

N° 350737

Commune de Saint-Jean-Cap-Ferrat

1<sup>ère</sup> et 6<sup>ème</sup> sous-sections réunies

Séance du 10 octobre 2012

Lecture du 26 octobre 2012

## CONCLUSIONS

### M. Alexandre LALLET, rapporteur public

La Société Changeventure Limited est propriétaire d'un terrain supportant une construction non autorisée et laissée à l'abandon dans la commune de Saint-Jean Cap Ferrat. Elle a déposé le 21 mai 2008 une déclaration préalable de travaux afin de réhabiliter ce bâtiment. Le 22 juillet, soit à l'expiration du délai d'instruction de deux mois, le préfet, dont l'accord est requis s'agissant d'un site classé, informe le maire de son désaccord. Le 25 juillet 2008, quelques jours après l'expiration du délai d'instruction, le maire de la commune forme opposition à cette déclaration. La société a obtenu l'annulation de cette décision d'opposition par le tribunal administratif de Nice. La commune se pourvoit en cassation contre ce jugement.

Les moyens de régularité ne sont pas sérieux. Contrairement à ce qui est soutenu, la minute du jugement comporte le visa de l'ensemble des mémoires. Par ailleurs, la commune n'indique pas à quels moyens le tribunal aurait omis de répondre.

L'examen du bien-fondé du jugement vous conduira en revanche à répondre à une question inédite, révélatrice d'une incongruité apparente au sein du code de l'urbanisme. Il est soutenu que le tribunal aurait commis une erreur de droit en jugeant que la société était titulaire, à l'expiration du délai d'instruction, d'une décision implicite de non-opposition à travaux, insusceptible de retrait, alors que la construction litigieuse se trouve dans un site classé et que les travaux ne peuvent y être autorisés qu'avec l'accord exprès du préfet.

De manière générale, l'article R. 424-1 du code de l'urbanisme prévoit qu'en l'absence de réponse de l'administration à l'expiration du délai d'instruction, la non-opposition à déclaration de travaux est acquise. Elle est par ailleurs insusceptible de retrait en vertu de l'article L. 424-5 du même code.

Lorsque la construction se trouve dans un site classé, le code prévoit d'abord que le délai d'instruction peut être porté de 1 à 2 mois C'est ce qui a été fait en l'espèce. L'article R. 425-17 énonce en outre – et c'est le point essentiel - que : « *lorsque le projet est situé dans un site classé ou en instance de classement, la décision prise sur la demande de permis ou sur la déclaration préalable ne peut intervenir qu'avec l'accord exprès prévu par les articles L. 341-7 et L. 341-10 du code de l'environnement* », ce qui renvoie à une autorisation du préfet (ou du

---

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

directeur national de l'établissement public du parc national, le cas échéant) après avis de l'Architecte des bâtiments de France.

Compte tenu de cette exigence, peut-on admettre la possibilité même d'une décision tacite de non-opposition en site classé dans le cas où le préfet ne s'est pas prononcé dans le délai d'instruction ?

On est intuitivement tenté de répondre par la négative, pour éviter que des travaux ne soient implicitement autorisés par le maire sans que le préfet ait donné son accord après avis de l'ABF. Et on s'étonne *a priori* que le code de l'urbanisme ne l'ait pas précisé, alors qu'il a réglé cette hypothèse pour les permis de construire, d'aménagement ou de démolir, en prévoyant dans ce cas une décision implicite de rejet. En effet, l'article R. 424-2 qui énumère les dérogations à la règle de la décision implicite d'acceptation, au nombre desquelles figurent les autorisations au titre des sites classés, ne renvoie qu'au b) de l'article R. 424-1, c'est-à-dire aux autorisations que nous avons énumérées, et non au a), qui porte sur les déclarations de travaux.

Mais à supposer qu'il y ait malfaçon, ce dont nous ne sommes pas convaincus, nous ne vous proposerons par de la corriger par voie prétorienne pour 3 raisons.

En premier lieu, l'article R. 424-2 est sans équivoque, en tant qu'il circonscrit l'exception à la règle de la décision implicite d'acceptation aux permis. S'il avait voulu englober les déclarations préalables, le pouvoir réglementaire aurait renvoyé purement et simplement à l'article R. 424-1, au lieu de se référer spécifiquement à son b). Vous êtes donc face à un texte clair, dont le sens est par ailleurs confirmé par l'article R. 423-5 du même code qui prévoit que le récépissé de demande indique si le pétitionnaire est dans la situation prévue à l'article R. 424-2 dans laquelle « un permis tacite ne peut pas être acquis », sans réserver le cas de la déclaration. Il ne saurait s'agir d'une formule fourre-tout, alors que la déclaration est clairement distinguée du permis à l'article précédent.

En deuxième lieu, il nous paraîtrait très constructif de tirer de l'article R. 425-17 une règle de refus tacite à l'expiration du délai d'instruction. Bien au contraire, cet article, comme tous ceux qui figurent dans la même section relative aux « *opérations pour lesquelles le permis ou la décision prise sur la déclaration préalable est subordonné à un accord prévu à une autre législation* » se présente, formellement, comme une règle subordonnant l'intervention d'une décision à l'accord exprès du préfet. En dépit de sa rédaction, nous ne pensons certes pas qu'il puisse être lu comme faisant purement et simplement échec à la naissance d'une décision aussi longtemps que le préfet ne s'est pas prononcé, car une telle règle ne peut être posée que par le législateur, au moins depuis l'intervention de la loi DCRA du 12 avril 2000 et de son article 21<sup>1</sup>. Ce d'autant plus que le même chapitre V comporte une section distincte consacrée aux « *opérations pour lesquelles la délivrance d'un permis ou la réalisation des travaux est*

---

<sup>1</sup> La jurisprudence a déjà admis par le passé, quoique rarement, qu'aucune décision tacite ne naisse en dépit du silence de l'administration (CE, 28 mai 1986, A..., au Rec. ; CE, Section, 15 février 1974 Société civile agricole "Centre d'insémination artificielle de la Crespelle", au Rec.). Mais il s'agissait en général de régimes dans lesquels les textes prévoyaient que le demandeur pouvait commencer à exercer une activité sans attendre la décision de l'administration. Par exception, la même règle a été dégagée dans la matière particulière des installations classées, compte tenu de la lourdeur de la procédure (CE, Section, 9 juin 1995, T..., au Rec.).

*différée dans l'attente de formalités prévues par une autre législation* ». Mais nous pensons que l'article R. 425-17 et les autres articles de la même section doivent s'interpréter comme posant uniquement une condition de légalité : aucune décision ne peut légalement intervenir sans l'accord exprès du préfet. En revanche, la disposition ne dit rien du sens de la décision du maire à l'expiration du délai d'instruction.

Il est d'autant plus difficile de lire dans l'article R. 425-17 une règle déterminant le sens de la décision que les règles relatives aux décisions tacites ont vocation à figurer à la section première du chapitre IV, intitulée « décisions tacites et expresses », et non au chapitre V comme l'article R. 425-17. Et lorsque, en-dehors de ce chapitre IV, le pouvoir réglementaire a entendu déroger à la règle de non-opposition tacite, il l'a fait expressément : voyez en ce sens l'article R. 423-39 qui concerne le cas particulier où le dossier est incomplet et où le pétitionnaire ne fournit pas l'intégralité des pièces manquantes.

En troisième et dernier lieu, les considérations d'opportunité ne conduisent pas à fournir un effort d'interprétation. Sans doute est-il fâcheux qu'une décision de non-opposition insusceptible de retrait naisse alors que le préfet ne s'est pas prononcé. Mais l'article R. 425-17 ne se trouve pas privé d'effet, tant s'en faut. Comme on l'a dit, il a pour conséquence que la décision de non-opposition prise sans l'accord du préfet après avis de l'ABF est nécessairement entachée d'illégalité, et que, si le retrait n'est pas possible, un tiers ayant intérêt pour agir pourra aisément en obtenir l'annulation. Cela signifie aussi qu'il appartient au maire de ne pas rester inerte à l'approche de l'expiration du délai d'instruction, mais au contraire, s'il ne reçoit pas l'accord du préfet, de former opposition afin d'éviter la naissance d'une décision illégale sur laquelle il ne pourra revenir.

Il ne nous paraît pas illogique qu'en matière de déclaration préalable, qui porte sur les travaux les moins attentatoires aux sites protégés, la rapidité et la sécurité juridique du déclarant priment. C'est le sens même de l'article L. 421-5 du code de l'urbanisme, qui traduit la ferme volonté du législateur d'interdire toute remise en cause des décisions de non-opposition.

Les conséquences concrètes de cette solution ne doivent pas être sur-estimées. Car, dans les sites classés, le champ de la déclaration préalable est réduit à la portion congrue. Et lorsqu'il fallait en réalité un permis de construire pour réaliser les travaux projetés, l'acquisition d'une décision de non-opposition à travaux est naturellement inutile.

Enfin, il serait paradoxal que le régime issu de la réforme de 2005, qui a notamment visé à renforcer les droits des déclarants, se traduise par un recul pour eux. Car, dans l'état du droit antérieur, il est certain que l'expiration du délai d'instruction se traduisait par une non-opposition tacite, même lorsque le préfet n'avait pas donné son accord. En effet, la procédure d'instruction était précisément organisée pour que les avis et accords soient rendus, fût-ce tacitement, dans un délai d'un mois, c'est-à-dire à l'intérieur du délai d'instruction de deux mois (voir les articles R. 422-8 et R. 421-38-6 anciens)<sup>2</sup>. Et cela ressortait nettement de la doctrine administrative (voyez la lettre circulaire du 25 juillet 1986).

---

<sup>2</sup> Voir la circulaire du 19 décembre 1988 décrivant dans le détail cette procédure s'agissant précisément des travaux soumis à déclaration préalable dans les sites classés.

Il est vrai que le code de l'urbanisme n'a pas repris expressément ce calendrier de consultations, ce qui explique peut-être en l'occurrence le retard du préfet ; mais il nous semble qu'il s'agit désormais d'une règle de bonne administration, dont le non-respect ne doit pas pénaliser le déclarant<sup>3</sup>.

Nous vous proposons donc de considérer, avec la rare doctrine qui s'est prononcée sur ce sujet précis<sup>4</sup>, qu'une décision de non-opposition à travaux naît bien à l'expiration du délai d'instruction, y compris dans les sites classés. C'est d'ailleurs ce qui figurait sur le récépissé délivré en l'espèce par le maire. Le moyen d'erreur de droit doit donc être écarté.

Vous écarterez enfin le moyen de dénaturation relatif aux manœuvres frauduleuses qui auraient éventuellement permis à la commune de retirer la décision de non-opposition. Compte tenu de sa connaissance des lieux, la commune ne pouvait être induite en erreur par le dossier de demande.

**PCMNC au rejet du pourvoi et à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge de la commune de Saint-Jean-Cap Ferrat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.**

---

<sup>3</sup> A la vérité, nous avons décelé un cas dans lequel la transposition du raisonnement que nous vous proposons risque de soulever une difficulté en termes de calendrier d'instruction : c'est celui des déclarations de travaux dans les zones agricoles protégées. La procédure consultative préalable prévue à l'article R. 423-64 peut durer jusqu'à 3 mois alors que le délai maximum d'instruction de la déclaration de travaux n'est que de 2 mois. Dans l'état du droit antérieur, l'article R. 422-8 prévoyait expressément que les consultations s'effectuaient en un mois (notamment celles prévues dans les zones agricoles protégées par l'article R. 421-38-18). Mais cette aspérité peut être gommée si on lit l'article R. 423-64 comme ne s'appliquant qu'au permis (« *en cas d'avis défavorable (...), le permis ne peut être délivré qu'avec l'accord du préfet...* ») et si on applique pour les déclarations préalables le délai de droit commun d'un mois prévu à l'article R. 423-59.

<sup>4</sup> Voyez l'étude de D. Larralde, *Déclaration préalable*, La Semaine juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 7, 12 février 2007, 2032. Voir néanmoins *a contrario* l'étude « Déclaration préalable » au Dictionnaire permanent Construction et urbanisme, qui évoque une « *décision différée dans l'attente d'une autre autorisation* ».