N° 454521
Commune de St-Herblain

Section du contentieux

Séance du 18 novembre 2022
Décision du 9 décembre 2022

CONCLUSIONS

M. Philippe RANQUET, Rapporteur public

Lorsque le silence de l'administration sur une demande vaut acceptation, « *la liste des pièces nécessaires* » pour que cette demande soit complète « *doit être limitativement fixée* ». Nous citons là une recommandation dont l'origine ne se trouve pas comme on pourrait penser dans l'étude réalisée par le Conseil d'Etat à l'occasion du renversement provoqué par la loi du 12 novembre 2013 qui a fait de ce régime (dit « SVA ») le droit commun et du régime « silence vaut refus » (dit « SVR ») l'exception, quoique cette étude ait retiré la préconisation. Elle témoigne d'une réflexion bien plus ancienne et figure dans une « *étude sur les autorisations tacites* » réalisée par Pierre Bouffard et Jean-François Théry, publiée aux EDCE 1979-1980.

Il y a un cas où ces préconisations ont été suivies d'effet, c'est le régime d'instruction commun aux demandes de permis de construire, d'aménager et de démolir et aux déclarations préalables de travaux. Cela pose une question : quand l'administration elle-même ne se tient pas à la liste et réclame au pétitionnaire une pièce non prévue, quelles conséquences faut-il en tirer sur les conditions de naissance de la décision implicite d'acceptation ? Vos sous-sections puis chambres réunies ont eu l'occasion d'y apporter une réponse. Mais on navigue là entre deux territoires – droit de l'urbanisme et régime SVA – en constante évolution, et il peut arriver qu'un cap même récemment arrêté doive être réinterrogé. C'est ce qui a conduit à inscrire la présente affaire au rôle de votre formation de jugement.

1. Elle concerne un projet de construction d'une station de radiotéléphonie par la société Télédiffusion de France (TDF) dans la commune de Saint-Herblain, limitrophe de Nantes, et pour laquelle elle a déposé, le 27 juillet 2020, une déclaration de travaux. La suite de la chronologie permet de faire le rappel du régime applicable en termes de naissance de décisions implicites, commun nous l'avons dit aux demandes de permis et aux déclarations.

1.1. Sauf pour des exceptions limitativement énumérées (articles R. 424-1 du code de l'urbanisme), une non-opposition implicite ou un permis tacite naît en l'absence de décision expresse au terme du délai d'instruction. Ce délai d'instruction est d'un mois pour les

déclarations, de deux ou trois pour les demandes de permis selon le cas (article R. 423-23) – sachant que ces délais de droit commun connaissent eux aussi des exceptions pour certains types de projet.

Surtout, le délai d’instruction ne court que de la réception en mairie d’un dossier *complet* (article R. 423-19), mais il appartient à l’administration de notifier au pétitionnaire la liste des pièces manquantes dans un délai d’un mois à compter du dépôt du dossier, sans quoi ce dossier est « *réputé complet* » (selon les termes de l’article R. 423-22 – on notera que ce délai se trouve être égal au délai d’instruction pour les déclarations, mais ne l’est pas pour les demandes de permis). Si l’administration demande au pétitionnaire de compléter son dossier, il est alors tenu de le faire dans un délai de trois mois, à défaut de quoi naîtra, au contraire, une décision implicite d’opposition à la déclaration ou de rejet de la demande de permis ; s’il donne suite à la demande de pièces complémentaires, le délai d’instruction commencera à courir, mais seulement à compter de la production de ces pièces (article R. 423-39).

1.2. Dans la présente espèce, c’est le 11 août 2020, donc bien dans le délai d’un mois prescrit à l’article R. 423-38, que le service instructeur de la commune a demandé à TDF de compléter le dossier de déclaration en produisant une simulation de l’exposition aux ondes émises par l’installation projetée. Avant que n’expire le délai de trois mois de l’article R. 423-39, le 5 novembre, TDF a transmis un document en réponse. Puis, moins d’un mois après cette transmission, le 1^{er} décembre, le maire a pris un arrêté d’opposition, au motif que le projet, « *hautement visible depuis l’espace public, portera atteinte à l’environnement proche au vu de sa prééminence* » et ne respecte dès lors pas l’article R. 111-27 du code de l’urbanisme. Du point de vue de la commune, la séquence a donc été la suivante : le délai d’instruction initial a été interrompu par la demande de pièce ; il a couru à nouveau à la réception de cette pièce, et une décision expresse d’opposition est intervenue avant qu’il n’expire.

1.3. Cette décision a alors été attaquée par la société TDF devant le TA de Nantes, par un recours assorti d’une demande de suspension. Mais si elle critiquait le motif retenu pour l’opposition, ce n’était qu’à titre subsidiaire. A titre principal, elle contestait que la séquence se soit déroulée comme nous venons de dire, et ce parce que la pièce qui lui a été réclamée n’est pas au nombre de celles devant accompagner la déclaration de travaux aux termes de l’article R. 431-36 du code de l’urbanisme – un point qui est constant¹.

Selon le recours de TDF, il en résultait que la demande de pièce n’avait pu interrompre le délai d’instruction initial et que, dès son expiration le 27 août 2020, était née une décision tacite de non-opposition. La décision d’opposition prise devait donc s’analyser comme un *retrait* d’une décision créatrice de droit, et elle était de ce fait doublement illégale : d’une part,

¹ La simulation de l’exposition aux champs électromagnétiques générée par l’installation peut en revanche faire partie du dossier d’information à transmettre au maire en application de l’article L. 34-9-1 du code des postes et des communications électroniques, mais il s’agit d’une autre législation (voir à ce sujet, dernièrement, CE, 24 février 2022, *Société Hivory*, n° 454047, à mentionner aux tables).

en l'absence de procédure contradictoire préalable ; d'autre part, parce que le retrait n'était en tout état de cause pas légalement possible. On sait qu'en règle générale, toujours dans le régime commun aux demandes de permis et déclarations, il n'est possible que dans le délai de trois mois, à condition que la décision implicite ait été illégale (article L. 424-5 du code de l'urbanisme). Ce délai était déjà dépassé en l'espèce. Mais plus radicalement encore, une disposition expérimentale figurant à l'article 222 de la loi dite ELAN du 23 novembre 2018 interdit, jusqu'au 31 décembre 2022, tout retrait des décisions autorisant ou ne s'opposant pas à l'implantation des antennes de radiotéléphonie mobile.

1.4. Le raisonnement a convaincu le juge des référés, qui a suspendu la décision expresse d'opposition en retenant ces deux moyens comme de nature à faire naître un doute sérieux sur sa légalité. La commune de Saint-Herblain vous demande la cassation de cette ordonnance et fait valoir, par un premier moyen d'erreur de droit, que la position ainsi prise sur les conséquences d'une demande de pièce non requise par le code de l'urbanisme est contraire au dernier état de votre jurisprudence.

Et c'est exact. Comme il est exact qu'au cours des deux dernières années, plusieurs autres tribunaux administratifs ont adopté la même solution, d'autres s'en tenant à cette jurisprudence².

Nous commencerons par présenter cette jurisprudence, en la rapprochant d'autres solutions que vous avez retenues à propos de la naissance des décisions implicites d'acceptation et de la logique du cadre normatif à appliquer. Ce qui fait, selon nous, apparaître les interrogations qu'elle soulève.

2.1. Le régime que nous venons de décrire est issu de la réforme du droit des autorisations d'urbanisme traduite par l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 et le décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007³. Elle a notamment vu l'inscription au niveau législatif du principe selon lequel, en la matière et sauf disposition contraire expresse, le silence de l'administration vaut acceptation (voir l'article L. 424-2 du code de l'urbanisme), à une époque où telle n'était pas encore la règle de droit commun.

Mais le principe lui-même s'appliquait déjà auparavant dans ce champ, en vertu de dispositions réglementaires. Concluant dans l'affaire de section du 25 juin 2004, *SCI Maison médicale Edison*, n° 228437, p. 261, le président Piveteau notait qu'on pouvait ainsi en faire remonter l'affirmation jusqu'au milieu du XIX^e siècle. Et cette décision de 2004 manifeste votre souci d'en préserver l'effectivité : vous y jugez notamment que si l'administration indique dans l'accusé de réception de la demande de permis qu'elle relève du SVR, alors

² Voir par exemple, dans le sens de l'ordonnance attaquée, JRТА Toulon, 28 février 2020, n° 2000247 ; JRТА Toulouse 2 juin 2020, n° 2001971. Et dans le sens contraire : JRТА Montreuil, 15 mars 2021, n° 2102329 ; TA Grenoble, 22 mars 2021, n° 1905790 ; TA Lyon, 29 juin 2021, n° 2002432.

³ Et mettant en œuvre le rapport du groupe de travail présidé par M^e Pelletier, « *propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme* ».

qu'en réalité elle relève du SVA, cette mention erronée ne fait pas obstacle à la naissance du permis tacite.

2.2. Là où la réforme de 2005-2007 innove, c'est, d'une part, en harmonisant autant que possible le régime des permis de construire, d'aménager et de démolir et des déclarations préalables – c'est l'origine du régime commun, pour lequel ce que vous jugerez vaudra uniformément, quoique l'affaire ne concerne qu'une déclaration. Et, d'autre part, en important dans ce champ le mécanisme qui impose à l'administration de réclamer les pièces manquantes dans un délai contraint, à défaut de quoi le dossier est réputé complet dès son dépôt – un mécanisme qui avait déjà été instauré de manière ponctuelle dans certaines procédures d'autorisation, par exemple pour la création d'établissements sociaux et médico-sociaux⁴.

C'est à propos de cette dernière procédure que votre formation de jugement a rendu la décision du 30 octobre 1998, *Epoux C...*, n° 155137, p. 372, dont il ressort qu'une demande de complément au dossier formulée après l'expiration du délai imparti à l'administration, et alors même que le délai de naissance de la décision implicite ne serait, lui pas encore arrivé à son terme, n'a pas pour effet d'interrompre ce délai de naissance. Cette solution s'étend en toute logique aux procédures organisées dans les mêmes termes dans le champ de l'urbanisme ; la solution contraire retenue par la section dans la décision du 8 février 1978, *A...*, n° 05275, p. 60, correspondait quant à elle au régime antérieur, où l'administration devait se prononcer d'abord sur la complétude du dossier, avant que le délai de naissance de la décision implicite puisse courir. Si vous n'avez pas eu l'occasion de le juger expressément, telle est en tout cas la position uniforme des juridictions du fond⁵.

2.3. Le dispositif mis en place en 2007 va encore plus loin, c'est en cela que la préconisation de l'étude de 1979-1980 est satisfaite. La réputation de complétude du dossier qu'il instaure n'est pas qu'une notion *procédurale* – le dossier est réputé complet si l'administration ne dit pas le contraire dans un certain délai – c'est aussi une notion *matérielle* : le dossier est réputé complet s'il comprend certains éléments dont la liste exhaustive figure dans le code de l'urbanisme. Dans cet esprit, l'article L. 423-1 du code de l'urbanisme dispose depuis lors que les demandes « *sont présentées et instruites dans les conditions et délais fixés par décret en Conseil d'État* » et qu'« *aucune prolongation du délai d'instruction n'est possible en dehors des cas et conditions prévus par ce décret* ». En application, pour les demandes de permis de construire, l'article R. 431-4 dispose que « *le dossier est réputé complet* » s'il contient les informations et les pièces requises dans tous les cas, énumérées aux articles R. 431-5 à R. 431-12 (par exemple le projet architectural), et les pièces complémentaires dépendant de la situation et de la nature du projet, définies aux articles R. 431-13 à R. 431-33-2 (par exemple, pour une installation classée soumise à déclaration, la justification du dépôt de cette déclaration). La même économie se retrouve pour la liste des éléments devant accompagner

⁴ Dans un régime antérieur à la loi du 2 janvier 2002.

⁵ Voir par exemple CAA de Lyon, 2 octobre 2012, n°12LY00334, ou plus récemment CAA de Versailles, 21 juillet 2021, n° 20VE01454.

une demande de permis d'aménager (articles R. 441-1 et suivants), un permis de démolir (articles R. 451-1 et suivants) ou une déclaration préalable (articles R. 431-35 et suivants) – et si les termes « *le dossier est réputé complet* » ne figurent pas dans ces dispositions, il est au moins indiqué qu'« *aucune autre information ou pièce ne peut être exigée par l'autorité compétente* ».

3. On observe ainsi un parallélisme entre l'obligation qu'a l'administration de demander de compléter le dossier dans un délai contraint et celle qu'elle a de ne demander que les compléments prévus dans le code de l'urbanisme. Or malgré ce parallélisme, quand s'est posée la question des conséquences d'une demande qu'on pourrait dire « hors liste » sur la naissance d'une décision implicite d'acceptation, ce n'est pas la logique des précédents *Epoux C...* et *SCI Maison médicale Edison* qui a été retenue.

3.1. D'abord dans la décision du 8 avril 2015, *Mme V...*, n° 365804, T. pp. 786-922. La question s'y posait dans une configuration différente de celle de la présente espèce et, *a priori*, rare : au lieu d'attaquer la décision défavorable elle-même, la requérante avait formé un recours contre la seule demande de pièces. Il a été répondu que cette demande fait grief, puisqu'elle a pour effet de faire basculer l'instruction d'un régime d'acceptation tacite à un régime d'opposition tacite⁶, mais que l'annulation contentieuse de la demande illégale ne rend pas le pétitionnaire titulaire d'une décision tacite favorable, qui naîtrait rétroactivement au motif que la demande de pièces serait réputée ne jamais avoir existé.

Quelques mois plus tard, dans l'affaire *Commune d'Asnières-sur-Nouère*, c'était comme ici la décision défavorable qui était attaquée. La décision des sous-sections réunies (9 décembre 2015, n° 390273, T. p. 923) concède que le délai de naissance d'une décision implicite de non-opposition « *est interrompu par une demande de pièces manquantes adressée au pétitionnaire, à la condition toutefois que cette demande intervienne dans le délai d'un mois et qu'elle porte sur l'une des pièces limitativement énumérées par le code de l'urbanisme* ». Mais en cohérence avec *Mme V...*, la décision poursuit en jugeant que si l'illégalité d'une telle demande rend aussi illégale la décision tacite d'opposition qui est née en application de l'article R. 423-39, elle ne rend pas le pétitionnaire titulaire d'une décision implicite favorable.

3.2. Comme il ressort des conclusions de vos rapporteurs publics, Suzanne von Coester et Xavier Domino, si ces décisions ne se placent pas dans la lignée des précédents que nous avons mentionnés, c'est qu'une autre ligne jurisprudentielle a paru devoir l'emporter : celle remontant à la décision de section du 7 décembre 1973, *Ministre de l'agriculture et du développement rural c/ SCA des Nigritelles*, n° 88252, p. 699. Elle concerne l'hypothèse où le silence vaut acceptation mais où, avant la naissance d'une décision tacite, la demande est

⁶ Ce qui avait déjà été jugé à propos d'autres demandes ayant un tel effet dans le cadre procédural antérieur des autorisations d'urbanisme : voir CE, 14 mars 1980, *Mme B...*, n° 11690, T. pp. 826-931, et 22 octobre 1982, *Société Sobeprim*, n° 12522, p. 356.

expressément rejetée. En ce cas, l'annulation contentieuse de ce rejet ne confère pas au demandeur le bénéfice de l'acceptation tacite ; il lui faut renouveler sa demande pour que l'administration se prononce à nouveau.

On voit que les décisions de 2015 suivent le même raisonnement en substituant, à la décision de refus, la demande de pièces complémentaires, qui joue le même rôle en faisant obstacle à l'acquisition de la décision tacite. Pour reprendre les termes de Xavier Domino : fût-ce au prix d'une solution qui peut « *paraître un peu trop favorable à l'administration* », le souci est le même d'éviter la « *naissance accidentelle de décisions tacites d'acceptation* », qui surviendrait à l'insu de l'administration ou en tout cas la placerait dans l'impossibilité de retirer des actes objectivement illégaux mais dont l'existence ne lui serait révélée que trop tard pour cela.

3.3. Pour terminer la présentation de l'état actuel de la jurisprudence, ajoutons la décision du 13 novembre 2019, *M. X...*, n° 419067, T. pp. 1071-1072, qui précise les conséquences de la demande de pièces illégale quand le pétitionnaire a malgré tout choisi de la produire, et que par suite aucune décision tacite de refus n'est née. En ce cas, l'administration ne peut légalement refuser l'autorisation demandée en se fondant sur la consistance du projet au vu d'une pièce ne figurant pas dans les listes limitatives du code de l'urbanisme ; mais si elle ne se fonde pas sur une telle pièce, le fait que celle-ci ait été demandée illégalement restera sans conséquence sur la légalité du refus.

4.1. On voit par là que si l'on mène cette logique à son terme, rien ne dissuade l'administration d'un comportement qui nous paraît pourtant abusif, et dont la présente affaire offre l'illustration. Une pièce qui n'est pas au nombre de celles requises est demandée dans le délai d'un mois, l'application de la règle de droit commun SVA s'en trouve paralysée, puis, dans les trois mois qui suivent cette demande ou, si la pièce est produite, dans le nouveau délai d'instruction, une décision défavorable est prise mais pour un motif sans aucun rapport avec la pièce réclamée. L'administration a alors gagné du temps d'instruction au prix d'une opération dont vos décisions relèvent le caractère illégal, mais la légalité de sa décision finale n'en est nullement affectée.

C'est un inconvénient dont d'autres considérations pourraient justifier que l'on s'accommode, comme le souci de ne pas adopter une solution, à l'opposé, excessivement favorable au pétitionnaire, ou dangereuse en termes de conformité à la loi des autorisations d'urbanisme. Notre sentiment est, toutefois, que plusieurs évolutions ont fait bouger le « curseur » entre les intérêts en présence et conduisent à reconsidérer cette solution.

4.2. L'une est un élément de contexte plus large, le renversement déjà mentionnée de 2013 qui a fait du régime SVA le droit commun. Comme l'a relevé la doctrine, comme le note l'étude du Conseil d'Etat, c'est une nouvelle approche du temps administratif qui prévaut, accroissant les obligations de l'administration envers le citoyen : à elle de s'organiser pour se prononcer sur leurs demandes dans un certain délai. Le risque que des droits naissent

seulement parce que la demande n'a pas pu être examinée à temps est assumé ; la question de l'atteinte excessive à l'intérêt général qui pourrait en résulter est traitée au stade de la définition des exceptions au principe SVA prévues à l'article L. 231-4 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA). Laisser la possibilité aux services instructeurs de paralyser la naissance de la décision implicite d'acceptation par une demande illicite nous semble aller à l'encontre de cette logique.

4.3. Et en ce qui concerne spécifiquement les autorisations d'urbanisme, les dernières évolutions des textes législatifs et réglementaires s'inscrivent clairement dans le même sens.

Ainsi, la loi ELAN, selon l'étude d'impact du projet de loi, poursuit entre autres l'objectif de donner plus de force à l'interdiction, pour les services instructeurs, de solliciter des pièces étrangères aux dispositions du code de l'urbanisme. Elle le fait en complétant l'article L. 423-1 du code de l'urbanisme par un encadrement du décret fixant la liste des pièces, qui dorénavant ne peuvent être que celles nécessaires à une série de vérifications définies au niveau législatif. Et elle a failli le faire en disposant expressément que la demande de pièces « *qui ne font pas partie du contenu légal exigé* » ne fait pas « *obstacle au bénéfice d'une autorisation ou d'une déclaration tacite* » ; l'amendement parlementaire en ce sens a été supprimé au stade de la commission mixte paritaire au seul motif qu'il était déjà « *satisfait* ».

Au stade du décret d'application en tout cas (décret n° 2019-481 du 21 mai 2019), la même intention s'est finalement formalisée : alors que l'article R. 423-41 du code de l'urbanisme disposait jusque-là qu'« *une demande de production de pièce manquante notifiée après la fin du délai d'un mois prévu à l'article R. 423-38 n'a pas pour effet de modifier les délais d'instruction* », il en va désormais de même aussi pour une demande « *ne portant pas sur l'une des pièces énumérées par le présent code* ».

Certes, il n'est pas formellement question de la naissance d'une décision implicite : une lecture de ces dispositions selon laquelle la demande « hors liste » ne prolonge pas le délai d'instruction, mais ne permet malgré tout pas au pétitionnaire de se prévaloir d'une acceptation tacite au terme de ce délai, serait théoriquement permise. Elle nous paraît toutefois difficilement défendable, compte tenu du lien étroit entre délai d'instruction et naissance d'une décision, ainsi que des considérations que nous venons d'exposer.

5.1. Nous vous proposons donc au contraire de juger que la demande « hors liste » ne peut faire obstacle à la naissance d'une décision implicite d'acceptation. Car il nous semble en outre que l'inconvénient de cette solution, en termes de risque de naissance de droits acquis sans réel contrôle de l'administration, doit être relativisé.

Nous doutons, en réalité, que dans une configuration comme celle de l'espèce, la question se pose dans les mêmes termes que ceux de la jurisprudence *Ministre de l'agriculture et du développement rural c/ SCA des Nigritelles*. Dans l'hypothèse que celle-ci recouvre, avant que n'intervienne une acceptation tacite, l'administration s'est vraiment prononcée sur le fond

du droit à construire en prenant une décision expresse de refus. Elle n'a donc pas manqué à l'obligation de célérité que nous avons mentionnée. Et on peut comprendre, dans l'intérêt de la légalité, qu'en cas d'annulation de sa décision, elle s'assure que la demande ne doit pas être rejetée pour un autre motif. En revanche, quand elle réclame un complément au dossier, elle fait le choix délibéré d'une prolongation de l'instruction, dont on peut attendre qu'elle l'entreprenne en toute connaissance de cause. S'il y a un risque que cette demande excède ce que permet le code de l'urbanisme, et qu'en conséquence naisse une décision implicite favorable, il est difficile de prétendre que l'existence de ce risque était ignorée et que la naissance de cette décision est « *accidentelle* ».

Et ce risque devrait rester maîtrisable en présence d'une liste exhaustive des pièces pouvant être demandées. Certes, cette exhaustivité se paie, comme c'est souvent le cas, d'une certaine technicité, surtout pour la liste des pièces dites « *complémentaires* » : il reste une part d'appréciation à porter sur la question de savoir si la situation ou la nature du projet rend exigible telle ou telle de ces pièces. Cette appréciation ne nous paraît toutefois pas hors de la portée des services instructeurs, surtout compte tenu d'évolutions organisationnelles qui tendent à accroître leur expertise : l'instruction des autorisations d'urbanisme est désormais largement confiée à des services dédiés au niveau intercommunal, ou bien, pour les plus petites communes et intercommunalités, aux services déconcentrés de l'Etat (directions départementales des territoires) mis gratuitement à la disposition de l'autorité compétente⁷.

5.2. Il en va en tout cas ainsi si l'on formule la solution en ces termes, qui sont ceux que nous vous proposons : une demande tendant à compléter le dossier par une pièce qui n'est pas *exigée* en application du livre IV de la partie réglementaire du code de l'urbanisme n'interrompt pas le délai d'instruction et ne fait pas obstacle à la naissance d'une décision implicite de non-opposition ou d'un permis tacite.

Cela laisse de côté des hypothèses plus délicates où l'appréciation à la charge des services instructeurs dépasse la simple vérification « en amont » de la situation et de la nature du projet, pour confiner à un début d'appréciation sur la conformité du projet aux règles d'urbanisme. Il est alors plus ardu de déterminer quand l'administration formule une demande qui s'écarte de ses obligations. Tel serait le cas si le critère était que la pièce doit être *nécessaire* à l'instruction du projet : cela poserait la question des conséquences à tirer d'une demande de pièces qui figurent bien dans la liste mais qui, en l'espèce, ne seraient pas utiles pour se prononcer ; ou d'une demande de produire à nouveau une pièce requise au motif de l'insuffisance de son contenu – dans la logique de la décision CE, 19 février 2014, *Sté Elite Invest et Sté Patio Mont d'Or*, n° 348248, T. pp. 752-895, qui juge que le délai dans lequel l'administration doit se prononcer sur le rapport de diagnostic en matière d'archéologie préventive ne court que de la transmission d'un rapport dont le contenu la met à même d'exercer sa mission.

⁷ Voir sur ce point l'article L. 422-8 du code de l'urbanisme.

5.3. La solution que nous proposons n'aboutit en outre pas à une remise en cause totale des décisions récentes que nous avons mentionnées. Elle suppose, certes, d'abandonner la solution de la décision *Commune d'Asnière-sur-Nouère*. En revanche, nous ne voyons pas de motif de revenir sur le point suivant de la décision *Mme V...* : la demande de pièces, dans cette procédure, est en elle-même un acte faisant grief, et le pétitionnaire peut obtenir l'annulation d'une demande hors liste, qui est illégale. La circonstance qu'il puisse aussi se prévaloir d'une décision implicite favorable à sa demande ne nous semble pas imposer de fermer cette voie, d'ailleurs votre décision *SCI Maison médicale Edison*, pour le cas des acceptations tacites naissant malgré un accusé de réception annonçant l'application du régime SVR, avait déjà admis la possibilité de se prévaloir à la fois de la décision implicite favorable et de l'illégalité de la demande de pièce.

En pratique, on pourra ainsi imaginer que l'intéressé conteste au contentieux la demande de pièce, en assortissant son recours d'une demande de suspension, de manière à provoquer une clarification rapide sur le régime applicable à sa demande. Qu'il le fasse ou non, il pourra également, une fois le délai d'instruction expiré et s'il estime que la pièce demandée était hors liste, faire valoir le permis tacite ou la non-opposition implicite dont il se considère titulaire en demandant à l'administration de lui en délivrer certificat en application de l'article R. 424-13 du code de l'urbanisme, et contester un éventuel refus. Enfin, dans le cas où serait finalement prise une décision expresse de refus ou d'opposition, il pourra en demander l'annulation au motif qu'elle constitue en réalité le retrait de la décision implicite favorable – et l'obtiendra si le retrait n'était pas légalement possible.

On ne peut par ailleurs pas exclure, surtout dans les cas où le délai d'instruction applicable est long, qu'après une demande de pièce hors liste à laquelle le pétitionnaire a déféré, l'autorité compétente se prononce alors que ce délai n'est pas expiré. Il n'y a alors aucun retrait et la seule question pertinente est celle des incidences de la demande hors liste sur la légalité au fond d'une décision de refus ou d'opposition. Dans cette hypothèse, la solution du précédent *M. X...* garde sa pertinence.

6. Si vous nous suivez pour adopter cette solution dans le cas des demandes de permis et déclarations préalables ici en cause, une dernière question se pose, celle de la généralisation de la solution hors de ce champ, à l'ensemble des demandes pour lesquelles le silence vaut acceptation. Somme toute, depuis l'intervention du décret n° 2001-492 du 6 juin 2001, portant application de la loi DCRA, dont le contenu est sur ce point repris aux actuels articles L. 114-3 et L. 114-5 du CRPA, tous voient s'appliquer sauf disposition contraire deux règles que l'on a déjà rencontrées dans les présentes réflexions : le délai de naissance d'une décision implicite d'acceptation ne court que de la réception d'une demande complète, mais il appartient à l'administration de réclamer les éléments manquants pour interrompre ce délai de naissance.

Toutefois, d'autres déterminants de la solution que nous vous proposons sont absents de ce régime général : la définition expresse d'un délai dans lequel les pièces doivent être

réclamées, celle de conditions dans lesquelles le dossier est réputé complet et, surtout, une liste exhaustive des pièces pouvant être demandées. Force est de constater, à l'examen des procédures existantes de demande d'autorisation, que les préconisations par lesquelles nous avons commencé nos propos n'ont été que peu suivies : le modèle qui nous occupe aujourd'hui est plutôt l'exception. C'est alors au cas par cas que l'on est conduit à apprécier quelles pièces ou quelles informations sont nécessaires pour mettre l'administration à même de se prononcer (c'est ainsi le raisonnement qui a été suivi, à propos du recours administratif contre l'avis défavorable de l'architecte des bâtiments de France, dans la décision CE, 4 mai 2018, *Commune de Bouc-Bel-Air*, n° 410790, T. pp. 783-817). Dans l'encadrement des procédures administratives, toutes les conséquences du régime SVA n'ont donc sans doute pas encore été tirées, et il nous semblerait imprudent d'anticiper cette évolution.

Nous ne pensons pas non plus souhaitable de retenir une solution qui vaudrait, à tout le moins, pour toute procédure où il existe une liste fermée d'éléments à produire. Ici aussi, l'examen de l'existant conduit à privilégier une approche au cas par cas. Il n'y a en réalité aucune procédure de demande qui soit, sur ce point, encadrée exactement de la manière que nous avons décrite, à part trois auxquelles l'article R. 423-41-1 du code d'urbanisme étend justement les mêmes règles relatives à la notification de la liste des pièces manquantes (il s'agit de trois procédures régies par le code de la construction et de l'habitation, relatives au dossier de conformité d'un établissement recevant du public ou d'un immeuble de grande hauteur). Quand une liste est définie, il est sinon fréquent qu'elle s'accompagne de l'adverbe « *notamment* », ou qu'elle mentionne « *tous autres éléments pertinents* », ou encore qu'elle ne soit qu'en apparence fermée et ramène en réalité à l'appréciation plus délicate de ce qu'est une pièce « *nécessaire* », parce qu'il est demandé de produire des éléments justifiant qu'est remplie une condition de fond.

6. Pour en revenir en tout cas à l'affaire dont vous êtes saisis, nous vous proposons d'écarter le premier moyen d'erreur de droit soulevé dans le pourvoi. Son second moyen vous retiendra beaucoup moins : il est tiré de ce que le juge des référés a omis de préciser que le certificat de non-opposition à déclaration préalable qu'il a ordonné à la commune de Saint-Herblain de délivrer à la société TDF revêtait un caractère provisoire. C'est factuellement exact, mais vous pourrez faire l'effort de considérer que ce certificat, eu égard à l'office du juge des référés, a nécessairement un caractère provisoire, y compris s'il ne l'a pas indiqué.

Par ces motifs, nous concluons :

- Au rejet du pourvoi ;
- Et à ce que la commune de St-Herblain verse la somme de 3 000 € à la société TDF au titre de l'article L. 761-1 du CJA.