

# Tribunal administratif de Versailles, 9ème chambre, 17 septembre 2024, n° 2308083

## Chronologie de l'affaire

TA Versailles  
Annulation  
17 septembre 2024

## Sur la décision

Référence : TA Versailles, 9e ch., 17 sept. 2024, n° 2308083

Juridiction : Tribunal administratif de Versailles

Numéro : 2308083

Type de recours : Excès de pouvoir

Dispositif : Satisfaction partielle

Date de dernière mise à jour : 19 septembre 2024

## Sur les parties

Avocat(s) :

 Aurélien MASSAGUER

Parties :

SARL I-Production

## Texte intégral

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 28 septembre 2023 et 14 juin 2024, la SARL I-Production, représentée par M<sup>e</sup> Simon, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 24 mai 2023 par lequel le maire de la commune d'Itteville a refusé de lui délivrer un permis d'aménager pour la réalisation d'un lotissement de 11 lots à bâtir sur un terrain situé au 86-90 route de Saint-Vrain sur le territoire de la commune, et la décision implicite de rejet de son recours gracieux ;

2°) d'enjoindre au maire de la commune d'Itteville de lui délivrer le permis d'aménager sollicité sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de la commune d'Itteville la somme de 3500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

— la décision attaquée portant refus de permis d'aménager doit être regardée comme procédant au retrait d'un permis tacite d'aménager obtenu le 23 décembre 2022 dès lors qu'aucune des deux demandes de pièces complémentaires adressées par la commune n'a été de nature à interrompre le délai d'instruction de sa demande ; la première demande de pièces du 10 octobre 2022 ne portait pas sur des pièces exigées par le code de l'urbanisme ; la seconde demande de pièces a été notifiée au-delà du délai d'un mois prévu par les dispositions de l'article R. 423-38 du code de l'urbanisme ;

— cette décision de retrait n'a pas été précédée d'une procédure contradictoire en méconnaissance des dispositions de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration faute pour le maire de l'avoir explicitement invité à formuler des observations ;

— elle méconnaît les dispositions de l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme dès lors qu'elle est intervenue au-delà du délai de trois mois ;

— le motif tiré de l'atteinte à la sécurité publique est entaché d'erreur d'appréciation dès lors que ni la configuration des lieux ni le projet de lotissement n'est de nature à créer un risque pour la sécurité des usagers;

— ce motif est entaché d'erreur de droit dès lors que la délivrance du permis d'aménager sollicité ne pouvait être subordonnée à l'obtention de l'autorisation du département pour créer un ralentisseur sur la route départementale n° 8;

— elle est entachée d'erreur d'appréciation au motif que la commune aurait dû assortir ce permis d'une prescription.

Par un mémoire en défense, enregistrés le 15 mai 2024, la commune d'Itteville, représentée par M<sup>e</sup> Dubois, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de la société requérante la somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 17 juin 2024, la clôture de l'instruction a été fixée au 5 juillet 2024 à 12 heures.

En application de l'article R. 613-1-1 du code de justice administrative, l'instruction a été rouverte pour les éléments demandés en vue de compléter l'instruction.

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 M. Maljevic, conseiller,

— les conclusions de M<sup>me</sup> Amar-Cid, rapporteure publique,

— et les observations de M<sup>e</sup> Massaguer représentant la SARL I-Production.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 24 mai 2023, le maire de la commune d'Itteville a refusé de délivrer à la SARL I-Production un permis d'aménager un lotissement de 11 terrains à bâtir sur un terrain situé au 86 à 90 route de Saint-Vrain sur le territoire de la commune. Par la présente requête, la SARL I-Production demande au tribunal d'annuler cet arrêté et le rejet de son recours gracieux.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la nature de la décision attaquée :

2. D'une part, aux termes de l'article L. 423-1 du code de l'urbanisme : « Les demandes de permis de construire, d'aménager ou de démolir et les déclarations préalables sont présentées et instruites dans les conditions et délais fixés par décret en Conseil d'Etat. () / Aucune prolongation du délai d'instruction n'est possible en dehors des cas et conditions prévus par ce décret. () ». Aux termes de l'article R. 423-19 du même code : « Le délai d'instruction court à compter de la réception en mairie d'un dossier complet ». Aux termes de l'article R. 423-22 du même code : « Pour l'application de la présente section, le dossier est réputé complet si l'autorité compétente n'a pas, dans le délai d'un mois à compter du dépôt du dossier en mairie, notifié au demandeur ou au déclarant la liste des pièces manquantes dans les conditions prévues par les articles R. 423-38 et R. 423-41 ». Aux termes de l'article R. 423-23 du même code : « Le délai d'instruction de droit commun est de : () / c) Trois mois pour les autres demandes de permis de construire et pour les demandes de permis d'aménager ». 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, indiquant, de façon exhaustive, les pièces manquantes ». Aux termes de l'article R. 423-41 du même code : « Une demande de production de pièce manquante notifiée après la fin du délai d'un mois prévu à l'article R. 423-38 ou ne portant pas sur l'une des pièces énumérées par le présent code n'a pas pour effet de modifier les délais d'instruction () ». Aux termes de l'article 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 ». Enfin, aux termes de l'article R. 424-1 du même code : « 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. () ».

3. D'autre part, aux termes de l'article R. 441-2 du code de l'urbanisme : " Sont joints à la demande de permis d'aménager : / a) Un plan permettant de connaître la situation du terrain à l'intérieur de la commune; / b) Le projet d'aménagement comprenant les pièces mentionnées aux articles R. 441-3 et R. 441-4 «. Aux termes de l'article R. 441-3 du même code : » Le projet d'aménagement comprend une notice précisant : / 2° Les partis retenus pour assurer l'insertion du projet dans son environnement et la prise en compte des paysages, faisant apparaître, en fonction des caractéristiques du projet : () / e) Les équipements à usage collectif et

notamment ceux liés à la collecte des déchets « . Aux termes de l'article R. 441-4 du même code : » Le projet d'aménagement comprend également : () / 2° Un plan coté dans les trois dimensions faisant apparaître la composition d'ensemble du projet () « . Aux termes de l'article R. 442-5 du même code : » Un projet architectural, paysager et environnemental est joint à la demande. Il tient lieu du projet d'aménagement mentionné au b de l'article R\*441-2. / Il comporte, outre les pièces mentionnées aux articles R\*441-2 à R\*441-8 : () / c) Le programme et les plans des travaux d'aménagement indiquant les caractéristiques des ouvrages à réaliser, le tracé des voies, l'emplacement des réseaux et les modalités de raccordement aux bâtiments qui seront édifiés par les acquéreurs de lots ainsi que les dispositions prises pour la collecte des déchets; () ". Aux termes de l'article R\*441-8-2 du même code : «Aucune autre information ou pièce ne peut être exigée par l'autorité compétente».

4. Il résulte de ces dispositions que, lorsqu'un dossier de demande de permis d'aménager est incomplet, l'administration doit inviter le demandeur, dans un délai d'un mois à compter de son dépôt, à compléter sa demande dans un délai de trois mois en lui indiquant, de façon exhaustive, les pièces manquantes. Le délai d'instruction n'est ni interrompu, ni modifié par une demande, illégale, tendant à compléter le dossier par une pièce qui n'est pas exigée en application du livre IV de la partie réglementaire du code de l'urbanisme. Dans ce cas, un permis tacite naît à l'expiration du délai d'instruction, sans qu'une telle demande puisse y faire obstacle.

5. Il ressort des pièces du dossier que la demande de permis d'aménager présentée par la SARL I-Production a été réceptionnée par le service instructeur de la commune d'Itteville le 23 septembre 2022. Il est constant que ce dossier comprenait un plan de composition d'ensemble du projet faisant figurer le périmètre de l'emprise du projet de lotissement par un trait de couleur rouge et que le programme des travaux décrivait l'aire de présentation des ordures ménagères.

6. En premier lieu, par un courrier du 10 octobre 2022, notifié le 18 octobre suivant, le service instructeur de la commune a informé la société pétitionnaire du caractère incomplet de sa demande en sollicitant la production d'un nouveau plan de composition d'ensemble du projet faisant apparaître, d'une part, l'aire de présentation des ordures ménagères mentionnée dans le programme des travaux et, d'autre part, le périmètre de l'emprise du projet de lotissement par « un trait de couleur autre que le rouge ». Or, aucune des dispositions citées au point 3, ni aucune autre disposition législative ou réglementaire du livre IV de la partie réglementaire du code de l'urbanisme, applicables aux permis d'aménager, n'impose de faire figurer, sur le plan de composition d'ensemble, le périmètre du lotissement par une couleur autre que le rouge, ni d'y matérialiser l'aire de présentation des ordures ménagères décrite dans le programme des travaux. Sur

ce dernier point, compte tenu du principe mentionné au point 4, la commune ne peut utilement se prévaloir de la circonstance, à la supposer même fondée, qu'il y aurait eu une incertitude quant à l'emplacement exact de cette aire, au vu des autres pièces du dossier. Dans ces conditions, et dès lors que cette première demande de pièces complémentaires adressée par la commune tendait à compléter le dossier par des pièces qui ne sont pas exigées en application du livre IV de la partie réglementaire du code de l'urbanisme, elle ne pouvait avoir pour effet de proroger le délai d'instruction du permis d'aménager. Par suite, le dossier de permis d'aménager déposé par la société requérante devait être regardé comme complet, au sens de l'article R. 423-19 du code de l'urbanisme, dès le 23 octobre 2022.

7. En second lieu, la demande de pièces complémentaires adressée par la commune le 14 décembre 2022, soit au-delà du délai d'un mois imparti par les dispositions de l'article R. 423-38 du code de l'urbanisme, n'a pu avoir pour effet de prolonger le délai d'instruction de ce permis d'aménager.

8. Il résulte de ce qui précède que le SARL I-Production s'est trouvée titulaire d'un permis tacite d'aménager le 23 décembre 2022, à l'issue du délai d'instruction de trois mois applicable en l'espèce. Par suite, l'arrêté attaqué du 24 mai 2023 du maire d'Itteville doit être regardé comme procédant au retrait du permis d'aménager tacite obtenu par la société requérante.

En ce qui concerne la légalité de la décision attaquée :

S'agissant de la légalité externe du retrait :

9. 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. 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 son 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 ».

10. Il résulte de ces dispositions que la décision portant retrait d'un permis d'aménager est au nombre de celles qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2 du code précité et doit, par suite, être précédée d'une procédure contradictoire. Le respect, par l'autorité administrative compétente, de la procédure prévue par les dispositions des articles L. 121-1 et L. 122-1 constitue une garantie pour le titulaire du permis qu'il est envisagé de retirer. La décision de retrait est ainsi illégale s'il ressort de l'ensemble des circonstances de l'espèce que le titulaire du permis a été effectivement privé de cette garantie.

11. Il n'est ni justifié, ni même allégué, que la décision attaquée a été précédée de la procédure contradictoire prévue par les dispositions précitées, laquelle constitue une garantie. Dans ces conditions, la société requérante est fondée à soutenir que la décision attaquée a été prise en méconnaissance des articles L. 121-1 et L. 122-1 du code des relations entre le public et l'administration. Par suite, le moyen tiré du vice de procédure doit être accueilli.

S'agissant de la légalité interne de ce retrait :

12. En premier lieu, 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. () ».

13. La décision de retrait du permis d'aménager tacite est intervenue le 24 mai 2023, soit après l'expiration du délai de trois mois suivant le 23 décembre 2022, date à laquelle l'autorisation a été tacitement accordée. Par suite, la SARL I-Production est fondée à soutenir, en l'absence de toute fraude alléguée, que l'arrêté du 24 mai 2023 a été pris en méconnaissance des dispositions précitées l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme.

14. En second lieu, d'une part, aux termes de l'article R. 111-1 du code de l'urbanisme : « Le règlement national d'urbanisme est applicable aux constructions et aménagements faisant l'objet d'un permis de construire, d'un permis d'aménager ou d'une déclaration préalable ainsi qu'aux autres utilisations du sol régies par le présent code. / Toutefois les dispositions des articles R. 111-3, R. 111-5 à R. 111-19 et R. 111-28 à R. 111-30 ne sont pas applicables dans les territoires dotés d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu () ». Aux termes de l'article R. 111-2 du même code : « 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 ».

15. D'autre part, aux termes de l'article UB 3 du règlement du plan local d'urbanisme (PLU) relatif aux conditions de desserte et d'accès des terrains : « Les dispositions de l'article R.111-5 du code de l'urbanisme sont applicables. () Pour être constructible, tout terrain doit disposer d'un accès sur une voie publique ou privée en bon état de viabilité, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un passage aménagé sur fonds voisin (). L'aménagement de cet accès et de son débouché sur la voie de desserte ne doit pas entraîner de risques pour la sécurité des usagers et la circulation générale. Ces risques seront appréciés en fonction de la position des accès, de leur nature et de l'intensité du trafic. Ainsi, le nombre des accès sur les voies publiques peut être limité dans l'intérêt de la sécurité publique ».

16. Il appartient à l'autorité d'urbanisme compétente et au juge de l'excès de pouvoir, pour apprécier si les risques d'atteintes à la salubrité ou à la sécurité publique justifient un refus de permis d'aménager sur le fondement de ces dispositions, de tenir compte tant de la probabilité de réalisation de ces risques que de la gravité de leurs conséquences, s'ils se réalisent. Par ailleurs, en vertu de ces dispositions, lorsqu'un projet de construction est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique, le permis d'aménager ne peut être refusé que si l'autorité compétente estime, sous le contrôle du juge, qu'il n'est pas légalement possible, au vu du dossier et de l'instruction de la demande de permis, d'accorder le permis en l'assortissant de prescriptions spéciales qui, sans apporter au projet de modification substantielle nécessitant la présentation d'une nouvelle demande, permettraient d'assurer la conformité de la construction aux dispositions législatives et réglementaires dont l'administration est chargée d'assurer le respect.

17. Pour retirer le permis d'aménager dont était titulaire la société requérante, le maire de la commune d'Itteville a retenu que si la direction des infrastructures et de la voirie du conseil départemental de l'Essonne a émis un avis favorable au projet, celui-ci est assorti deux prescriptions, dont la seconde, tient à la réalisation d'un plateau surélevé sur la route départementale n°8, impliquant une autorisation préalable de l'unité territoriale Nord-Est du département de l'Essonne. Il en a déduit qu'en l'absence d'une telle autorisation à la date à laquelle il a statué, il ne pouvait tenir pour acquis l'existence d'un tel plateau et, par suite, la maîtrise de la vitesse des véhicules sur la route départementale n°8 desservant le terrain d'assiette du projet, ce qui l'a conduit à estimer qu'en l'état, le projet était de nature à porter atteinte à la sécurité publique au sens de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme et de l'article UB 3 du règlement du PLU de la commune.

18. Il ressort des pièces du dossier que le trafic de la route départementale n°8, qui dessert le terrain d'assiette du projet, est estimé à près de 3 millions d'automobilistes par an. Son tracé présente un virage ayant pour effet de masquer partiellement, pour les véhicules sortant du lotissement, la visibilité des véhicules empruntant cette

route départementale. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que la société pétitionnaire a réalisé, de sa propre initiative, une étude de visibilité, jointe au dossier de demande de permis, réalisée au droit de la sortie du futur lotissement, du mardi 19 juillet au lundi 25 juillet 2022, qui conclut que la distance de visibilité de 100 mètres est respectée aussi bien vers Itteville que vers Saint-Vrain. A cet égard, la visibilité à partir des véhicules empruntant cette voie étant indépendante de l'importance du trafic, la commune ne peut utilement fait valoir que cette étude a été réalisée en période estivale ne révélant pas la réalité du trafic habituel. En outre, bien que le cône de visibilité sur lequel s'est fondé le bureau d'études empiète légèrement sur les espaces verts prévus sur le terrain d'assiette, cela ne porte que sur leur extrême bordure alors qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que le projet prévoit des plantations hautes à cet endroit. Enfin, pour tenir compte de ce virage et offrir des conditions de sécurité suffisantes pour les usagers sortant du lotissement, la société pétitionnaire a prévu, dès la date de dépôt de son dossier de demande, la réalisation d'un aménagement permettant de séparer nettement les flux d'entrée et de sortie du lotissement et offrant une zone d'attente permettant aux véhicules d'observer un arrêt avant de s'engager sur la route départementale en cause. Dans ces conditions, eu égard notamment à la nature de ces aménagements et à la vitesse limitée à 50 km/h des véhicules empruntant cette route départementale, la société requérante est fondée à soutenir qu'en procédant au retrait du permis tacite d'aménager dont elle est titulaire, le maire de la commune d'Itteville a commis une erreur d'appréciation dans l'application des dispositions des articles R. 111-2 du code de l'urbanisme et UG 3 du règlement du PLU. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de ces dispositions doit être accueilli.

19. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun autre moyen de la requête n'est susceptible d'entraîner l'illégalité de l'arrêté attaqué.

20. Il résulte de tout ce qui précède que la SARL I-Production est fondée à demander l'annulation de l'arrêté du 24 mai 2023 par lequel le maire de la commune d'Itteville a refusé de lui délivrer le permis d'aménager sollicité et la décision implicite de rejet de son recours gracieux.

Sur les conclusions à fin d'injonction sous astreinte :

21. Compte tenu des motifs retenus pour annuler la décision en litige, qui, ainsi qu'il a été dit au point 8, doit être regardée comme procédant au retrait du permis d'aménager tacite dont la SARL I-Production s'est trouvée bénéficiaire le 23 décembre 2022, l'exécution du présent jugement n'implique pas que le maire d'Itteville délivre à la SARL I-Production le permis d'aménager sollicité dont elle est déjà titulaire et pour lequel elle peut bénéficier du certificat prévu à l'article R. 424-13 du code de l'urbanisme. Par suite, les conclusions à fin d'injonction sous astreinte présentées par la société requérante doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

22. 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 SARL I-Production, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme demandée par la commune d'Itteville au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune d'Itteville, le versement à la SARL I-Production d'une somme de 1800 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1er : L'arrêté du 24 mai 2023, par lequel le maire de la commune d'Itteville a refusé de délivrer le permis d'aménager sollicité par la SARL I-Production, et la décision implicite de rejet de son recours gracieux sont annulés.

Article 2 : La commune d'Itteville versera à la SARL I-Production une somme de 1800 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête de la SARL I-Production est rejeté.

Article 4 : Les conclusions présentées par la commune d'Itteville au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à la SARL I-Production et à la commune d'Itteville.

Délibéré après l'audience du 3 septembre 2024, à laquelle siégeaient :

M<sup>me</sup> Boukheloua, présidente,

M<sup>me</sup> Caron, première conseillère,

M. Maljevic, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 17 septembre 2024.

Le rapporteur,

signé

S. Maljevic

La présidente,

signé

N. Boukheloua

La greffière,

signé

B. Bartyzel

La République mande et ordonne à la préfète de l'Essonne en ce qui la concerne 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.