33 ne sont applicables que si les notifications prévues par la présente sous-section ont été faites ». Selon l'article R. 423-46 du code de l'urbanisme, les lettres de notification informant d'une majoration du délai d'instruction sont adressées par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

3. D'autre part, aux termes du II de l'article R. 474-1 du code de l'urbanisme : « Lorsqu'en application du présent livre et des articles L. 112-14 et L. 112-15 du code des relations entre le public et l'administration, l'autorité compétente notifie un document par voie électronique à un usager, l'intéressé est réputé en avoir reçu notification : / 1° En cas d'utilisation d'un envoi recommandé électronique, le lendemain de la date d'envoi de l'information prévue au I de l'article R. 53-3 du code des postes et communications électroniques ; / 2° En cas d'utilisation d'un procédé électronique tel que mentionné à l'article R. 112-17 du code des relations entre le public et l'administration, par dérogation à l'article R. 112-20 du même code, le lendemain de la date d'envoi de l'avis de dépôt à l'utilisateur ». Aux termes de l'article L. 112-15 du code des relations entre le public et l'administration : « (...) Lorsque l'administration doit notifier un document à une personne par lettre recommandée, cette formalité peut être accomplie par l'utilisation d'un envoi recommandé électronique au sens du même article L. 100 ou d'un procédé électronique permettant de désigner l'expéditeur, de garantir l'identité du destinataire et d'établir si le document a été remis. L'accord exprès de l'intéressé doit être préalablement recueilli ». Aux termes de l'article L. 100 du code des postes et des communications électroniques : « I. – L'envoi recommandé électronique est équivalent à l'envoi par lettre recommandée, dès lors qu'il satisfait aux exigences de l'article 44 du règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE. / Dans le cas où le destinataire n'est pas un professionnel, celui-ci doit avoir exprimé à l'expéditeur son consentement à recevoir des envois recommandés électroniques. / Le prestataire peut proposer que le contenu de l'envoi soit imprimé sur papier puis acheminé au destinataire dans les conditions fixées au livre Ier du présent code (...) ». Aux termes de l'article R. 53 du même code : « Une lettre recommandée électronique est un envoi recommandé électronique au sens de l'article L. 100 ». Aux termes de l'article R. 53-3 du même code : « I. - Le prestataire de lettre recommandée électronique informe le destinataire, par voie électronique, qu'une lettre recommandée électronique lui est destinée et qu'il a la possibilité, pendant un délai de quinze jours à compter du lendemain de l'envoi de cette information, d'accepter ou non sa réception. / Le destinataire n'est pas informé de l'identité de l'expéditeur de la lettre recommandée électronique. / II. - En cas d'acceptation par le destinataire de la lettre recommandée électronique, le prestataire procède à sa transmission. / Le prestataire conserve une preuve de la réception par le destinataire des données transmises et du moment de la réception, pour une durée qui ne peut être inférieure à un an. / Outre les informations mentionnées aux 1° à 5° de l'article R. 53-2, cette preuve de réception comporte la date et l'heure de réception de l'envoi, indiquées par un horodatage électronique qualifié. / III. - En cas de refus de réception ou de non-réclamation par le destinataire, le prestataire met à disposition de l'expéditeur, au plus tard le lendemain de l'expiration du délai prévu au I, une preuve de ce refus ou de cette non-réclamation. Cette preuve précise la date et l'heure du refus telles qu'indiquées par un horodatage électronique qualifié, et fait mention des informations prévues aux 1° à 5° de l'article R. 53-2. / Le prestataire conserve la preuve de refus ou de non-réclamation du destinataire pour une durée qui ne peut être inférieure à un an (...) ».

4. Il résulte de ces dispositions que, lorsqu'il est procédé à l'instruction d'une demande d'autorisation d'urbanisme par voie électronique, en dehors du champ du téléservice imposé à l'article L. 423-3 du code de l'urbanisme, le délai d'instruction d'une telle demande ne peut être régulièrement modifié par une demande de pièces manquantes ou une lettre de majoration de délai adressée par voie électronique qu'à condition que l'administration établisse la réception de ce courrier au moyen soit d'un accusé de réception électronique au sens de l'article L. 100 du code des postes et des télécommunications, soit de tout autre procédé permettant d'attester de sa mise à disposition du pétitionnaire ou de son représentant et de la date de celle-ci.

5. La commune de Saint-Prest soutient que, par courrier électronique envoyé le 20 septembre 2021, son service instructeur a informé la société Orange de ce que le délai d'instruction d'un mois était majoré d'un mois supplémentaire en raison de la nécessité de consulter la commission départementale de préservation des espaces naturels agricoles et forestiers, sur le fondement du d) de l'article R. 423-24 du code de l'urbanisme.

6. La société Orange fait cependant valoir qu'elle n'a pas reçu ce courriel qui ne comportait pas d'accusé de réception comme l'imposent pourtant les dispositions citées aux points 2 et 3 du présent jugement. A défaut pour la commune de pouvoir justifier de cette notification dans le délai d'un mois prévu à l'article R. 423-42 du code précité, par le biais d'un accusé de réception, la société Orange est fondée à soutenir qu'elle était titulaire d'une décision tacite de non-opposition à déclaration préalable à compter du 2 octobre 2021.

7. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2, ainsi que les décisions qui, bien que non mentionnées à cet article, sont prises en considération de la personne, sont soumises au respect d'une procédure contradictoire préalable* ». Aux termes de l'article 222 de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique : « *A titre expérimental, par dérogation à l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme et jusqu'au 31 décembre 2022, les décisions d'urbanisme autorisant ou ne s'opposant pas à l'implantation d'antennes de radiotéléphonie mobile avec leurs systèmes d'accroche et leurs locaux et installations techniques ne peuvent pas être retirées. / Cette disposition est applicable aux décisions d'urbanisme prises à compter du trentième jour suivant la publication de la présente loi (...)* ».

8. Compte tenu de ce qui a été dit au point 6, l'arrêté attaqué du 28 octobre 2021 constitue une décision de retrait intervenue sans le respect de la procédure contradictoire prévue à l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration et en méconnaissance des dispositions de l'article 222 de la loi précitée. Pour ce motif, la société Orange est fondée à prétendre que l'arrêté du 28 octobre 2021 est entaché d'illégalité.

9. En troisième lieu, aux termes des dispositions générales du règlement du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Saint-Prest applicables aux équipements d'intérêt collectif et aux services publics : « *Les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif sont des constructions ou installations nécessaires à une activité exercée par l'autorité publique ou sous son contrôle dans le but de satisfaire à un besoin d'intérêt général ou assurant un service d'intérêt général répondant à un besoin collectif. / Les règles du présent PLU ne s'appliquent pas aux équipements d'intérêt collectif tels que définis ci-avant* ». Aux termes de l'article 2-1-C du règlement du PLU : « *(...) les constructions doivent être implantées en retrait avec une distance minimum de 12 mètres de l'axe des voies communales et chemins ruraux* ». Aux

termes de l'article 2-2 de ce règlement : « (...) *La hauteur totale de la clôture et portail ne peut excéder 1,60 m* ».

10. Pour s'opposer à l'implantation de l'antenne de téléphonie mobile projetée, le maire de Saint-Prest a relevé que cette construction méconnaissait les articles 2-1-C et 2-2 du règlement du PLU.

11. Toutefois, eu égard à l'intérêt public qui s'attache à la couverture du territoire national et local par les réseaux de téléphonie mobile, une antenne-relais de téléphonie mobile revêt le caractère d'un équipement d'intérêt collectif. Il en résulte que les dispositions générales du PLU faisaient obstacle à ce que soient appliquées au projet en cause les règles relatives à la hauteur et à l'implantation de la construction par rapport aux voies et emprises publiques. Par suite, les motifs de retrait opposés à ce titre sont entachés d'illégalité.

12. En quatrième lieu, l'administration peut, en première instance comme en appel, faire valoir devant le juge de l'excès de pouvoir que la décision dont l'annulation est demandée est légalement justifiée par un motif, de droit ou de fait, autre que celui initialement indiqué, mais également fondé sur la situation existant à la date de cette décision. Il appartient alors au juge, après avoir mis à même l'auteur du recours de présenter ses observations sur la substitution ainsi sollicitée, de rechercher si un tel motif est de nature à fonder légalement la décision, puis d'apprécier s'il résulte de l'instruction que l'administration aurait pris la même décision si elle s'était fondée initialement sur ce motif. Dans l'affirmative, il peut procéder à la substitution demandée, sous réserve toutefois qu'elle ne prive pas le requérant d'une garantie procédurale liée au motif substitué.

13. La commune de Saint-Prest demande au tribunal de substituer les dispositions générales du PLU interdisant l'implantation des antennes-relais situées à une distance de moins de 1 000 mètres des zones U ou AU.

14. Toutefois, il résulte de ce qui a été dit au point 8 que l'arrêté attaqué constitue une décision de retrait d'une décision de non-opposition tacite intervenue sans le respect de la procédure contradictoire prévue à l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration et en méconnaissance des dispositions de l'article 222 de la loi du 23 novembre 2018. Eu égard à l'interdiction de retrait ainsi instituée par le législateur, le maire n'aurait en toute hypothèse pas légalement pu prendre la même décision. Par ailleurs, et au surplus, le motif substitué aurait pour effet de priver la société Orange de la garantie attachée à la procédure contradictoire de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration. Pour ces deux motifs, la substitution de motifs demandée ne peut être accueillie.

15. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun autre moyen n'est susceptible d'entraîner l'annulation de l'arrêté attaqué.

16. Il résulte de ce qui précède que l'arrêté du 28 octobre 2021 doit être annulé.

Sur les conclusions à fins d'injonction :

17. Il résulte de ce qui a été dit au point 6 que la société Orange était titulaire d'une décision de non-opposition à déclaration préalable. Ce motif d'annulation a pour effet de remettre en vigueur la décision de non-opposition illégalement retirée et n'appelle, par suite, aucune mesure d'exécution. Les conclusions à fins d'injonction doivent ainsi être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

18. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de société Orange la somme demandée par la commune de Saint-Prest au titre des frais non compris dans les dépens.

19. En revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Saint-Prest le versement d'une somme de 1 500 euros à la société Orange sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'arrêté du 28 octobre 2021 est annulé.

Article 2 : Les conclusions à fins d'injonction présentées par la société Orange SA sont rejetées.

Article 3 : La commune de Saint-Prest versera la somme de 1 500 euros à la société Orange au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions de la commune de Saint-Prest, présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à la société Orange et à la commune de Saint-Prest.

Délibéré après l'audience du 4 juillet 2024, à laquelle siégeaient :

M. Lacassagne président,
Mme Pajot, conseillère,
M. Gasnier, conseiller,

Rendu public par mise à disposition au greffe le 18 juillet 2024.

Le rapporteur,

Le président,

Paul GASNIER

Denis LACASSAGNE

La greffière,

Aurore MARTIN

La République mande et ordonne au préfet d'Eure-et-Loir 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 du présent jugement.