

N° 429357
Société Chemin de Trabacchina

2^e et 7^e chambres réunies
Séance du 28 septembre 2020
Lecture du 16 octobre 2020

CONCLUSIONS

M. Guillaume Odinet, rapporteur public

Faire courir le délai de recours contre un permis de construire n'est pas une affaire aussi mince que l'on pourrait croire.

Vous savez qu'en vertu de l'article R. 600-2 du code de l'urbanisme, le délai de recours à l'encontre d'un permis de construire court à compter du premier jour d'une période continue de deux mois d'affichage sur le terrain des pièces mentionnées à l'article R. 424-15. Celui-ci prévoit que la mention du permis doit être affichée sur le terrain par les soins du bénéficiaire et indiquer notamment l'obligation de notifier tout recours à l'auteur de la décision et au bénéficiaire du permis. Il renvoie pour le reste à un arrêté ministériel le soin de définir le contenu de l'affichage.

Sur ce fondement, le premier alinéa de l'article A. 424-16 du code précise que le panneau d'affichage du permis¹ indique « le nom, la raison sociale ou la dénomination sociale du bénéficiaire, la date et le numéro du permis, la nature du projet et la superficie du terrain ainsi que l'adresse de la mairie où le dossier peut être consulté ».

Vous avez développé, sur le fondement de ces dispositions, une jurisprudence tout en nuances sur les cas dans lesquels des omissions ou insuffisances affectant l'affichage font obstacle au déclenchement du délai de recours. De façon générale, l'on peut dire que seules celles qui présentent un caractère substantiel ont un tel effet.

S'agissant des indications relatives au projet de construction, votre jurisprudence est désormais stabilisée en ce sens que les dispositions que nous vous présentions ont pour objet de permettre aux tiers, à la seule lecture du panneau d'affichage, d'apprécier l'importance et la consistance du projet, ce dont il résulte qu'une erreur affectant une mention obligatoire ne fait obstacle au déclenchement du délai de recours que lorsqu'elle est de nature à empêcher les tiers d'apprécier l'importance et la consistance du projet (v., en dernier lieu, 16 octobre 2019, M. et Mme G... et autres, n° 419756, T. pp. 901-1075)².

¹ Dont les caractéristiques sont elles-mêmes définies par l'article A. 424-15.

S'agissant des indications relatives au permis de construire lui-même (bénéficiaire, date et numéro), votre jurisprudence nous paraît aussi relativement stabilisée : vous jugez que l'affichage a pour objet de permettre d'identifier le permis de construire en cause en vue d'en prendre connaissance en mairie, ce dont vous déduisez que des erreurs dans les mentions obligatoires ne font pas obstacle au déclenchement du délai de recours lorsque l'affichage comporte des indications précises permettant d'identifier le permis de construire et d'en prendre connaissance en mairie (v. not. 23 mars 1976, Comité du quartier Puech du Teil Ouest et autre, n° 03137, T. p. 929 ; 24 juillet 1981, Epoux Deschildre et autres, n°s 25218 27945, T. pp. 864-978 ; 29 avril 1994, Marin, n° 105924, T. pp. 1105-1264 ; 14 novembre 2003, Ville de Nice et M. S..., n°s 254003 254065, T. p. 1032)³.

Reste l'indication relative à l'adresse de la mairie où le dossier peut être consulté, que votre jurisprudence n'a guère abordée et que l'affaire qui a été appelée vous permettra d'éclairer.

Saisi d'un recours contre un permis de construire délivré le 8 juin 2017 par le maire d'Ajaccio, le tribunal administratif de Bastia a jugé que la mention, sur le panneau d'affichage, selon laquelle le dossier du permis de construire pouvait être consulté en mairie d'Ajaccio ne pouvait, compte tenu de la taille de la commune et du fait que les services municipaux ne sont pas tous implantés à la même adresse, être regardée comme suffisante pour permettre le déclenchement du délai de recours.

Ce raisonnement, que le pourvoi régulièrement présenté par la société Chemin de Trabacchina critique au titre de l'erreur de droit, pourrait vous convaincre. Il s'inscrit, en effet, dans une approche casuistique relativement souple qui n'est pas sans rappeler celle qui est la vôtre à propos des autres mentions devant figurer sur le panneau d'affichage. Il permet en outre de faire un départ raisonnable entre ce que l'on peut exiger du citoyen – qu'il puisse trouver de lui-même l'adresse de la mairie d'une commune de taille limitée – et ce qu'il peut légitimement ignorer – l'implantation des différents services d'une grande commune.

A la réflexion, plusieurs raisons nous conduisent néanmoins à vous proposer de censurer ce raisonnement.

Il faut, croyons-nous, repartir de l'objet des dispositions en cause, comme vous l'avez fait à propos des mentions relatives au projet et de celles relatives au permis. Il s'agit, comme vous l'avez déjà relevé dans les décisions que nous vous citons, de permettre aux tiers de prendre connaissance du permis de construire et de son dossier en mairie. En exigeant que soit mentionnée l'adresse de la mairie, le pouvoir réglementaire a ainsi entendu, non seulement informer les tiers de la possibilité de disposer de l'ensemble des informations relatives au permis, mais encore les orienter vers le lieu où ils peuvent en bénéficier.

² V., précédemment, 29 novembre 1989, Berthe, n° 78980, T. pp. 842-1007 ; 16 février 1994, Société Northern Telecom Immobilier, n° 138207, Rec. p. 73 ; 6 juillet 2012, R..., n° 339883, T. p. 1028 ; 25 février 2019, M. et Mme V..., n° 416610, T. p. 1076.

³ V. aussi 2 juillet 1980, M. Vergnes, n° 23341, inédite.

Assurément, la seule mention selon laquelle le dossier peut être consulté à la mairie de la commune concernée ne permet pas de satisfaire pleinement à cette exigence : à strictement parler, elle ne constitue pas une adresse.

Pour autant, si le pouvoir réglementaire a entendu orienter les tiers vers le service détenant le dossier de permis de construire, il n'a pas été jusqu'à exiger que la seule lecture du panneau d'affichage leur donne toutes les informations permettant d'accéder au dossier : les conditions d'accès au service, notamment ses horaires d'ouverture, et de consultation du dossier n'ont pas à être indiquées. Nous entendons souligner par là qu'en toute hypothèse, un tiers intéressé devra, avant de se rendre en mairie pour consulter le dossier, recueillir des informations sur les conditions dans lesquelles il peut effectuer cette démarche – et prendre un rendez-vous. Qu'il doive en outre s'enquérir du lieu exact de consultation du dossier de permis de construire, ce qu'un coup de téléphone ou une rapide recherche internet permet de résoudre aisément, ne nous paraît donc pas alourdir réellement les démarches qu'il lui appartient, en toute hypothèse, d'entreprendre en vue de cette consultation.

A nos yeux, le texte ne doit donc pas être lu comme entendant permettre au tiers intéressé de se diriger directement, dès lecture du panneau, à l'adresse indiquée pour consulter le dossier, mais simplement comme entendant qu'il sache qu'il peut consulter le dossier et auprès de quelle administration il peut le faire. Une insuffisance des mentions du panneau d'affichage n'a alors pour effet de remettre substantiellement en cause l'objectif poursuivi par le texte que lorsqu'elle ne permet pas au tiers de connaître la faculté qu'il a de prendre connaissance du dossier auprès d'une administration clairement identifiée.

Ajoutons que les indices sur lesquels le TA s'est fondé sont contestables. D'une part, la faible taille d'une commune ne garantit pas que le service de l'urbanisme est effectivement localisé à l'hôtel de ville – et inversement. D'autre part, exiger que, lorsque les services municipaux sont dispersés, le panneau d'affichage indique l'adresse du service où le permis pourra effectivement être consulté nous paraît faire peser une charge excessive sur le bénéficiaire du permis, sur qui – rappelons-le – pèse la charge de l'affichage et qui, guère davantage que le tiers intéressé, ne connaît avec précision la géographie des services communaux et celui de ces services où s'effectuent les consultations.

Notons, enfin, qu'un tiers intéressé peut aussi obtenir communication du dossier, en format papier ou électronique, en le demandant à la commune qui le détient – et c'est d'ailleurs le plus souvent comme cela, en pratique, que s'exerce l'accès au dossier. Ce qui atténue la nécessité de disposer d'une adresse précise et souligne que la garantie essentielle consiste dans l'identification de l'administration auprès de laquelle s'exerce le droit de consulter le dossier (et dans l'information sur ce droit).

Pour l'ensemble de ces raisons, nous pensons que, dès lors que les mentions du panneau d'affichage permettent d'orienter les tiers vers l'administration auprès de laquelle le dossier du permis de construire peut être consulté, une éventuelle insuffisance de précision de l'adresse ne fait pas obstacle au déclenchement du délai de recours. Nous notons que c'est

d'ailleurs la ligne qui se dégage des arrêts de plusieurs cours administratives d'appel (v. CAA Versailles, 30 décembre 2010, Mme S..., n° 09VE04253 ; CAA Marseille, 16 mai 2012, Ville de Marseille, n° 10MA03049 ; CAA Nantes, 20 septembre 2019, M. B..., n° 18NT03263 ; CAA Bordeaux, 19 décembre 2019, SAS 2 FPR, n° 19BX00608)⁴.

Nous pensons donc que le tribunal a bien commis une erreur de droit en se fondant sur la taille de la commune d'Ajaccio et la dispersion des services municipaux pour juger que l'insuffisance de précision de l'adresse de la mairie sur le panneau d'affichage avait fait obstacle au déclenchement du délai de recours, alors qu'il devait uniquement rechercher si les mentions du permis permettaient néanmoins aux tiers intéressés de déterminer auprès de quelle administration le dossier pouvait être consulté.

Précisons que, si vous ne nous suiviez pas, vous écarteriez l'autre moyen du pourvoi, qui n'est pas fondé.

Mais par les motifs qui précèdent, nous concluons à l'annulation du jugement, au renvoi de l'affaire au tribunal de Bastia, à ce que M. et Mme A... versent une somme de 3 000 euros à la société Chemin de Trabacchina au titre des frais de procédure et au rejet des conclusions qu'ils vous présentent au même titre.

⁴ Au contraire, se fondant sur la taille de l'agglomération, CAA Lyon, 19 février 2013, SNC des Ateliers Louis Vuitton, n° 11LY02109 ; CAA Paris, 12 décembre 2019, Société Saint-Louisienne immobilière, n° 17PA21666.