

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

DE TOULOUSE

68, rue Raymond IV

B.P. 7007

31068 TOULOUSE CEDEX 7

Téléphone : 05.62.73.57.57

Télécopie : 05.62.73.57.40

Greffre ouvert du lundi au vendredi de
8h30 à 12h et 13h45 à 16h30<https://toulouse.tribunal-administratif.fr>**Dossier n° : 2305386-6***(à rappeler dans toutes correspondances)*

FREE MOBILE c/ COMMUNE DE GOYRANS

Monsieur le Maire
COMMUNE DE GOYRANS
185 chemin des crêtes
31120 GOYRANS

NOTIFICATION DE JUGEMENT

Monsieur le Maire,

J'ai l'honneur de vous adresser, ci-joint, l'expédition du jugement en date du 10/12/2025 rendu dans l'instance enregistrée sous le numéro mentionné ci-dessus.

La présente notification fait courir le délai d'appel qui est de 2 mois.

Si vous estimatez devoir faire appel du jugement qui vous est notifié, il vous appartient de saisir la COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE TOULOUSE, 3 rue Montoulieu-Saint-Jacques 31000 TOULOUSE d'une requête motivée **en joignant une copie de la présente lettre**.

A peine d'irrecevabilité, la requête en appel doit :

- être assortie d'une **copie de la décision** juridictionnelle contestée.
- être présentée par un avocat.

Je vous rappelle qu'aux termes de l'article R.751-4-1 du code de justice administrative, la notification de la décision par le moyen de l'application Télécours aux administrations de l'Etat, aux personnes morales de droit public et aux organismes de droit privé chargés de la gestion d'un service public qui y sont inscrits est réputée reçue à la date de première consultation de la décision, certifiée par l'accusé de réception délivré par l'application informatique, ou, à défaut de consultation dans un délai de deux jours à compter de la date de mise à disposition de la décision dans l'application, à l'issue de ce délai.

Je vous prie de bien vouloir recevoir, Monsieur le Maire, l'assurance de ma considération distinguée.

Le greffier en chef,
ou par délégation le greffier,

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULOUSE**



N° 2305386

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SOCIETE FREE MOBILE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Jennifer Camorali
Rapporteure

Le tribunal administratif de Toulouse

M. Antoine Leymarie
Rapporteur public

(6^{ème} chambre)

Audience du 26 novembre 2025
Décision du 10 décembre 2025

68-04-045
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 6 septembre 2023 et le 22 avril 2024, la société par actions simplifiée Free Mobile, représentée par Me Martin, demande au tribunal :

1^o) d'annuler la décision du 6 juillet 2023 par laquelle le maire de la commune de Goyrans s'est opposé à la déclaration préalable qu'elle a déposée le 22 mai 2023 pour l'implantation d'une station relais de téléphonie mobile sur un terrain sis lieudit « *Saint-Martin* » ;

2^o) d'enjoindre au maire de la commune de Goyrans de lui délivrer une décision de non-opposition dans un délai d'un mois suivant la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;

3^o) de mettre à la charge de la commune de Goyrans une somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la décision litigieuse, qui doit être requalifiée en décision de retrait de la décision tacite de non-opposition à la déclaration préalable dont elle est titulaire, est intervenue en méconnaissance des dispositions des articles L. 121-1 et L. 122-1 du code des relations entre le public et l'administration ;

- le motif justifiant la décision d'opposition tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme est entaché d'erreur de droit et d'erreur d'appréciation ;

- le motif tiré de ce qu'une partie du chemin de desserte est inaccessible procède d'une erreur d'appréciation ainsi que d'une méconnaissance de l'article 4 des dispositions générales du règlement du plan local d'urbanisme ;

- en fondant la décision en litige sur les dispositions de l'article L. 111-11 du code de l'urbanisme, la maire de Goyrans a commis une erreur de droit ;

- le projet en cause ne porte pas atteinte aux intérêts protégés par les dispositions de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme.

Par un mémoire en défense, enregistré le 4 mars 2024, la commune de Goyrans, représentée par Me Lecarpentier, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la société Free Mobile une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir qu'aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Par ordonnance du 16 mai 2024, la clôture de l'instruction a été fixée au 17 juin suivant.

Vu :

- l'ordonnance n°2306927 du 6 décembre 2023 du juge des référés du tribunal administratif de Toulouse ;
- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de l'urbanisme ;
- 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 Camorali ;
- et les conclusions de M. Leymarie, rapporteur public.

Les parties n'étaient ni présentes, ni représentées.

Considérant ce qui suit :

1. Le 22 mai 2023, la société Free Mobile a déposé une déclaration préalable en vue de l'implantation, sur la parcelle cadastrée 227 C 144 située lieu-dit « *Saint Martin* », sur le territoire de la commune de Goyrans (Haute-Garonne), d'un pylône, support d'antennes de radiotéléphonie mobile, avec clôture grillagée. Par un arrêté du 6 juillet 2023, le maire de cette commune s'est opposé aux travaux déclarés. Par sa requête, la société Free Mobile demande au tribunal l'annulation de cet arrêté.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. En premier lieu, et d'une part, aux termes de l'article R. 423-23 du code de l'urbanisme : « *Le délai d'instruction de droit commun est de : / a) Un mois pour les déclarations préalables ; (...)* ». Aux termes de l'article R. 423-19 du même code : « *Le délai d'instruction court à compter de la réception en mairie d'un dossier complet.* ». Selon l'article R. 423-41 de ce code : « *Une demande de production de pièce manquante notifiée*

après la fin du délai d'un mois prévu à l'article R. 423-38 ou ne portant pas sur l'une des pièces énumérées par le présent code n'a pas pour effet de modifier les délais d'instruction définis aux articles R. 423-23 à R. 423-37-1 et notifiés dans les conditions prévues par les articles R. 423-42 à R. 423-49. ». Enfin, l'article R. 424-1 du même code prévoit que : « A défaut de notification d'une décision expresse dans le délai d'instruction déterminé comme il est dit à la section IV du chapitre III ci-dessus, le silence gardé par l'autorité compétente vaut, selon les cas : / a) Décision de non-opposition à déclaration préalable ; (...) ».

3. Il résulte de ces dispositions qu'à l'expiration du délai d'instruction tel qu'il résulte de l'application des dispositions du chapitre III du titre II du livre IV du code de l'urbanisme relatives à l'instruction des déclarations préalables, des demandes de permis de construire, d'aménager ou de démolir, naît une décision de non-opposition à déclaration préalable ou un permis tacite. En application de ces dispositions, le délai d'instruction n'est ni interrompu, ni modifié par une demande, illégale, tendant à compléter le dossier par une pièce qui n'est pas exigée en application du livre IV de la partie réglementaire du code de l'urbanisme. Dans ce cas, une décision de non-opposition à déclaration préalable ou un permis tacite naît à l'expiration du délai d'instruction, sans qu'une telle demande puisse y faire obstacle.

4. D'autre part, 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.* ». Et aux termes de l'article L. 122-2 du même code : « *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. (...) ». Selon l'article L. 211-2 de ce code : « *Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. / A cet effet, doivent être motivées les décisions qui : (...) / 4° Retirent (...) une décision créatrice de droits (...) ».**

5. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que la société Free Mobile a déposé à la mairie de Goyrans son dossier de déclaration préalable le 22 mai 2023. Par un courrier du 30 mai 2023, elle a été invitée à compléter sa déclaration préalable en précisant la puissance électrique nécessaire au projet au point 5.1 du formulaire Cerfa, et en représentant, sur le plan de masse, la zone bleue mouvement de terrain. Il ne résulte toutefois d'aucune disposition législative ou réglementaire que de tels éléments figurent au rang de ceux que doit contenir un dossier de demande de déclaration préalable, dont la liste est limitativement fixée par les articles R. 431-35 à R. 431-37 du code de l'urbanisme. Dès lors, la demande de pièces complémentaires adressée par le service instructeur n'a pu avoir pour effet d'interrompre le délai d'instruction de ce dossier, qui a expiré le 22 juin 2023. En outre, aucune décision expresse n'ayant été notifiée par la commune à la société Free Mobile dans ce délai, cette dernière doit dès lors être regardée comme ayant été bénéficiaire, à l'échéance de ce délai, d'une décision tacite de non-opposition en vertu des dispositions précitées de l'article R. 424-1 du code de l'urbanisme. Dans ces conditions, l'arrêté attaqué, en faisant opposition à la déclaration préalable de la société requérante, a implicitement mais nécessairement eu pour effet de retirer cette décision tacite de non-opposition, laquelle était créatrice de droits. Or, il ne ressort pas des pièces versées dans l'instance que ce retrait aurait été précédé de la procédure contradictoire prévue par les dispositions précitées de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration et qui constitue une garantie. Par suite, la société requérante est fondée à soutenir que cette décision de retrait est entachée d'un vice de procédure.

6. En deuxième lieu, aux termes de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme : « *Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations.* ».

7. Pour édicter l'arrêté attaqué, le maire de la commune de Goyrans s'est fondé sur le motif tiré de ce que la parcelle en cause n'est pas accessible aux services de secours incendie, créant un risque pour la sécurité publique au sens de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme. S'il est constant que la parcelle en cause est reliée à la voirie publique par un chemin privé non carrossé, il ressort toutefois du constat d'huissier produit que ce chemin peut être utilisé par des engins spécialisés de type engins agricoles et véhicules de secours adaptés, notamment en cas d'incendie. Dans ces conditions, la société Free Mobile est fondée à soutenir que l'arrêté attaqué est entaché d'erreur d'appréciation au regard des dispositions précitées de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme.

8. En troisième lieu, et d'une part, aux termes de l'article L. 111-11 du code de l'urbanisme : « *Lorsque, compte tenu de la destination de la construction ou de l'aménagement projeté, des travaux portant sur les réseaux publics de distribution d'eau, d'assainissement ou de distribution d'électricité sont nécessaires pour assurer la desserte du projet, le permis de construire ou d'aménager ne peut être accordé si l'autorité compétente n'est pas en mesure d'indiquer dans quel délai et par quelle collectivité publique ou par quel concessionnaire de service public ces travaux doivent être exécutés. / Lorsqu'un projet fait l'objet d'une déclaration préalable, l'autorité compétente doit s'opposer à sa réalisation lorsque les conditions mentionnées au premier alinéa ne sont pas réunies. (...)* ».

Ces dispositions poursuivent notamment le but d'intérêt général d'éviter à la collectivité publique ou au concessionnaire d'être contraints, par le seul effet d'une initiative privée, de réaliser des travaux d'extension ou de renforcement des réseaux publics et de garantir leur cohérence et leur bon fonctionnement, sans prise en compte des perspectives d'urbanisation et de développement de la collectivité. Il en résulte qu'un permis de construire doit être refusé lorsque, d'une part, des travaux d'extension ou de renforcement de la capacité des réseaux publics sont nécessaires à la desserte de la construction projetée et, d'autre part, l'autorité compétente n'est pas en mesure d'indiquer dans quel délai et par quelle collectivité publique ou par quel concessionnaire de service public ces travaux doivent être exécutés, après avoir, le cas échéant, accompli les diligences appropriées pour recueillir les informations nécessaires à son appréciation.

9. D'autre part, aux termes de l'article L. 332-8 du code de l'urbanisme : « *Une participation spécifique peut être exigée des bénéficiaires des autorisations de construire qui ont pour objet la réalisation de toute installation à caractère industriel, notamment relative aux communications électroniques, agricole, commercial ou artisanal qui, par sa nature, sa situation ou son importance, nécessite la réalisation d'équipements publics exceptionnels.* (...)

Il résulte de ces dispositions, éclairées par les travaux préparatoires de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, qui y a ajouté la mention des installations relatives aux communications électroniques, que, pour leur application, l'extension ou le renforcement du réseau de distribution d'électricité pour l'implantation d'une infrastructure de téléphonie mobile est susceptible d'être regardé comme ayant le caractère d'un équipement public exceptionnel eu égard à la nature de l'opération, qui répond à l'intérêt public qui s'attache à la couverture du territoire national par le réseau de téléphonie mobile, et à sa situation d'éloignement des zones desservies en électricité.

10. Lorsqu'un pétitionnaire s'est engagé à prendre en charge le coût de travaux d'extension ou de renforcement du réseau de distribution d'électricité rendus nécessaires par l'implantation d'une infrastructure de téléphonie mobile et que ces travaux peuvent être légalement mis à sa charge en application des dispositions de l'article L. 332-8 du code de l'urbanisme, l'autorisation de construire l'infrastructure ne peut pas être refusée sur le fondement de l'article L. 111-11 du même code, sauf à ce qu'un motif autre que financier ne le permette.

11. Il ressort des pièces du dossier que pour s'opposer à la déclaration préalable de travaux de la société Free Mobile, la commune de Goyrans s'est fondée sur le motif tiré de ce que le conseil municipal de la commune s'est, par délibération du 31 mai 2023, opposé à ce que le gestionnaire du réseau public d'électricité puisse intervenir sur le chemin rural de Biscan, si bien que l'autorité compétente n'est pas en mesure d'indiquer dans quel délai les travaux d'extension nécessaires pourront être exécutés au sens de l'article L. 111-11 du code de l'urbanisme. Toutefois, alors qu'il n'est pas contesté que la société Free Mobile s'est engagée à prendre à sa charge le coût des travaux de raccordement aux réseaux publics, le motif ainsi opposé, relatif à l'instauration d'une servitude pour la réalisation de l'extension du réseau électrique, est sans rapport avec la conformité du projet avec la réglementation d'urbanisme applicable. Par suite, la société requérante est fondée à soutenir que ce motif est entaché d'erreur de droit.

12. En quatrième et dernier lieu, aux termes de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme : « *Le projet peut être refusé ou n'être accepté 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.* ».

13. Il résulte des dispositions précitées de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme que si les constructions projetées portent atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites ou encore aux paysages naturels, l'autorité administrative compétente peut s'opposer à une déclaration préalable ou l'assortir de prescriptions spéciales. Pour rechercher l'existence d'une atteinte de nature à fonder l'opposition à déclaration préalable, il appartient à l'autorité administrative compétente 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 pourrait, compte tenu de sa nature et de ses effets, avoir sur le site.

14. Le projet litigieux consiste en l'implantation d'un pylône en treillis métallique d'une hauteur de 42,90 mètres, sur un terrain situé en zone N du territoire de la commune de Goyrans. Le projet s'implante dans un espace boisé et agricole, à proximité d'un quartier pavillonnaire composé de maisons individuelles sans intérêt architectural particulier. En outre, il ressort des pièces du dossier, notamment des photomontages et des photographies versées par les parties, que si l'antenne-relais en litige est visible depuis les alentours du fait de sa hauteur, l'impact visuel de l'installation projetée sera atténué par l'option d'un pylône de type treillis. Enfin, la parcelle en cause étant dépourvue d'arbres, le projet en litige n'aura aucun impact sur l'espace boisé voisin ni sur la genette commune, espèce protégée vivant dans ce dernier. Dans ces conditions, eu égard aux caractéristiques du secteur, à l'absence de qualité paysagère particulière du site et aux caractéristiques du projet, la décision d'opposition à travaux attaquée ne pouvait être légalement fondée sur les dispositions de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de ces dispositions doit être accueilli.

15. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, les autres moyens soulevés ne sont pas de nature, en l'état de l'instruction, à justifier l'annulation de l'arrêté en litige.

16. Il résulte de tout ce qui précède que la société Free Mobile est fondée à demander l'annulation de l'arrêté du 6 juillet 2023 du maire de Goyrans.

Sur les conclusions aux fins d'injonction et d'astreinte :

17. Aux termes de l'article R. 424-13 du code de l'urbanisme : « *En cas de permis tacite ou de non-opposition à un projet ayant fait l'objet d'une déclaration, l'autorité compétente en délivre certificat sur simple demande du demandeur, du déclarant ou de ses ayants droit* ».

18. Il résulte de ce qui précède que la société Free Mobile était titulaire d'une décision tacite de non-opposition aux travaux déclarés que le présent jugement a pour effet de faire revivre. Ainsi, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'enjoindre au maire de la commune de Goyrans de délivrer un certificat de non opposition à déclaration préalable à la société requérante dans un délai d'un mois à compter de la notification du présent jugement. En revanche, il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les frais de l'instance :

19. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la société Free Mobile, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que la commune défenderesse demande au titre des frais non compris dans les dépens. En revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Goyrans une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par la société requérante et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'arrêté attaqué du maire de Goyrans du 6 juillet 2023 est annulé.

Article 2 : Il est enjoint au maire de la commune de Goyrans de délivrer à la société Free Mobile un certificat de non-opposition aux travaux qu'elle a déclarés dans un délai d'un mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : La commune de Goyrans versera une somme de 1 500 euros (mille cinq cents euros) à la société Free Mobile au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à la société par actions simplifiée Free Mobile et à la commune de Goyrans.

Délibéré après l'audience du 26 novembre 2025, à laquelle siégeaient :

Mme Meunier-Garner, présidente,
Mme Michel, première conseillère,
Mme Camorali, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 10 décembre 2025.

La rapporteure,

La présidente,

J. CAMORALI

M.-O. MEUNIER-GARNER

La greffière,

B. RODRIGUEZ

La République mande et ordonne au préfet de la Haute-Garonne, 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 de la présente décision.

Pour expédition conforme :
La greffière en chef,

Accusé de réception d'un courrier du greffe

Reçu le : 10 décembre 2025 à 14:17
Reçu par : Monsieur le Maire COMMUNE DE GOYRANS
Juridiction : Tribunal administratif de Toulouse
Dossier : 2305386 - FREE MOBILE
Mesure d'instruction : Notification de jugement
Fichier contenant le courrier : 3929357_NOTJUGE
Fichier(s) joint(s) : 2305386_FREE MOBILE_1159838013.docx (Décision de la juridiction)