

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LIMOGES**

N° 2000039

REPUBLIQUE FRANÇAISE

M. B... C...

Mme Noémi Gaullier-Chatagner
Rapporteure

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Khéra Benzaïd
Rapporteure publique

Le Tribunal administratif de Limoges

(2^{ème} chambre)

Audience du 10 novembre 2022
Décision du 24 novembre 2022

68-025
C+

Vu la procédure suivante :

Par une requête, des pièces complémentaires, et un mémoire en réplique enregistrés les 10 et 21 janvier 2020 et le 15 mai 2020, M. B... C..., demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le certificat d'urbanisme négatif délivré le 17 octobre 2019 par le maire de la commune de Saint-Alpinien (Creuse), relatif à la réalisation d'une opération d'extension et de surélévation d'un bâtiment d'habitation situé 2 grande rue sur le territoire de cette commune ;

2°) d'enjoindre au maire de la commune de Saint-Alpinien de lui délivrer, dans les quinze jours suivant la notification du jugement, un nouveau certificat d'urbanisme positif, écartant l'application du plan d'alignement visé dans l'instance et de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, sous peine d'astreintes journalières ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Saint-Alpinien la somme de cinquante euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

4°) de rejeter la demande présentée par la commune au titre des frais liés à l'instance.

Il soutient que :

- le certificat d'urbanisme négatif est entaché d'une insuffisance de motivation ;

- à supposer qu'il existe, le plan d'alignement sur lequel se fonde le certificat d'urbanisme est illégal en ce qu'il comporte une emprise excessive sur la propriété, d'une part, et en ce qu'il porte la largeur de la voie à une largeur excessive, d'autre part.
- la substitution de motif sollicitée par la commune dans le cadre de l'instance, qui repose sur l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme n'est pas fondée.

Par un mémoire en défense enregistré le 29 avril 2020, la commune de Saint-Alpinien, représentée par la SCP d'avocats CGCB et Associés, conclut au rejet de la requête comme non-fondée et à ce que la somme de 1 500 euros soit mise à la charge de M. C... en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le certificat d'urbanisme comporte les dispositions de droit et de fait sur lequel il repose ;
- l'illégalité d'un plan d'alignement ne peut pas être invoquée à l'encontre d'un certificat d'urbanisme,
- quand bien même le plan d'alignement serait entaché d'illégalité, le maire se devait d'informer le pétitionnaire de son existence dans le cadre d'un certificat d'urbanisme ;
- le certificat d'urbanisme négatif pouvait également être émis sur le fondement de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme dès lors que le terrain d'assiette est situé à une intersection présentant une faible visibilité.

Par ordonnance du 1^{er} octobre 2020, la date à partir de laquelle aucun moyen nouveau ne pourra être invoquée a été fixée au 3 décembre 2020 à 17h.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de la voirie routière ;
- 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 Gaullier-Chatagner.
- les conclusions de Mme Khéra Benzaid, rapporteure publique,
- et les observations de Me Gault-Ozimek, représentant la commune de Saint-Alpinien.

Considérant ce qui suit :

Sur les conclusions à fin d'annulation :

1. Aux termes de l'article L. 410-1 du code de l'urbanisme : « *Le certificat d'urbanisme, en fonction de la demande présentée : a) Indique les dispositions d'urbanisme, les limitations administratives au droit de propriété et la liste des taxes et participations d'urbanisme applicables à un terrain ; b) Indique en outre, lorsque la demande a précisé la nature de l'opération envisagée ainsi que la localisation approximative et la destination des bâtiments projetés, si le terrain peut être utilisé pour la réalisation de cette opération ainsi que l'état des*

équipements publics existants ou prévus (...) ». Aux termes de l'article R. 410-14 du code de l'urbanisme : « *Dans les cas prévus au b de l'article L. 410-1, lorsque la décision indique que le terrain ne peut être utilisé pour la réalisation de l'opération mentionnée dans la demande, ou lorsqu'elle est assortie de prescriptions, elle doit être motivée* ». Aux termes de l'article A. 410-5 du même code : « (...) *Lorsqu'il indique que le terrain ne peut pas être utilisé pour la réalisation de l'opération, le certificat précise les circonstances de droit et de fait qui motivent la décision et indique les voies et délais de recours* ».

2. En premier lieu, aux termes de l'article L. 112-1 du code de la voirie routière : « *l'alignement est la détermination par l'autorité administrative de la limite du domaine public routier au droit des propriétés riveraines. Il est fixé soit par un plan d'alignement, soit par un alignement individuel. / Le plan d'alignement, auquel est joint un plan parcellaire, détermine après enquête publique (...) la limite entre voie publique et propriétés riveraines. (...)* ». Aux termes de l'article L. 112-2 du même code : « *La publication d'un plan d'alignement attribue de plein droit à la collectivité propriétaire de la voie publique le sol des propriétés non bâties dans les limites qu'il détermine. / Le sol des propriétés bâties à la date de publication du plan d'alignement est attribué à la collectivité propriétaire de la voie dès la destruction du bâtiment. / Lors du transfert de propriété, l'indemnité est, à défaut d'accord amiable, fixée et payée comme en matière d'expropriation* ». La procédure d'alignement prévue par l'article L. 112-1 du code de la voirie routière en vue de procéder aux élargissements ou redressements des voies communales ne saurait légalement s'appliquer à des modifications qui comportent une emprise importante sur les terrains privés bordant la voie publique.

3. En vertu d'un principe général, il incombe à l'autorité administrative de ne pas appliquer un règlement illégal.

4. Il ressort des pièces du dossier que pour opposer à M. C... un certificat d'urbanisme négatif, le maire de la commune de Saint-Alpinien s'est fondé sur l'existence d'un plan d'alignement approuvé par une décision du conseil général du 19 août 1913, au droit de la parcelle cadastrée AB, n°110, impliquant qu'aucune nouvelle construction ne pouvait être autorisée, ni aucun travail confortatif entrepris. Le plan d'alignement produit par la commune prévoit de porter à 8 mètres l'emprise de la voie publique située au niveau de la parcelle du projet, ce qui, bien que le document ne comporte pas de mesures précises, aurait manifestement pour effet, à tout le moins, de doubler l'emprise antérieure de la voie publique au droit de la parcelle. Cet élargissement comporte, par ailleurs, un empiètement significatif sur la construction, le requérant précisant, sans être contredit, que le plan d'alignement prévoit une emprise correspondant à 30% de la surface du bâtiment. L'opération réalisée par le plan d'alignement fondant le certificat d'urbanisme négatif en litige, qui ne consiste pas, au vu de son ampleur concernant la parcelle du projet, en une rectification mineure du tracé de la voie publique, ne pouvait ainsi pas être légalement réalisée par le recours à la procédure d'alignement mais seulement après cession ou par voie d'expropriation. Enfin, si la commune de Saint-Alpinien fait valoir qu'il appartenait à son maire de faire état de l'existence de ce plan d'alignement, sans obligation de procéder à une appréciation de sa légalité, il résulte du principe général selon lequel il incombe à l'autorité administrative de ne pas appliquer un règlement illégal, que cette situation existe depuis son édicition ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures, ce qui s'oppose à ce qu'un acte réglementaire illégal puisse justifier la délivrance d'un certificat d'urbanisme négatif. par suite, M. C... est fondé à soutenir que le certificat d'urbanisme négatif qui lui a été opposé est illégal car fondé sur un plan d'alignement entaché d'illégalité.

5. En deuxième lieu, l'administration peut, en première instance comme en appel, 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.

6. 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* ».

7. Pour établir la légalité du certificat d'urbanisme négatif délivré le 17 octobre 2019, la commune de Saint-Alpinien soutient que le projet présenté à l'appui de la demande de certificat d'urbanisme opérationnel présentée par M. C... comporte un risque pour la sécurité des usagers de la voie publique en application des dispositions de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme. Elle fait valoir que le terrain d'assiette du projet est situé dans le centre bourg de la commune, à l'intersection de quatre voies, que la largeur de la voie publique est significativement réduite au droit du terrain d'assiette du projet, et que le projet de surélévation du bâti existant est de nature à réduire encore la visibilité, et donc à porter atteinte à la sécurité publique des usagers. Il ressort des pièces du dossier que la construction située sur la parcelle du projet accueillait, à la date du certificat d'urbanisme négatif en litige, une construction située en limite de la voie publique, laquelle présente, à cet emplacement, une largeur plus réduite. Toutefois, la commune ne produit aucune photographie, ni document, dont il résulterait que la portion de voie située devant la construction présenterait une visibilité significativement réduite, ou serait particulièrement accidentogène. Il s'en suit que la substitution de motifs présentée par la commune de Saint-Alpinien sur le fondement de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme ne saurait être accueillie.

8. Il résulte de tout ce qui précède que M. C... est fondé à demander l'annulation du certificat d'urbanisme négatif qui lui a été délivré le 17 octobre 2019 par le maire de la commune de Saint-Alpinien. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun des autres moyens invoqués n'est susceptible, en l'état du dossier, de fonder cette annulation.

Sur les conclusions à fin d'injonction et d'astreinte :

9. 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* ».

10. Il ne résulte pas de l'instruction, compte tenu notamment du rejet de la demande de substitution de motifs présentée par la commune de Saint-Alpinien, qu'un motif de droit ou une circonstance de fait pourrait faire obstacle à la délivrance du certificat d'urbanisme opérationnel sollicité le 3 septembre 2019 par M. C.... Dès lors, il y a lieu d'enjoindre au maire de la commune

de Saint-Alpinien de délivrer à M. C... un certificat d'urbanisme opérationnel pour le projet dont il s'agit, dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement. Il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction du prononcé d'une astreinte.

Sur les frais liés au litige :

11. 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. C..., qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la commune de Saint-Alpinien demande au titre des frais exposés par elle 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 Saint-Alpinien une somme de 50 euros au titre des frais exposés par M. C... et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1^{er} : Le certificat d'urbanisme négatif délivré le 17 octobre 2019 à M. C... par le maire de la commune de Saint-Alpinien est annulé.

Article 2 : Il est enjoint au maire de la commune de Saint-Alpinien de délivrer à M. C... un certificat d'urbanisme opérationnel pour le projet dont il s'agit, dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

Article 3 : La commune versera à M. C... la somme de 50 (cinquante) euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : Les conclusions de la commune de Saint-Alpinien tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : Le présent jugement sera notifié à M. B... C... et à la commune de Saint-Alpinien.

Délibéré après l'audience du 10 novembre 2022 où siégeaient :

- Mme Mège, président,
- Mme Siquier, première conseillère,
- Mme Gaullier-Chatagner, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 24 novembre 2022.

La rapporteure,

Le président,

N. GAULLIER-CHATAGNER

C. MEGE

Le greffier,

M. DELAGE

La République mande et ordonne
à la préfète de la Creuse 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
Pour expédition conforme
Pour le Greffier en Chef
Le Greffier

M. DELAGE