

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LIMOGES**

N° 2301672

SCI K. NO
M. C... A...
Mme B... A...

Mme Jennifer Béalé
Rapporteuse

M. Jean-Baptiste Boschet
Rapporteur public

Audience du 30 septembre 2025
Décision du 14 octobre 2025

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Limoges

(2^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 27 septembre 2023, la société civile immobilière (SCI) K. NO, M. C... A... et Mme B... A..., représentés par Me Monpion, demandent au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 22 mai 2023 par lequel le maire de la commune d'Aubusson a interdit l'installation d'objets au balcons, fenêtres et façades des immeubles visibles depuis les voies publiques à l'intérieur de la zone ZPPAUP secteur 1, ensemble la décision implicite de rejet du recours hiérarchique par la préfète de la Creuse née le 7 août 2023 ;

2°) de mettre à la charge de la commune d'Aubusson la somme de 1 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la requête est recevable ;
- l'arrêté est insuffisamment motivé ;
- il est entaché d'erreur de droit ;
- il présente un caractère disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi dès lors que l'interdiction est générale et absolue.

Par un mémoire en défense et une pièce complémentaire, enregistrés les 26 juin et 24 juillet 2024, la commune d'Aubusson, représentée par Me Plas, conclut au rejet de la requête et à la mise à charge des requérants de la somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable car tardive ;
- aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Par un courrier du 23 septembre 2025, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que le tribunal était susceptible de relever d'office le moyen tenant à l'irrecevabilité des conclusions dirigées contre la décision implicite de la préfète de la Creuse de déférer l'acte en litige au tribunal administratif, cette décision implicite ne constituant pas une décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- 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 Béalé, conseiller ;
- les conclusions de M. Boschet, rapporteur public ;
- les observations de Me Monpion, représentant la SCI K. NO et M. et Mme A....
- et les observations de Me Plas, représentant la commune d'Aubusson.

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté du 22 mai 2023, le maire de la commune d'Aubusson a interdit l'installation d'objets au balcons, fenêtres et façades des immeubles visibles depuis les voies publiques à l'intérieur de la zone ZPPAUP secteur 1. Par un courrier du 5 juin 2023, les requérants ont formé un recours hiérarchique auprès de la préfète de la Creuse. Par un courrier du 27 juillet 2023, la préfète de la Creuse a accusé réception de ce courrier et a proposé l'organisation d'une rencontre entre les parties au litige. Les requérants demandent l'annulation de cet arrêté ainsi que la décision implicite de rejet qu'ils estiment née du silence gardé par la préfète de la Creuse.

Sur la qualification du courrier du 5 juin 2023 :

2. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales : « *Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L. 2131-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission* ». Aux termes de l'article L. 2131-8 du même code : « *Sans préjudice du recours direct dont elle dispose, si une personne physique ou morale est lésée par un acte mentionné aux articles L. 2131-2 et L. 2131-3, elle peut, dans le délai de deux mois à compter de la date à laquelle l'acte est devenu exécutoire, demander au représentant de l'Etat dans le département de mettre en œuvre la procédure prévue à l'article L. 2131-6* ». Les actes mentionnés à l'article L. 2131-2 sont les actes pris par les autorités communales qui sont soumis aux dispositions de l'article L. 2131-1, c'est-à-dire qui sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé, en plus de leur publication, affichage ou notification, à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement. Ceux mentionnés à l'article L. 2131-3 sont les actes pris par les autorités communales autres que ceux mentionnés à l'article L. 2131-2, qui sont exécutoires de plein droit sans avoir à être transmis au représentant de l'Etat mais dont celui-ci peut demander la communication et qu'il peut également déférer au tribunal administratif.

3. Ces dispositions permettent à une personne qui s'estime lésée par un acte d'une autorité communale relevant du contrôle de légalité du représentant de l'Etat dans le département de saisir ce dernier en vue qu'il le défère au tribunal administratif. Cette saisine n'ayant pas pour effet de priver cette personne de la faculté d'exercer un recours direct contre cet acte, le refus du préfet de déférer celui-ci au tribunal administratif ne constitue pas une décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. En revanche, si elle a été formée dans le délai du recours contentieux ouvert contre cet acte, la demande ainsi présentée au préfet a pour effet de proroger ce délai jusqu'à l'intervention de la décision explicite ou implicite par laquelle le préfet se prononce sur ladite demande.

4. Il revient au juge administratif, lorsqu'il est appelé à qualifier une demande adressée à l'administration, d'apprécier la portée de cette demande au vu des termes dans lesquels elle est formulée mais aussi de l'ensemble des circonstances de l'espèce, en s'attachant à donner à la saisine de l'administration un effet utile.

5. Il ressort des pièces du dossier que, par un courrier du 5 juin 2023, reçu le 7 juin 2023 par les services de la préfecture de la Creuse, les requérants ont indiqué « *Nous vous demandons par les présentes un référé provoqué pour étudier la légalité de cette décision* », et ont contesté la légalité de l'arrêté en litige expressément mentionné au premier paragraphe de ce courrier. Dans ces conditions, et malgré l'absence de mention des dispositions des articles L. 2131-6 et L. 2131-8 du code général des collectivités territoriales, les requérants doivent être regardés comme ayant saisi la préfète de la Creuse d'une demande de référé préfectoral. Par suite, la décision implicite née du silence gardé par la préfète de la Creuse doit être regardée comme une décision de refus d'introduire un référé préfectoral à l'encontre de l'arrêté en litige, dont la légalité était contestée par les intéressés auprès de l'autorité préfectorale. Toutefois, une telle décision ne saurait avoir pour effet de faire naître un litige distinct et ne constitue donc pas une décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Par suite, les conclusions dirigées contre cette décision de refus sont irrecevables.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense :

6. D'une part, aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : « *La juridiction peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée (...)* ». D'autre part, aux termes du premier alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales : « *Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L. 2131-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission. (...)* ». Aux termes de l'article L. 2131-8 du même code : « *Sans préjudice du recours direct dont elle dispose, si une personne physique ou morale est lésée par un acte mentionné aux articles L. 2131-2 et L. 2131-3, elle peut, dans le délai de deux mois à compter de la date à laquelle l'acte est devenu exécutoire, demander au représentant de l'Etat dans le département de mettre en œuvre la procédure prévue à l'article L. 2131-6 (...)* ». Cette saisine n'ayant pas pour effet de priver cette personne de la faculté d'exercer un recours direct contre cet acte, le refus du préfet de déférer celui-ci au tribunal administratif ne constitue pas une décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. En revanche, si elle a été formée dans le délai du recours contentieux ouvert contre cet acte, la demande ainsi présentée au préfet a pour effet de proroger ce délai jusqu'à l'intervention de la décision explicite ou implicite par laquelle le préfet se prononce sur ladite demande.

7. En l'espèce, il résulte de ce qui a été dit au point 5 que la préfète de la Creuse a accusé réception du courrier du 5 juin 2023, qui doit s'analyser comme une demande de déferé préfectoral, le 7 juin 2023 et a invité les requérants à une rencontre entre les parties au litige. Il ressort des mentions de ce courrier que le préfet de la Creuse ne se prononce pas sur la demande de déferé préfectoral. Une décision implicite de rejet est ainsi née du silence gardé par la préfète de la Creuse sur cette demande à l'expiration d'un délai de deux mois en application de l'article L. 231-4 du code des relations entre le public et l'administration, soit le 7 août 2023. Dans ces conditions, la requête de la SCI K. NO et autres enregistrée le 27 septembre 2023 n'est pas tardive. Par suite, la fin de non-recevoir opposée par la commune d'Aubusson doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation dirigées contre l'arrêté du 22 mai 2023 :

8. Aux termes de l'article L. 2212-1 du code général des collectivités territoriales : « *Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs* ». Aux termes de l'article L. 2212-2 de ce code : « *La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : / 1° 1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoiement, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices et monuments funéraires menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ainsi que le soin de réprimer les dépôts, déversements, déjections, projections de toute matière ou objet de nature à nuire, en quelque manière que ce soit, à la sûreté ou à la commodité du passage ou à la propreté des voies susmentionnées* ». Il résulte de ces dispositions que les pouvoirs de police du maire lui imposent, notamment, de préserver la tranquillité et la sécurité publiques, mais aussi de concilier les exigences précitées avec le principe de la libre circulation et le droit de propriété. Toute mesure de police doit être

proportionnée aux troubles à l'ordre public qu'elle entend faire cesser et doit, sous le contrôle du juge, être justifiée et adaptée aux buts poursuivis.

9. Il ressort des pièces du dossier que pour décider d'interdire « *En dehors des périodes de fêtes et/ou des campagnes d'intérêt général, la pose d'objets est interdite aux balcons, fenêtres et façades de tout type d'immeubles visibles depuis la voie publique dans le secteur 1 de la ZPPAUP dans les rues suivantes :- Rue des Déportés, /- Grande Rue, / - Place d'Espagne, / - Rue Vieille* », le maire d'Aubusson s'est fondé sur les dispositions des articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales ainsi que cela ressort des visas de l'arrêté attaqué et du dernier considérant lequel mentionne « *Considérant qu'il convient de préserver l'esthétique et l'harmonie du centre historique de la commune* » prévenant ainsi toute atteinte à l'esthétique du centre-ville. Or, s'il appartient au maire de la commune au titre de ses pouvoirs de police générale de prévenir tout risque à la sécurité publique des riverains circulant sur la voie publique en cas de chute d'objets installés en hauteur, il ne peut se fonder sur les dispositions précitées dans un but étranger à la protection de la sécurité, de la tranquillité, de la salubrité et de la moralité publiques ou au respect de la dignité de la personne humaine, ce qui exclut ainsi la seule protection de l'esthétique. Par suite, dès lors que l'unique motivation de l'arrêté en litige concerne l'intérêt patrimonial et la préservation de l'esthétique du centre-ville de la commune, les requérants sont fondés à soutenir que le maire de la commune d'Aubusson a entaché son arrêté d'une erreur de droit.

10. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête, que l'arrêté du 22 mai 2023 du maire d'Aubusson doit être annulé.

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge des requérants, qui ne sont pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que demande la commune d'Aubusson au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune d'Aubusson la somme de 1 200 euros à verser aux requérants sur le fondement des mêmes dispositions.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'arrêté du 22 mai 2023 du maire de la commune d'Aubusson est annulé.

Article 2 : La commune d'Aubusson versera aux requérants une somme de 1 200 (mille deux cents) euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête susvisée est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la SCI K. NO, M. C... A..., Mme B... A..., à la commune d'Aubusson et à la préfète de la Creuse.

Délibéré après l'audience du 30 septembre 2025 où siégeaient :

- M. Revel, président,
- M. Christophe, premier conseiller,
- Mme Béalé, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 14 octobre 2025.

La rapporteure,

Le président,

J. BEALE

F-J. REVEL

La greffière,

M. DUCOURTIOUX

La République mande et ordonne
à la préfète de la Creuse en ce qui la concerne
ou à tous commissaires de justice à ce requis
en ce qui concerne les voies de droit commun
contre les parties privées, de pourvoir à
l'exécution de la présente décision
Pour expédition conforme
Pour le Greffier en Chef,
La Greffière

M. DUCOURTIOUX