

TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE GRENOBLE

N°1903148

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. [REDACTED]

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Emilie Barriol
Rapporteur

Le tribunal administratif de Grenoble

M. Mathieu Heintz
Rapporteur public

(5^{ème} chambre)

Audience du 23 février 2021
Décision du 9 mars 2021

68-03
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés le 9 mai 2019, le 18 décembre 2019 et le 18 décembre 2020, [REDACTED] représenté par Me Lacroix, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 15 janvier 2019 par lequel le maire de la commune de Grane a opposé un refus à sa demande de permis de construire pour l'extension d'une maison d'habitation, ensemble la décision de rejet de son recours gracieux du 18 avril 2019 ;

2°) d'enjoindre à la commune de Grane de délivrer ledit permis de construire dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Grane une somme de 3 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- l'arrêté est entaché d'incompétence ;
- le motif selon lequel le projet porterait sur une nouvelle construction est entaché d'une erreur de droit et d'une erreur manifeste d'appréciation dès lors qu'il s'agit d'une extension ; l'extension projetée ne dépasse pas 100% de la surface de plancher existante et la totalité de la construction ne dépasse pas 300 m² de surface de plancher conformément aux dispositions du g) de l'article N2 du règlement du plan local d'urbanisme ;
- le motif selon lequel le projet serait contraire à la loi ALUR, alors même que la zone N du règlement n'est pas contraire à la loi, est constitutif d'une erreur de droit ;

- il ne peut être procédé à la substitution de motif sollicitée dès lors qu'elle reprend, d'une part, les motifs de la décision et, d'autre part, la surface de la maison existante est parfaitement justifiée.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 9 décembre 2019 et le 10 décembre 2020, la commune de Grane, représentée par Me Lamamra, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge du requérant la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- aucun des moyens soulevés n'est fondé ;
- les motifs tirés de la méconnaissance de l'article N2 du règlement dont l'application doit elle-même être écartée car il méconnaît l'article L. 151-12 du code de l'urbanisme et l'absence de justification de la surface du bâtiment existant au jour de l'approbation du plan local d'urbanisme le 28 novembre 2007 peuvent être substitués aux motifs initiaux de l'arrêté.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;
- la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové ;
- la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt ;
- la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques ;
- la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté ;
- 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 Barriol ;
- les conclusions de M. Heintz ;
- et les observations de [REDACTED] et de Me Lamamra, représentant la commune de Grane.

Considérant ce qui suit :

1. Le 5 octobre 2018, [REDACTED] a déposé une demande de permis de construire pour l'extension d'une maison d'habitation pour une surface de plancher créée de 147,57 m² implantée sur les parcelles cadastrées section ZO n° 160 et 162 situées en zone N du plan local d'urbanisme. Par un arrêté du 15 janvier 2019, le maire de Grane a opposé un refus à cette

demande. [REDACTED] demande l'annulation de cet arrêté et de la décision de rejet de son recours gracieux.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Aux termes de l'article L. 151-12 du code de l'urbanisme issu des trois modifications successives des dispositions du 14° de l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme, créées par l'article 19 de la loi du 12 juillet 2010 : « *Dans les zones agricoles, naturelles ou forestières et en dehors des secteurs mentionnés à l'article L. 151-13, les bâtiments d'habitation existants peuvent faire l'objet d'extensions ou d'annexes, dès lors que ces extensions ou annexes ne compromettent pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site. Le règlement précise la zone d'implantation et les conditions de hauteur, d'emprise et de densité de ces extensions ou annexes permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone. Les dispositions du règlement prévues au présent article sont soumises à l'avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime* ». L'article 19 de la loi du 12 juillet 2010 visée ci-dessus, qui a créé, dans le code de l'urbanisme, l'article L. 123-1-5 et notamment son 14° fixant le contenu du règlement du plan local d'urbanisme dans les zones naturelles, agricoles ou forestières, prévoit, en son point V, dans sa rédaction issue de la loi susvisée du 27 janvier 2017, que si ces dispositions sont entrées en vigueur six mois après la publication de la loi du 12 juillet 2010, « *Les plans locaux d'urbanisme approuvés avant [cette] date (...) demeurent applicables. Ils intègrent les dispositions de la présente loi lors de leur prochaine révision (...)* ». Si ces dispositions de l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme ont été modifiées par le I de l'article 157 de la loi du 24 mars 2014, puis par l'article 25 de la loi du 13 octobre 2014, et enfin par l'article 80 de la loi du 6 août 2015, aucune de ces lois ne prévoit que les dispositions du 14° de l'article L. 123-1-5, devenu, ainsi qu'il vient d'être dit, l'article L. 151-12 du code de l'urbanisme par ordonnance du 23 septembre 2015 mentionnée plus haut, seraient d'application immédiate.

3. En l'espèce, la mise en œuvre de ces dispositions impliquait nécessairement que le plan local d'urbanisme de la commune, approuvé par délibération du 28 novembre 2007 et modifié le 14 décembre 2015, fasse l'objet d'une révision afin d'y intégrer les conditions émises par le législateur pour déroger aux dispositions de son document d'urbanisme relatives à l'extension de bâtiments existants en zone naturelle. En l'absence d'une telle révision, comme c'est le cas en l'espèce, ces dispositions étaient inopposables au plan local d'urbanisme de la commune de Grane. Par suite, les dispositions de l'article L. 151-12 du code de l'urbanisme ne sont donc pas applicables au projet, de sorte que le maire ne pouvait opposer à [REDACTED] l'illégalité de l'article N2 du règlement de son plan d'urbanisme compte tenu de l'article L. 151-12 du code de l'urbanisme pour refuser son projet tout comme la circonstance que le règlement de la zone N du plan local d'urbanisme n'avait pas été soumis à l'avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) prévu par l'article L. 151-12 du même code.

4. L'article N2 du règlement de la commune de Grane du 28 novembre 2007 prévoit que dans l'ensemble de la zone N, sont admises : « *g) En dehors de secteurs à risques de mouvement de terrain, l'extension des constructions à usage d'habitation existantes à condition que l'extension présente des façades d'aspect similaire à la construction d'origine. Cette extension ne peut dépasser 100% de la SHON du bâtiment d'origine à la date d'approbation du plan local d'urbanisme, ni aboutir à une construction supérieure à 300 m² de SHON au total après travaux* ».

5. Il ressort de la rubrique 4.4 du document CERFA que le projet litigieux consiste en des travaux sur une construction existante de 151,60 m² dont la surface sera portée à 299,17 m². La notice descriptive (PCMI4) indique que les façades projetées reprennent l'identité propre de la maison existante avec des volumes restant au niveau rez-de-chaussée, sans surélévation, avec un aspect similaire à la construction d'origine. Il ressort ainsi tant du plan de masse que de cette notice que le projet consiste en une extension. Contrairement à ce que soutient la commune, le règlement n'autorise pas uniquement dans la zone naturelle les extensions limitées. Ainsi, le motif selon lequel le projet porterait sur une nouvelle construction est erroné et il respecte les dispositions de l'article N2 g). Dans ces conditions, le maire de Grane ne pouvait opposer ce second motif de refus à la demande de permis de construire de [REDACTED]

6. 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.

7. Pour établir que l'arrêté attaqué était légal, la commune de Grane soutient, d'une part, que le projet ne constitue pas une extension et contrevient à l'article N2 du règlement qui méconnaît l'article L. 151-12 du code de l'urbanisme et d'autre part que le dossier ne serait pas complet car le pétitionnaire ne justifierait pas, dans sa demande de permis de construire de la superficie du bâtiment initial existant au jour de l'approbation du plan local d'urbanisme le 28 novembre 2007.

8. Pour les mêmes motifs que ceux invoqués aux points 3 et 5 du présent jugement, la commune de Grane n'est pas fondée à soutenir que le projet serait une construction nouvelle et que l'article N2 du règlement méconnaîtrait l'article L. 151-12 du code de l'urbanisme qui sont les deux motifs de son refus. Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier que le pétitionnaire a déclaré que la maison existante a une surface de plancher de 151 m² et aucune pièce du dossier n'établit que cette surface serait erronée alors au demeurant que le pétitionnaire produit le permis de construire délivré le 12 mars 2004 autorisant l'aménagement d'un logement dans le bâtiment existant pour une surface hors œuvre nette de 156 m².

9. Il en résulte qu'il ne peut être procédé aux substitutions de motifs demandées. Il s'ensuit que [REDACTED] est fondé à solliciter l'annulation de l'arrêté du 15 janvier 2019 ainsi que, par voie de conséquence, celle de la décision de rejet de son recours gracieux.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

10. 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 (...) ».

11. Lorsque le juge annule un refus d'autorisation après avoir censuré l'ensemble des motifs que l'autorité compétente a énoncés dans sa décision conformément aux prescriptions de l'article L. 424-3 du code de l'urbanisme ainsi que, le cas échéant, les motifs qu'elle a pu invoquer en cours d'instance, il doit, s'il est saisi de conclusions à fin d'injonction, ordonner à l'autorité compétente de délivrer l'autorisation ou de prendre une décision de non-opposition. Il n'en va autrement que s'il résulte de l'instruction soit que les dispositions en vigueur à la date de la décision annulée, qui eu égard aux dispositions de l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme demeurent applicables à la demande, interdisent de l'accueillir pour un motif que l'administration n'a pas relevé, ou que, par suite d'un changement de circonstances, la situation de fait existant à la date du jugement y fait obstacle.

12. En l'espèce, le présent jugement censure les deux motifs opposés par le maire de la commune de Grane à la demande de permis de construire de [REDACTED]. Il ne résulte pas de l'instruction qu'un motif que l'administration n'aurait pas relevé ou qu'un changement de circonstances de faits s'opposerait à ce que le maire de Grane délivre le permis de construire sollicité le 5 octobre 2018 par [REDACTED]. Par suite, il y a lieu de lui enjoindre d'y procéder dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Sur les frais d'instance :

13. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de [REDACTED] qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, une somme quelconque au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche de faire application de ces dispositions et, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Grane une somme de 1 500 euros au même titre.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'arrêté du 15 janvier 2019 est annulé ainsi que la décision de rejet du recours gracieux de [REDACTED].

Article 2 : Il est enjoint au maire de Grane de délivrer le permis de construire sollicité par M. Barthélémy dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : La commune de Grane versera à [REDACTED] la somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié conformément aux dispositions de l'article R. 751-3 du code de justice administrative et de l'article 6 du décret n° 2020-1406 du 18 novembre 2020.

Délibéré après l'audience du 23 février 2021, à laquelle siégeaient :
M. Sogno, président,
Mme Barriol, premier conseiller,
Mme André, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 9 mars 2021.

Le rapporteur,

Le président,

E. Barriol

C. Sogno

Le greffier,

P. Muller

La République mande et ordonne au préfet de la Drôme 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.