

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE NANTES**

Reçu le

18 DEC. 2023

Mairie de DINARD

N° 21NT01834

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M.

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Christian Rivas
Rapporteur

La cour administrative d'appel de Nantes

M. Alexis Frank
Rapporteur public

(5^{ème} chambre)

Audience du 23 novembre 2023
Décision du 12 décembre 2023

C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Sous le n° 1805076, M. [REDACTED] a demandé au tribunal administratif de Rennes d'annuler l'arrêté du 10 septembre 2018 par lequel le maire de Dinard a retiré le permis de construire qui lui avait été accordé le 11 juin 2018 et lui a opposé un sursis à statuer.

Sous le n° 1901829 M. [REDACTED] a demandé au tribunal administratif de Rennes d'annuler l'arrêté du 4 mars 2019 par lequel le maire de Dinard a refusé de lui délivrer un permis de construire pour l'extension d'une maison d'habitation.

Par un jugement n°s 1805076, 1901829 du 5 mai 2021, le tribunal administratif de Rennes a admis l'intervention de Mme [REDACTED] dans les deux instances, a rejeté les demandes de M. [REDACTED], a mis à la charge de ce dernier la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative au bénéfice de la commune de Dinard et a rejeté la demande présentée sur le même fondement par Mme [REDACTED]

Procédure devant la cour :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 2 juillet et 9 novembre 2021 et le 31 janvier 2022, ce dernier n'ayant pas été communiqué, M. [REDACTED], représenté par la société Cabinet Coudray, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du 5 mai 2021 du tribunal administratif de Rennes ;

2°) d'annuler l'arrêté du 10 septembre 2018 par lequel le maire de Dinard a retiré le permis de construire qui lui avait été accordé le 11 juin 2018 et lui a opposé un sursis à statuer ainsi que l'arrêté de ce maire du 4 mars 2019 refusant de lui délivrer un permis de construire pour l'extension d'une maison d'habitation ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Dinard la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- le jugement est irrégulier ; s'agissant de sa contestation du refus de permis de construire, le tribunal a omis de répondre aux moyens tirés de la méconnaissance de l'article U 4 du règlement du plan local d'urbanisme et du détournement de pouvoir ; s'agissant de la décision de sursis à statuer, le tribunal administratif n'a pas répondu au moyen tiré de la méconnaissance de l'article U 4 du même règlement alors en projet ; le jugement est entaché d'un défaut de motivation en statuant sur des moyens non soulevés ;

- s'agissant de l'arrêté du 10 septembre 2018 :

- son auteur était incompétent ;

- au regard de l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme le permis accordé n'était pas de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan local d'urbanisme ;

- le retrait est intervenu en violation de l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme dès lors que le permis accordé n'était pas illégal ;

- s'agissant de l'arrêté du 4 mars 2019 :

- les dispositions de l'article U3 du règlement du plan local d'urbanisme ne sont pas méconnues dès lors que ce sont des considérations liées à l'architecture et à l'harmonie des constructions dans le site qui ont justifié l'application de la règle alternative ;

- la décision est entachée d'un détournement de pouvoir ;

- les deux décisions sont entachées d'un vice de procédure au regard des articles L. 632-2 du code du patrimoine et R. 423-68 du code de l'urbanisme dès lors que le maire a statué sans saisir le préfet de région, passant ainsi outre à l'avis de l'architecte des bâtiments de France et le privant d'une garantie ;

- il reprend l'intégralité de ses écritures de première instance.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 20 octobre et 10 décembre 2021, ce dernier n'ayant pas été communiqué, la commune de Dinard, représentée par Me Le Derf-Daniel, conclut au rejet de la requête et demande que soit mise à la charge de _____ une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par M. _____ ne sont pas fondés.

Par des mémoires enregistrés les 15 décembre 2021 et 1^{er} mars 2022, ce dernier n'ayant pas été communiqué, Mme _____, représentée par Me Rouhaud, conclut au rejet de la requête et demande que soit mise à la charge de M. _____ une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par M. _____ ne sont pas fondés.

Par lettre du 16 novembre 2023, les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que le présent arrêt était susceptible d'être fondé sur le moyen d'ordre public tiré de ce que le refus de permis de

construire du 4 mars 2019 doit être annulé par voie de conséquence de l'annulation de l'arrêté du 10 septembre 2018 en tant qu'il retire l'arrêté du 11 juin 2018.

Un mémoire a été enregistré le 23 novembre 2023, pour Mme , en réponse à ce moyen d'ordre public.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code du patrimoine ;
- 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. Rivas,
- les conclusions de M. Frank, rapporteur public,
- les observations de Me Chatel, représentant M. , de Me Hipeau, substituant Me Lederf-Daniel représentant la commune de Dinard et Me Rouhaud, représentant Mme

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 11 juin 2018, le maire de Dinard (Ille-et-Vilaine) a délivré à M. : un permis de construire portant sur l'extension d'une construction existante pour une surface de 87,5 m², sur une parcelle située 21 avenue Bruzzo, cadastrée AH n° 195. Mme voisine immédiate du terrain d'assiette du projet, a adressé le 25 juillet 2018 un recours gracieux au maire de Dinard, tendant au retrait de cet arrêté. Elle a également adressé le 13 août 2018 un recours au préfet d'Ille-et-Vilaine afin qu'il demande au maire de Dinard de retirer le permis de construire litigieux. Par un arrêté du 10 septembre 2018, le maire de Dinard a retiré le permis de construire qu'il avait délivré à M. le 11 juin 2018 et a opposé un sursis à statuer à sa demande. À la suite de l'approbation du nouveau plan local d'urbanisme de la commune de Dinard, M. a confirmé, le 7 janvier 2019, sa demande d'autorisation de construire. Par un arrêté du 4 mars 2019, le maire de Dinard a refusé de délivrer le permis de construire sollicité par M. . Par un jugement du 5 mai 2021, dont M. : relève appel, le tribunal administratif de Rennes a rejeté sa demande d'annulation des arrêtés du maire de Dinard des 10 septembre 2018 et 4 mars 2019.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

En ce qui concerne l'arrêté du 10 septembre 2018 du maire de Dinard décidant de retirer son arrêté du 11 juin 2018 et de surseoir à statuer sur la demande de permis de construire présentée par M

2. Aux termes de l'article L. 424-5 alors en vigueur 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. ».

3. Aux termes de l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme : « (...) L'autorité compétente peut décider de surseoir à statuer, dans les conditions et délai prévus à l'article L. 424-1, sur les demandes d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan dès lors qu'a eu lieu le débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable. ».

4. Il résulte des dispositions précitées de l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme que des travaux qui ne peuvent être autorisés sous l'emprise de la réglementation à venir ne peuvent faire l'objet d'un sursis à statuer s'ils ne sont pas, en raison de leur peu d'importance, de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution dudit plan d'occupation des sols.

5. Il ressort des pièces du dossier que la décision contestée du 10 septembre 2018 du maire de Dinard retirant l'arrêté du 11 juin 2018 accordant à M. [REDACTED] un permis de construire pour l'extension d'une maison d'habitation existante au motif de l'illégalité de cet arrêté est motivée par le fait qu'il aurait dû surseoir à statuer sur cette demande sur le fondement de l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme. Le maire fait valoir que le projet autorisé était de nature à compromettre l'exécution du futur plan local d'urbanisme tel qu'arrêté par une délibération du conseil municipal du 26 mars 2018 au regard des règles fixées à l'article U3 relatif à l'implantation des constructions du règlement du plan local d'urbanisme communal projeté. Il ajoute que la notice d'insertion du projet n'avait pas permis à l'architecte des bâtiments de France de se prononcer en toute connaissance de cause sur le respect des dispositions de l'article U 4 de ce plan local d'urbanisme relatif à la qualité urbaine, environnementale et paysagère du même projet.

6. D'une part, il ressort des pièces du dossier que le règlement du projet de plan local d'urbanisme arrêté le 26 mars 2018 imposait en son article U 3, dans les secteurs classés « tissus urbains aérés » (U Vicomté) auquel est assujéti le projet de M. [REDACTED] une obligation d'implanter les constructions à une distance minimale de 3 mètres des limites séparatives, à l'exception des annexes, sous réserve de diverses dérogations possibles notamment, et exceptionnellement, en raison de justifications techniques, architecturales ou d'intégration dans le site. En l'espèce, le projet de M. [REDACTED] prévoit que l'une des deux extensions autorisées le 11 juin 2018 de sa maison d'habitation sera réalisée en limite séparative de la parcelle mitoyenne appartenant à Mme [REDACTED]. Cependant, cette extension, qui demeure limitée en volume, avec une façade élargie rue Bruzzo d'un peu plus de 4 mètres, comporte un impact visuel réduit du fait de la discontinuité maintenue avec la maison de Mme [REDACTED], conserve des proportions cohérentes avec la construction existante et celle de Mme [REDACTED] et maintient un retrait par rapport à la rue Bruzzo identique à celui de la maison existante. Compte tenu de ces éléments, cette extension n'est pas de nature à porter atteinte à la préservation des « quartiers jardins » telle qu'elle est énoncée au projet d'aménagement et de développement durables du plan local d'urbanisme arrêté pour certains « tissus urbains aérés » regroupant notamment les « tissus urbains de bord de mer » auxquels appartient la partie de la parcelle d'assiette du projet contesté. Enfin il est constant que la seconde extension prévue par le pétitionnaire n'emporte aucune méconnaissance des dispositions de l'article U 3 du projet de plan local d'urbanisme arrêté. Dans ces conditions, sans qu'il soit besoin d'examiner si la construction en débat satisfaisait aux exceptions prévues par les auteurs du projet de plan local d'urbanisme arrêté le 26 mars 2018, l'extension envisagée, eu égard à son peu d'importance, n'était pas de nature à

compromettre l'exécution du futur plan local d'urbanisme au regard de son article U 3 dont les dispositions ne pouvaient, par suite, fonder une décision de sursis à statuer sur la demande présentée par M.

7. D'autre part, aux termes de l'article L. 632-1 du code du patrimoine : « *Dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable, sont soumis à une autorisation préalable les travaux susceptibles de modifier l'état des parties extérieures des immeubles bâtis, y compris du second œuvre, ou des immeubles non bâtis. / Sont également soumis à une autorisation préalable les travaux susceptibles de modifier l'état des éléments d'architecture et de décoration, immeubles par nature ou effets mobiliers attachés à perpétuelle demeure, au sens des articles 524 et 525 du code civil, lorsque ces éléments, situés à l'extérieur ou à l'intérieur d'un immeuble, sont protégés par le plan de sauvegarde et de mise en valeur. Pendant la phase de mise à l'étude du plan de sauvegarde et de mise en valeur, sont soumis à une autorisation préalable les travaux susceptibles de modifier l'état des parties intérieures du bâti. / L'autorisation peut être refusée ou assortie de prescriptions lorsque les travaux sont susceptibles de porter atteinte à la conservation ou à la mise en valeur du site patrimonial remarquable. (...)* ».

8. Le maire de Dinard a également fait valoir à l'appui de sa décision du 10 septembre 2018 retirant le permis de construire accordé à M. le fait que la notice paysagère présente au dossier de demande de permis de construire était « insuffisamment détaillée pour permettre à l'architecte des bâtiments de France de statuer en toute connaissance de cause » sur une possible méconnaissance de l'article U 4 du projet de plan local d'urbanisme arrêté le 26 mars 2018 relatif à la qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère. Cependant il ressort des pièces du dossier que l'architecte des bâtiments de France, saisi pour accord sur le fondement des dispositions précitées de l'article L. 632-1 du code du patrimoine, au motif que le projet était situé dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable, s'est prononcé favorablement sur le projet de M. le 25 avril 2018, sous réserve du respect de deux prescriptions relatives aux conditions d'exécution du bow-window envisagé et aux modalités d'échantillonnage des matériaux prévus. Par ailleurs, il ne ressort pas des pièces du dossier de demande de permis de construire que ce même architecte aurait été privé des informations nécessaires pour se prononcer au regard de l'article U 4 du projet de plan local d'urbanisme arrêté le 26 mars 2018. Au surplus il est observé que le courrier du maire de Dinard du 3 septembre 2018 adressé à M. afin de recueillir ses observations préalablement à un possible retrait de l'autorisation de construire accordée le 11 juin 2018 n'invoque pas une méconnaissance des dispositions de l'article U 4 du projet de plan local d'urbanisme arrêté comme motif pouvant conduire au retrait de sa décision du 11 juin 2018. Il s'en suit que le second motif invoqué, tenant à l'incomplétude du dossier de demande de permis n'était pas davantage de nature à fonder une décision de sursis à statuer sur la demande de permis de construire de M.

9. Il résulte des points 6 et 8 que c'est par une inexacte application des dispositions de l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme que par sa décision du 10 septembre 2018 le maire de Dinard a opposé un sursis à statuer à la demande de permis de construire déposée par M.

10. L'administration peut, toutefois, 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.

11. Il ressort des pièces du dossier de première instance que pour établir que la décision de son maire était légale la commune de Dinard a également invoqué, dans ses mémoires enregistrés les 10 mai et 5 décembre 2019 produits dans l'instance n° 1805076, lesquels ont été communiqués à M. [redacted], le fait qu'une décision de sursis à statuer s'imposait du fait de la méconnaissance, par le projet de M. [redacted], des dispositions précitées de l'article U 4 du règlement du projet de plan local d'urbanisme arrêté le 26 mars 2018.

12. Aux termes de l'article « U 4 *Qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère* » du règlement dudit projet de plan local d'urbanisme, les « *constructions par leur situation, leur architecture, leur dimension ou leur aspect extérieur ne doivent pas porter atteinte au caractère et à l'intérêt des lieux avoisinants ainsi qu'aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales. De même les travaux sur les bâtiments existants ne doivent pas porter atteinte à leur qualité architecturale.* ».

13. Il ressort des pièces du dossier d'une part que le projet d'extension est situé dans un site patrimonial remarquable, en covisibilité avec la Rance, présenté, pour la partie de la parcelle d'assiette longeant la rue Bruzzo et supportant les extensions en litige, comme un « quartier jardin » caractérisé par une urbanisation aérée. Pour autant, ce projet d'extension, pour sa partie située le long de la rue Bruzzo, n'étend la façade existante de la maison du pétitionnaire que d'un peu plus de 4 mètres. Si ceci conduit à étendre dans cette mesure le front bâti sur cette voie, il n'est pas créé de continuité avec la maison de Mme [redacted] dont le projet reste séparé par un espace naturel. Par ailleurs, cette extension préserve l'architecture de qualité de la maison existante de M. [redacted] notamment ses volumes de façade et le pignon à demi-croupe débordante. Cette extension se caractérise également par une toiture à double pente en ardoise avec un bardage « red cedar » vertical. Son faitage est perpendiculaire à la rue afin de maintenir un rythme visuel au regard des constructions avoisinantes et son pignon présente des caractéristiques s'harmonisant avec la façade d'angle de la maison existante et celle de Mme [redacted]. De manière plus générale, les deux extensions projetées maintiennent l'aspect aéré du terrain d'assiette. Par ailleurs, la rue Bruzzo ne se caractérise pas par une harmonie constante des maisons existantes, certaines d'entre elles étant de facture relativement récente. Enfin, ainsi que mentionné au point 8, l'architecte des bâtiments de France, dont il n'est pas établi qu'il n'aurait pas disposé des pièces nécessaires à son examen, a émis un avis favorable à ce projet dans les conditions précisées au même point. Par conséquent, le nouveau motif invoqué par la commune de Dinard dans ses mémoires de première instance pour fonder légalement la décision contestée, tiré de la méconnaissance de l'article U 4 du futur plan local d'urbanisme, n'était pas de nature à fonder légalement la décision de sursis à statuer du maire de Dinard dès lors que ce motif n'était pas de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan.

14. Dès lors que le maire de Dinard ne pouvait légalement opposer un sursis à statuer à la demande de permis de construire de M. [redacted] le fondement de l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme, il ne pouvait, par sa décision du même jour intervenue sur le fondement de l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme, décider du retrait de son arrêté du 11 juin 2018 pour le motif rappelé au point 5. L'arrêté du 10 septembre 2018 doit dès lors être annulé.

En ce qui concerne l'arrêté du 4 mars 2019 du maire de Dinard refusant le permis de construire sollicité par M.

15. Aux termes de l'article L. 424-1 alors en vigueur du code de l'urbanisme : « (...) A l'expiration du délai de validité du sursis à statuer, une décision doit, sur simple confirmation par l'intéressé de sa demande, être prise par l'autorité compétente chargée de la délivrance de l'autorisation, dans le délai de deux mois suivant cette confirmation. Cette confirmation peut intervenir au plus tard deux mois après l'expiration du délai de validité du sursis à statuer. Une décision définitive doit alors être prise par l'autorité compétente pour la délivrance de l'autorisation, dans un délai de deux mois suivant cette confirmation. (...) ».

16. En conséquence du sursis à statuer sur sa demande de permis de construire opposé par le maire de Dinard le 10 septembre 2018, et en application des dispositions précitées, M. ... a confirmé sa demande de permis de construire par un courrier reçu en mairie de Dinard le 8 janvier 2019. Cette demande a fait l'objet, au terme d'une nouvelle instruction, d'une décision du 4 mars 2019 du maire de Dinard refusant le permis de construire pour des motifs tenant à la méconnaissance de l'article U 3 du plan local d'urbanisme adopté le 17 décembre 2018 relatif aux règles d'implantation des constructions, au fait que la notice d'insertion du projet ne permettait pas à l'architecte des bâtiments de France de se prononcer en toute connaissance de cause sur le respect des dispositions de l'article U4 relatif à la qualité urbaine, environnementale et paysagère du même projet de règlement arrêté le 26 mars 2018 et à la méconnaissance des dispositions de ce même article U 4.

17. Il suit de ce qui a été exposé aux points 9 à 13 que les deux décisions du 10 septembre 2018 du maire de Dinard retirant le permis de construire accordé à M. ... le 11 juin précédent et opposant un sursis à statuer à sa demande sont illégales et doivent par suite être annulées. Ces décisions étant dès lors réputées comme n'ayant jamais existé, M. ... est titulaire du permis de construire que lui a accordé le maire de Dinard le 11 juin 2018. L'arrêté du 4 mars 2019 statuant à nouveau sur la demande de permis de construire présentée en 2018 par M. ... s'analyse alors comme une décision de retrait de l'arrêté du 11 juin 2018, lequel ne pouvait plus légalement être retiré après l'expiration d'un délai de trois mois suivant son adoption. Par suite, l'arrêté du 4 mars 2019 doit être annulé par voie de conséquence de l'annulation de l'arrêté de retrait du 10 septembre 2018.

18. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun autre moyen n'apparaît, en l'état de l'instruction, susceptible de fonder l'annulation des arrêtés des 10 septembre 2018 et 4 mars 2019 en litige.

19. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la régularité du jugement attaqué, que M. ... est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Rennes a rejeté sa demande tendant à l'annulation des arrêtés des 10 septembre 2018 et 4 mars 2019 du maire de Dinard.

Sur les frais d'instance :

20. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à l'octroi d'une somme au titre des frais exposés et non compris dans les dépens à la partie perdante. Il y a lieu, dès lors, de rejeter les conclusions présentées à ce titre par la commune de Dinard et Mme ... En revanche, il convient, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la

charge de la commune de Dinard, sur le fondement des mêmes dispositions, la somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par M.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Le jugement n^{os} 1805076, 1901829 du 5 mai 2021 du tribunal administratif de Rennes et les arrêtés des 10 septembre 2018 et 4 mars 2019 du maire de Dinard sont annulés.

Article 2 : La commune de Dinard versera à M. la somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : les conclusions présentées par la commune de Dinard et Mme ... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à M. , à la commune de Dinard et à Mme

Délibéré après l'audience du 23 novembre 2023, à laquelle siégeaient :

- M. Degommier, président de chambre,
- M. Rivas, président assesseur,
- Mme Ody, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 12 décembre 2023.

Le rapporteur,

Le président,

C. RIVAS

S. DEGOMMIER

Le greffier,

C. GOY

La République mande et ordonne au préfet d'Ille-et-Vilaine en ce qui le concerne, et 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.