

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE DIJON**

N^{os} 1902339 – 1903056

REPUBLIQUE FRANÇAISE

M. .

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme
Rapporteure

Le Tribunal administratif de Dijon

Mme
Rapporteure publique

(1^{ère} chambre)

Audience du 4 mars 2021
Décision du 23 mars 2021

68-04-045
C

Vu les procédures suivantes :

I. Par une requête et un mémoire enregistrés les 13 août et 29 octobre 2019 sous le n° 1902339, M. . , représenté par la AARPI Themis, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 12 juin 2019 par lequel le maire de s'est opposé à la déclaration préalable de travaux pour la reconstruction à l'identique d'un garage existant ;

2°) d'annuler la décision du 15 juillet 2019 par laquelle le maire de l'a mis en demeure de procéder au démontage de son garage avant le 24 août 2019 ;

3°) d'enjoindre à la commune de de lui délivrer un certificat attestant de l'existence d'une décision tacite de non-opposition à déclaration préalable née le 29 mai 2019, dans un délai de quinze jours à compter de la notification du jugement à intervenir et sous astreinte de 100 euros par jour de retard ;

4°) de mettre à la charge de la commune de le versement de la somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- l'arrêté attaqué procède au retrait de la décision tacite de non-opposition à déclaration préalable intervenue le 29 mai 2019 ;

- cet arrêté n'a pas été précédé d'une procédure contradictoire, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration ;

- le maire a commis une erreur de droit, dès lors que la reconstruction à l'identique d'un bâtiment démoli est autorisée par les dispositions de l'article L. 111-15 du code de l'urbanisme et que ni le plan local d'urbanisme ni le plan de prévention des risques d'inondation applicable à ne prévoient expressément l'interdiction d'une telle reconstruction ;

- la mise en demeure du 15 juillet 2019 est illégale du fait de l'annulation du retrait de la décision de non-opposition à déclaration préalable.

Par des mémoires en défense enregistrés les 17 octobre 2019 et 10 janvier 2020, la commune de représentée par la , conclut, dans le dernier état de ses écritures, au non-lieu à statuer sur les conclusions principales de la requête et au rejet des conclusions accessoires présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que, par un arrêté du 29 août 2019, son maire a procédé au retrait de la décision tacite de non-opposition à déclaration préalable du 29 mai 2019 et que cet arrêté emporte nécessairement le retrait de la décision litigieuse du 12 juin 2019.

Par une ordonnance du 26 août 2020, la clôture de l'instruction a été fixée au 25 septembre 2020.

II. Par une requête enregistrée le 29 octobre 2019 sous le n^o 1903056, M. , représenté par la AARPI Themis, demande au tribunal :

1^o) d'annuler l'arrêté du 29 août 2019 par lequel le maire de d'une part, a retiré la décision tacite de non-opposition à sa déclaration préalable de travaux, portant sur la reconstruction à l'identique d'un garage et, d'autre part, a fait opposition à cette déclaration ;

2^o) d'enjoindre à la commune de de lui délivrer un certificat attestant de l'existence d'une décision tacite de non-opposition à déclaration préalable née le 29 mai 2019, dans un délai de quinze jours à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 100 euros par jour de retard ;

3^o) de mettre à la charge de la commune de le versement de la somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- l'arrêté attaqué doit être regardé comme une décision confirmative de celui du 12 juin 2019 procédant au retrait de la décision tacite de non-opposition ;

- cet arrêté est insuffisamment motivé ;

- il n'a pas été précédé d'une procédure contradictoire, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration ;

- il méconnaît les dispositions de l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme, dès lors qu'il lui a été notifié plus de trois mois après la naissance de la décision tacite de non-opposition à déclaration préalable de travaux ;

- le maire a commis une erreur de droit dès lors que la reconstruction à l'identique d'un bâtiment démoli est autorisée par les dispositions de l'article L. 111-15 du code de l'urbanisme et que ni le plan local d'urbanisme, ni davantage le plan de prévention des risques naturels d'inondations applicable à ne prévoient expressément l'interdiction d'une telle reconstruction ;

Par un mémoire en défense enregistré le 10 janvier 2020, la commune de représentée par la conclut au rejet de la requête.

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

Par une ordonnance du 26 août 2020, la clôture de l'instruction a été fixée au 25 septembre 2020.

Vu les autres pièces des dossiers.

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 Mme conseillère,
- les conclusions de Mme rapporteur publique,
- et les observations de Me représentant la commune de

Considérant ce qui suit :

1. M. propriétaire à (Yonne) d'une parcelle située route de Paris et cadastrée AC 58, a déposé le 18 janvier 2019 une déclaration préalable de travaux portant sur la reconstruction à l'identique d'un garage existant. Par un arrêté du 12 juin 2019, le maire de s'est opposé à cette déclaration au motif que le terrain se situe en zone naturelle indicée « i » (inondation) du plan local d'urbanisme et en zone rouge du plan de prévention des risques d'inondation applicable sur le territoire communal. Il a ensuite mis M. en demeure, par lettre du 15 juillet 2019, de procéder au démontage de son garage avant le 24 août 2019. Par la requête n^o 1902339, M. demande l'annulation de ces deux décisions. Dans le cours de cette instance, le 29 août 2019, le maire de concédant l'existence d'une décision tacite de non-opposition à la déclaration de travaux en cause, a pris un second arrêté portant, d'une part, retrait de cette décision tacite et, d'autre part, à nouveau, opposition à la déclaration. La requête n^o 1903056 visée ci-dessus est dirigée contre ce second arrêté.

Sur la jonction :

2. En raison des liens que présentent entre elles les requêtes n^{os} 1902339 et 1903056, introduites par le même requérant et qui ont fait l'objet d'une instruction commune, il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la légalité de l'arrêté du 29 août 2019 :

3. D'une part, aux termes de l'article R. 423-1 du code de l'urbanisme : « (...) les déclarations préalables sont adressées par pli recommandé avec demande d'avis de réception ou déposées à la mairie de la commune dans laquelle les travaux sont envisagés (...) ». L'article R. 423-19 de ce code prévoit que : « Le délai d'instruction court à compter de la réception en mairie d'un dossier complet ». L'article R. 423-23 de ce code fixe à un mois le délai d'instruction de droit commun pour les déclarations préalables. L'article R. 424-1 prévoit que, à défaut de décision expresse dans le délai d'instruction, le silence gardé par l'autorité compétente vaut décision de non-opposition à déclaration préalable. D'autre part, aux termes de l'article R. 423-38 du même code : « Lorsque le dossier ne comprend pas les pièces exigées en application du présent livre, l'autorité compétente, dans le délai d'un mois à compter de la réception ou du dépôt du dossier à la mairie, adresse au demandeur ou à l'auteur de la déclaration une lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou, dans le cas prévu par l'article R. 423-48, un échange électronique, indiquant, de façon exhaustive, les pièces manquantes. » Aux termes de l'article R. 423-39 du même code : « L'envoi prévu à l'article R. 423-38 précise : a) Que les pièces manquantes doivent être adressées à la mairie dans le délai de trois mois à compter de sa réception ; b) Qu'à défaut de production de l'ensemble des pièces manquantes dans ce délai, la demande fera l'objet d'une décision tacite de rejet en cas de demande de permis ou d'une décision tacite d'opposition en cas de déclaration ; c) Que le délai d'instruction commencera à courir à compter de la réception des pièces manquantes par la mairie ».

4. Il ressort des pièces du dossier que M. [redacted] a déposé en mairie de [redacted] un dossier de déclaration préalable pour la reconstruction à l'identique d'un garage sur la parcelle cadastrée AC 58. Par un courrier du 12 février 2019, le service instructeur lui a adressé une demande de pièces complémentaires et l'a informé qu'à défaut de réception des pièces demandées dans un délai de trois mois, la déclaration ferait l'objet d'une décision d'opposition tacite. La commune de [redacted] ayant accusé réception des pièces exigées le 29 avril 2019, elle disposait d'un délai d'un mois, à compter de cette date, pour instruire la déclaration préalable en application des dispositions précitées. A défaut de notification d'une décision expresse dans ce délai, une décision tacite de non-opposition à la déclaration préalable est née le 29 mai 2019. Il en résulte que l'arrêté du 12 juin 2019 par lequel le maire de [redacted] s'est opposé à la déclaration préalable de M. [redacted] opère en réalité le retrait cette décision. Ainsi, eu égard à son objet et à ses effets, l'arrêté du 29 août 2019, par lequel le maire de [redacted] a retiré, cette fois expressément, l'autorisation d'urbanisme obtenue tacitement et renouvelé son opposition à la déclaration préalable, doit être regardé comme ayant implicitement mais nécessairement retiré l'arrêté du 12 juin 2019.

5. Aux termes de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration : « 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 (...) ». Aux termes de l'article L. 122-5 du même code : « La motivation exigée par le présent chapitre doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision. ». La décision portant retrait d'une

déclaration préalable de travaux est au nombre de celles qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration.

6. En l'espèce, l'arrêté attaqué, s'il vise le code de l'urbanisme, ne fait aucune mention des dispositions dont il est fait application et des considérations de fait qui en constituent le fondement. Dans ces conditions, le moyen tiré de défaut de motivation doit être accueilli.

7. 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 (...)* ». En vertu de ces dispositions, l'autorité compétente ne peut rapporter une décision de non-opposition à une déclaration préalable que si la décision de retrait est notifiée au bénéficiaire de la décision de non-opposition avant l'expiration du délai de trois mois suivant la date à laquelle cette décision est intervenue.

8. Il ressort des pièces du dossier que l'arrêté du 29 août 2019 n'a été notifié à M. que le 31 août 2019 par lettre recommandée avec accusé de réception, soit après l'expiration du délai de trois mois fixé par les dispositions précitées de l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de cette disposition doit être accueilli.

9. Pour l'application des dispositions de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun autre moyen de la requête n° 1903056 n'apparaît susceptible, en l'état du dossier, de fonder l'annulation de l'arrêté en litige.

En ce qui concerne la légalité de l'arrêté du 12 juin 2019 :

S'agissant de l'exception de non-lieu :

10. Le juge de l'excès de pouvoir ne peut, en principe, déduire d'une décision juridictionnelle rendue par lui-même ou par une autre juridiction qu'il n'y a plus lieu de statuer sur des conclusions à fin d'annulation dont il est saisi, tant que cette décision n'est pas devenue irrévocable. Il en va toutefois différemment lorsque, faisant usage de la faculté dont il dispose dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, il joint les requêtes pour statuer par une même décision, en tirant les conséquences nécessaires de ses propres énonciations. A ce titre, lorsque le juge est parallèlement saisi de conclusions tendant, d'une part, à l'annulation d'une décision et, d'autre part, à celle de son retrait et qu'il statue par une même décision, il lui appartient de se prononcer sur les conclusions dirigées contre le retrait puis, sauf si, par l'effet de l'annulation qu'il prononce, la décision retirée est rétablie dans l'ordonnement juridique, de constater qu'il n'y a plus lieu pour lui de statuer sur les conclusions dirigées contre cette dernière.

11. Il résulte de ce qui a été dit aux points 3 à 8 du présent jugement que l'annulation de l'arrêté du 29 août 2019 valant retrait implicite de l'arrêté du 12 juin 2019 a pour effet de rétablir cet arrêté dans l'ordonnement juridique. Par suite, les conclusions à fin d'annulation dirigées contre l'arrêté du 12 juin 2019 ont conservé leur objet et l'exception de non-lieu opposée en défense ne peut qu'être écartée.

S'agissant du moyen tiré de l'irrégularité de la procédure :

12. Aux termes de l'article L. 121-1 du même code : « *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. 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. / L'administration n'est pas tenue de satisfaire les demandes d'audition abusives, notamment par leur nombre ou leur caractère répétitif ou systématique* ».

13. Il résulte des dispositions précitées de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration que la décision portant retrait d'une décision de non-opposition à déclaration préalable est au nombre de celles qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2 du code précité. Elle doit, par suite, être précédée d'une procédure contradictoire, permettant au titulaire de l'autorisation d'être informé de la mesure qu'il est envisagé de prendre, ainsi que des motifs sur lesquels elle se fonde, et de bénéficier d'un délai suffisant pour présenter ses observations. Le respect de la procédure ainsi prévue par les dispositions de l'article L. 122-1 précité constitue une garantie pour le titulaire de la décision que l'autorité administrative entend rapporter.

14. Ainsi qu'il a été dit au point 4, M. [redacted] était titulaire d'une décision de non-opposition à déclaration préalable intervenue tacitement le 29 mai 2019 et l'arrêté du 12 juin 2019 par lequel le maire de [redacted] s'est opposé à cette déclaration doit être regardé comme ayant procédé à son retrait. Or, il est constant que cette décision de retrait n'a été précédée d'aucune procédure contradictoire, ce qui a privé M. [redacted] d'une garantie. Par suite, le moyen tiré du vice de procédure doit être accueilli.

15. Pour l'application des dispositions de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun autre moyen de la requête n° 1902339, en tant qu'elle est dirigée contre l'arrêté du maire de [redacted] du 12 juin 2019, n'apparaît susceptible, en l'état du dossier, de fonder l'annulation de l'arrêté en litige.

En ce qui concerne la légalité de la décision du 15 juillet 2015 :

16. Il résulte de ce qui a été exposé aux points précédents qu'à la date du 15 juillet 2019, M. [redacted] était titulaire d'une décision de non-opposition à déclaration préalable obtenue tacitement le 29 mai 2019. Le requérant est donc fondé à soutenir que la mise en demeure de procéder au démontage de son garage, qui n'est pas fondée sur le défaut de conformité de cette construction à l'autorisation d'urbanisme ainsi délivrée mais sur l'absence d'une telle autorisation, est entachée, à tout le moins pour cette raison, d'illégalité.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

17. Aux termes des dispositions de l'article R. 424-13 du code de l'urbanisme : « *En cas (...) 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. Dès lors qu'il prononce l'annulation des arrêtés des 12 juin et 29 août 2019 opérant, implicitement pour le premier, expressément pour le second, le retrait de la décision tacite de non-opposition à déclaration préalable dont M. _____ était bénéficiaire, le présent jugement a pour effet de faire revivre cette décision tacite. Il y a lieu, par suite d'enjoindre au maire de _____ de délivrer à M. _____ le certificat prévu par les dispositions précitées de l'article R. 424-13 du code de l'urbanisme dans un délai d'un mois à compter de la notification du présent jugement.

Sur les frais liés au litige :

19. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de _____ la somme que demande M. _____ au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Les arrêtés du 12 juin 2019 et du 29 août 2019 par lesquels le maire de _____ a retiré la décision tacite de non-opposition à déclaration préalable dont est titulaire M. _____ et fait opposition à cette déclaration sont annulés.

Article 2 : La décision du 15 juillet 2019 par laquelle le maire de _____ a mis en demeure M. _____ de procéder au démontage de son garage avant le 24 août 2019 est annulée.

Article 3 : Il est enjoint au maire de _____ de délivrer à M. _____ dans un délai d'un mois à compter de la notification du présent jugement, le certificat, prévu par l'article R. 424-13 du code de l'urbanisme, constatant la non-opposition tacite à sa déclaration préalable, intervenue le 29 mai 2019.

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

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

Délibéré après l'audience du 4 mars 2021, à laquelle siégeaient :

M. _____ président,
Mme _____ première conseillère,
Mme _____ conseillère.

