

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULON**

N° 1601983

SOCIETE

M.
Rapporteur

M.
Rapporteur public

Audience du 5 février 2019
Lecture du 26 février 2019

68-03-025-03
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Toulon

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés les 27 juin 2016 et 28 septembre 2017, la société _____, représentée par l'AARPI Themis, demande au tribunal :

1°) d'annuler, d'une part, l'arrêté du 29 décembre 2015 par lequel le maire de _____ a refusé de lui délivrer un permis d'aménager en vue de la réalisation d'un lotissement de 14 lots destinés à l'habitation, sur un terrain cadastré section AB n° 284 et 285, situé chemin des Alouettes sur le territoire communal et, d'autre part, la décision implicite de rejet de son recours gracieux ;

2°) d'enjoindre au maire de _____ de statuer à nouveau sur sa demande de permis d'aménager, dans un délai de 15 jours à compter de la notification du jugement à intervenir et sous astreinte de 100 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de la commune de _____ une somme de 2 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa requête est recevable car elle a intérêt pour agir ;
- l'arrêté attaqué est insuffisamment motivé en fait, en violation des articles L. 424-3 et R. 424-5 du code de l'urbanisme ;
- au fond, l'arrêté attaqué est entaché d'une erreur d'appréciation en ce qu'il retient l'insuffisante capacité du réseau communal pour recevoir les eaux pluviales du projet ; il est

entaché d'erreur de droit en ce qu'il crée une obligation pour la pétitionnaire de justifier d'une autorisation de couplage du bassin de rétention projeté avec le bassin de rétention situé en aval relevant d'un autre lotissement ; enfin, il est entaché d'erreur d'appréciation au regard de l'article L. 111-4 du code de l'urbanisme dès lors que la commune ne peut soutenir qu'elle ignore les délais et les conditions de raccordement du projet aux réseaux publics alors qu'elle a elle-même signé un programme d'aménagement d'ensemble en ce sens ;

- les dispositions de l'article L. 424-3 du code de l'urbanisme, dans leur rédaction issue de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015, s'opposent à ce que la commune puisse demander une substitution de motifs ; en tout état de cause, le motif invoqué n'est pas fondé.

Par des mémoires en défense enregistrés les 12 janvier 2017, 23 août 2017 et 15 janvier 2018, la commune de _____ représentée par la _____ et associés, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une _____ e 2 500 euros soit mise à la charge de la société sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable car la requérante, qui n'a pas qualité pour présenter la demande de permis d'aménager, est dépourvue d'intérêt pour agir contre un refus qui ne lui fait pas grief ;

- les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés ;

- en tout état de cause, il y aurait lieu, en cas d'illégalité des motifs de l'arrêté attaqué, d'y substituer le motif tiré de l'absence de qualité de la pétitionnaire pour déposer la demande de permis d'aménager, en application des articles R. 423-1 et R. 441-1 du code de l'urbanisme.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 ;
- 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 du 5 février 2019 :

- le rapport de M. _____
- les conclusions de M. _____ rapporteur public ;
- et les observations de Me _____ pour la commune de _____

Une note en délibéré a été présentée le 14 février 2019 par Me _____ pour la commune de La Crau.

Considérant ce qui suit :

1. La société à responsabilité limitée _____ a déposé le 6 octobre 2015 une demande de permis d'aménager en vue de la réalisation d'un lotissement comprenant 14 lots à destination d'habitation, répartis en 13 lots destinés à recevoir une maison d'habitation et le 14^e destiné à recevoir 4 logements sociaux au minimum, ainsi que 48 places de stationnement, pour une surface de plancher maximale envisagée de 2 110 m², sur un terrain d'une superficie de 9 646 m², cadastré section AB n° 284 et 285, et situé chemin des Alouettes sur le territoire de la

commune de . Par un arrêté du 29 décembre 2015, le maire de a refusé de délivrer le permis d'aménager sollicité, au double motif de la non-conf projet aux dispositions alors applicables des articles R. 111-2 et L. 111-4 du code de l'urbanisme. La société demande l'annulation de l'arrêté du 29 décembre 2015 et de la décision implicite, née le 26 avril 2016, rejetant son recours gracieux.

Sur la fin de non-recevoir opposée par la commune de La Crau :

2. La commune de soutient qu'en l'absence d'accord des propriétaires du terrain d'assiette, la société n'avait pas qualité pour solliciter le permis d'aménager en litige, que cette société n'aurait donc pas pu mettre en œuvre son projet même si le permis avait été délivré et, par suite, qu'elle est dépourvue d'intérêt pour agir contre un refus qui ne lui fait pas grief. Toutefois, l'arrêté attaqué lèse nécessairement les intérêts de la société puisqu'il oppose un refus à sa demande de permis d'aménager. La circonstance que la pétitionnaire n'aurait pas eu qualité pour présenter ladite demande, à la supposer avérée, est sans incidence à cet égard. Par suite, la requérante justifie d'un intérêt pour agir contre l'arrêté attaqué. La fin de non-recevoir opposée à ce titre doit donc être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne les moyens invoqués par la requérante :

3. En premier lieu, aux termes de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable à l'espèce : « *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* ».

4. Le refus litigieux de permis d'aménager est fondé sur la capacité insuffisante du réseau public d'évacuation des eaux pluviales pour recevoir les eaux de pluie du projet de lotissement et, par suite, sur le risque de saturation voire de débordement de ce réseau, préjudiciable pour la sécurité publique au sens de l'article R. 111-2 précité. Il ressort toutefois du dossier de demande de permis d'aménager que les eaux pluviales de voirie et des lots seront d'abord collectées dans un réseau interne pour ensuite transiter par un bassin de rétention d'un volume de 989 m³ avant d'être enfin rejetées, par l'intermédiaire d'un poste de refoulement, dans le réseau pluvial communal situé sous le chemin des Alouettes. Ce dossier est assorti d'une étude hydraulique établie par un cabinet spécialisé qui précise que les eaux pluviales collectées dans le bassin de rétention du projet seront dirigées vers le réseau public amenant au bassin de rétention « RET D » relevant d'un autre lotissement situé en aval réalisé par une société tierce, selon un débit de fuite de 10 litres par secondes conçu pour être compatible avec le fonctionnement de ce bassin et ne pas le faire déborder. L'étude précise que ce système répond tant aux « demandes de la direction départementale des territoires et de la mer en matière de gestion des eaux pluviales » qu'aux « attentes de la commune concernant la surcharge actuelle de ses réseaux pluviaux à l'aval ». Il résulte de ces éléments que le bassin de rétention projeté est spécifiquement conçu pour s'adapter au réseau collectif dans lequel les eaux de pluie seront déversées. Si l'arrêté attaqué indique que ce réseau serait d'une capacité insuffisante pour recevoir les eaux pluviales

du projet, une telle insuffisance ne ressort pas des pièces du dossier. La commune de se borne à invoquer des dysfonctionnements apparus en 2014 au niveau des « deux bassins de rétention à l'Ouest du lot C5 et à proximité du lot C52 », des inondations sur « les parcelles des lots C53 à C60 » et une saturation des « bassins de rétention E et F », mais ces bassins et parcelles relèvent d'un autre lotissement réalisé par un autre aménageur, et elle ne fournit pas les éléments permettant d'apprécier le lien entre ces prétendus dysfonctionnements et le projet. Ces explications ne sont donc pas de nature à établir l'insuffisance des mesures prises par la pétitionnaire dans son propre dossier ni l'insuffisance du réseau pour recevoir les eaux pluviales du projet. En outre, le réseau pluvial sur le secteur en cause a été conçu selon un programme d'aménagement d'ensemble approuvé par délibération du conseil municipal du 31 mai 2011 qui vise à répondre aux besoins des lotissements à créer, lesquels incluent notamment le projet, et il n'est pas contesté que le réseau a effectivement été réalisé conformément à ce programme. Par ailleurs, l'arrêté attaqué ne peut utilement se fonder sur la circonstance que « la pétitionnaire ne produit aucune autorisation de couplage avec le bassin de rétention situé en aval appartenant à l'ASL du lotissement "Le Patrimoine - secteur C (Les jardins de Caudalie)" », dès lors qu'il résulte de l'étude hydraulique précitée que le bassin de rétention prévu par le projet se déversera « vers le réseau amenant au bassin RET D du programme OGIC » et non pas directement dans ce bassin. Il n'est pas démontré, dans ces conditions, en quoi une « autorisation de couplage » serait nécessaire. Enfin, la commune ne peut davantage se prévaloir du projet de plan de prévention des risques d'inondation relatif au cours d'eau du Gapeau et à ses affluents, rendu immédiatement opposable par arrêté préfectoral du 30 mai 2016, dès lors que cette mise en application anticipée est postérieure à l'arrêté attaqué et qu'en tout état de cause, ce document ne fait pas état d'une insuffisance de la capacité du réseau pluvial sur le secteur considéré. Ainsi, en l'état du dossier, l'insuffisance de capacité de ce réseau pour recevoir les eaux pluviales du projet n'est pas établie. Dans ces conditions, le maire de a commis une erreur d'appréciation au regard de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme en refusant le permis d'aménager pour ce motif.

5. En second lieu, aux termes de l'article L. 111-4 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable à l'espèce : « *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 (...)* ».

6. En l'espèce, l'insuffisance de capacité du réseau public d'évacuation des eaux pluviales pour desservir le projet de lotissement n'est pas établie, ainsi qu'il a été dit ci-dessus. En tout état de cause, il résulte des dispositions précitées, qui énumèrent les réseaux publics auxquelles elles sont applicables, que le réseau public d'évacuation des eaux pluviales n'entre pas dans le champ d'application de l'article L. 111-4 du code de l'urbanisme. Par suite, le maire de ne pouvait se fonder sur ces dispositions pour refuser de délivrer le permis d'aménager. Ce second motif est donc également illégal.

7. 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* ». Aucun autre moyen de la requête n'est susceptible, en l'état du dossier, de fonder l'annulation de l'arrêté attaqué.

En ce qui concerne la demande de substitution de motifs :

8. L'administration peut, en première instance comme en appel, faire valoir devant le juge de l'excès de pouvoir que la décision dont l'annulation est demandée est légalement justifiée par un motif, de droit ou de fait, autre que celui initialement indiqué, mais également fondé sur la situation existant à la date de cette décision. Il appartient alors au juge, après avoir mis à même l'auteur du recours de présenter ses observations sur la substitution ainsi sollicitée, de rechercher si un tel motif est de nature à fonder légalement la décision, puis d'apprécier s'il résulte de l'instruction que l'administration aurait pris la même décision si elle s'était fondée initialement sur ce motif. Dans l'affirmative, il peut procéder à la substitution demandée, sous réserve toutefois qu'elle ne prive pas le requérant d'une garantie procédurale liée au motif substitué.

9. Aux termes de l'article L. 424-3 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable à l'espèce, issue de l'article 108 de la loi du 6 août 2015 visée ci-dessus : « *Lorsque la décision rejette la demande (...), elle doit être motivée. / Cette motivation doit indiquer l'intégralité des motifs justifiant la décision de rejet (...), notamment l'ensemble des absences de conformité des travaux aux dispositions législatives et réglementaires mentionnées à l'article L. 421-6 (...)* ».

10. Les dispositions précitées ne s'opposent pas à ce que l'autorité administrative ayant refusé de délivrer un permis d'aménager présente en cours d'instance une demande de substitution de motifs. Par suite, la commune de _____ peut utilement formuler une telle demande en l'espèce.

11. Aux termes de l'article R. 423-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable à l'espèce : « *Les demandes de permis (...) d'aménager (...) sont adressées (...) ou déposées (...): / a) Soit par le ou les propriétaires du ou des terrains, leur mandataire ou par une ou plusieurs personnes attestant être autorisées par eux à exécuter les travaux ; / b) Soit, en cas d'indivision, par un ou plusieurs co-indivisaires ou leur mandataire (...)* ». Aux termes de l'article R. 441-1 du même code : « *La demande de permis d'aménager (...) comporte également l'attestation du ou des demandeurs qu'ils remplissent les conditions définies à l'article R. 423-1 pour déposer une demande de permis* ».

12. Il résulte de ces dispositions que les demandes de permis d'aménager doivent seulement comporter l'attestation du pétitionnaire qu'il remplit les conditions définies à l'article R. 423-1 cité ci-dessus. Les autorisations d'utilisation du sol, qui ont pour seul objet de s'assurer de la conformité des travaux qu'elles autorisent avec la législation et la réglementation d'urbanisme, étant accordées sous réserve du droit des tiers, il n'appartient pas à l'autorité compétente de vérifier, dans le cadre de l'instruction d'une demande de permis, la validité de l'attestation établie par le demandeur. Ainsi, sous réserve de la fraude, le pétitionnaire qui fournit l'attestation prévue à l'article R. 423-1 du code doit être regardé comme ayant qualité pour présenter sa demande. Toutefois, lorsque l'autorité saisie d'une telle demande de permis d'aménager vient à disposer au moment où elle statue, sans avoir à procéder à une mesure d'instruction lui permettant de les recueillir, d'informations de nature à établir son caractère frauduleux ou faisant apparaître, sans que cela puisse donner lieu à une contestation sérieuse, que le pétitionnaire ne dispose, contrairement à ce qu'implique l'article R. 423-1 du code de l'urbanisme, d'aucun droit à la déposer, il lui revient de refuser la demande de permis pour ce motif.

13. En l'espèce, la commune de _____ invoque une lettre du 13 juillet 2017 par laquelle un tiers se présentant comme membre de l'indivision propriétaire du terrain d'assiette du projet l'a informée de ce que la société _____ ne disposait plus, à la date à laquelle elle a déposé la demande de permis d'aménager en litige, d'aucune qualité pour présenter cette demande, faute de régularisation dans le délai imparti du compromis de vente conclu en décembre 2009. Toutefois, le maire de _____ ne disposait pas de cette lettre au moment où il a statué sur la demande le 29 décembre 2015, date de l'arrêté attaqué, alors que la société _____ avait fourni l'attestation prévue par les dispositions précitées. Dans ces conditions, la commune ne peut utilement se prévaloir de cette lettre pour soutenir qu'il lui appartenait de refuser le permis d'aménager au motif d'une fraude commise par la pétitionnaire quant à sa qualité pour solliciter cette autorisation. Il s'ensuit que la demande de substitution de motifs doit être écartée.

14. Il résulte de tout ce qui précède que l'arrêté attaqué et la décision implicite de rejet du recours gracieux formé par la requérante contre cet arrêté doivent être annulés.

Sur les conclusions à fin d'injonction et d'astreinte :

15. Dans les circonstances de l'espèce, l'annulation prononcée par le présent jugement implique nécessairement mais seulement que le maire de _____ procède au réexamen de la demande de permis d'aménager présentée par la société _____. En conséquence, il y a lieu d'enjoindre au maire de _____ de procéder à ce réexamen dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement, sans qu'il soit besoin d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les frais liés au litige :

16. 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 _____ qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la commune de _____ demande sur ce fondement. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de cette dernière une somme de 1 500 euros à verser à la société _____ au titre de ces dispositions.

DECIDE

Article 1^{er} : L'arrêté du 29 décembre 2015 par lequel le maire de _____ a refusé de délivrer un permis d'aménager à la société _____ ainsi que la décision implicite de rejet du recours gracieux formé par cette société, sont annulés.

Article 2 : Il est enjoint au maire de _____ de procéder à une nouvelle instruction de la demande de permis d'aménager présentée par la société _____ dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : La commune de _____ versera à la société _____ une somme de 1 500 euros (mille cinq cents euros) sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : Les conclusions présentées par la commune de _____ sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à la société _____ et à la commune de _____

Délibéré après l'audience du 5 février 2019, à laquelle siégeaient :

M. _____, président,
M. _____, premier conseiller,
M. _____, premier conseiller.

Lu en audience publique le 26 février 2019.

Le rapporteur,

Signé :

Le président,

Signé :

La greffière,

Signé :

La République mande et ordonne au préfet du Var en ce qui le concerne et 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.

Pour expédition conforme,
Pour le greffier en chef,
Et par délégation,
La greffière.