

REPUBLIQUE FRANCAISE  
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Tribunal Administratif de Nice  
N° 2401582  
Inédit au recueil Lebon

Lecture du jeudi 25 avril 2024

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés au greffe les 23 mars 2024 et 23 avril 2024, M. B A C, représenté par Me Roca, demande au juge des référés du tribunal administratif de Nice, saisi sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

- de suspendre les effets du rejet tacite de la commune de Contes en date du 30 décembre 2023 ;
- de suspendre les effets du refus du permis de construire du maire de Contes du 28 août 2023 ;
- d'enjoindre à la commune de Contes de lui délivrer un permis de construire tacite, sous astreinte journalière ;
- de mettre à la charge de la commune de Contes la somme de 4 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- les décisions en litige préjudicient de manière grave et immédiate à sa situation dramatique qui est directement liée au refus de régulariser un permis de construire ; il ne peut pas vendre sa maison et en atteste ; son état de santé et celle de son épouse, qui sont tous les deux handicapés, se sont dégradés ; ils connaissent des difficultés financières très importantes et sont en instance de divorce ;
- des moyens sont de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision en litige :
  - \* la demande permis de construire a fait l'objet d'un accord tacite en application de l'article R. 424-1 du code de l'urbanisme ; les dispositions de l'article L. 431-4 du code l'urbanisme ont, en effet, été méconnues : deux pièces complémentaires lui ont été demandées ; or, il est constant que le projet de régularisation n'était pas soumis à autorisation de défrichement, ce qui a été confirmé par l'administration alors que la demande de la commune relevait d'une législation indépendante du code de l'urbanisme ; est également illégale la demande de produire la situation exacte située en zone UD des parcelles sur laquelle repose la maison qui ne porte pas sur l'une des pièces énumérées par le code de l'urbanisme, ce que la commune a reconnu dans ses écritures ;
  - \* les dispositions de l'article R. 423-38 du code de l'urbanisme ont été méconnues : les pièces complémentaires ont été demandées au-delà du délai d'un mois prescrit ; la demande permis de construire a ainsi fait l'objet d'un accord tacite dès le 11 juillet 2023, en application de l'article R. 424-1 du code de l'urbanisme ;
  - \* les dispositions de l'article L. 424-3 du code de l'urbanisme ont été méconnues : par les décisions en litige, le maire de Contes a opposé de nouveaux motifs, différents de ceux motivant le précédent refus de permis de construire du 12 octobre 2022 ;
  - \* les dispositions de l'article L. 122-1 du code des relations entre le public et l'administration : le maire a retiré une décision individuelle créatrice de droit, sans mettre en œuvre une procédure contradictoire ;
  - \* si la commune a entendu fonder son refus sur l'article UD7 du plan local d'urbanisme de la commune, la construction en litige est inférieure à la surface d'emprise au sol maximale fixée par cet article ; dans son

mémoire en défense, la commune présente, pour la première fois, une nouvelle motivation portant sur la hauteur de la construction ;

\* la motivation de la décision du 28 août 2023 est lacunaire, sans indication de l'article du PLU qui aurait été méconnu ; le pétitionnaire n'a pu connaître les motifs exacts du refus de permis ;

- la mesure d'injonction doit porter sur la délivrance de l'autorisation sollicitée.

Par un mémoire en défense, enregistré le 22 avril 2024, la commune de Contes, représentée par Me Boulard, conclut au rejet de la requête et demande, en outre, au tribunal de mettre à la charge du requérant la somme de 4 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune soutient que :

- la condition d'urgence n'est pas remplie : aucun processus de vente, que la décision en litige empêcherait, n'est entamé ;

- aucun moyen sérieux n'est de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée :

\* le service instructeur était fondé à demander les deux pièces complémentaires et n'a pas méconnu les dispositions de l'article R 431-4 du code de l'urbanisme ;

\* la demande de pièces complémentaires, introduite dans le délai d'un mois à compter du dépôt du permis de construire, a prolongé le délai d'instruction ;

\* l'article L. 424-3 du code de l'urbanisme n'interdit pas à l'administration de délivrer ou de refuser l'autorisation administrative pour d'autres motifs que ceux retenus initialement ;

\* aucun permis tacite n'a été délivré si bien que la procédure contradictoire n'avait pas à être mise en œuvre ;

\* la construction en litige ne respecte pas les dispositions des articles UD17 et UD18 du plan local d'urbanisme sachant que la surface de l'étage dépasse la limite de 50 % de l'emprise au sol.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;

- la requête n° 2401098 par laquelle le requérant demande l'annulation des décisions en litige.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;

- le code forestier ;

- le code des relations entre le public et l'administration ;

- le code de justice administrative.

Vu la décision par laquelle la présidente du tribunal a désigné M. Pascal, vice-président, pour statuer sur les demandes de référés.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 24 avril 2024 à 10 h 30 :

- le rapport de M. Pascal, juge des référés, assisté de Mme Génovèse, greffière ;

- les observations de Me Roca, représentant M. A C, qui conclut aux mêmes fins par les moyens. Elle fait valoir, en outre, que la décision en litige préjudice gravement et immédiatement à la situation de M. A C qui ne peut pas vendre son bien, ainsi qu'il en justifie alors qu'il se trouve dans une situation financière et personnelle extrêmement compliquée. Les deux demandes de pièces complémentaires sont dilatoires, le terrain en cause n'était pas soumis à autorisation préalable de défrichement et le dossier de permis comportait les informations sur les superficies du projet situées en zone UD. Il a fallu attendre le mémoire en défense de la commune pour

connaître exactement le motif du refus de délivrance du permis, ce qui méconnaît clairement l'obligation de motivation.

- les observations de Me Boulard, pour la commune de Contes, qui reprend ses écritures et qui fait valoir que, sur l'urgence, la requête est prématurée alors qu'aucun projet de vente n'est envisagé. La demande relative au défrichement était incontournable alors que l'administration avait indiqué que le projet relevait du code forestier et l'indication de la surface exacte située en zone UD était indispensable pour examiner le projet au regard du plan local d'urbanisme alors que le projet méconnaît les dispositions de l'article UD8.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience.

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier que les époux A C sont propriétaires d'une maison située au 35 rue du Crouzelier à Contes. M. A C a déposé, le 19 avril 2022 une demande de permis de construire en vue de régulariser une extension de 57 m<sup>2</sup> d'emprise totale au sol qui n'avait fait l'objet d'aucune autorisation d'urbanisme, demande que le maire de Contes a rejetée par un arrêté du 12 octobre 2022. Il a déposé, le 11 mai 2023, une nouvelle demande de permis de construire portant sur cette même construction que le maire de Contes a rejetée par un arrêté du 28 août 2023. M. A C demande au juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de l'arrêté du 28 août 2023, ensemble la décision de rejet de son recours gracieux.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

2. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : " Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision () ".

En ce qui concerne l'urgence :

3. La condition d'urgence à laquelle est subordonné le prononcé d'une mesure de suspension doit être regardée comme remplie lorsque la décision contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Il appartient au juge des référés, saisi d'une demande tendant à la suspension d'une telle décision, d'apprécier concrètement, compte-tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de celle-ci sur la situation de ce dernier ou le cas échéant, des personnes concernées, sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue.

4. Il résulte de l'instruction que le requérant est dans une situation personnelle et financière extrêmement difficile et qu'il cherche avec son épouse, qui se trouve dans la même situation de précarité, à vendre leur maison depuis plusieurs années. Il n'est pas contesté utilement que le refus de délivrance d'un permis de construire permettant de régulariser l'extension de 57 m<sup>2</sup>, construite sans autorisation, empêche toute vente de leur bien. Dans les circonstances particulières de l'espèce, la condition d'urgence posée à l'article L. 521-1 du code de justice administrative doit être regardée comme remplie.

En ce qui concerne le doute sérieux :

5. Selon l'article R. 431-4 du code de l'urbanisme : " La demande de permis de construire comprend : a) Les informations mentionnées aux articles R. 431-5 à R. 431-12 ; b) Les pièces complémentaires mentionnées aux articles R. 431-13 à R. 431-33-1 () / Pour l'application des articles R. 423-19 à R. 423-22, le dossier est réputé

complet lorsqu'il comprend les informations mentionnées au a et au b ci-dessus. / Aucune autre information ou pièce ne peut être exigée par l'autorité compétente ". Il ressort de ces dispositions que le dossier est réputé complet lorsqu'il comprend les informations et pièces limitativement énumérées aux articles R. 431-5 à R. 431-33-1, aucune autre information ou pièce ne pouvant être exigée par l'autorité compétente. Il suit de là qu'une demande de production de pièces complémentaires ne peut légalement porter que sur l'une des pièces limitativement énumérées par les dispositions du code de l'urbanisme relatives à la composition du dossier de demande d'autorisation.

6. Par un courrier du 5 juin 2023, le maire de Contes a adressé à M. A C une demande de pièces complémentaires portant sur la production d'une part, de la copie de la lettre du préfet relative au défrichement et d'autre part, de la superficie exacte située en zone UD des parcelles sur lesquelles repose la maison individuelle dont la régularisation est demandée. Il résulte de l'instruction que le terrain sur lequel la construction litigieuse est construite ne nécessite pas une autorisation de défrichement et rend sans objet la demande de production de la lettre du préfet prévue à l'article R.431-9 du code de l'urbanisme. Il est constant, par ailleurs, que la surface en zone UD ne fait pas partie des pièces énumérées à l'article R.431-4 du code de l'urbanisme. Si la commune fait valoir que la connaissance des surfaces exactes en zone UD est indispensable pour vérifier la conformité du projet au règlement du plan local d'urbanisme, le dossier de permis de construire indiquait les surfaces concernées par le projet. Dans ces conditions, le moyen tiré de la méconnaissance d'article L. 431-4 du code de l'urbanisme est de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée.

7. Il ressort des écritures en défense que le refus en litige est motivé par la méconnaissance des dispositions de l'article UD 8 du plan local d'urbanisme relatif à la hauteur des constructions. Or la décision du 28 août 2023 est motivée uniquement par l'insuffisance de la superficie située en zone UD pour permettre la régularisation de la surface plancher totale de l'habitation concernée. Dans ces conditions, le moyen tiré d'un défaut de motivation, M. A C n'étant pas informé par la décision attaquée du motif exact du refus de permis de construire, est également de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée.

8. Il résulte de ce qui précède que les deux conditions prévues par l'article L. 521-1 du code de justice administrative sont remplies. Il y a donc lieu de suspendre l'exécution de l'arrêté du 28 août 2023 par lequel le maire de Contes a refusé de délivrer à M. A C le permis de construire sollicité, ensemble la décision par laquelle la commune de Contes a rejeté le recours gracieux formé par le requérant.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

9. Aux termes de l'article L. 511-1 du code de justice administrative : " Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et se prononce dans les meilleurs délais. ". Aux termes de l'article L. 911-1 du même code : " 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. ".

10. En vertu de ces dispositions, il appartient au juge des référés d'assortir sa décision de suspension des seules obligations provisoires qui en découlent pour l'administration, le juge des référés suspension ne pouvant décider une mesure qui a les mêmes effets qu'une annulation pour excès de pouvoir. Les conclusions de M. A C tendant à ce que lui soit délivré le permis de construire sollicité doivent, dès lors, être rejetées.

11. Il y a lieu, en revanche, d'ordonner à la commune de Contes, de procéder au réexamen de la demande de

M. A C dans un délai de six semaines à compter de la notification de la présente ordonnance.

Sur les frais liés au litige :

12. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mises à la charge de M. A C, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la commune de Contes demande au titre des frais non compris dans les dépens qu'elle a exposés. En revanche, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de la commune de Contes le versement d'une somme de 1 000 euros à M. A C sur le fondement de ces mêmes dispositions.

ORDONNE :

Article 1er : L'exécution de l'arrêté du 28 août 2023 par lequel le maire de Contes a refusé de délivrer à M. A C un permis de construire est suspendu, ensemble la décision de rejet du recours gracieux formé par ce dernier.

Article 2 : Il est enjoint à la commune de Contes de réexaminer la demande de permis de construire de M. A C dans un délai de six semaines à compter de la notification de la présente ordonnance.

Article 3 : La commune de Contes versera à M. A C la somme de 1 000 (mille) euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 5 : La présente ordonnance sera notifiée à M. B A C et à la commune de Contes.

Fait à Nice le 25 avril 2024.

Le juge des référés

signé

F. Pascal

La République mande et ordonne au préfet des Alpes-Maritimes ou à tous commissaires 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,

Le greffier en chef,

ou par délégation le greffier