

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE LA GUADELOUPE**

N° 2201099

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

M. [REDACTED] B [REDACTED]

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme Kenza Bakhta  
Rapporteure

Le tribunal administratif de la Guadeloupe

(1<sup>ère</sup> chambre)

Mme Valérie Créantor  
Rapporteure publique

Audience du 15 octobre 2024  
Décision du 29 octobre 2024

68-03-025-03  
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés le 7 octobre 2022 et le 24 janvier 2024, M. [REDACTED] B [REDACTED] représenté par Me Perez, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté en date du 4 août 2022 par lequel le maire de la commune de [REDACTED] a refusé de lui délivrer un permis de construire portant sur la construction d'un bâtiment à usage de centre technique automobile sur la parcelle cadastrée [REDACTED] située rue de [REDACTED] sur la commune de G [REDACTED] ;

2°) de mettre à la charge de la commune de G [REDACTED] une somme de 4 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ainsi que la somme de 13 euros en application des dispositions combinées des articles L. 723-3, R. 723-26-1 et R. 723-26-2 du code de la sécurité sociale.

Il soutient que :

- sa requête est recevable ;
- il bénéficiait de la délivrance d'un permis de construire tacite depuis le 9 août 2022 dès lors que l'arrêté attaqué doit être regardé comme portant retrait d'un permis de construire ;
- cette décision de retrait est intervenue sans procédure contradictoire préalable en méconnaissance des dispositions de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration ;
- l'arrêté attaqué méconnaît l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme ;

- il est entaché d'une erreur de droit au regard des dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme ;
- il est entaché d'une erreur d'appréciation dès lors que l'accroissement supposé de la circulation routière engendrée par le projet de construction n'est pas de nature à constituer un risque pour la sécurité publique des usagers ;
- la demande de substitution de motifs de la commune de G [REDACTED] est infondée et doit être rejetée.

Par un mémoire en défense et un mémoire complémentaire, enregistrés le 27 septembre 2023 et le 28 mars 2024, la commune de G [REDACTED], représentée par Me [REDACTED], conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que :

- la demande de permis de construire portant construction d'un établissement recevant du public, le délai d'instruction applicable était de cinq mois en application de l'article R. 423-28 du code de l'urbanisme ; ce délai, courant à compter du 8 avril 2022, n'avait dès lors pas expiré à la date de la notification de la décision attaquée datant du 10 août 2022, qui ne saurait être regardée comme une décision de retrait d'un permis de construire tacite, en dépit de la circonstance que la commune aurait indiqué au pétitionnaire un délai d'instruction erroné de quatre mois ;
- la commune n'a pas commis d'erreur de droit dès lors que l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme est applicable en l'espèce ;
- la commune n'a pas commis d'erreur d'appréciation dès lors que l'augmentation de la circulation routière engendrée par le projet sera de nature à caractériser un risque pour la sécurité publique des usagers ;
- la décision dont l'annulation est demandée est légalement justifiée par un autre motif tiré de la méconnaissance de l'article 3.1.2 du chapitre 1 du Titre II du règlement du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de G [REDACTED], dont elle demande la substitution ;
- le maire se trouvait en situation de compétence liée pour refuser la délivrance du permis de construire dès lors que le projet du requérant méconnaît l'article 3.1.2 du chapitre 1 du titre II du règlement du plan local d'urbanisme de la commune de G [REDACTED].

Par un courrier en date du 9 octobre 2024, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7-3 du code de justice administrative, de ce que le tribunal, en cas d'annulation de la décision litigieuse, était susceptible de prononcer d'office une injonction à la commune de G [REDACTED] tendant à la délivrance du permis de construire sollicité par le requérant.

Vu les pièces du dossier.

Vu :

- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de la sécurité sociale ;
- 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 Mme Bakhta, conseillère,  
- les conclusions de Mme Créantor, rapporteure publique.

Les parties n'étaient ni présentes, ni représentées.

Considérant ce qui suit :

1. M. B. [REDACTED] est propriétaire de la parcelle cadastrée [REDACTED], située sur le territoire de la commune de G. [REDACTED], rue de [REDACTED] et classée en secteur UAb du plan local d'urbanisme. Le 23 février 2022, M. B. [REDACTED] a déposé une demande de permis de construire, complétée le 8 avril 2022, en vue de la création d'un centre de contrôle technique automobile. Par un arrêté en date du 4 août 2022, le maire de la commune lui a refusé la délivrance du permis de construire sollicité. Le requérant demande au tribunal d'annuler cet arrêté.

Sur le cadre du litige :

2. Aux termes de l'article R. 423-23 du code de l'urbanisme : « *Le délai d'instruction de droit commun est de : (...) b) Deux mois (...) 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 ; 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. 423-28 du même code : « *Le délai d'instruction prévu par le b et le c de l'article R. 423-23 est porté à : / b) Cinq mois lorsqu'un permis de construire porte sur des travaux relatifs à un établissement recevant du public et soumis à l'autorisation prévue à l'article L. 122-3 du code de la construction et de l'habitation (...).* ». 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. 423-19 de ce code : « *Le délai d'instruction court à compter de la réception en mairie d'un dossier complet.* ». Aux termes de l'article R. 423-42 du même code : « *Lorsque le délai d'instruction de droit commun est modifié en application des articles R. 423-24 à R. 423-33, l'autorité compétente indique au demandeur ou à l'auteur de la déclaration, dans le délai d'un mois à compter de la réception ou du dépôt du dossier à la mairie : a) Le nouveau délai et, le cas échéant, son nouveau point de départ (...).* ». Aux termes de l'article R. 424-1 de ce 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. Il résulte des dispositions précitées du code de l'urbanisme qu'une décision de permis de construire tacite naît à l'issue du délai d'instruction, éventuellement modifié, de la demande de permis de construire, en l'absence de notification d'une décision expresse de l'administration.

4. Il ressort des pièces du dossier que la demande de permis de construire porte sur la réalisation d'un centre de contrôle technique de véhicule automobile. Ainsi, il est constant

que le projet relevait, en tant qu'établissement recevant du public, des dispositions du b) de l'article L. 423-28 du code de l'urbanisme, prévoyant un délai d'instruction de cinq mois. Par un récépissé de demande de pièces complémentaires du 8 mars 2022, soit formulé dans le délai d'un mois prévu par l'article R. 423-42 précité, le service instruction de la commune a demandé la production de pièces complémentaires. Il est constant que le dossier de demande était complet à compter du 8 avril 2022, date à laquelle le délai d'instruction a commencé à courir. Il ressort des pièces du dossier que le récépissé du 8 mars 2022 comme le courrier du 29 août 2022, émis par la commune de G■■■■, ont indiqué de manière erronée que le délai d'instruction applicable était de quatre mois, et non de cinq mois, et que la commune par un courrier en date du 29 août 2022 a indiqué expressément que la décision constituait une décision de retrait. Pour regrettable que soient les erreurs commises par l'administration dans son information sur les délais et la qualification juridique qu'elle a pu donner à la décision attaquée dans ses échanges avec le requérant, la décision du 4 août 2022, notifiée le 10 août 2022, soit avant l'expiration du délai d'instruction légalement applicable de cinq mois, constitue une décision de refus de délivrance d'un permis de construire et le requérant n'est pas fondé à soutenir qu'elle doit être regardée comme une décision de retrait d'un permis de construire tacitement acquis le 8 août 2022. Par suite, les moyens du requérant ainsi que ses conclusions doivent être regardées comme dirigées contre une décision portant refus de délivrance de permis de construire.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

*En ce qui concerne le moyen tiré de l'erreur d'appréciation :*

5. Aux termes de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme : « *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* ».

6. Les dispositions précitées de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme ne visent que les constructions et non pas les activités qui peuvent y être exploitées, susceptibles de relever d'une législation distincte. Toutefois, l'autorité compétente pour délivrer une autorisation de construire peut se fonder sur cette disposition pour opposer un refus lorsqu'un projet est de nature à porter atteinte à la sécurité de la circulation routière. 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 de construire sur le fondement de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, de tenir compte tant de la probabilité de réalisation de ces risques que de la gravité de leurs conséquences, s'ils se réalisent.

7. Il ressort des pièces versées au dossier que la parcelle du projet se situe au croisement de la route départementale ■■■■ et d'une voie communale, la rue ■■■■, rue par laquelle l'entrée et la sortie des véhicules de l'établissement ont vocation à se réaliser. Il ressort des pièces du dossier que cette rue est une rue à double sens, et que l'accès au projet, bien qu'il se situe dans un virage, dispose d'une visibilité correcte. Il ressort également des données publiques de référence produites par l'Institut géographique national et librement accessibles au public sur le site internet [geoportail.gouv.fr.](http://geoportail.gouv.fr), que l'accès au projet est situé en aval de cette rue à près de 37 m de l'accès à la route départementale, que la rue ■■■■, dont l'accès est également possible en amont de la voie, dessert une quinzaine d'habitations. Par ailleurs, le projet litigieux a obtenu un avis favorable de la commission communale pour l'accessibilité aux personnes handicapées en date du 16 juin 2022, ainsi qu'un

avis favorable assorti de prescription du service d'incendie et de secours de Guadeloupe en date du 1<sup>er</sup> juillet 2022. Enfin, il ressort des pièces du dossier, notamment du dossier de demande de permis, notamment de la notice descriptive d'accessibilité des personnes handicapées et à mobilité réduite, que le projet prévoit huit places de stationnements et que l'atelier peut accueillir quatre véhicules. Par ailleurs, si le terrain d'assiette du projet est classé en secteur UAb du plan local d'urbanisme de G [REDACTED], qui caractérise les extensions traditionnelles du centre ancien, la parcelle se situe à proximité immédiate de la zone UX, située de l'autre côté de la route [REDACTED], qui correspond aux terrains destinés à l'accueil des installations commerciales, industrielles et artisanales. Si la commune fait valoir que la zone dans laquelle se situe le projet a une vocation résidentielle, que la rue [REDACTED] est particulièrement fréquentée, étroite et que l'accroissement du trafic constitué par les entrées et sorties rue [REDACTED] augmenterait les rencontres au carrefour de la rue de [REDACTED] et au croisement avec la rue de [REDACTED], il ne ressort d'aucune des pièces du dossier que l'augmentation du flux du trafic routier générée par le projet litigieux serait d'une ampleur telle qu'elle serait susceptible d'engendrer des risques substantiels pour la sécurité publique, notamment eu égard au caractère d'axe principal de la route départementale attenante. Par suite, le requérant est fondé à soutenir qu'en refusant de lui délivrer le permis de construire en litige, le maire de G [REDACTED] a commis une erreur d'appréciation.

*En ce qui concerne la demande de substitution de motif :*

8. L'administration peut 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.

9. La commune fait valoir en défense que le refus de permis de construire contesté aurait pu être fondé sur le motif, dont elle demande la substitution, tiré de la méconnaissance du 4<sup>ème</sup> alinéa de l'article 3.1.2 du chapitre 1 du titre II du règlement du plan local d'urbanisme.

10. Aux termes du 4<sup>ème</sup> alinéa de l'article 3.1.2 du plan local d'urbanisme de la commune de G [REDACTED] : « *Si les constructions projetées, publiques ou privées, sont destinées à recevoir le public, elles doivent comporter des accès destinés aux piétons, indépendants des accès des véhicules* ».

11. La commune fait valoir que le projet litigieux ne prévoit pas un accès destiné aux piétons indépendant des accès des véhicules. Cependant, s'il ressort du plan de projet que l'entrée et la sortie principales se situent rue [REDACTED], ce plan indique un accès piéton via la terrasse depuis la rue de [REDACTED] donnant par ailleurs directement accès à la salle d'attente et à l'accueil. Par ailleurs, la notice descriptive d'accessibilité des personnes handicapées et à mobilité réduite indique que « *l'accès principal véhicule et piétons se fait par la rue [REDACTED]* » et précise « *accès piétons et handicapés par trottoir d'un mètre de large côté rue de [REDACTED] / accès véhicule de 3,5m de large côté rue [REDACTED]* ». Ainsi, dès lors que l'accès par la rue de [REDACTED] constitue un accès indépendant des accès des véhicules et que les dispositions précitées n'ont pas pour objet d'exclure l'existence d'une

entrée commune aux véhicules et aux piétons dès lors qu'un autre accès indépendant est prévu, le motif invoqué par la commune en cours d'instance n'est pas de nature à fonder légalement la décision en litige et il n'y a pas lieu de procéder à la substitution de motifs qu'elle sollicite.

12. Il résulte de ce qui précède que l'arrêté attaqué est entaché d'une illégalité et doit être annulé. Pour application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, en l'état du dossier, aucun autre moyen n'est susceptible d'entraîner l'annulation de la décision attaquée.

Sur l'injonction d'office :

13. Aux termes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative : « *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/ La juridiction peut également prescrire d'office cette mesure* ». Aux termes de l'article R. 611-7-3 du code de justice administrative : « *Lorsque la décision lui paraît susceptible d'impliquer le prononcé d'office d'une injonction, assortie le cas échéant d'une astreinte, le président de la formation de jugement ou le président de la chambre chargée de l'instruction en informe les parties avant la séance de jugement et fixe le délai dans lequel elles peuvent, sans qu'y fasse obstacle la clôture éventuelle de l'instruction, présenter leurs observations* ».

14. Lorsque l'exécution d'un jugement ou d'un arrêt implique normalement, eu égard aux motifs de ce jugement ou de cet arrêt, une mesure dans un sens déterminé, il appartient au juge administratif, saisi de conclusions sur le fondement des dispositions précitées, de statuer sur ces conclusions en tenant compte, le cas échéant après une mesure d'instruction, de la situation de droit et de fait existant à la date de sa décision. Si, au vu de cette situation de droit et de fait, il apparaît toujours que l'exécution du jugement ou de l'arrêt implique nécessairement une mesure d'exécution, il incombe au juge de la prescrire, le cas échéant d'office, à l'autorité compétente.

15. Aux termes l'article L. 424-1 du code de l'urbanisme : « *L'autorité compétente se prononce par arrêté sur la demande de permis ou, en cas d'opposition ou de prescriptions, sur la déclaration préalable (...)* ». Aux termes de l'article L. 424-3 du même code : « *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. / Il en est de même lorsqu'elle est assortie de prescriptions, oppose un sursis à statuer ou comporte une dérogation ou une adaptation mineure aux règles d'urbanisme applicables.* ». Par ailleurs, aux termes de l'article de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme : « *Lorsqu'elle annule pour excès de pouvoir un acte intervenu en matière d'urbanisme ou en ordonne la suspension, la juridiction administrative se prononce sur l'ensemble des moyens de la requête qu'elle estime susceptibles de fonder l'annulation ou la suspension, en l'état du dossier* ». Les dispositions introduites au deuxième alinéa de l'article L. 424-3 du code de l'urbanisme visent à imposer à l'autorité compétente de faire connaître tous les motifs susceptibles de fonder le rejet de la demande d'autorisation d'urbanisme ou de l'opposition à la déclaration préalable. Combinées avec les dispositions de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, elles mettent le juge administratif en mesure de se prononcer sur tous les motifs susceptibles de fonder une telle décision.

16. Lorsque le juge annule un refus d'autorisation ou une opposition à une déclaration 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 ou s'il décide de la prononcer d'office, 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 demeurent applicables à la demande, interdisent de l'accueillir pour un motif que l'administration n'a pas relevé, soit que, par suite d'un changement de circonstances, la situation de fait existant à la date du jugement y fait obstacle.

17. Il résulte de ce qui précède que le motif de refus du permis de construire est entaché d'illégalité. Il ne résulte pas de l'instruction que les dispositions applicables à la date de la décision annulée s'opposeraient à la délivrance de l'autorisation d'urbanisme sollicitée ou qu'un changement de la situation de fait existant à la date du jugement y fasse obstacle. Le présent jugement implique nécessairement, ainsi que les parties en ont été informées, que le maire de la commune de G [REDACTED] délivre à M. B [REDACTED] le permis en cause dans le présent litige dans un délai de deux mois à compter de la notification du jugement. Il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte.

Sur les frais liés au litige :

18. D'une part, aux termes de l'article R. 723-26-1 du code de la sécurité sociale : « *Le droit de plaidoirie prévu au premier alinéa de l'article L. 723-3 est exigible devant les juridictions administratives de droit commun (...) Le droit de plaidoirie ne peut faire l'objet d'aucune dispense* ». L'article R. 723-26-2 de ce code précise que : « *Le droit de plaidoirie est dû à l'avocat pour chaque plaidoirie faite aux audiences (...)* ». Les dispositions précitées font ainsi obstacle, en l'absence de plaidoirie à l'audience, à la mise à la charge de la commune de G [REDACTED] du droit de plaidoirie qu'elles prévoient.

19. D'autre part, les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de M. B [REDACTED], qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la commune de G [REDACTED] demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de la commune de G [REDACTED] une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par M. B [REDACTED] et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : L'arrêté du 4 août 2022 par lequel le maire de la commune de G [REDACTED] a refusé de faire droit à la demande de permis de construire de M. B [REDACTED] est annulé.

Article 2 : Il est enjoint au maire de la commune de G [REDACTED] de délivrer à M. B [REDACTED] le permis de construire sollicité, dans un délai de trois mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : La commune de G [REDACTED] versera à M. B [REDACTED] une somme de 1 800 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions de la commune de G [REDACTED] présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le surplus de la requête est rejeté.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à M. [REDACTED] B [REDACTED] et au maire de la commune de G [REDACTED].

Délibéré après l'audience du 15 octobre 2024, à laquelle siégeaient :

M. Jean-Laurent Santoni, président,  
Mme Charlotte Ceccarelli, première conseillère,  
Mme Kenza Bakhta, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 29 octobre 2024.

La rapporteure,

Le président,

Signé

Signé

K. BAKHTA

J-L. SANTONI

La greffière,

Signé

A. CETOL

La République mande et ordonne au préfet de la Guadeloupe, en ce qui le 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.

Pour expédition conforme,  
La greffière en chef,  
Signé  
M-L. Corneille