

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE BASTIA**

N° 1801309

M. S.

M. Timothée Gallaud
Rapporteur

M. Hugues Alladio
Rapporteur public

Audience du 7 juillet 2020
Lecture du 28 juillet 2020

01-02-03-03

68-03-02-03

C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Bastia

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés respectivement les 10 décembre 2018 et 17 janvier 2020, M. Axel S., représenté par Me Susini, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 18 mai 2018 par lequel le préfet de la Corse-du-Sud a refusé de lui délivrer un permis de construire pour l'édification d'une maison individuelle avec piscine et la rénovation et l'agrandissement d'un garage sur un terrain situé au lieu-dit « chemin de Vicolo », sur le territoire de la commune de Coti-Chiavari, ainsi que la décision du 11 octobre 2018 rejetant son recours gracieux ;

2°) d'enjoindre au préfet de la Corse-du-Sud de réexaminer sa demande dans le délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir, sous astreinte de 500 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

M. S. soutient que :

- contrairement à ce qui lui a été indiqué, le silence de l'administration à l'expiration du délai d'instruction ne valait pas refus tacite en application de l'article R. 424-1 du code de l'urbanisme, en sorte qu'il s'est trouvé, au contraire, titulaire d'un permis tacite le 28 mai 2018, dès lors qu'il avait adressé toutes les pièces manquantes dès le 28 février 2018, et que l'arrêté attaqué, qui ne lui a été notifié que le 9 juin 2018, vaut retrait de ce permis tacite, qui est illégalement intervenu faute pour l'administration de mettre en œuvre une procédure

contradictoire conformément à l'article L. 122-1 du code des relations entre le public et l'administration ;

- en toute hypothèse, le préfet ne justifie pas de sa compétence pour délivrer les autorisations d'urbanisme sur le territoire de la commune de Coti-Chiavari puisque cette dernière s'est dotée d'une carte communale et que, par suite, son maire détient cette compétence en application de l'article L. 422-1 du code de l'urbanisme ; le préfet n'était ainsi pas compétent pour adresser les demandes de pièces manquantes dont il se prévaut ;

- les travaux en litige constituent seulement une densification de l'urbanisation existante et ne sauraient ainsi être regardés comme une extension de l'urbanisation au sens de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, dans la mesure où ils n'ont pas pour effet d'élargir le périmètre urbanisé ou de conduire à une densification sensible des constructions, ce que confirme le plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDUC) ;

- les dispositions de l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme ne sauraient en l'espèce être opposées dès lors qu'il n'est pas établi que le projet s'implante dans la bande de cent mètres définie par ces dispositions et que ce projet s'implante dans un espace urbanisé.

Par un mémoire en défense, enregistré le 7 mai 2019, la préfète de la Corse-du-Sud conclut au rejet de la requête et soutient que les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 7 janvier 2020, la clôture de l'instruction a été fixée au 27 février 2020.

Un mémoire présenté par M. S. a été enregistré le 1^{er} juillet 2020, soit postérieurement à la clôture de l'instruction.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- 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. Timothée Gallaud, premier conseiller ;
- les conclusions de M. Hugues Alladio, rapporteur public ;
- et les observations de Me Stuart, substituant Me Susini, avocat de M. S.

Considérant ce qui suit :

1. M. S. demande au tribunal d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 18 mai 2018 par lequel le préfet de la Corse-du-Sud a refusé de lui délivrer un permis de construire pour l'édification d'une maison individuelle avec piscine et la rénovation et l'agrandissement d'un garage sur un terrain situé au lieu-dit « chemin de Vicolo », sur le territoire de la commune de Coti-Chiavari, ainsi que la décision du 11 octobre 2018 rejetant son recours gracieux.

2. En premier lieu, aux termes de l'article L. 422-1 du code de l'urbanisme :
« *L'autorité compétente pour délivrer le permis de construire, d'aménager ou de démolir et pour*

se prononcer sur un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable est : / a) Le maire, au nom de la commune, dans les communes qui se sont dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu, ainsi que dans les communes qui se sont dotées d'une carte communale après la date de publication de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové. Dans les communes qui se sont dotées d'une carte communale avant cette date, le maire est compétent, au nom de la commune, après délibération du conseil municipal. En l'absence de décision du conseil municipal, le maire est compétent, au nom de la commune, à compter du 1er janvier 2017. Lorsque le transfert de compétence à la commune est intervenu, il est définitif ; / b) Le préfet ou le maire au nom de l'Etat dans les autres communes (...) ». L'article R. 422-2 du même code précise que : « Le préfet est compétent pour délivrer le permis de construire (...) dans les communes visées au b de l'article L. 422-1 et dans les cas prévus par l'article L. 422-2 dans les hypothèses suivantes : (...) e) En cas de désaccord entre le maire et le responsable du service de l'Etat dans le département chargé de l'instruction mentionné à l'article R. 423-16 (...) ». L'article R. 423-16 du même code prévoit que : « Lorsque la décision doit être prise au nom de l'Etat, l'instruction est effectuée : / (...) / b) Par le service de l'Etat dans le département chargé de l'urbanisme pour les autres déclarations préalables ou demandes de permis ».

3. Il ressort des pièces du dossier que, contrairement à ce que soutient le requérant, la commune de Coti-Chiavari n'a pas été dotée à nouveau d'une carte communale après que, par un jugement n° 1000720 du 4 novembre 2011, le tribunal administratif de Bastia a annulé pour excès de pouvoir la délibération en date du 3 avril 2010 du conseil municipal de Coti-Chiavari et l'arrêté du préfet de la Corse-du-Sud en date du 12 mai 2010 approuvant la carte communale de cette commune. Il apparaît en effet que le visa, dans l'arrêté attaqué, d'une carte communale approuvée le 12 mai 2018 résulte à l'évidence d'une erreur de plume.

4. Les dispositions citées ci-dessus de l'article L. 422-1 du code de l'urbanisme n'ont ni pour objet ni pour effet d'emporter le transfert au maire, statuant au nom de la commune, de la compétence pour délivrer le permis de construire, d'aménager ou de démolir et pour se prononcer sur un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable, lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, la carte communale dont s'était antérieurement dotée la commune a été annulée pour excès de pouvoir avant la date de publication de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014. Une telle annulation pour excès de pouvoir emporte en effet disparition rétroactive de la carte communale dont la commune a ainsi été dotée, sans qu'aucune disposition du code de l'urbanisme ou de la loi du 24 mars 2014 ne prévoie que le transfert de compétence prévu au 1^{er} janvier 2017 en l'absence de délibération du conseil municipal puisse néanmoins avoir lieu alors même que la carte communale en cause n'était plus dans l'ordonnement juridique à la date de publication de la loi du 24 mars 2014.

5. Il résulte de ce qui vient d'être dit que, contrairement à ce que soutient le requérant, la décision à prendre sur la demande de permis de construire présentée par M. S. entrait bien dans le champ d'application du b) de l'article L. 422-1 du code de l'urbanisme. Dans ces conditions, la direction départementale des territoires et de la mer de la Corse-du-Sud était bien compétente, en vertu du b) de l'article R. 423-16 du code de l'urbanisme, pour effectuer l'instruction de la demande de permis de construire en litige et, dans la mesure où il est constant que le maire de Coti-Chiavari s'est prononcé favorablement au projet en litige, tandis que la direction départementale des territoires et de la mer a quant à elle émis un avis défavorable sur ce projet, le préfet de la Corse-du-Sud était bien compétent pour statuer sur cette demande, comme le prévoit dans ce cas le e) de l'article R. 422-2 du code de l'urbanisme. Par suite, le moyen tiré de l'incompétence du préfet de la Corse-du-Sud ne peut qu'être écarté.

6. En deuxième lieu, d'une part, l'article R. 423-23 du code de l'urbanisme prévoit que : « *Le délai d'instruction de droit commun est de : (...) b) Deux mois pour les demandes de permis de démolir et pour les demandes de permis de construire portant sur une maison individuelle, au sens du titre III du livre II du code de la construction et de l'habitation, ou ses annexes (...)* ». L'article R. 423-24 du même code prévoit que : « *Le délai d'instruction de droit commun prévu par l'article R. 423-23 est majoré d'un mois : / a) Lorsque le projet est soumis, dans les conditions mentionnées au chapitre V, à un régime d'autorisation ou à des prescriptions prévus par d'autres législations ou réglementations que le code de l'urbanisme (...)* ». Aux termes de l'article R. 425-30 du même code : « *Lorsque le projet est situé dans un site inscrit, la demande de permis ou la déclaration préalable tient lieu de la déclaration exigée par l'article L. 341-1 du code de l'environnement. Les travaux ne peuvent être entrepris avant l'expiration d'un délai de quatre mois à compter du dépôt de la demande ou de la déclaration. / La décision prise sur la demande de permis ou sur la déclaration préalable intervient après consultation de l'architecte des Bâtiments de France* ».

7. D'autre part, l'article R. 423-19 du même code prévoit que : « *Le délai d'instruction court à compter de la réception en mairie d'un dossier complet* » et l'article 423-22 de ce code précise que, pour l'application de ces dernières dispositions : « (...) *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. 423-38 du code de l'urbanisme : « *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* » et l'article R. 423-41 dudit code précise que : « *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 définis aux articles R*423-23 à R*423-37-1 et notifiés dans les conditions prévues par les articles R*423-42 à R*423-49* ». Enfin, il résulte du b) de l'article R. 424-1 du code de l'urbanisme que, à défaut de notification d'une décision expresse dans le délai d'instruction déterminé en application des dispositions citées ci-dessus, le silence gardé par l'autorité compétente vaut permis de construire tacite.

8. Compte tenu de ce qui a été dit au point 5, la lettre qui a été adressée par la direction départementale des territoires et de la mer de la Corse-du-Sud à M. S. dans le délai d'un mois à compter de la réception de son dossier en mairie a fait obstacle au déclenchement du délai d'instruction.

9. Aux termes de l'article R. 431-16 du code de l'urbanisme : « *Le dossier joint à la demande de permis de construire comprend en outre, selon les cas : (...) Le document attestant de la conformité du projet d'installation d'assainissement non collectif au regard des prescriptions réglementaires, prévu au 1° du III de l'article L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales, dans le cas où le projet est accompagné de la réalisation ou de la réhabilitation d'une telle installation (...)* ». Le III de l'article L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales dispose que : « *Pour les immeubles non raccordés au réseau public de collecte, la commune assure le contrôle des installations d'assainissement non collectif. Cette mission consiste : / 1° Dans le cas des installations neuves ou à réhabiliter, en un examen préalable de la conception joint, s'il y a lieu, à tout dépôt de demande de permis de construire ou*

d'aménager et en une vérification de l'exécution. A l'issue du contrôle, la commune établit un document qui évalue la conformité de l'installation au regard des prescriptions réglementaires ».

10. Par la lettre évoquée au point 8, il a été demandé à M. S. de produire notamment l'attestation prévue par les dispositions qui viennent d'être citées. Si le requérant se prévaut de ce qu'il a produit, le 28 février 2018, un document intitulé « rapport Kyrnolia validant l'étude d'assainissement prévue sur le terrain », cette pièce, qui émane de l'entreprise délégataire du service public de l'assainissement, sans d'ailleurs être revêtu de la moindre signature, ne saurait tenir lieu de l'attestation mentionnée par lesdites dispositions, laquelle doit émaner de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale auquel elle a, le cas échéant, transféré la compétence de l'assainissement. Par suite, seule la production de l'attestation établie par la communauté de communes de la Piève de l'Ornano, parvenue au service instructeur le 14 mars 2018 a été de nature à déclencher le délai d'instruction. Si M. S. soutient que cette attestation a été déposée en mairie à une date antérieure, il n'apporte aucune justification de nature à établir que ce document été déposé avant le 12 mars 2018, date à laquelle la préfète de la Corse-du-Sud concède qu'il a été déposé en mairie.

11. Il résulte de ce qui précède que le délai d'instruction de la demande de permis de construire a commencé à courir au plus tôt le 12 mars 2018 et qu'il était en l'espèce de trois mois, en sorte que M. S. n'est pas fondé à soutenir que l'arrêté du 18 mai 2018, qui lui a été notifié le 9 juin, date à laquelle ce délai n'avait pas expiré, pourrait être regardé comme retirant un permis tacite dont il se serait trouvé titulaire.

12. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, applicable sur le territoire de la commune de Coti-Chiavari, dans sa rédaction applicable à la date de l'arrêté en litige : « *L'extension de l'urbanisation se réalise soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement* ». Il résulte des dispositions qui viennent d'être citées que, dans les communes littorales, l'urbanisation peut être autorisée en continuité avec les agglomérations et villages existants, c'est-à-dire avec les zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions, mais qu'aucune construction nouvelle ne peut en revanche être autorisée, même en continuité avec d'autres, dans les zones d'urbanisation diffuse éloignées de ces agglomérations et villages.

13. Le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC), qui précise, en application du I de l'article L. 4424-11 du code général des collectivités territoriales, les modalités d'application des dispositions citées ci-dessus, prévoit que, dans le contexte géographique, urbain et socioéconomique de la Corse, une agglomération est identifiée selon des critères tenant au caractère permanent du lieu de vie qu'elle constitue, à l'importance et à la densité significative de l'espace considéré et à la fonction structurante qu'il joue à l'échelle de la micro-région ou de l'armature urbaine insulaire, et que, par ailleurs, un village est identifié selon des critères tenant à la trame et la morphologie urbaine, aux indices de vie sociale dans l'espace considéré et au caractère stratégique de celui-ci pour l'organisation et le développement de la commune. Ces prescriptions apportent des précisions et sont compatibles avec les dispositions du code de l'urbanisme citées au point précédent.

14. En revanche, contrairement à ce que soutient le requérant, aucune disposition du PADDUC ne prévoit que, pour l'application de l'article L. 121-8 et lorsqu'est en jeu la délivrance d'une autorisation individuelle, l'extension de l'urbanisation au sens de ces dispositions devrait s'entendre comme pouvant seulement résulter d'une expansion significative et non d'une simple construction nouvelle.

15. Il ressort des pièces du dossier que le terrain d'assiette du projet en litige se situe dans un secteur composé d'un habitat diffus dont la morphologie et la structuration ne répondent de surcroît pas aux prescriptions évoquées ci-dessus du PADDUC. Dans ces conditions, cet espace ne peut être regardé comme un village ou une agglomération au sens des dispositions précitées du code de l'urbanisme précisées par le PADDUC. Par suite, compte tenu de ce qui a été dit ci-dessus, aucune construction nouvelle ne peut y être autorisée et le préfet de la Corse-du-Sud n'a pas commis d'erreur de droit ni commis d'erreur d'appréciation en opposant lesdites dispositions telles que précisées par le PADDUC.

16. En quatrième et dernier lieu, aux termes de l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme : « *En dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage (...)* ».

17. Le PADDUC, qui prévoit que les constructions et installations ne sont admises dans la bande littorale des cent mètres qu'à l'intérieur des espaces urbanisés inclus dans l'enveloppe urbaine d'un village ou d'une agglomération, formule quatre critères, à appliquer cumulativement, pour déterminer le caractère urbanisable d'une parcelle ou d'une unité foncière située dans la bande des 100 mètres, à savoir, qu'elle doit être incluse dans un espace urbanisé, lui-même contenu dans l'enveloppe urbaine d'un village ou d'une agglomération, être située en continuité immédiate avec des parcelles bâties, être de taille limitée, et enfin que ses caractéristiques topographiques ne doivent pas conduire à porter atteinte au paysage. Les prescriptions qui viennent d'être mentionnées apportent des précisions et sont compatibles avec les dispositions particulières du code de l'urbanisme applicables au littoral.

18. Il ressort des pièces du dossier qu'une partie des travaux envisagés portent sur des constructions situées à moins de cent mètres de la limite haute du rivage, qui peut aisément être déterminée au vu des documents produits par le requérant et le préfet. Or, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, le terrain d'assiette du projet n'est pas situé dans une agglomération ou un village au sens des dispositions du code de l'urbanisme au regard des précisions apportées par le PADDUC. Par suite, le requérant n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que l'arrêté attaqué oppose également les dispositions de l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme.

19. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que M. S. n'est pas fondé à demander l'annulation de l'arrêté du 18 mai 2018 non plus que de la décision du 11 octobre 2018 par laquelle le préfet de la Corse-du-Sud a rejeté son recours gracieux. Le présent jugement n'impliquant en conséquence aucune mesure d'exécution, les conclusions à fin d'injonction présentées par l'intéressé ne peuvent qu'être rejetées.

20. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que M. S. demande au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de M. S. est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à M. Axel S. et à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

Copie en sera adressée au préfet de la Corse-du-Sud.

Délibéré après l'audience du 7 juillet 2020, à laquelle siégeaient :

M. Thierry Vanhullebus, président du tribunal ;
M. Timothée Gallaud, premier conseiller ;
M. Hanafi Halil, conseiller.

Lu en audience publique le 28 juillet 2020.

Le rapporteur,

Le président,

T. GALLAUD

T. VANHULLEBUS

La greffière,

A. JULIEN

La République mande et ordonne à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales en ce qui la 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.

Pour expédition conforme,
La greffière,

A. JULIEN