

N° 427729

Commune de Le Grand Village Plage

Demande d'avis

6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 1<sup>er</sup> avril 2019

Lecture du 8 avril 2014

## CONCLUSIONS

**M. Louis DUTHEILLET de LAMOTHE, rapporteur public**

1. La cour administrative d'appel de Bordeaux vous a renvoyé une demande d'avis délicate sur l'application de la formalité de notification des recours en contentieux de l'urbanisme, prévue par l'article R.\* 600-1 du code de l'urbanisme, lorsqu'une commune fait appel d'un jugement annulant un refus de permis de construire et enjoignant la délivrance du permis. Elle vous conduira à préciser, ou peut-être resserrer, la portée de la jurisprudence *Commune de Breuil-Bois-Robert* du 19 avril 2000 (CE, n° 176148, Rec.).

Les faits de l'espèce qui a occasionné cette demande d'avis sont les suivants : le 20 décembre 2018, le maire de la commune du Grand-Village-Plage, sur l'île d'Oléron, a refusé aux époux A... le permis de construire une maison d'habitation. Ce refus a été attaqué devant le tribunal administratif qui a estimé qu'aucun des trois motifs de refus mis en avant par la commune, tirés d'une discontinuité avec les zones urbanisées du village, d'une mauvaise intégration dans l'environnement et surtout d'un risque de submersion marine, n'était établi au dossier. Se plaçant dans le sillage de votre récent avis *Préfet des Yvelines* (CE, avis cont., 25 mai 2018, n° 417350, Rec. ), le tribunal a enjoint la délivrance du permis : en effet, la commune est censée, en application de l'article L. 424-3 du code de l'urbanisme, avoir indiqué tous les motifs possibles de refus et le tribunal les a tous jugés illégaux au vu du dossier qui lui était soumis. La commune a fait appel de ce jugement. Elle a par ailleurs, refusé d'exécuter l'injonction de délivrance du permis en raison du risque d'ordre public, sans avoir d'ailleurs obtenu le sursis à exécuter du jugement... C'est dans ce contexte que les époux A... ont soulevé une fin de non recevoir de l'appel de la commune, tirée de ce que celle-ci ne leur a pas notifié son recours d'appel, comme l'exige l'article R.\* 600-1 du code de l'urbanisme. La cour administrative d'appel de Bordeaux vous demande si, dans une telle configuration et d'autres proches, cette notification était requise et, dans l'affirmative, si le défaut de rappel de la règle, par l'affichage prévu à l'article R. 424-15 du même code, rend celle-ci inopposable.

2. Il faut, de façon liminaire, préciser que la rédaction de l'article R\* 600-1 en cause est celle issue du décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007. Le champ d'application de cette règle a en effet connu un mouvement de balancier assez singulier : à l'origine inscrite à l'article L. 600-3 du code de l'urbanisme, issu de la loi n° 94-112 du 9 février 1994, elle s'appliquait à toute « *décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol* », et aux décisions juridictionnelles les concernant. Après que la recodification opérée en 2000 eut conduit à justement rétablir cette disposition au niveau réglementaire, le décret du 5 janvier 2007 en réforma profondément l'équilibre. L'intérêt de la règle est d'indiquer le plus rapidement possible aux

bénéficiaires de l'autorisation que celle-ci pourrait être remise en cause, plus rapidement que ne le permettent généralement les délais d'instruction et de communication des juridictions. Cette information leur permet, le cas échéant, de différer les travaux. La pratique de cette formalité entre 1994 et 2007 avait cependant révélé que son champ d'application était difficile à cerner : si vous l'avez immédiatement cantonnée aux recours tendant à remettre en cause des décisions positives, excluant son application aux recours contre les refus (CE, section, avis cont., 6 mai 1996, SARL Nicolas Hill Immobilier, n° 178426, Rec. ; pour la transposition à l'appel, v. CE, section, 26 juillet 1996, Cne de Triel-sur-Seine, n° 180373, Rec.), la liste de ces décisions s'était accrue au fur et à mesure que la jurisprudence en découvrait de nouvelles. De ce fait, et en raison de l'absence d'information des potentiels requérants, dans une matière où, au surplus, le recours à un avocat n'est pas obligatoire, l'obligation de notification pouvait être perçue comme un piège procédural. Or le droit constitutionnel au recours, également garanti par la Convention européenne des droits de l'homme, proscrit l'institution de formalités procédurales dont la complexité et l'imprévisibilité rendent excessivement difficile l'exercice d'un recours sans motif d'intérêt général suffisant. Le décret de 2007 a donc procédé à deux aménagements fondamentaux de la règle : il a, d'une part, circonscrit son champ d'application aux seuls certificats d'urbanisme, non oppositions à déclaration préalable, et permis de construire, d'aménager ou de démolir (*a contrario*, CE, 9 oct. 2015, Cne de Lauzet-sur-Ubaye, n° 284804, T.) ; d'autre part, l'article R. 424-15 du code a été modifié pour prévoir que l'affichage de l'autorisation d'urbanisme, assuré par son bénéficiaire, devrait rappeler la règle de recevabilité des recours. Vous avez développé une jurisprudence abondante pour tirer toutes les conséquences de cette obligation dont la méconnaissance rend l'obligation de notification inopposable aux requérants (v. not. CE, 19 novembre 2008, Sté Sahelac et Mme D..., n° 317279, Rec. ; CE, 28 mai 2014, Epoux C... E..., n° 369456, T.). Enfin, un récent décret n° 2018-617 du 17 juillet 2018 vient d'étendre à nouveau le champ d'application de la règle à toute « *décision relative à l'occupation ou l'utilisation des sols* », ce qui aura notamment, semble-t-il, pour effet d'y réintroduire les décisions de refus de retrait de permis ou de refus de constater la caducité d'un permis, sans exiger d'ailleurs, nous semble-t-il, que la notification rappelle la règle de recevabilité de l'article R. 600-1.

3. Les litiges contre les jugements enjoignant de délivrer un permis de construire sont, par définition, des litiges qui se sont noués autour d'un refus et qui n'entrent pas en première instance dans le champ d'application de l'article R.\* 600-1. Mais se pose, comme l'a relevé le rapporteur public devant la cour, la question de l'application de la jurisprudence *Commune de Breuil-Bois-Robert* du 19 avril 2000 (CE, n° 176148, Rec.), aux termes de laquelle l'obligation de notification concerne non seulement les recours contre les décisions positives mais également les appels ou pourvois formés contre un jugement ou arrêt qui, annulant un refus ou une opposition, reconnaît « *le droit du pétitionnaire à obtenir une autorisation de construire* ». Cette jurisprudence s'applique notamment aux appels et pourvois des communes auteurs de refus contestés et annulés. En pratique, depuis 2007, elle a correspondu jusqu'ici à deux cas de figure<sup>1</sup> :

- celui où le juge annule un refus de permis parce qu'un permis tacite est déjà intervenu et que le refus s'apparente donc à un retrait illégal du permis (CE, 19 avril 2000, *Commune de Breuil-Bois-Robert*, n° 176148, Rec.) ; il en va de même pour l'annulation d'un retrait de permis ;

---

<sup>1</sup> Pour une autre hypothèse valable avant la réforme de 2007, v. CE, 30 avril 2003, SE au logement c/ SNC Norminter Lyonnais, n° 237039, T.

- celle où le juge annule une opposition illégale à déclaration préalable, ce qui fait naître une non opposition (CE, 5 avril 2006, M. B..., n° 264269, T. ; CE, 14 novembre 2012, *Cne de Lunel*, n° 342389, T.).

Cette jurisprudence répond à l'esprit du texte mais n'est pas intuitive : faute d'avertissement, former un appel ou un pourvoi recevable demande, dans une telle configuration, une connaissance particulièrement fine de la jurisprudence sur l'article R\*600-1. En pratique, les avocats spécialisés connaissent bien désormais cette jurisprudence, **même si certaines décisions du Conseil d'Etat montrent que des communes sont régulièrement déclarées irrecevables**. On aurait pu penser que cette jurisprudence ne survivrait pas à l'intervention de la réforme de 2007, puisqu'elle reposait sur l'idée que l'obligation de notification devait être portée à la connaissance du requérant et que ce n'est pas le cas ici. Par deux décisions, vous avez néanmoins continué à appliquer cette jurisprudence après 2007 : les décisions de chambres réunies *Cne de Grimaud* du 28 septembre 2011 (CE, n° 335591, inédit) et *Cne de Lunel* du 14 novembre 2012 (CE, n° 342389, T.), aux tables de votre recueil un autre point, ont toutes deux fait application de la jurisprudence *Breuil-bois-robert* et confirmé que les appels étaient en l'espèce irrecevables.

Le cas où c'est une opposition qui est annulée est donc déjà réglé par la jurisprudence et, sauf à remettre globalement en cause la jurisprudence *Breuil-Bois-Robert*, l'article R.\* 600-1 trouve à s'appliquer. En revanche, le cas, qui est celui de l'espèce, du recours contre un jugement qui annule un refus de permis sans constater qu'un permis tacite a déjà été délivré, et enjoint la délivrance de ce permis, est inédit.

Vous devez donc aujourd'hui faire un choix. L'alternative est la suivante.

D'une part, l'application logique de la jurisprudence conduit à exiger de la commune la notification prévue par l'article R\* 600-1 dans un tel cas. Les termes de la décision *Commune de Breuil-Bois-Robert*, qui exigent la notification pour toute décision qui reconnaît « le droit à obtenir une autorisation de construire », vont clairement dans ce sens. Il nous semble que cela n'inclurait pas le cas d'un jugement se contentant d'annuler un refus de permis de construire après avoir constaté l'illégalité de tous les motifs de refus avancés par la commune. Si la logique de la législation actuelle, telle qu'interprétée par l'avis *Préfet des Yvelines*, est qu'un tel jugement peut en principe déboucher sur une injonction de délivrance du permis, cet avis fait néanmoins certaines réserves, en permettant au juge de relever lui-même un motif de refus ou un changement de circonstances de fait : cela peut justifier qu'en l'absence d'injonction on puisse estimer que le droit à obtenir le permis n'est pas « reconnu ». En revanche, lorsque l'injonction est prononcée, l'appel de la commune devrait être notifié par celle-ci à son adversaire. Cette première approche, qui est la plus rigoureuse, peut en outre se prévaloir de ce qu'elle correspond à la logique de l'article R\* 600-1 qui, depuis l'origine, est appliqué en appel, malgré le moindre intérêt que peut présenter cette information lorsqu'un contentieux est déjà engagé. Nous nous sommes un moment demandé si vous ne pourriez pas exiger que la notification du jugement de première instance qui enjoint la délivrance d'un permis de construire comporte mention de l'obligation de notifier un éventuel appel au pétitionnaire, en application de l'article R.\* 600-1. En l'absence de toute précision dans le code en ce sens, cela nous semble impossible et d'ailleurs, il en va ainsi depuis l'intervention de la jurisprudence *Commune de Breuil-Bois-Robert*, le décret de 2007 n'ayant pas modifié ce point. Votre décision *Commune de Lunel* a d'ailleurs jugé que la règle était, de façon générale, opposable aux auteurs de ces décisions sans information préalable.

D'autre part, vous pouvez envisager de cantonner l'application de la jurisprudence *Breuil-Bois-Robert* aux cas où le jugement a véritablement constaté que le pétitionnaire était déjà titulaire du permis ou de la décision de non opposition, et peut immédiatement commencer à construire. Cette distinction apparaît à certains égards artificiels : elle n'est pas conforme aux termes de la jurisprudence *Breuil-Bois-Robert* et surtout elle méconnaît le fait que, lorsque l'injonction est prononcée, le pétitionnaire acquiert en principe un véritable droit à ce qu'elle soit délivrée, donc indirectement un droit à construire. Mais elle n'est pas non plus sans fondement : il y a bien une différence entre le cas où il est jugé que le pétitionnaire peut déjà construire, et où l'article R.\* 600-1 lui permet d'être informé d'un recours qui tend à remettre en cause cette autorisation, et celui où, même si l'injonction est prononcée, le pétitionnaire doit encore attendre la délivrance de l'autorisation et ne peut commencer les travaux. Le cas d'espèce le prouve bien puisque la commune refuse d'exécuter l'injonction en raison, selon elle, du risque pour les vies humaines. Il y a bien juridiquement, une différence entre ces deux hypothèses, or vous n'avez jusqu'ici appliqué la jurisprudence *Breuil-Bois-Robert* qu'à des cas où le jugement révélait une autorisation ou un droit à construire autoporteur, qui ne demandait aucune forme d'exécution administrative complémentaire. En ce sens, il était plus naturel d'assimiler un recours contre un tel jugement à une demande d'annulation d'un permis de construire ou d'une décision de non opposition. Etendre ce raisonnement aux appels contre les jugements enjoignant la délivrance d'un permis est logique, mais c'est bien un pas supplémentaire.

Au-delà de cette différence juridique, ténue nous l'admettons, ce sont des raisons d'opportunité qui nous convainquent de vous proposer cette seconde interprétation. La commune étant juridiquement tenue d'exécuter l'injonction, l'appel contre le jugement d'injonction est la seule voie de recours dont elle dispose : elle n'aura pas intérêt à attaquer le permis de construire qu'elle aura délivré. Or, il faut tenir compte de la construction législative qui a conduit à l'avis *Préfet des Yvelines* : elle est particulièrement efficace, et conduira à ce que tout jugement d'annulation de refus de permis de construire débouche en principe sur une injonction de délivrance du permis, ce permis étant immédiatement exécutoire. On recense ainsi, sur les six derniers mois, une quarantaine d'injonction de délivrer des permis de construire des bâtiments plus ou moins importants. Ce mécanisme protecteur du pétitionnaire n'est pas sans risque au regard des objectifs d'urbanisme et parfois d'ordre public, si la commune s'est mal défendue en première instance, si le dossier fourni au tribunal n'établissait pas correctement des risques qui sont réels. Il nous semble que vous pourriez légitimement estimer que la formidable puissance contentieuse du mécanisme mis en place par le législateur nécessite un nouvel équilibre et une interprétation des règles procédurales qui ménage une faculté effective et relativement aisée d'appel aux personnes publiques qui se sont d'abord opposées à la construction.

La réponse à la demande d'avis de la commune de Bordeaux nous semble donc ouverte. Pour les raisons que nous vous avons indiquées, **nous concluons personnellement à ce que vous répondiez que l'article R.\*600-1 n'est pas applicable à l'appel formée dans la configuration illustrée par le cas d'espèce. Cela rend sans objet la seconde question.**