

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MELUN**

N°1906734

M. C... A...

Mme Morisset
Rapporteure

M. Zanella
Rapporteur public

Audience du 15 février 2022
Décision du 24 mars 2022

68-03
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Melun

(7ème chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 24 juillet 2019, 26 novembre 2019, 10 janvier 2020, 8 février 2020 et 20 avril 2021, M. C... A... demande au tribunal :

1°) d'annuler la lettre du 9 avril 2019 par laquelle le maire de la commune lui a notifié la majoration du délai d'instruction de son dossier de demande de permis de construire ;

2°) d'annuler l'arrêté de permis de construire avec prescriptions du 6 juin 2019 que la commune de Nogent-sur-Marne lui a délivré, ou, à défaut, d'annuler les prescriptions fixées par cet arrêté ;

3°) d'enjoindre de lui délivrer un certificat de permis de construire tacite dans un délai de 15 jours à compter de la notification du jugement.

Il soutient que :

- le courrier du 9 avril 2019 lui notifiant la majoration du délai d'instruction n'est pas motivé et est tardif ;
- il était titulaire d'un permis de construire tacite le 8 mai 2019 ;
- l'arrêté notifié le 11 juin 2019 doit être regardé comme ayant procédé au retrait du permis tacite dont il était titulaire et qu'il n'a pas été précédé d'une procédure contradictoire ;
- les prescriptions inscrites dans le permis de construire ne sont pas motivées et que ces prescriptions ne viennent palier aucune méconnaissance des règles d'urbanisme ou du règlement du plan local d'urbanisme.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 12 novembre 2019, 27 décembre 2019, 31 janvier 2020 et 19 février 2020, la commune de Nogent-sur-Marne conclut au rejet de la requête à la mise à la charge de M. A... d'une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative

Elle soutient que les moyens soulevés par M. A... ne sont pas fondés.

Par courrier du 28 janvier 2022, les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur des moyens relevés d'office, tirés de :

1°) l'irrecevabilité des conclusions tendant à l'annulation totale de l'arrêté du 6 juin 2019 portant délivrance du permis de construire, M. A... n'ayant pas en sa qualité de pétitionnaire intérêt pour solliciter cette annulation et alors qu'il est recevable à demander l'annulation, ainsi qu'il le fait dans sa requête, des seules prescriptions assortissant cette autorisation d'urbanisme ;

2°) l'irrecevabilité des conclusions dirigées contre la lettre du 9 avril 2019 lui notifiant la modification du délai d'instruction de sa demande d'instruction du permis de construire, dès lors que cet acte est insusceptible de faire l'objet d'un recours en excès de pouvoir.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- 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 Morisset,
- les conclusions de M. Zanella, rapporteur public,
- et les observations de M. A... et de Me Attia, représentant la commune de Nogent-Sur-Marne.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté n° PC 094 05219N0009 du 6 juin 2019, le maire de la commune de Nogent-sur-Marne a délivré, à M. A..., un permis de construire une maison individuelle, assorti de deux prescriptions, sur un terrain situé 9 rue du pont Noyelles, et constitué des parcelles cadastrées Section H 0056 et H 0109. Par la requête susvisée, M. A..., titulaire de ce permis de construire demande au tribunal d'annuler cet arrêté ainsi que la lettre du 9 avril 2019 par laquelle le maire lui avait préalablement notifié une majoration du délai d'instruction de son dossier de permis de construire.

2. Aux termes de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme : « *Lorsqu'elle annule pour excès de pouvoir un acte intervenu en matière d'urbanisme (...), la juridiction administrative se prononce sur l'ensemble des moyens de la requête qu'elle estime susceptibles de fonder l'annulation (...), en l'état du dossier* ».

3. Aux termes de l'article L. 424-2 du code de l'urbanisme : « *Le permis est tacitement accordé si aucune décision n'est notifiée au demandeur à l'issue du délai d'instruction* ». Aux termes de l'article R.424-1 du code de l'urbanisme : « *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 : (...) / b) Permis de construire, permis d'aménager ou permis de démolir tacite. (...)* ». Aux termes de l'article R.423-19 du code de l'urbanisme : « *Le délai d'instruction court à compter de la réception en mairie d'un dossier complet* ». Aux termes de l'article R.423-23 du code de l'urbanisme : « *Le délai d'instruction de droit commun est de : (...) / b) Deux mois pour les demandes de permis de démolir et pour les demandes de permis de construire portant sur une maison individuelle, au sens du titre III du livre II du code de la construction et de l'habitation, ou ses annexes* ». Aux termes de l'article R.423-24 du code de l'urbanisme : « *Le délai d'instruction de droit commun prévu par l'article R. 423-23 est majoré d'un mois : / (...) c) Lorsque le projet est situé dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable ou dans les abords des monuments historiques* ». Aux termes de l'article R. 423-18 : « *Le délai d'instruction est déterminé dans les conditions suivantes : (...) / b) Le délai de droit commun est modifié dans les cas prévus par le paragraphe 1 de la sous-section 3 ci-dessous. La modification est notifiée au demandeur dans le mois qui suit le dépôt de la demande* ». Aux termes de l'article R.423-42 du code de l'urbanisme : « *Lorsque le délai d'instruction de droit commun est modifié en application des articles R. 423-24 à R. 423-33, l'autorité compétente indique au demandeur ou à l'auteur de la déclaration, dans le délai d'un mois à compter de la réception ou du dépôt du dossier à la mairie : / a) Le nouveau délai et, le cas échéant, son nouveau point de départ ; / b) Les motifs de la modification de délai ; / c) Lorsque le projet entre dans les cas prévus à l'article R. 424-2, qu'à l'issue du délai, le silence éventuel de l'autorité compétente vaudra refus tacite du permis. / Copie de cette notification est adressée au préfet* ». Aux termes de l'article R.423-46 alors en vigueur : « *Les notifications et courriers prévus par les sous-sections 1 et 2 ci-dessus sont adressés par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou, dans le cas prévu par l'article R. 423-48, par échange électronique* » et R. 423-47 du même code : « *Lorsque les courriers sont adressés au demandeur par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, l'intéressé est réputé en avoir reçu notification à la date de la première présentation du courrier* ».

Sur la légalité de la décision du 9 mai 2019 modifiant les délais d'instruction de la demande de permis de construire :

4. La lettre rectificative par laquelle un maire informe le demandeur d'un permis de construire que le délai d'instruction de sa demande devrait être majoré d'un mois au motif que le projet se situe dans les abords des monuments historiques en application du c) de l'article R.423-42 du code de l'urbanisme, a le caractère d'une décision faisant grief, qui peut être déférée au juge de l'excès de pouvoir.

5. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que M. A... a déposé une demande de permis de construire le 8 mars 2019 et que le maire de la commune de Nogent-sur-Marne, par un courrier qu'il a daté du 9 avril 2019 et dont le recommandé avec accusé de réception a été présenté la première fois à M. A... le 12 avril 2019, a notifié à M. A... la majoration du délai d'instruction de son dossier pour une durée d'un mois à raison de la consultation de l'architecte des bâtiments de France. Dans ces conditions, la notification de la modification du délai d'instruction n'ayant pas été faite dans le mois suivant la réception en mairie du dossier de demande de permis de construire comme l'imposent les dispositions des articles R. 423-42 et R. 423-43 du code de l'urbanisme, le délai d'instruction n'a pu être régulièrement modifié.

6. En second lieu, il résulte des dispositions du II de l'article L. 621-30 du code du patrimoine qu'en l'absence de périmètre délimité par l'autorité administrative dans les conditions fixées à l'article L. 621-31 du même code, la protection au titre des abords ne s'applique qu'aux immeubles bâtis ou non bâtis situés à moins de 500 mètres d'un monument historique et visible d'un monument historique ou visible en même temps que lui. En l'espèce, alors que le délai d'instruction de la demande de permis de construire de M. A... ne pouvait être légalement majoré d'un mois au titre du c) de l'article R. 423-24 du code de l'urbanisme qu'à condition que le projet se trouvât effectivement dans les abords de monuments historiques, il ressort de l'avis émis par l'architecte des Bâtiments de France le 28 mars 2019 et n'est pas contesté en défense, que le bâtiment à construire ne se situait pas en co-visibilité avec un monument historique. Par suite, le délai d'instruction de la demande de M. A... ne pouvait être majoré en application du c) de l'article R. 423-24 du code de l'urbanisme.

7. Il résulte de ce qui a été dit aux points 4 à 6 que la décision du 9 avril 2019 par laquelle le maire de la commune a notifié à M. A... la majoration du délai d'instruction de son dossier de demande de permis de construire doit être annulée. Pour l'application des dispositions de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme citées au point 2, aucun des autres moyens de la requête n'est susceptible, en l'état du dossier, de fonder l'annulation de cette décision.

Sur la légalité de l'arrêté du 6 juin 2019 portant permis de construire avec prescriptions :

8. Si le bénéficiaire d'une autorisation d'urbanisme est recevable à ne solliciter l'annulation que des seules prescriptions assortissant le permis de construire qui lui avait été délivré, cette faculté ne lui interdit pas de contester pour excès de pouvoir l'ensemble de l'arrêté lui délivrant ce permis de construire dès lors que celui-ci procède au retrait d'une autorisation obtenue antérieurement sur la même demande, y compris tacitement, et satisfaisant entièrement celle-ci.

9. En premier lieu, il résulte de ce qui a été dit ci-dessus qu'en l'absence d'allongement des délais d'instruction de sa demande de permis de construire déposée le 8 mars 2019, et dès lors que M. A... ne s'est vu notifier aucune décision expresse dans le délai prévu au b) de l'article R. 423-23 du code de l'urbanisme, M. A... était titulaire d'un permis tacite le 9 mai 2019.

10. 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* ». A cet égard, les dispositions de l'article L. 211-2 du même code prévoient que : « [...] *doivent être motivées les décisions qui : / (...) / 4° Retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ; / (...)* ». Par ailleurs, aux termes de l'article L. 122-1 : « *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. / L'administration n'est pas tenue de satisfaire les demandes d'audition abusives, notamment par leur nombre ou leur caractère répétitif ou systématique* ». Il résulte de ces dispositions que la décision qui procède au retrait d'un permis de construire, lequel a le caractère d'une décision créatrice de droit, doit être prise au terme d'une procédure contradictoire. Le respect, par l'autorité administrative compétente, de la procédure prévue par les dispositions de l'article L. 121-1 constitue une garantie pour le titulaire du permis de construire dont le retrait est envisagé.

11. En l'espèce, ainsi qu'il a été dit au point 9, d'une part, M. A... bénéficiait d'un permis de construire tacite intervenu le 9 mai 2019, d'autre part, l'arrêté attaqué, dès lors qu'il assortit l'autorisation d'urbanisme délivrée de prescriptions, doit être regardé non comme une simple confirmation de ce permis tacite mais comme procédant au retrait de celui-ci. Le prononcé de cet arrêté devait, en vertu des dispositions et principes rappelés au point 5, être précédé d'une procédure contradictoire. Il ne ressort d'aucune pièce du dossier que M. A... ait été informé par le maire de Nogent-sur-Marne qu'il était envisagé de remettre en cause les droits acquis résultant du permis tacite dont il est bénéficiaire et qu'il avait la faculté de communiquer ses observations sur ce point. Dès lors, le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué est entaché d'un vice de procédure pour avoir été pris sans procédure contradictoire préalable doit être accueilli.

12. En second lieu, les dispositions de l'article L.421-6 disposent que : « *Le permis de construire ou d'aménager ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique* ». Aux termes de l'article 11.1 du titre 5 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.* ».

13. L'administration ne peut assortir une autorisation d'urbanisme de prescriptions qu'à la condition que celles-ci, entraînant des modifications sur des points précis et limités et ne nécessitant pas la présentation d'un nouveau projet, aient pour effet d'assurer la conformité des travaux projetés aux dispositions législatives et réglementaires dont l'administration est chargée d'assurer le respect. Le titulaire d'une autorisation d'urbanisme est recevable à demander l'annulation d'une ou de plusieurs prescriptions dont celle-ci est assortie. Il peut utilement soulever à l'appui de telles conclusions tout moyen relatif au bien-fondé des prescriptions qu'il critique ou au respect des exigences procédurales propres à leur édicition. Toutefois, le juge ne peut annuler ces prescriptions, lorsqu'elles sont illégales, que s'il résulte de l'instruction qu'une telle annulation n'est pas susceptible de remettre en cause la légalité de l'autorisation d'urbanisme et qu'ainsi ces prescriptions ne forment pas avec elle un ensemble indivisible.

14. Il ressort des pièces du dossier que si, par un avis daté du 28 mars 2019, l'architecte des bâtiments de France a formulé deux préconisations qui sont reprises à la lettre par le maire de la commune de Nogent-sur-Marne dans l'arrêté en litige, relatives à la forme des ouvertures sur façades Ouest et à la teinte des menuiseries, ces éléments ne sont pas de nature à démontrer que les prescriptions en cause étaient nécessaires pour assurer le respect des dispositions de l'article 11.1 du titre 5 du plan local d'urbanisme citées au point 11. Par suite, le maire de la commune de Nogent-sur-Marne a entaché sa décision d'erreur manifeste d'appréciation en imposant ces prescriptions à M. A....

15. Il résulte de ce qui précède que M. A... est fondé à solliciter l'annulation de l'arrêté attaqué du 6 juin 2019 du maire de Nogent-sur-Marne. Pour l'application des dispositions de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme citées au point 2, aucun des autres moyens de la requête n'est susceptible, en l'état du dossier, de fonder l'annulation de cette décision.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

16. Aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution.* ». Aux termes de l'article L. 911-3 du code de justice administrative : « *Saisie de conclusions en ce sens, la juridiction peut assortir, dans la même décision, l'injonction prescrite en application des articles L. 911-1 et L. 911-2 d'une astreinte qu'elle prononce dans les conditions prévues au présent livre et dont elle fixe la date d'effet.* ». 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. (...)* ».

17. Il y a lieu, sur le fondement de ces dispositions, d'enjoindre au maire de Nogent-sur-Marne de délivrer, dans un délai de trois mois à compter de la notification de la présente décision, un certificat attestant de l'obtention tacite par M. A... du permis de construire qu'il avait sollicité le 8 mars 2019.

Sur les frais liés au litige :

18. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de M. A..., qui n'est pas la partie perdante à l'instance, la somme demandée par la commune de Nogent-sur-Marne.

DECIDE :

Article 1^{er} : La décision du 9 avril 2019 par laquelle le maire de la commune de Nogent-sur-Marne a notifié à M. A... la majoration du délai d'instruction de son dossier de demande de permis de construire est annulée.

Article 2 : L'arrêté du maire de la commune de Nogent-sur-Marne n° PC 094 05219N0009 du 6 juin 2019 est annulé.

Article 3 : Il est enjoint au maire de Nogent-sur-Marne de délivrer dans un délai de trois mois à compter de la notification de la présente décision, un certificat attestant de l'obtention tacite par M. A... du permis de construire qu'il avait sollicité par demande enregistrée le 8 mars 2019.

Article 3 : Les conclusions de la commune de Nogent-sur-Marne tendant au versement d'une somme au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.