

Conclusions sur TA Marseille, M. et Mme Fanny c/ Commune de Tyr-sur-Bouchon

I. Faits - procédure

Dans l'affaire sur laquelle vous devez aujourd'hui vous prononcer, les requérants, M. et Mme. Fanny, sont propriétaires d'un ensemble immobilier comprenant leur maison d'habitation et s'étendant jusqu'à un terrain de pétanque qu'ils prétendent source de nombreuses nuisances. La commune de Tyr-sur-Bouchon autorise, en effet, l'association L'Amicale des boulistes tyriens, depuis sa constitution le 20 juillet 2018, à occuper un terrain communal pour son activité de pétanque.

M. et Mme Fanny, après diverses démarches non contentieuses en vue de mettre fin à la situation litigieuse, les requérants, par l'intermédiaire de leur conseil, ont mis en demeure le maire de la commune de déplacer l'activité de pétanque sur un autre terrain. Le 17 janvier 2022, ils ont adressé au maire un recours préalable à un recours de plein contentieux. Une décision implicite de rejet de leur demande est née du silence gardé par le maire le 24 mars 2022. M. et Mme Fanny ont alors formé, le 17 mai 2022, le recours de plein-contentieux dont vous êtes présentement saisis.

Ils demandent, outre une indemnisation chiffrée à 10 000 euros, que le Tribunal enjoigne au maire de convoquer le Conseil municipal afin que soit procédé au déménagement du terrain de pétanque, et ce sous astreinte de 200 euros par jour de retard à compter de la notification de la présente décision. Ils formulent également des conclusions tendant à obtenir l'annulation du refus implicite du maire de Tyr de répondre positivement à leurs demandes de réparation et de déplacement de l'activité de pétanque.

La commune, soutenant en défense que les moyens produits par les requérants ne sont pas fondés, conclut au rejet de la requête. L'association L'Amicale des boulistes tyriens, au soutien de la défense en qualité d'intervenant, conclut de même au rejet de la requête.

II. S'agissant des questions préalables à l'examen du fond de la requête

1-En premier lieu, la recevabilité de l'intervention de l'Amicale des boulistes tyriens ne soulève aucune difficulté : d'une part, les statuts de l'association autorisent son président à agir en justice sans que soit nécessaire une décision collectivement prise en assemblée générale ; d'autre part, la demande de déplacer le terrain sur lequel l'association déploie son activité justifie qu'elle ait un intérêt pour intervenir suffisant.

2-S'agissant, en second lieu, de la requête des requérants :

-S'agissant de la recevabilité des conclusions en indemnisation

Précisons d'emblée que la recevabilité des conclusions en indemnisation présentées par les époux Fanny ne fait aucun doute.

M. et Mme Fanny, ainsi que l'exigent les dispositions de l'article L. 421-1 du code de justice administrative, ont adressé en amont, par un courrier daté du 17 janvier 2022 et reçu en mairie le 24 janvier 2022, une demande indemnitaires préalable chiffrant le préjudice dont ils demandent réparation. Cette demande a été rejetée par une décision implicite née du silence gardé par la commune pendant deux mois, soit à la date du 24 mars 2022.

Par ailleurs, l'association intervenante soutient que les requérants n'ont pas intérêt à agir, arguant qu'ils n'habitent pas à proximité immédiate du terrain de pétanque. Cependant, il résulte de l'instruction que non seulement, les époux Fanny habitent à proximité, quand bien même elle ne serait pas immédiate, du terrain de pétanque, mais qu'en outre leur propriété immobilière s'étend jusqu'audit terrain.

-S'agissant de la recevabilité des conclusions en injonction

Quant à la fin de non-recevoir opposée en défense par la commune de Tyr-sur-Bouchon, elle implique de remettre un peu d'ordre dans le débat qui se noue entre les parties.

La commune soutient que les conclusions en injonction présentées par les requérants sont irrecevables dès lors que le refus implicite, opposé à leur demande de déplacement sur un autre site du terrain de pétanque, doit s'analyser comme une décision confirmative du refus opposé par le maire lors de la réunion qui s'est tenue en mairie le 11 juin 2019. Or, toujours selon la commune, cette décision ne saurait être contestée au-delà du délai raisonnable d'un an qui a commencé à courir le 14 août 2019, date à laquelle ils en ont manifesté la connaissance.

D'une part, il est exact que lorsque plusieurs décisions ont le même contenu et le même objet, le délai de recours commence à courir dès la première décision prise et que, par conséquent, est irrecevable un recours contre une décision qui ne fait que confirmer une décision précédente dont le délai de recours serait écoulé.

D'autre part, il résulte du principe de sécurité juridique que le destinataire d'une décision administrative individuelle qui a reçu notification de cette décision ou en a eu connaissance dans des conditions telles que le délai de recours contentieux ne lui est pas opposable doit, s'il entend obtenir l'annulation ou la réformation de cette décision, saisir le juge dans un délai raisonnable, qui ne saurait, en règle générale et sauf circonstances

particulières, excéder un an, ainsi que le Conseil d'État est venu le préciser dans son arrêt d'assemblée n° 387763¹.

Toutefois, cette jurisprudence *Czabaj* ne trouve pas à s'appliquer aux recours tendant à la mise en jeu de la responsabilité d'une personne publique, voyez en ce sens l'arrêt du CE n° 413097².

De tels recours en responsabilité ne tendent pas, en effet, à l'annulation ou à la réformation de la décision individuelle qui rejette tout ou partie de la demande préalable. Ils tendent à la condamnation de la personne publique à réparer les préjudices qui lui sont imputés. Dans le contentieux indemnitare, la sécurité juridique, qui implique que ne puissent être remises en cause indéfiniment des situations consolidées par l'effet du temps, est alors assurée par les règles de prescription quadriennale prévues par la loi du 31 décembre 1968³ ou, en matière de réparation des dommages corporels, par l'article L. 1142-28 du code de la santé publique.

Dès lors, bien que la requête de M. et Mme Fanny a été introduite plus d'un an après le rejet implicite de leur demande tendant au déplacement du terrain de pétanque, la commune n'est pas fondée à opposer aux intéressés le non-respect d'un délai raisonnable d'un an pour exercer leur recours juridictionnel.

Par suite, vous ne pourrez que rejeter la fin de non-recevoir opposée par la commune et tirée de la tardiveté de la requête.

-S'agissant de la recevabilité des conclusions en annulation

Cela vous conduit à régler le sort des conclusions en annulation présentées par les requérants. M. et Mme Fanny demandent, en effet, au Tribunal d'annuler la décision implicite qui rejette leur demande préalable.

Il s'agit sans doute d'une stratégie contentieuse en vue de formuler une demande d'injonction que les requérants se figurent comme nécessairement accessoire à des conclusions en annulation. Cette stratégie s'avère toutefois ici inutile : certes, les conclusions en injonction revêtent bien une nature accessoire, mais, en l'espèce, nul n'est besoin d'un recours en annulation puisque des conclusions en injonction peuvent assortir une demande d'indemnisation formulée au principal, selon une jurisprudence établie par le Conseil d'État

¹ CE, ass., 13 juillet 2016, *Czabaj*, n° 387763.

² CE, 17 juin 2019, *Centre hospitalier de Vichy*, n° 413097.

³ Loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'État, les départements, les communes et les établissements publics.

(voir sur ce point l'arrêt n° 367484 en matière de responsabilité pour faute et le n° 411462 en ce qui concerne la responsabilité sans faute⁴).

Surtout, la décision implicite de refus de la demande préalable d'indemnisation a pour seule fonction de lier le contentieux indemnitaire et le rendre recevable.

Aussi, il n'y a pas lieu, pour la formation de jugement de se prononcer sur le sort des conclusions demandant son annulation et les moyens tirés des vices propres de cette décision sont ainsi inopérants, voyez en ce sens CE n° 248865⁵.

Il résulte de ce qui précède que le recours de plein contentieux indemnitaire présenté par les époux Fanny est recevable ; vous devez donc l'examiner au fond.

III. S'agissant de l'examen du fond de la requête

1- S'agissant de la détermination du régime de responsabilité applicable pertinent

Au soutien de leur demande indemnitaire, les requérants avancent un double fondement à la responsabilité alléguée de la commune : responsabilité pour faute, tout d'abord, du fait de la carence du maire dans l'usage de son pouvoir de police ; responsabilité sans faute, ensuite, du fait de dommages inhérents à l'existence ou au fonctionnement de l'ouvrage public que constitue le terrain de pétanque.

2-S'agissant de l'éventuelle responsabilité pour faute de la commune

Vous savez que la loi, codifiée aux articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du CGCT, dispose qu'il incombe au maire, en vertu de son pouvoir de police générale, d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques et, notamment, de prendre les mesures appropriées pour lutter, sur le territoire de la commune, contre les émissions de bruits excessifs de nature à troubler la tranquillité des habitants et d'assurer le respect de la réglementation édictée à cet effet⁶.

⁴ CE, 27 juillet 2015, *M. Baey c/ Commune d'Hébuterne*, n° 367484 ; voir également CE, 27 avril 2011, *Consorts Fedida*, n° 314577. Pour l'extension de cette jurisprudence à l'hypothèse d'une responsabilité sans faute, certes seulement si est démontré que le dommage perdure du fait d'une faute que l'administration commet en s'abstenant d'y mettre fin, voir : CE, 18 mars 2019, *Commune de Chambéry*, n° 411462.

⁵ CE, 2003, *Colin*, n° 248865.

⁶ Aux termes de l'article L. 2212-1 du CGCT, « *Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département, de la police municipale* » et aux termes de l'article L. 2212-2 de ce même code, « *la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* » ; ce même article précise plus bas expressément que la mission d'assurer le bon ordre implique notamment « *le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique* ».

En outre, il est de jurisprudence constante que la carence du maire dans l'exercice de son pouvoir de police générale présente le caractère d'une faute de nature à engager la responsabilité de la commune sans que la caractérisation d'une faute lourde soit requise, ainsi que l'a confirmé le CE notamment dans l'arrêt n° 238349⁷.

Dès lors, afin de statuer sur l'éventuelle carence fautive du maire de la commune de Tyr-sur-Bouchon, vous devez commencer par apprécier la réalité des atteintes à l'ordre public alléguées. Le cas échéant, vous devrez ensuite apprécier l'existence de mesures appropriées adoptées par le maire de la commune.

-Appréciation de la réalité des atteintes à l'ordre public

Il résulte de l'instruction que les riverains se sont plaints à plusieurs reprises, par courriers et pétitions, auprès du maire de la commune et du préfet de département, de nuisances subies du fait de l'utilisation du terrain de pétanque. En outre, plusieurs éléments du dossier permettent d'établir que le terrain litigieux connaît une fréquentation qui n'est pas uniquement ponctuelle ou exceptionnelle : notamment l'existence d'infrastructures comme la construction de sanitaires en dur, ou encore le fait que l'association organise des manifestations et participe à des compétitions officielles au niveau départemental, impliquant la régularité de séances d'entraînements. En outre, deux constats d'huissier établissent que le bruit émanant du terrain s'entend très distinctement depuis la maison d'habitation des requérants. Il est notable que les deux constats d'huissier n'apportent aucune mesure acoustique objective des niveaux sonores observés et qu'ils produisent leurs constatations lors d'événements dont rien ne vient réfuter le caractère exceptionnel. Toutefois, comme le rappellent le mémoire en défense et celui en intervention, l'habitation des requérants se situe à proximité non immédiate du terrain de pétanque : il est ainsi attesté que le bruit provenant du terrain de pétanque atteint une ampleur susceptible de troubler la tranquillité publique, se propageant au-delà des habitations jouxtant immédiatement ledit terrain. Qui plus est, les pièces versées au dossier, notamment les photographies, attestent de la réalité et du risque de troubles à l'ordre public autres que les seules nuisances sonores, notamment du fait de la présence d'une buvette et d'un nombre conséquent de déchets constitués de bouteilles de bières vides. Si aucun élément versé au dossier ne vient questionner une éventuelle réglementation de la consommation d'alcool lors des événements organisés sur ce terrain de pétanque, il apparaît toutefois qu'une telle consommation ne peut que concourir à accentuer l'existence de troubles excessifs au bon ordre.

⁷ CE, 28 novembre 2003, n° 238349.

Aussi, il résulte de l'instruction que l'utilisation de ce terrain de pétanque est source d'une atteinte excessive à la tranquillité publique de manière suffisamment intense et répétée pour qu'il appartienne au maire d'adopter les mesures nécessaires pour remédier à de tels excès et les prévenir.

-Appréciation de la réalité de la carence fautive

Un point ne soulève aucune contestation dans cette affaire : le maire avait connaissance de l'existence de désagréments subis par les riverains du fait de l'utilisation de ce terrain de pétanque.

Le mémoire en défense avance que le maire a pris des mesures réglementaires, notamment en matière de réglementation des horaires d'utilisation du terrain de pétanque. Toutefois, aucune pièce versée au dossier ne vient confirmer l'existence d'un tel règlement municipal ; au demeurant, le mémoire en intervention soutient quant à lui qu'un règlement a bien été adopté, mais de manière interne à l'association occupant le terrain. En outre, en admettant l'existence de ce règlement municipal, la seule mesure concrète énoncée est la fermeture du terrain de pétanque à 22h00. Si diverses dispositions, notamment codifiées dans le code de la santé publique, opèrent effectivement une distinction entre les périodes diurnes et les périodes nocturnes concernant les valeurs limites au-delà desquelles le bruit porte atteinte à la tranquillité du voisinage, adopter comme unique mesure la restriction des horaires de fréquentation du terrain ne saurait à elle-seule, sans même restriction en termes de jours de la semaine, permettre de suffisamment modérer les troubles liés à l'utilisation du terrain de pétanque. Cela d'autant plus qu'il n'est apporté par le défendeur aucun élément attestant d'actions du maire visant à ce que cette règle, quand bien même elle ne serait pas hypothétique, soit effectivement respectée. En outre, les courriers des riverains et de l'assistance juridique des requérants partagent le constat de l'absence de mesures, parfois pourtant promises, prises effectivement par le maire.

Le défendeur fait également valoir la construction de sanitaires et la mise en place de poubelles. Des sanitaires sont, en l'espèce, effectivement en construction lorsque l'huissier mandaté par les requérants produit un rapport le 19 septembre 2021. Ces mesures, même s'il n'est pas non plus attesté qu'elles soient à l'initiative de la commune, peuvent être regardées comme visant à remédier à certaines atteintes à l'ordre public, en l'espèce en matière de salubrité publique.

Par suite, même en concédant que certaines mesures ont été prises pour limiter certaines atteintes à l'ordre public, les pièces portées au dossier vous conduiront à constater

que le maire s'est abstenu fautivement de faire usage de son pouvoir de police pour édicter et faire respecter une réglementation visant à la réduction des atteintes à la tranquillité publique.

Vous retiendrez donc l'engagement de la responsabilité de la commune pour carence fautive du maire dans l'usage de son pouvoir général de police.

Dans ces conditions, et sans qu'il soit besoin de vous prononcer sur la responsabilité sans faute, également recherchée par les requérants, il vous reviendra d'évaluer la réalité et le montant du préjudice subi par les époux Fanny.

3- S'agissant de la réalité du préjudice prétendument subi par les requérants

Les requérants soutiennent qu'ils subissent les nuisances sonores liées à l'utilisation du terrain ; que ces bruits soient audibles depuis la maison d'habitation des époux Fanny est attesté par un expert, même si, comme relevé précédemment, aucune mesure acoustique objective n'a été réalisée. Ils font, en outre, valoir le rythme soutenu de la fréquentation du terrain ainsi que la régularité de son utilisation, y compris en périodes nocturnes.

Le mémoire en défense fait, quant à lui, valoir que les éventuels désagréments sont seulement ponctuels. Il réfute également la fréquence des nuisances du fait que la pétanque n'est pratiquée que lorsque la météo le permet. Toutefois, nous pouvons supposer sans trop nous avancer que les requérants eux-mêmes désirent profiter de leur extérieur également principalement lorsque la météo est clémente.

Concernant les autres types de nuisances, les requérants soutiennent notamment être victimes d'incivilités, tout particulièrement du fait de personnes fréquentant le terrain qui viennent uriner sur leur haie. Une altercation avec des personnes que les requérants identifient comme fréquentant le terrain de pétanque a, en outre, conduit M. Fanny à avoir 4 jours d'ITT.

La défense réfute que ces événements constitueraient un préjudice direct. Quant à la présence de projecteurs lors des parties nocturnes, elle est confirmée par la défense, mais celle-ci réfute à nouveau le préjudice qui en résulterait pour les requérants.

Ainsi, s'il n'est pas établi que les nuisances sonores subies par les requérants ont l'ampleur et la fréquence qu'ils prétendent et non plus que l'ensemble des faits qu'ils considèrent comme préjudiciables sont directement rattachables à l'utilisation du terrain de pétanque, il ressort néanmoins de l'examen des pièces du dossier prises dans leur ensemble et notamment des éléments précédemment établis lors de l'examen de la carence fautive du maire, que l'utilisation et la fréquentation de ce terrain de pétanque sont à la source de désagréments excessifs que subit le voisinage dudit terrain. Or, il est également établi que les

requérants appartiennent à ce voisinage. Enfin, est également établi le lien direct de causalité entre l'existence de ce préjudice et l'inaction fautive du maire.

Par suite, l'abstention fautive du maire à prendre des mesures visant à faire cesser ces nuisances est cause d'un préjudice certain, personnel et direct pour les requérants.

4-S'agissant de l'évaluation du préjudice subi

Les requérants réclament uniquement la réparation du de préjudice « de jouissance » qu'ils estiment avoir subi. Son évaluation soulève inévitablement des difficultés.

Il s'agit en l'espèce d'un dommage continu puisque le fait générateur (utilisation non réglementée du terrain de pétanque) est unique, mais que les dommages subis s'étendent et se répètent dans le temps et peuvent varier en intensité. En apprécier la durée vous permettra d'évaluer justement l'indemnisation qu'il convient d'allouer⁸.

À cet égard, bien que les époux Fanny soutiennent avoir subi le préjudice dès juin 2018, vous pourrez retenir que ce dernier a commencé le 1^{er} juin 2019, les requérants n'apportant aucun élément attestant des désagréments subis avant le courrier envoyé au maire à cette date. Dès lors qu'aucune pièce versée au dossier vient réfuter le caractère encore actuel du préjudice, vous pourrez fixer comme date de fin pour le calcul du montant du préjudice la date de clôture de l'instruction, à savoir le 16 septembre 2024.

Dans ces conditions, vous ferez une juste appréciation du préjudice de jouissance subi par les époux Fanny pendant 5 ans et 8 mois en leur allouant la somme de 7 000 euros.

5-S'agissant de la demande d'injonction

Vos pouvoirs d'injonction visent à ce que l'autorité publique, lorsqu'est reconnue sa responsabilité, mette fin à son comportement fautif. Ainsi, la formulation d'une injonction n'est possible que si ce comportement est encore actuel : en l'espèce, comme relevé précédemment, aucun élément versé au dossier ne vient contredire une telle actualité.

Cependant, il vous est, en l'espèce, demandé d'enjoindre au maire de la commune de réunir le conseil municipal pour procéder au déménagement du terrain de pétanque. Or, ordonner une telle mesure ne relève pas de vos pouvoirs dès lors qu'elle n'est pas l'unique mesure nécessaire pour mettre fin à l'inaction fautive du maire et que le choix des mesures susceptibles de faire cesser le dommage relève de la seule opportunité de la commune et de son maire. Il aurait pu en être autrement s'il vous avait été demandé d'enjoindre au maire de

⁸ Voir CE, 6 novembre 2013, n° 354931 pour une typologie des différents préjudices (instantanés, successifs, définitifs et continus) et de l'incidence sur le calcul de l'indemnisation.

prendre les mesures nécessaires pour mettre fin à la situation litigieuse, mais vous n'avez pas à statuer *ultra petita*.

Par suite, vous rejetterez les conclusions à fins d'injonction.

6-S'agissant des frais irrépétibles et des frais aux dépens

Les requérants demandent, sans plus de détail, le remboursement des dépens. Ils n'établissent cependant pas en avoir exposés. Les frais engagés auprès des huissiers ne sauraient être considérés comme des dépens, et les requérants auraient dû, s'ils souhaitaient en obtenir le remboursement, demander leur prise en compte en tant préjudice financier. Vous rejetterez donc ces conclusions.

En revanche, dans les circonstances de l'espèce, vous pourrez mettre à la charge de la commune de Tyr-sur-Bouchon la somme de 1 500 euros à verser aux requérants au titre des frais d'instance.

PAR CES MOTIFS NOUS CONCLUONS :

- à l'admission de l'intervention de l'association L'Amicale des boulistes tyriens
- à la condamnation de la commune de Tyr-sur-Bouchon à verser à M. et Mme Fanny la somme de 7 000 euros tous intérêts compris au jour de la présente décision
- à la mise à la charge de la commune de Tyr-sur-Bouchon d'une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés
- au rejet du surplus des conclusions de la requête de M. et Mme Fanny.