

TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE CAEN

REQUETE INSTRUITE

POUR :

La Société FREE MOBILE ; Société par Actions Simplifiée, au capital de 365.138.779 Euros, immatriculée sous le numéro B 499 247 138 au Registre du Commerce et des Sociétés de Paris, dont le siège est 16, rue de la Ville l'Evêque à Paris (75008), prise en la personne de Monsieur Nicolas THOMAS, son Président, domicilié en cette qualité audit siège

DEMANDERESSE;

Ayant pour Avocat :

Maitre Pascal MARTIN
Avocat au Barreau de PARIS
Cabinet PAMLAW-Avocats
20 rue Scheffer
75116 PARIS
Tel.: 01.44.26.24.22
pascal.martin@pamlaw-avocats.com

CONTRE :

La décision en date du 13 juillet 2026, portée à la connaissance de l'exposante le 17 juillet suivant, par laquelle le Maire de la Ville de CAEN (14000) :

1. a procédé au retrait de la décision de non-opposition qu'il lui avait accordée le 22 décembre 2025 pour la construction d'une station relais de téléphonie mobile sur un terrain situé 5, rue du magasin à poudre ;
2. s'est opposé à la réalisation des travaux objet de la déclaration préalable sur la base de laquelle la décision de non-opposition retirée avait été accordée.

L'exposante défère cette décision à la censure du Tribunal de Céans, en tous les chefs qui lui font grief par les faits et moyens ci-après développés.

- **FAITS** -

1.1 - La société FREE MOBILE, exposante, s'est vu attribuer par l'ARCEP, le 12 janvier 2010, l'autorisation d'utiliser diverses fréquences pour établir et exploiter un réseau radioélectrique de troisième génération (3G ou UMTS) ouvert au public.

A cette autorisation est joint un cahier des charges qui, entre autres obligations, impose à FREE MOBILE de couvrir d'ici janvier 2018 et **hors itinérance**, 90 % de la population métropolitaine par le service de la voix et 83 % de cette même population par le service de transmission de données (http://www.arcep.fr/uploads/tx_gsavis/10-0043.pdf).

Le 11 octobre 2011, l'exposante a, par ailleurs, été autorisée à utiliser d'autres fréquences pour établir et exploiter un réseau radioélectrique de quatrième génération (4 G) ouvert au public.

A cette dernière autorisation est joint un cahier des charges qui, entre autres obligations, impose à FREE MOBILE de couvrir d'ici le 11 octobre 2019, 60 % de la population métropolitaine (http://www.arcep.fr/uploads/tx_gsavis/11-1169.pdf).

Le 16 décembre 2014, elle a obtenu l'autorisation d'utiliser des fréquences dans la bande des 1800 MHz pour établir et exploiter un réseau radioélectrique à très haut débit.

A cette autorisation est joint un cahier des charges qui, entre autres obligations, impose à l'exposante de couvrir d'ici le 11 octobre 2019, 60 % de la population métropolitaine (http://www.arcep.fr/uploads/tx_gsavis/14-1542.pdf).

Le 8 décembre 2015, l'exposante a obtenu l'autorisation d'utiliser, pour le déploiement de ses réseaux 4 G et TH, des fréquences dans la gamme des 700 Mhz.

A cette autorisation est joint un cahier des charges qui est venu, entre autres obligations, imposer à l'exposante des taux de couverture allant jusqu'à 99,6 % de la population métropolitaine, mais aussi des taux de couverture spécifiques par département, par zones de densité, par bourgs, par route et par réseaux ferrés (https://www.arcep.fr/uploads/tx_gsavis/15-1567.pdf).

Le 12 novembre 2020, l'exposante a obtenu l'autorisation d'utiliser, pour le déploiement de son réseau 5 G, diverses fréquences dans la gamme des 3,4 – 3,8 Ghz.

A cette autorisation est joint un cahier des charges qui est venu, entre autres obligations, imposer à l'exposante d'assurer l'accès à son réseau 5 G à partir de 3.000 sites à compter du 31 décembre 2022, à partir de 8.000 sites à compter du 31 décembre 2024 et à partir de 10.500 sites à compter du 31 décembre 2025, les sites concernés devant, dans les deux derniers cas, être implantés sur le territoire de petites communes listées à l'annexe 3 au cahier des charges. Ce document, prévoit, en outre, l'obligation pour l'exposante de couvrir le réseau autoroutier et les liaisons principales à compter du 31 décembre 2027 ainsi que la généralisation de la couverture 5 G sur l'intégralité du réseau à l'horizon 2030 (https://www.arcep.fr/uploads/tx_gsavis/20-1255.pdf).

La téléphonie mobile ne pouvant techniquement fonctionner sans station relais, l'exposante est, de ce fait, tenue de procéder à l'installation sur le territoire national de dispositifs d'antennes et d'équipements qui, reliés notamment à des réseaux de télécommunication, sont destinés à assurer le relais des signaux radioélectriques propres à la téléphonie mobile et aux réseaux 3, 4 et 5G.

I.2 – Un de ces dispositifs devant être implanté pour des raisons techniques de création et de continuité de réseau sur le territoire de la Ville de CAEN l'exposante s'est mise à la recherche de sites susceptibles d'accueillir ses installations.

Le propriétaire d'un bâtiment sis 5, rue du magasin à poudre, édifié sur une parcelle cadastrée Section IA sous le n° 306, ayant accepté que l'exposante y implante ses installations en toiture, celle-ci a déposé le 12 novembre 2025 une déclaration préalable portant sur l'édification d'une station relais de téléphonie mobile composée d'un pylône servant de support à des antennes à implanter sur la toiture du bâtiment existant, et de modules techniques de petite taille en pied (**Production n° 1**).

Par arrêté en date du 22 décembre 2025, l'exposante a été informée par un des adjoints au Maire de la Ville de CAEN qu'il n'était pas fait opposition à sa déclaration préalable (**Production n° 2**).

I.3 – Aucune procédure préalable ne lui ayant été notifiée, l'exposante a, non sans surprise, pris connaissance le 17 juillet 2026 d'un arrêté signé le 13 juillet (**Production n° 3**), par lequel le maire de CAEN :

1. a procédé au retrait de la décision de non-opposition qui lui avait été accordée le 22 décembre 2025 ;
2. s'est opposé à la réalisation des travaux objets de la déclaration préalable sur la base de laquelle la décision de non-opposition retirée avait été accordée.

C'est la décision attaquée.

- DISCUSSION -

A plus d'un titre l'arrêté portant retrait de la décision de non-opposition née le 09 octobre 2025 est entaché d'illégalité.

II – En la forme, tout d'abord, ce retrait est illégal.

Les décisions de retrait, du type de celle qui est ici en cause, ne peuvent être retirées qu'après mise en œuvre de la procédure contradictoire codifiée aux articles L 121-1 et L 122-1 du code des relations entre le public et l'administration.

Il résulte, en effet, du premier de ces deux textes, que :

"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".

Le second texte précise, quant à lui, que :

"Les décisions mentionnées à l'article L. 211-2 n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales. Cette personne peut se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix".

Les décisions portant retrait étant au rang des décisions expressément visées par les dispositions de l'article L 211-2, elles ne peuvent intervenir qu'après mise en œuvre de la procédure contradictoire préalable évoquée par les textes qui viennent d'être cités (CAA Marseille, 23 oct. 2009, Jean-Jacques X, n° 07MA03439 – CAA Lyon, 22 déc. 2009, Cne Ferney-Voltaire, n° 07LY00614 – CAA Lyon, 5 févr. 2013, n° 12LY02315, Cne Bellefond : JurisData n° 2013-006002. – CAA Douai, 14 févr. 2013, n° 12DA00762, Cne Lachapelle-Saint-Pierre. – CAA Nantes, 5 avr. 2013, n° 11NT03035, A. ; TA Cergy Pontoise, 24 mars 2016, Free Mobile, req 1601019 ; TA Nice, 16 juin 2016, Vence, req. n° 1504747 ; TA Rennes, 1er juin 2018, req. n° 1602277).

Cette procédure n'ayant pas été mise en œuvre, la décision de retrait attaquée s'en trouve entachée d'un vice qui suffit à justifier son annulation.

III – Au fond, la décision de retrait attaquée n'est pas plus régulière.

III.1 - Comme les dispositions de l'article L 424-5 du code de l'urbanisme le rappellent :

« La décision de non-opposition à une déclaration préalable ou le permis de construire ou d'aménager ou de démolir, tacite ou explicite, ne peuvent être retirés que s'ils sont illégaux et dans le délai de trois mois suivant la date de ces décisions. Passé ce délai, la décision de non-opposition et le permis ne peuvent être retirés que sur demande expresse de leur bénéficiaire ».

Or, force est de constater que les conditions posées par le texte qui vient d'être évoqué, ne sont pas remplies.

III.2 – Tout d'abord, la décision de retrait est intervenue bien après expiration du délai de 3 mois.

Comme la décision attaquée le rappelle elle-même la décision de non-opposition retirée a été prise le 22 décembre 2025 (voir production n° 2).

Le maire avait donc jusqu'au 22 mars 2026 pour procéder à son retrait.

Or, il se trouve que le retrait a été prononcé par arrêté en date du 13 juillet 2026 (voir production n° 3), donc après expiration du délai de 3 mois sus-évoqué, étant, au demeurant, rappelé que le retrait n'a été porté à la connaissance de l'exposante que le 17 juillet 2026 (voir production n° 3).

Force est donc bien de constater que la décision de retrait attaquée a été notifiée après expiration du délai de 3 mois posé par les dispositions de l'article L 424-5 du code de l'urbanisme.

Elle est, de ce chef, entachée d'une illégalité qui en justifie l'annulation (voir en ce sens et à titre d'illustration : CE, 18 juillet 2025, req. n° 497128).

III.3 – La décision de non-opposition retirée n'est entachée d'aucune illégalité.

On l'a vu supra, le retrait visé par les dispositions de l'article L 424-5 ne concerne que les décisions d'urbanisme illégales.

Tel n'est pas le cas de la décision de non-opposition retirée.

3.1 – L'auteur du retrait entrepris, après avoir rappelé les dispositions de l'article R 111-2 du code de l'urbanisme et soutenu que le projet devrait être implanté à proximité d'un front de taille, a cru pouvoir considérer, que :

« le projet est susceptible d'avoir un impact sur le front de taille situé autour de la parcelle IA n°306, terrain d'assiette du projet »

Et qu'en l'absence au dossier de déclaration préalable d'éléments permettant d'établir que :

« l'opérateur aurait prévu la mise en œuvre de mesures suffisantes pour éviter que l'installation de l'antenne et son entretien n'engendrent un risque pour la sécurité des riverains au regard du front de taille ;

Il convenait de considérer que :

« au regard de la fragilité des lieux, le projet est de nature à porter atteinte à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance et de son implantation ».

Cette motivation ne résiste, toutefois, pas à l'examen.

3.1.1 - On rappellera, tout d'abord, que les dispositions de l'article R 111-2 du code de l'urbanisme – contrairement au principe de précaution – ne peuvent trouver à s'appliquer qu'en cas de risque établi.

Cela impose à l'autorité compétente de tenir compte tant de la probabilité de réalisation du risque auquel elle se réfère que de la gravité de ses conséquences s'il se réalise (voir en ce sens et à titre d'illustration : TA Montpellier 16 janvier 2026, n° 2403829).

Rien de tel en l'espèce.

L'auteur de la décision entreprise se contente, en effet, de pointer l'absence au dossier :

1. D'éléments indiquant de façon suffisamment précise les travaux de raccordement de l'antenne au réseau électrique ;
2. D'un avis du gestionnaire du réseau public de distribution d'électricité ;
3. D'une étude géotechnique (voir avis du pôle carrières – **Production n° 4**);
4. D'indication des dispositions prises pour assurer la sécurité des riverains et des biens.

3.1.1.1 – On observera d'emblée, qu'en pointant cette absence d'information, l'auteur de la décision entreprise atteste du fait qu'il ne disposait d'aucun élément lui permettant d'apprécier l'impact du projet comme la probabilité de réalisation du ou des risques qu'il évoque.

Il a, par là même, fait une inexacte application des dispositions de l'article R 111-2 du code de l'urbanisme et a entaché son retrait d'une erreur de droit.

3.1.1.2 - Cette conclusion s'impose d'autant plus que les différents éléments dont l'absence est pointée par l'auteur de la décision attaquée, reposent tous sur l'idée que le raccordement électrique de la station relais nécessiterait une extension du réseau public et des travaux emportant une mobilisation des sols.

Tel n'est pas le cas.

La détermination des modalités techniques de raccordement d'une installation au réseau électrique dépend, non du constructeur, mais du gestionnaire du réseau public de distribution. C'est lui qui détermine le point de raccordement et les modalités selon lesquelles l'éventuelle extension du réseau public doit être menée (travaux en aérien ou enfouissement).

Or, il se trouve, que dès avant l'intervention de la décision de retrait attaquée, l'exposante a saisi Enedis d'une demande de raccordement.

En réponse, Enedis lui a fait parvenir un devis d'où il ressort que le raccordement ne nécessite ni extension du réseau public, ni travaux mobilisant les sols (**Production n° 5**).

La consistance des travaux de raccordement y est, en effet, ainsi libellée :

Important :
Réalisation des travaux sous réserve d'avoir la barrette (CC) pour
équiper la partie haute du distributeur du rez-de-chaussée

Pose de CC Tri dans distributeur du RDC
Pose d'un triple neutre
Percement inter-étage à agrandir (présence de mousse poly
Percement depuis la GT du 1er étage à réaliser
Pose de goulotte pour le parcours du câble au 1er étage de la GT à la platine de
comptage
Pose d'un câble 4x16 cu sur 12,00m du distributeur du RDC à la platine Tri au 1er
étage
Pose et raccordement d'une platine de comptage Tri sans CC (25x55cm) dans boîte
qui ferme à clés posé par le client avant intervention prestataire

A la charge du client (avant intervention prestataire) :

Pose d'une boîte qui ferme à clés à réaliser par le client avant intervention prestataire
pour la pose de la platine de comptage Tri
Reprise de l'installation électrique à réaliser par le client après intervention prestataire

Pour le dire autrement, le raccordement électrique ne prévoit pas de travaux d'enfouissement et n'est donc pas de nature à engendrer des risques pour la sécurité publique lié, de près ou de loin, au front de taille évoqué par la commune.

L'auteur de la décision entreprise ne pouvait dès lors procéder au retrait contesté sans porter une appréciation à tout le moins erronée du risque par lui évoqué.

A ce titre, aussi, l'annulation s'impose.

3.1.1.3 – Elle s'imposerait, tout autant, si l'on devait, par impossible, faire fî des moyens qui viennent d'être développés.

Force serait, en effet, dans ce cas de figure, de constater que les éléments dont l'absence est pointée par l'auteur de la décision entreprise ne sont pas au rang de ceux qui doivent être produits au soutien d'un dossier de déclaration préalable.

Le contenu qui doit être celui d'un dossier de déclaration préalable est, en effet, fixé de manière exhaustive par les dispositions combinées des dispositions des articles R 431-35 et R 431-36 du code de l'urbanisme.

Or, il suffit de se reporter à ces dispositions, comme à celles des textes auxquels elles renvoient, pour constater que le dossier n'avait pas à comporter les éléments mis en avant par l'auteur du retrait contesté.

L'absence de ces éléments n'est donc pas de nature à affecter la légalité de la décision de non-opposition retirée.

A cet égard, la décision entreprise est entachée d'une erreur de droit.

3.1.1.4 – L’illégalité du motif prête d’autant moins à discussion qu’il s’inscrit en méconnaissance des dispositions de l’article R 423-22 du code de l’urbanisme.

Il en résulte, en effet, que : ***"le dossier est réputé complet si l'autorité compétente n'a pas dans le délai d'un mois à compter du dépôt du dossier en mairie, notifié au demandeur ou au déclarant la liste des pièces manquantes..."***.

Ce qui permet à la jurisprudence de considérer que l'autorité compétente ne peut légalement motiver une décision de refus de permis de construire en excipant du défaut de production d'une pièce ou d'un document dont elle n'a pas sollicité la production dans le mois du dépôt du dossier de demande de permis (voir en ce sens : TA Poitiers, 28 décembre 2011, req. n° 0902841 ; TA Amiens, 3 novembre 2011, req. n° 0903224 ; TA Toulon, 17 mai 2010, req. n° 0800129).

Il a, ainsi, pu être jugé, d'une part, qu'en présence d'un formulaire Cerfa incomplet ou erroné, il appartient au Maire de demander au pétitionnaire de rectifier le formulaire de demande de permis, dans le délai d'un mois à compter de la réception ou du dépôt du dossier en mairie et, d'autre part, que faute d'avoir demandé cette régularisation, le maire ne peut légalement refuser le permis demandé sur ce fondement (TA Nantes, 20 décembre 2011, req. n° 0906255 et TA Amiens 25 novembre 2014, req. n° 1201773).

Pour le Tribunal Administratif de LILLE (09 février 2021 – n° 1811330) :

“En premier lieu, aux termes de l’article de l’article R. 423-22 du code de l’urbanisme : « Pour l’application de la présente section, le dossier est réputé complet si l’autorité compétente n’a pas, dans le délai d’un mois à compter du dépôt du dossier en mairie, notifié au demandeur ou au déclarant la liste des pièces manquantes dans les conditions prévues par les articles R. 423-38 et R. 423-41. »

Il résulte de ces dispositions qu’il appartenait à l’autorité compétente pour instruire la demande, si elle s’estimait insuffisamment informée, non de rejeter celle-ci, mais de demander au pétitionnaire de compléter son dossier, lequel est réputé complet un mois après son dépôt en application des dispositions précitées de l’article R. 423-22 du code de l’urbanisme, dès lors qu’aucune notification de pièce manquante n’a été adressée à la société Free Mobile par le service instructeur. Il en résulte que le maire n’était pas fondé, pour motiver son refus de permis de construire, à opposer le défaut de production de pièces lui permettant d’apprécier le respect des dispositions de l’article UC2 du PLU de la commune” (voir dans le même sens : TA Nice 15.12.2021 n° 1804351, 1900580 ; TA Toulouse 21 octobre 2022, n° 2003875 ; TA Pau 17 mai 2024 n° 2300523 et TA Versailles 31.12.2024 n° 2204524).

D’autres décisions vont dans le même sens.

Ainsi, pour le Tribunal Administratif de Nice (14 janvier 2026 – n° 2303029) :

14. Il résulte de ces dispositions que lorsque le dossier de demande d'un permis de construire est incomplet l'administration ne peut rejeter cette demande sans avoir demandé au pétitionnaire de compléter son dossier. Par suite, la commune ne peut demander au juge de substituer à un motif erroné de rejet d'une demande de permis de construire un motif fondé sur l'insuffisance du dossier de demande dès lors que cette substitution aurait pour effet de priver le pétitionnaire de la garantie prévue par l'article R. 423-38 du code de l'urbanisme lui permettant de compléter son dossier. La demande de substitution de motifs fondée sur l'application des articles R. 431-4 et R. 431-7 à R. 431-10 du code de l'urbanisme ne peut dès lors être accueillie.

On peut, de même, se référer au jugement rendu par le Tribunal Administratif de Toulon le 09 avril 2026 (n° 2302342), dans lequel on peut lire :

« 20. La demande de substitution de motifs tenant au caractère incomplet du dossier de déclaration préalable en ce qui concerne les modalités d'accès au projet ne peut être accueillie dès lors qu'il appartenait au service instructeur de réclamer au pétitionnaire, dans le délai d'instruction d'un mois fixé par l'article R. 423-22 du code de l'urbanisme, toutes les pièces obligatoires exigées par ce code pour l'instruction de la demande, sachant que le caractère incomplet du dossier d'une demande d'autorisation d'urbanisme est sans incidence sur la légalité de l'autorisation délivrée ultérieurement ».

L'auteur de la décision entreprise ne pouvait dès lors se fonder sur l'absence des éléments qu'il évoque sans méconnaître les dispositions précitées de l'article R 423-22 du code de l'urbanisme.

A ce titre, encore, le motif retenu encourt la censure.

3.1.2 – A l'appui de sa décision, l'auteur du retrait attaqué, se prévaut aussi des dispositions d'un arrêté n° A-2024-175 du 13 mai 2024, aux termes duquel l'accès à la parcelle IA n° 306 serait interdit au regard du risque de décrochage de moellons et basculement du muret ainsi que du risque de chutes de pierres provenant du front de taille.

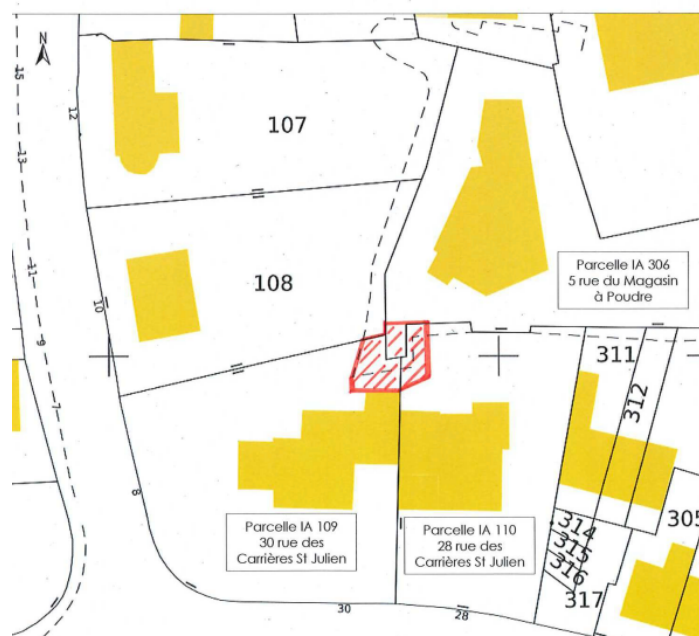
Difficile, toutefois, de le suivre sur cette voie.

Il suffit, en effet, de se reporter à l'arrêté précité et surtout au plan y annexé, pour constater que l'emprise concernée par l'interdiction est la suivante :

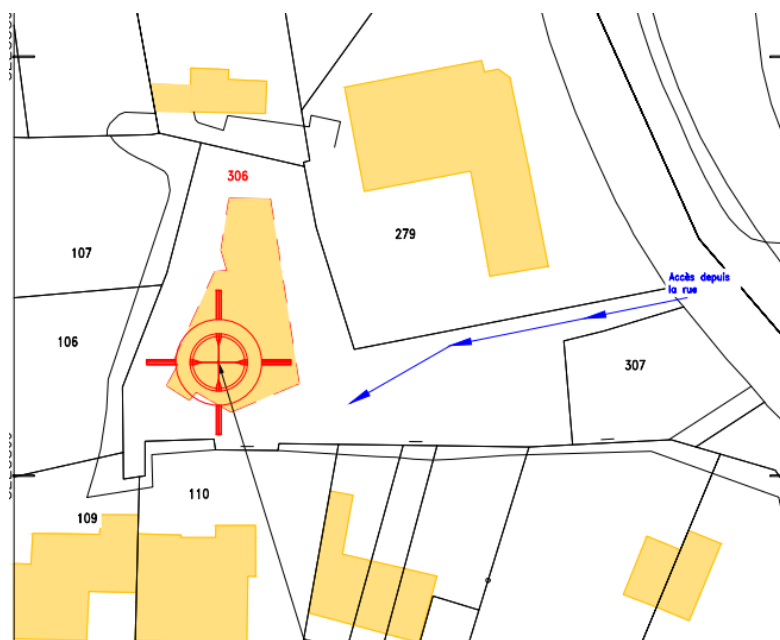
INTERDICTION DE PENETRER
DANS LES PARCELLES IA N°110, 109 et 306

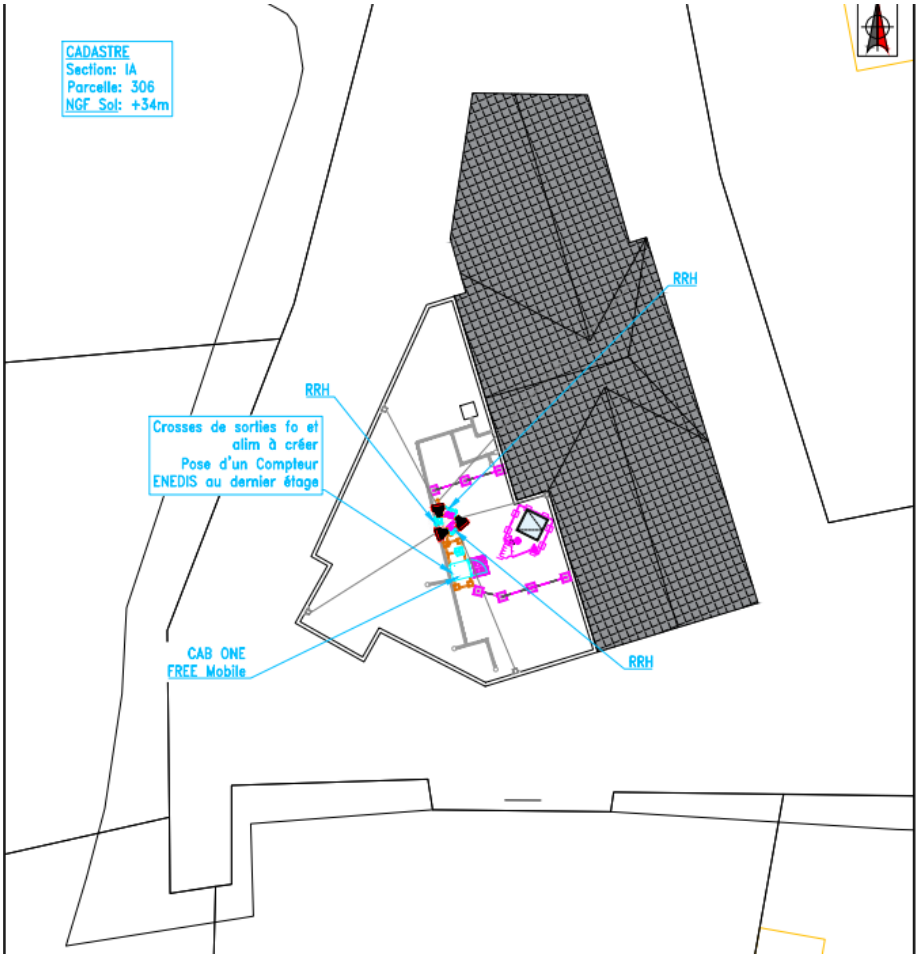
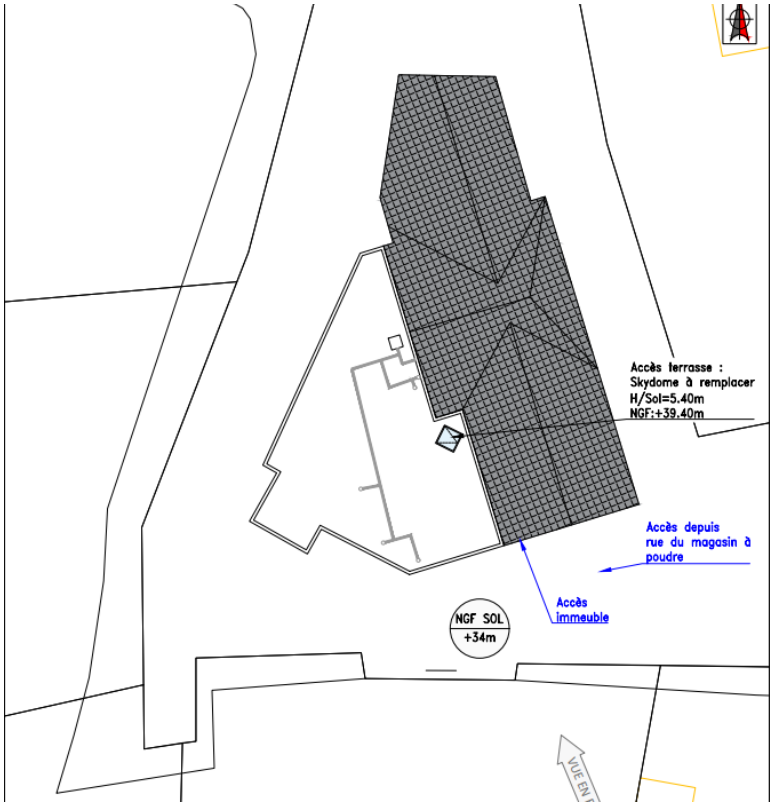
28 et 30 rue des Carrières Saint Julien
5 rue du Magasin à Poudre

 Emprise concernée



Elle n'est donc pas impactée, ni de près, ni de loin, par le projet, comme les plans produits au soutien du dossier de déclaration préalable en attestent (voir ci-dessous).





Le projet ne concerne donc, en rien, l'emprise de l'interdiction posée par l'arrêté du 7 mai 2024, précité.

L'arrêté en question ne pouvait, pas mieux que les dispositions de l'article R 111-2 du code de l'urbanisme, fonder une prétendue illégalité de la décision de non-opposition retirée.

Le premier motif du retrait attaqué sera dans ces conditions censuré.

De même en ira-t-il du deuxième motif avancé.

3.2 – Selon l'auteur du retrait contesté, la décision de non-opposition retirée porterait atteinte à son milieu environnant et méconnaîtrait à ce titre les dispositions de l'article UB 11-1 du règlement du PLU.

Le motif ainsi retenu encourt la censure.

3.2.1 – L'article UB 11.1 du règlement du PLU, dispose, que :

« La situation des constructions, leur architecture, leurs dimensions, leur aspect extérieur doivent être adaptés au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains, ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales ».

Mais on ne voit pas en quoi le projet autorisé pourrait bien porter atteinte aux intérêts protégés par le texte qui vient d'être cité.

3.2.2 – Tout d'abord, il apparaît que dans les circonstances de l'espèce, l'auteur de la décision entreprise a fait une inexacte application des dispositions précitées de l'article UB 11.1 du règlement du PLU.

Pour la jurisprudence ***« si les constructions projetées portent atteinte aux paysages naturels avoisinants, l'autorité administrative compétente peut s'y opposer ou assortir sa décision de prescriptions spéciales ; que, pour rechercher l'existence d'une atteinte à un paysage naturel de nature à fonder un tel refus ou les prescriptions spéciales accompagnant sa décision, il lui appartient d'apprécier, dans un premier temps, la qualité du site naturel sur lequel la construction est projetée et d'évaluer, dans un second temps, l'impact de cette construction, compte tenu de sa nature et de ses effets, pourrait avoir sur le site »*** (CE, 5 avril 2019, n° 420.767 ; CE, 26 juillet 2018, n° 411.386 ; v. ég. : CE, 13 juillet 2012, n° 345.970, mentionné aux Tables ; CE, 7 février 2013, n° 348473 ; CE, 26 février 2014, n° 345.011 ; CE, 9 octobre 2015, n° 374.008).

La jurisprudence en déduit que, dans la mise en œuvre de cette démarche en deux temps, il appartient à l'autorité compétente d'indiquer dans sa décision, les éléments de nature, selon elle, à caractériser la qualité du site auxquels le projet serait susceptible de porter atteinte, sans pouvoir, à cet égard, se contenter d'évoquer tel ou tel classement dont le territoire de sa commune bénéficierait (voir en ce sens : CE, 3 octobre 2016, *Commune de Bellegarde*, req. n° 390716, rendu à propos d'une décision dans laquelle l'autorité compétente s'était contentée d'évoquer la proximité du projet avec des ZNIEFF, une ZPS et un site Natura 2000).

Ainsi, en a-t-il été jugé par le Tribunal Administratif de Grenoble dans une décision rendue le 25 octobre 2018 (req. n° 1604180), dans laquelle on peut lire :

« 8. Aux termes de l'article A 11 du plan local d'urbanisme : « Le projet peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales. ». Il résulte de ces dispositions, qui sont directement inspirées de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme, que, si les constructions projetées portent atteinte aux paysages naturels avoisinants, l'autorité administrative compétente peut refuser de délivrer le permis de construire sollicité ou s'opposer à une déclaration de travaux ou les assortir de prescriptions spéciales. Pour rechercher l'existence d'une atteinte à un paysage naturel de nature à fonder un refus de permis de construire ou une opposition à une déclaration de travaux ou les prescriptions spéciales accompagnant la délivrance de ce permis ou la non-opposition, il appartient à l'autorité compétente d'apprécier, dans un premier temps, la qualité du site naturel sur lequel la construction est projetée et d'évaluer, dans un second temps, l'impact que cette construction, compte tenu de sa nature et de ses effets, pourrait avoir sur le site.

9. En l'espèce, en se bornant à considérer que le projet portait atteinte à l'intérêt des lieux sans apprécier, dans un premier temps, la qualité du site naturel sur lequel l'installation était projetée, l'autorité compétente a entaché sa décision d'une inexacte application des dispositions précitées de l'article A 11 du plan local d'urbanisme ».

D'autres décisions peuvent, à cet égard, être citées. Ainsi, dans un jugement rendu le 14 décembre 2018, le Tribunal Administratif de NANTES (req. n° 1803735), a pu considérer, que :

« si l'arrêté est également fondé sur la préservation de l'environnement et l'impact visuel du projet, il ne fait état d'aucun intérêt particulier des lieux environnants auquel il serait porté atteinte ... » (Voir dans le même sens : TA Versailles 17 janvier 2020, n° 1908968 ; TA Pau, 14 octobre 2020 n° 1901869 ; TA Rennes 25 novembre 2020. n° 2004906 ; TA Rennes 16 avril 2021, n° 1906198 ; TA Nantes 20 octobre 2022, n° 2213024).

Pour le Tribunal Administratif de Toulon (02 juillet 2021, n° 1900454) :

« 7. Il résulte de ces dispositions que, si les constructions projetées portent atteinte aux lieux avoisinants, l'autorité administrative compétente peut refuser de délivrer le permis de construire sollicité.

Pour rechercher l'existence d'une atteinte au caractère de la zone au sens de cet article, il appartient à l'autorité administrative d'apprécier, dans un premier temps, la qualité du site sur lequel la construction est projetée et d'évaluer, dans un second temps, l'impact que cette construction, compte tenu de sa nature et de ses effets, pourrait avoir sur le site.

8. En premier lieu, il ressort de la rédaction de la décision attaquée que si elle mentionne le caractère des lieux avoisinants, elle ne témoigne d'aucune appréciation portée sur ce caractère. Par suite, la requérante est fondée à soutenir qu'en s'abstenant de porter une appréciation sur le site, l'autorité administrative a commis une erreur de droit dans l'application des dispositions précitées » (Voir dans le même sens : TA Amiens 14 juin 2022 n° 2101212 et TA Cergy Pontoise 13 juillet 2022, n°2209201).

Pour le Tribunal Administratif de Versailles (31.12.2024 – n° 2204524) :

6. En l'espèce, pour estimer que le projet en litige porte atteinte à l'environnement dans lequel il s'inscrit, le maire de Soindres s'est borné à faire référence, s'agissant de cet environnement, à la situation du terrain en zone AV du PLUi « correspondant aux espaces destinés à l'exploitation agricole dont l'objectif est de préserver et valoriser les espaces dédiés à l'agriculture ». Il ne ressort ni des motifs de la décision attaquée, ni des autres pièces du dossier que le maire de Soindres a procédé à l'appréciation de la qualité du site naturel dans lequel doit être réalisé le projet, ainsi que l'imposent les dispositions citées au point 4 et le principe rappelé au point 5. Dans ces conditions, la société requérante est fondée à soutenir qu'en s'abstenant de porter une appréciation sur le site environnant, l'autorité administrative a commis une erreur de droit. Le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 4.4.1 du règlement du PLUi doit, par suite, être accueilli »

Pour la CAA de Versailles (28 avril 2022, n° 20VE01450) :

« 8. Il ressort des termes de l'arrêté litigieux que l'autorité administrative n'a pas procédé à l'appréciation de la qualité du site et des lieux avoisinants pour en faire apparaître les caractéristiques auxquelles le projet aurait porté atteinte, ce qui ne permet pas de connaître quels éléments du projet ont conduit l'auteur de la décision attaquée à refuser de délivrer le permis de construire demandé en se fondant sur le motif tiré de l'atteinte au site et au paysage urbain environnant. Par suite, les requérants sont fondés à soutenir que l'arrêté litigieux est entaché d'une erreur de droit dans l'application des dispositions de l'article UE 11 du règlement du plan local d'urbanisme » (Voir dans le même sens : TA Cergy Pontoise 13 janvier 2023 n° 2209389 et TA Versailles 27 janvier 2023 n° 2200174).

Pour la CAA de Lyon (24 octobre 2024, n° 22LY02802) :

« 4. D'une part, pour s'opposer à la déclaration préalable de travaux déposée par la SAS Free Mobile, le maire de Saint-Genès-Champanelle a retenu que la construction, du fait de ses dimensions, porte atteinte au caractère du site et des paysages naturels avoisinants et est ainsi contraire aux dispositions de l'article A 11 du règlement du PLU. Il ressort de cette motivation que le maire n'a pas procédé, dans un premier temps, à l'appréciation à laquelle il était tenu de la qualité du site naturel sur lequel la construction était projetée. La SAS Free Mobile est ainsi fondée à soutenir que la décision du 24 septembre 2020 est entachée d'une erreur de droit ».

Pour le Conseil d'Etat (28 décembre 2023, n° 468688) :

« Pour rejeter la demande tendant à la suspension de l'exécution du Maire de ... du 20 juin 2022 s'opposant aux travaux déclarés par la société Free Mobile aux motifs qu'ils méconnaissent ...les dispositions de l'article R 111-27 du code de l'urbanisme, le Juge des Référés du Tribunal Administratif de Toulon a, notamment, estimé que les moyens tirés de ce que cette décision ...était entachée d'une erreur d'appréciation quant à l'atteinte portée par le projet au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites et aux paysages naturels n'était pas propre à créer un doute sérieux sur sa légalité. En statuant, ainsi, alors que ...l'arrêté litigieux ne faisait état d'aucun élément autre que la situation du terrain en zone N, de nature à caractériser la qualité du site d'implantation et l'impact sur ce site, le juge des référés a commis une erreur de droit et dénaturé les pièces qui lui étaient soumises ».

Or, il suffit de se reporter à la décision d'opposition entreprise pour constater que son auteur n'y fait état d'aucun élément de nature à caractériser la qualité ou l'intérêt du site d'implantation.

Ce faisant, le signataire de la décision attaquée a fait une inexacte application des dispositions de l'article UB 11.1 du règlement de son PLU et a, par voie de conséquence, entaché sa décision d'une erreur de droit.

A ce titre le motif retenu encourt la censure.

3.2.3 – La conclusion ne serait pas différente si l'on devait, par impossible, écarter le moyen qui vient d'être articulé.

Force serait, en effet, dans ce cas de figure, de constater qu'en considérant que le projet était de nature à porter atteinte à son milieu environnant, l'auteur de la décision entreprise l'a entachée d'une erreur d'appréciation.

3.2.3.1 - L'appréciation de l'insertion ou de l'impact d'un projet de construction sur son milieu environnant, qu'il soit proche ou lointain, passe toujours, on le sait, par la confrontation d'intérêts divergents et la recherche, à cet égard, d'une forme d'équilibre.

Toute construction nouvelle impacte, en effet et par nature, son milieu environnant.

Il n'est pas, pour autant, question de sanctionner tout impact, mais uniquement ceux qui dépassent le raisonnable par rapport à ce que tout un chacun est tenu, en cette matière, de supporter compte tenu notamment, des caractéristiques et de l'intérêt que le lieu d'implantation peut présenter en termes esthétiques, architecturaux, historiques, faunistiques, floristiques ou autres.

Plus ce milieu présentera des caractéristiques remarquables et moins l'atteinte que lui porte le projet devra être importante pour légalement justifier une décision d'opposition.

A contrario, moins ce milieu présentera de caractéristiques remarquables et plus l'atteinte que lui porte le projet devra être importante pour légalement justifier une décision d'opposition.

C'est la grille de lecture habituellement suivie par la jurisprudence (CE 13 juillet 2012, Assoc. Engoulevent et a. req n° 345970 ; CAA Douai, 26 juin 2014 Cne de Boeschepe req n° 13DA01002 ; CAA Nancy 19 janvier 2012 req n° 11NC00816 ; CAA NANTES, 30 juillet 2002, n° 01NT01065 ; CAA BORDEAUX, 11 janvier 1996, EDF, n° 95BX00203, CAA Bordeaux, 4 avril 2006, req n° 02BX01975 France Telecom c/ Cme de BERAT et pour des exemples plus récents : CAA Nantes, 27 février 2017, n° 15NT02804 ; CAA Nantes , 9 janvier 2017, n° 15NT03122 ; TA de Montreuil, 10 juin 2016, n° 1601361 ; TA de Cergy-Pontoise, 12 mai 2017, req. n° 1604607-1).

Pour autant, il n'est pas question, comme le rappelait Mme la Rapporteuse Publique Anne Courrèges dans ses conclusions sur l'arrêt du 1^{er} juillet 2009, n° 3209133, d'ériger le maire en arbitre du bon goût, « **la remarque valant pour le juge administratif, qui doit se garder plus encore de confondre le possible et le souhaitable. Qu'on puisse espérer meilleure esthétique n'implique pas que le projet « porte atteinte » au caractère des lieux** » (voir conclusions de Monsieur Alexandre LALLET, sur CE 28 novembre 2014, n° 366103).

Pour autant, il n'est pas non plus question, de se contenter des éventuels classements dont bénéficie le site, mais d'apprécier la réalité de la partie du milieu environnant concernée par le projet lui-même (voir CE 28 novembre 2014, précité), seul comptant ce qui est visible à l'œil nu (voir CE 1^{er} juillet 2009, n° 319143 ; CE 5 juin 2020 n° 431994).

Il convient, en réalité, de se pencher d'abord sur les caractéristiques et la qualité ou l'intérêt du milieu environnant avant de se pencher sur l'impact du projet lui-même (CE, 5 avril 2019, n° 420.767 ; CE, 26 juillet 2018, n° 411.386 ; v. ég. : CE, 13 juillet 2012, n° 345.970, mentionné aux Tables ; CE, 7 février 2013, n° 348473 ; CE, 26 février 2014, n° 345.011 ; CE, 9 octobre 2015, n° 374.008).

3.2.3.2 – Poursuivant cette démarche en deux temps, force est de constater que le milieu dans lequel le projet est destiné à venir s'implanter ne présente pas vraiment de caractéristiques susceptibles de venir lui conférer un intérêt pouvant le rendre incompatible avec l'implantation d'un projet du type de celui qui est ici en cause.

Le signataire de la décision entreprise n'en disconvient pas, sa décision étant vierge, on l'a vu supra, de toute indication portant sur l'intérêt du milieu dans lequel le projet est destiné à venir s'implanter.

Les photographies reproduites ci-dessous montrent, quant à elles, que le bâtiment d'assiette du projet ne présente, par lui-même, qu'une qualité esthétique et architecturale assez banale.





Par ailleurs, on ne peut se dispenser de relever que la parcelle d’assiette du projet est littéralement entourée d’ouvrages de superstructures de type pylônes supports de lignes électriques (voir ci-dessous).





Nous ne sommes donc pas vraiment sur un milieu présentant des caractéristiques susceptibles de s'opposer à la mise en place d'un projet du type de celui qui est ici en cause.

3.2.3.3 – Cette conclusion s'impose d'autant plus que l'exposante a pris soin de retenir pour son projet, la technique dite du pylonné en treillis métallique que la jurisprudence s'accorde à considérer comme permettant « ***une vue transparente et assurant ainsi la plus grande transparence possible et un impact paysager limité*** » (TA Montpellier, 26 juin 2017, n° 1503484 ; voir également TA Marseille, 5 janvier 2017, n° 1604035 ; TA Rennes, 1er juin 2018 n° 1605509 ; TA Rennes, 1er juin 2018, n° 1700444 ou encore TA de Caen, 4 avril 2019, n° 1800885 retenant que « ***le choix d'un pylône de type treillis métallique permet également de limiter cet impact [visuel]*** » ou bien encore TA Lyon, 13 septembre 2018, n° 1701157 constatant que le choix d'un pylône en treillis permet à ce dernier « ***de se fondre dans une certaine mesure dans l'environnement*** » ; voir dans le même sens : TA Rennes, 8 novembre 2021, n° 1906097 ; TA Dijon, 4 février 2021, n° 1903358 ; TA Toulouse, 20 janvier 2020, n° 1802440 et Voir aussi TA Montpellier 22.06.2023 – n° 2026088).

D'autres décisions peuvent être citées.

Ainsi pour la CAA de Nantes :

« Si l'antenne-relais en litige sera visible depuis les alentours, du fait de sa hauteur de 45 m, ***son impact visuel sera atténué du fait*** de son implantation au sein de l'espace boisé et de l'option ***d'un pylône de type treillis***. » (CAA Nantes, 10 janvier 2025, n° 23NT00914).

Dans le même sens, le Tribunal Administratif de Toulon a pu considérer, que :

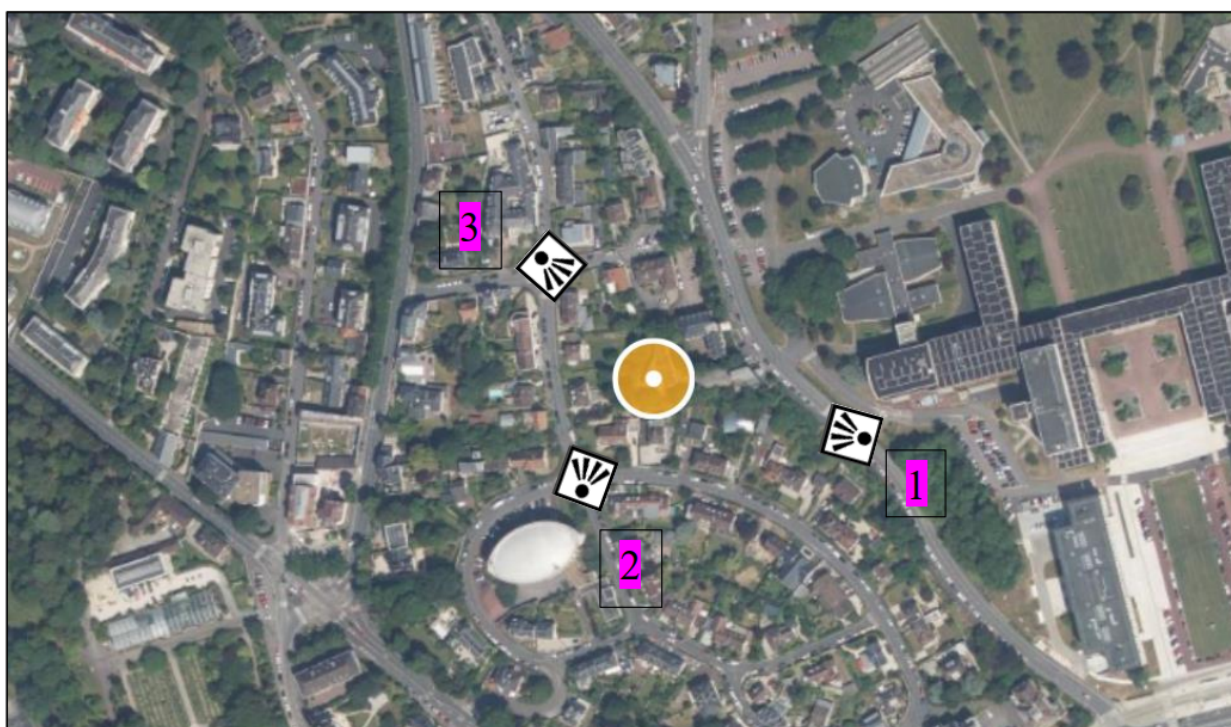
« Toutefois, ce pylône est de type « treillis » qui offre une relative transparence par rapport à la végétation environnante, en particulier la colline boisée située immédiatement au Nord. De plus, l'ensemble du pylône et de ses équipements aériens ***seront peints en couleur vert olive de finition mate afin de contribuer à leur intégration visuelle dans le paysage boisé***, et la zone technique sera végétalisée sur deux côtés par des buissons. » (TA Toulon, 24 février 2025, n° 2203480)

Ou bien encore (10 novembre 2023 n° 2203211) :

« 11. En deuxième lieu, en considérant que le projet litigieux porte atteinte au caractère agricole de la zone alors qu'il ressort des pièces du dossier que la construction, d'une taille de 24 mètres, constituée d'une structure ouverte dite « en treillis métallique » de sorte qu'elle est difficilement décelable parmi la végétation au sein de laquelle elle s'insère et dont l'emprise au sol ne représente qu'une infime partie de la parcelle sur laquelle elle est implantée, le maire de Solliès-Toucas a également commis une erreur d'appréciation ».

Il suffit, d'ailleurs, pour s'en convaincre de se reporter aux photomontages reproduits ci-dessous et tirés du dossier de déclaration préalable.

Lieux des prises de vue



Après Travaux



Après Travaux



Après Travaux



Force est donc bien de constater que l'auteur de la décision entreprise ne pouvait considérer que le projet était de nature à porter atteinte à son milieu environnant sans entacher sa décision d'une erreur d'appréciation.

A ce titre encore, l'annulation s'impose.

3.3 – Selon l’auteur de la décision entreprise, l’exposante n’aurait pas pris en compte la présence de chiroptères dans le front de taille et que l’absence d’élément dans le dossier de déclaration préalable permettant de démontrer que le projet auprès de leur lieu de vie constituerait (sic !) un risque pour leur survie et habitat ».

Au-delà du fait que la présence de chiroptères dans le front de taille n’est pas établie, comme n’est pas établi l’existence d’un éventuel impact des ondes électromagnétiques en provenance d’une station relais et la santé ou l’habitat des chiroptères, on ne peut se dispenser de relever qu’il n’existe aucun texte législatif ou réglementaire qui impose aux opérateurs de téléphonie mobile de produire au soutien de leurs dossiers de déclaration préalable des études d’impact environnemental comportant l’indication des mesures prises pour la sauvegarde des chiroptères.

Par ailleurs, et comme pour les moyens précédents, l’auteur de la décision entreprise met en avant l’insuffisance sur ce point du dossier de déclaration préalable. Mais on l’a vu supra, cette circonstance, à la supposer même établie, n’est pas de nature à l’également justifier une décision du type de celle qui est ici en cause.

On l’a vu supra, à partir du moment où les dispositions de l’article R 423-22 du code de l’urbanisme précisent, que :

"le dossier est réputé complet si l'autorité compétente n'a pas dans le délai d'un mois à compter du dépôt du dossier en mairie, notifié au demandeur ou au déclarant la liste des pièces manquantes..."

l'autorité compétente ne peut légalement motiver une décision de refus de permis de construire en excipant du défaut de production d'une pièce ou d'un document dont elle n'a pas sollicité la production dans le mois du dépôt du dossier de demande de permis (voir en ce sens : TA Poitiers, 28 décembre 2011, req. n° 0902841 ; TA Amiens, 3 novembre 2011, req. n° 0903224 ; TA Toulon, 17 mai 2010, req. n° 0800129).

Or, au cas d’espèce, l’auteur de la décision entreprise n’a jamais sollicité l’exposante pour qu’elle produise les éléments dont il prétend aujourd’hui qu’ils feraient défaut.

A tous égards, on le voit, l’annulation s’impose.

IV - Il serait, dès lors, inéquitable de laisser à la charge de l’exposante les frais qu’elle a dû exposer pour défendre ses intérêts.

C’est pourquoi, il est demandé au Tribunal de Céans de condamner la commune à lui verser une somme de 5.000 Euros en application des dispositions de l’article L. 761-1 du Code de Justice administrative.

PAR CES MOTIFS et tous autres à produire, déduire, ou suppléer, au besoin même d'office, l'exposante conclut qu'il plaise au Tribunal Administratif de CAEN :

- **ANNULER** la décision de retrait entreprise ;
- **CONDAMNER**, en tout état de cause, la commune à lui verser une somme de 5.000 Euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative.



PRODUCTIONS :

1. Dossier de déclaration préalable ;
2. Décision de non-opposition du 22 décembre 2025 ;
3. Arrêté de retrait du 13 juillet 2026 – Décision attaquée - ;
4. Avis du pôle carrières ;
5. Devis Enédis.