

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES**

N^{os} 2005661, 2101912

M. E.

M. Olivier Gosselin
Président-rapporteur

Mme Marie Touret
Rapporteuse publique

Audience du 21 octobre 2022
Décision du 14 novembre 2022

01-09-01-02-01-01
68-03-025-01-01
D

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Rennes

(5^{ème} Chambre)

Vu les procédures suivantes :

I. Par une requête et un mémoire, enregistrés les 16 décembre 2020 et 25 mars 2022 sous le n° 2005661, M. E., représenté par Me C., demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 12 octobre 2020 notifié le 16 octobre 2020 par lequel le maire de N. a retiré le permis d'aménager en vue de créer un lotissement de 3 lots sur la parcelle cadastrée section Xxx, sise rue n..., autorisé tacitement par décision du 30 septembre 2020, et a sursis à statuer sur sa demande ;

2°) de mettre à la charge de la commune de N. la somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la décision de retrait du permis d'aménager a été prise sans procédure contradictoire ;
- la décision de surseoir à statuer méconnaît les dispositions de l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme ;
- la décision de surseoir à statuer est entachée d'une erreur d'appréciation.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 23 février et 27 avril 2022, la commune de N., représentée par Me V., conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 2 000 euros soit mise à la charge de M. E. sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés ;
- à titre subsidiaire, le motif tiré des difficultés d'exécution du futur plan local d'urbanisme doit être substitué au fondement initial de la décision de sursis à statuer.

II. Par une requête et un mémoire, enregistrés les 13 avril 2021 et 25 mars 2022 sous le n° 2101912, M. E., représenté par Me C., demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 15 mars 2021 par lequel le maire de N. a sursis à statuer sur la demande de permis de construire de M. et Mme E. pour la construction de deux maisons individuelles sur la parcelle cadastrée section Xxx, sise rue n.. ;

2°) d'enjoindre au maire de N. de lui délivrer le permis de construire sollicité dans un délai de 15 jours à compter de la notification du jugement à intervenir et sous astreinte de 150 euros par jour de retard ou, à défaut, enjoindre au maire de reprendre l'instruction de sa demande ;

3°) de mettre à la charge de la commune de N. la somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la décision attaquée est insuffisamment motivée ;
- elle est privée de base légale ;
- elle est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 23 février 27 avril 2022, la commune de N., représentée par Me V., conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 2 000 euros soit mise à la charge de M. E. sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- 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 M. Gosselin, président;
- les conclusions de Mme Touret, rapporteure publique;
- et les observations de Me C., représentant M. E., et de Me V., représentant la commune de N..

Considérant ce qui suit :

1. M. E. est co-indivisaire de la parcelle cadastrée section Xxx d'une superficie de 3 376 mètres carrés, située rue n.. sur le territoire de la commune de N.. Le 30 juin 2020, M. E. a déposé une demande de permis d'aménager en vue de créer un lotissement composé de 3 lots. A la date du 30 septembre 2020, le maire de N. était réputé avoir tacitement autorisé le projet. Toutefois, par arrêté du 12 octobre 2020 notifié le 16 octobre 2020, dont M. E. demande l'annulation dans la requête enregistrée sous le n° 2005661, le maire de N. a retiré le permis d'aménager et a sursis à statuer sur la demande du pétitionnaire. Le 25 novembre 2020, M. et Mme E. ont déposé une demande de permis de construire en vue de bâtir deux maisons individuelles sur la même parcelle. Par un arrêté du 15 mars 2021, dont M. E. demande l'annulation dans la requête enregistrée sous le n° 2101912, le maire de N. a sursis à statuer sur cette demande.

2. Les requêtes enregistrées sous les n°s 2005661 et 2101912 concernent des projets sur la même parcelle, soulèvent des questions similaires et ont fait l'objet d'une instruction commune. Dès lors, il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

Sur les conclusions à fins d'annulation de l'arrêté portant retrait du permis d'aménager et sursis à statuer sur cette demande :

3. Aux termes de l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme : « *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.* ». Aux termes de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2, ainsi que les décisions qui, bien que non mentionnées à cet article, sont prises en considération de la personne, sont soumises au respect d'une procédure contradictoire préalable.* ». Aux termes de l'article L. 211-2 du même 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 ou abrogent une décision créatrice de droits ; (...)* ». Enfin, aux termes de l'article L. 122-1 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. (...)* ».

4. Il résulte de la combinaison des dispositions précitées que la décision de retrait de permis d'aménager est au nombre de celles qui doivent être motivées et précédées d'une procédure contradictoire. Il ressort des pièces du dossier qu'il est constant qu'un permis d'aménager a été tacitement accordé à M. E. le 30 septembre 2020, puis retiré par arrêté du 12 octobre 2020 par la commune de N. au motif qu'il aurait dû être sursis à statuer sur cette demande, sans que cette décision ait été précédée d'une procédure contradictoire de nature à permettre au pétitionnaire de présenter ses observations écrites ou, le cas échéant, orales. Par ailleurs, pour opposer un tel motif à l'intéressé, la commune a nécessairement porté une appréciation sur le projet au regard des dispositions de l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme afin d'examiner s'il était de nature à compromettre ou rendre plus onéreuse l'exécution du futur

plan local d'urbanisme. La commune n'était donc pas, contrairement à ce qu'elle soutient, en situation de compétence liée la dispensant d'une procédure contradictoire. Le requérant ayant été privé de la garantie que représente en l'espèce cette procédure préalable, il est fondé à soutenir que le retrait de son permis d'aménager a été pris au terme d'une procédure irrégulière et doit, par suite, être annulé.

5. Par ailleurs, il résulte des dispositions précitées de l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme que le retrait d'un permis d'aménager ne peut intervenir dans un délai de trois mois qu'à la condition qu'il soit illégal. Il ressort des pièces du dossier que la commune fonde son retrait sur des erreurs d'appréciation commises dans l'examen de la demande de permis d'aménager, faisant état de la contrariété du projet au regard de l'objectif de maîtrise de la densité de population des surfaces contenu dans le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale qui serait susceptible de compromettre l'exécution du futur plan local d'urbanisme. Or, il n'est pas contesté que le projet de M. E. était conforme aux prescriptions du plan local d'urbanisme applicable, seul document d'urbanisme directement opposable aux autorisations d'urbanisme. Il s'ensuit qu'une contrariété du projet vis-à-vis d'un objectif du document d'orientation et d'objectifs ne pouvait être regardée comme une illégalité au sens de l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme, le projet n'étant pas de nature à entrer dans le champ des opérations compatibles avec le document d'orientation et d'objectifs au sens du 4° de l'article L. 142-1 du code de l'urbanisme. Par conséquent, la commune de N. a également méconnu les dispositions de l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme en procédant au retrait du permis d'aménager tacitement autorisé.

6. La commune de N. demande que le motif tiré de la contrariété entre le permis d'aménager et le futur plan local d'urbanisme intercommunal dont l'exécution serait compromise ou rendue plus onéreuse soit substitué au motif initialement opposé au pétitionnaire. Toutefois, ce motif qui n'est pas de nature à établir que l'autorisation tacite d'aménager était illégale, ne peut en justifier ni le retrait, ni par conséquent, qu'il soit sursis à statuer sur la demande de M. E.. Dès lors, il n'y a pas lieu de procéder à la substitution de motif demandée.

7. Il résulte de ce qui précède que M. E. est fondé à demander l'annulation de la décision de retrait de l'autorisation tacite d'aménager et de sursis à statuer sur sa demande.

Sur les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté portant sursis à statuer sur la demande de permis de construire :

8. Aux termes de l'article L. 424-3 du code de l'urbanisme : *« Lorsque la décision rejette la demande ou s'oppose à la déclaration préalable, elle doit être motivée. / Cette motivation doit indiquer l'intégralité des motifs justifiant la décision de rejet ou d'opposition, notamment l'ensemble des absences de conformité des travaux aux dispositions législatives et réglementaires mentionnées à l'article L. 421-6. / Il en est de même lorsqu'elle est assortie de prescriptions, oppose un sursis à statuer ou comporte une dérogation ou une adaptation mineure aux règles d'urbanisme applicables. La motivation n'est pas nécessaire lorsque la dérogation est accordée en application des 1° à 6° de l'article L. 152-6. ».*

9. L'arrêté attaqué cite l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme et vise la délibération du conseil municipal de la commune de N. du 21 janvier 2019 arrêtant le débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable de la révision du plan local d'urbanisme. Par ailleurs, il mentionne que le projet de M. E. est de nature à

compromettre l'exécution du futur plan local d'urbanisme en ce que la densité de logements du projet serait inférieure à celle envisagée dans le futur plan local d'urbanisme au regard de l'axe stratégique de modération de la consommation de l'espace contenu dans le projet d'aménagement et de développement durable. Dans ces conditions, le moyen tiré de l'insuffisance de motivation doit être écarté.

10. Aux termes du troisième paragraphe de l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme : *« L'autorité compétente peut décider de surseoir à statuer, dans les conditions et délai prévus à l'article L. 424-1, sur les demandes d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan dès lors qu'a eu lieu le débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable. ».*

11. Il ressort des pièces du dossier que la révision générale du plan local d'urbanisme de la commune de N. a été prescrite le 10 juillet 2017 et que le débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable a eu lieu le 21 janvier 2019. Par ailleurs, il ressort du bilan de la concertation qu'une présentation du futur projet d'aménagement et de développement durable et des futures orientations d'aménagement et de programmation a été faite lors d'une réunion publique le 2 août 2019 et que le projet de plan local d'urbanisme a été présenté aux personnes publiques associées le 17 décembre 2020. A cette occasion ont également été présentées les orientations d'aménagement et de programmation, l'une d'entre elles exprimant notamment l'objectif, pour les zones U dont la parcelle litigieuse fait partie, de fixer une densité minimale de dix logements par hectare pour les terrains d'emprise supérieure à 1 500 mètres carrés. Dans ces conditions, le projet de plan local d'urbanisme était suffisamment avancé à la date de l'arrêté contesté pour fonder un sursis à statuer. Le moyen tiré du défaut de base légale doit être écarté.

12. Il ressort des pièces du dossier que le terrain d'assiette du projet litigieux, à savoir la construction de deux maisons individuelles sur un terrain d'une superficie de 3 376 mètres carrés soit une densité de six logements par hectare, est classé en zone UEa du plan local d'urbanisme et se trouve dans une partie de la commune que l'orientation d'aménagement et de programmation du futur plan local d'urbanisme qualifie de secteur « cœur de bourg » qui prévoit que, pour les terrains d'emprise supérieure à 1 500 mètres carrés classés zones U, la densité minimale de logements est fixée à dix par hectare. Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) a pour premier axe stratégique « l'accueil de nouveaux habitants dans un souci de modération de la consommation de l'espace » et traduit l'objectif du document d'orientation et d'objectif du schéma de cohérence territoriale de F. d'assurer un développement de l'habitat économe en espace avec une densité moyenne de vingt-quatre logements par hectare pour la commune de N.. Par ailleurs, le bilan de la concertation fait état d'une préoccupation collective de maîtrise des prix du foncier et de gestion de la croissance démographique tout en limitant l'étalement urbain, qui transparait lors des divers ateliers organisés autour du PADD en 2018. Il s'ensuit qu'eu égard à la faible densité du projet vis-à-vis des objectifs de maîtrise des prix de foncier et de la croissance démographique qui requièrent une densification de l'espace, particulièrement rare dans le secteur du « cœur de bourg », le maire de la commune de N. n'a pas méconnu l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme en estimant que le projet de M. E. et Mme E. était de nature à compromettre l'exécution du futur plan local d'urbanisme et, par suite, en opposant à leur demande de permis de construire un sursis à statuer. Le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme doit être écarté.

13. Il résulte de ce qui précède que M. E. n'est pas fondé à demander l'annulation de l'arrêté du 15 mars 2021 par lequel le maire de la commune de N. a sursis à statuer sur sa demande de permis de construire.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

14. Le présent jugement qui rétablit l'autorisation tacite de permis d'aménager dont disposait M. E. et qui rejette les conclusions à fin d'annulation de la requête n° 2101912 n'implique aucune mesure d'exécution. Il y a lieu, par suite, de rejeter les conclusions à fin d'injonction présentées par l'intéressé.

Sur les frais liés au litige :

15. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées par les parties dans les deux requêtes sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D É C I D E :

Article 1^{er} : L'arrêté du 12 octobre 2020 par lequel le maire de N. a retiré le permis d'aménager tacite de M. E. et a sursis à statuer sur la demande est annulé.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête n° 2005661 est rejeté.

Article 3 : La requête n° 2101912 de M. E. est rejetée.

Article 4 : Les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées dans les deux requêtes.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à M. E. et à la commune de N..

Délibéré après l'audience du 10 octobre 2022, à laquelle siégeaient :

M. Gosselin, président,
Mme Gourmelon, première conseillère,
M. Desbourdes, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 14 novembre 2022.

Le président-rapporteur,

L'assesseur le plus ancien,

signé

signé

O. Gosselin

V. Gourmelon

La greffière,

signé

E. Douillard

La République mande et ordonne au préfet de..., en ce qui le concerne ou à tous huissiers 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.