N° 370846

M. et Mme A... B...

1^{ère} et 6^{ème} sous-sections réunies

Séance du 8 juillet 2015

Lecture du 27 juillet 2015

CONCLUSIONS

M. Alexandre LALLET, rapporteur public

Les requérants ont obtenu en septembre 2007 un permis de construire une maison d'habitation au Touquet-Paris-Plage, au sein d'un lotissement. Mais une association de défense de l'environnement en a obtenu l'annulation par un jugement du tribunal administratif de Lille, confirmé en appel.

M. et Mme B... reprochent tout d'abord à la cour d'avoir admis la recevabilité de la demande de première instance, alors qu'elle était selon eux tardive. La cour a estimé au vu des pièces du dossier, qu'elle n'a nullement dénaturées, que la voie privée au bord de laquelle le panneau d'affichage du permis avait été apposé n'était pas ouverte à la circulation publique, de sorte que l'affichage ne pouvait être regardé comme visible depuis la voie publique, comme l'exigeait l'article A. 421-7 du code de l'urbanisme alors en vigueur. Contrairement à ce qui est soutenu, elle ne s'est pas fondée sur le seul caractère privé de la voie. Et la circonstance que, comme l'a relevé la cour, des promeneurs pouvaient occasionnellement être amenés à fréquenter cette voie privée n'emportait pas par elle-même la qualification de voie ouverte à la circulation publique.

Reste qu'on peut, en amont, hésiter à suivre la cour pour subordonner le déclenchement du délai de recours contre un permis de construire à la condition que l'affichage soit visible depuis une voie ouverte à la circulation du public, alors même que le terrain d'assiette du projet n'est pas desservi par une telle voie. C'est cette question qui a justifié que l'affaire soit portée devant votre formation de jugement.

L'article R. 421-39 applicable en l'espèce, dont le contenu est repris en substance par l'actuel article R. 424-15, prescrit deux affichages différents :

- D'une part, un affichage sur le terrain, de manière visible de l'extérieur. Sur ce point, il est renvoyé à un arrêté le soin de régler « *le contenu et les formes* » de cet affichage. A ce titre, l'article A. 421-7, qui énumère les informations que le panneau d'affichage devait comporter, précise que : « *ces renseignements doivent demeurer lisibles de la voie publique pendant toute la durée du chantier* » ;
- D'autre part, un affichage en mairie.

L'article R. 490-7 du même code alors applicable régit les conséquences de l'affichage sur le déclenchement du délai de recours. Ce dernier court à l'égard des tiers à compter du premier jour d'une période continue d'« affichage sur le terrain » ou, si cette date est plus tardive, d'affichage en mairie.

Lorsque le terrain d'assiette du projet n'est pas desservi par une « voie publique », y compris une voie privée ouverte à la circulation publique, le titulaire du permis fait face à des injonctions contradictoires : l'article R. 421-39 lui prescrit d'apposer le panneau sur son terrain, mais l'article A. 421-7 exige qu'il soit lisible depuis la voie publique. Si on écarte l'idée d'un affichage géant, le réflexe du juriste est de faire prévaloir la disposition qui procède d'un décret en Conseil d'Etat : la prescription litigieuse de l'article A. 421-7 se comprendrait « le cas échéant », c'est-à-dire si le panneau tel qu'il est conçu peut être lisible d'une voie publique tout en restant implanté sur le terrain. Dans le cas contraire, l'interprétation conforme à la règle supérieure de cette disposition commanderait de la neutraliser. On objectera naturellement qu'une telle solution fait bon marché du droit au recours des tiers qui ne peuvent légalement approcher le terrain. Mais la force de cette objection peut être relativisée par la formalité de l'affichage en mairie, qui assure l'information de tous ceux qui ne pourraient accéder au terrain.

Telle n'est pourtant pas l'orientation actuelle de la jurisprudence. Vous avez déjà été confronté à cette question en présence d'un permis délivré pour une construction desservie par une voie privée intérieure d'un lotissement, et éloignée de la voie publique. Vous avez jugé que, dès l'instant que le panneau d'affichage n'était pas visible de la voie publique, le délai de recours n'avait pu courir à l'encontre des personnes dont le logement était extérieur au lotissement (CE, 27 juin 1984, M..., n° 54305, aux T.). Tirant les conséquences de cette décision, vous avez en sens inverse admis que le délai de recours avait pu courir à l'encontre d'un permis affiché en-dehors du terrain d'assiette mais en bordure de voie publique, « *dès lors qu'un affichage sur le terrain d'assiette de la construction n'aurait pas été visible de l'extérieur du chantier et de la voie publique* » (CE, 23 octobre 1991, Commune de Rueil-Malmaison, n° 119194-119327, aux T.¹, à propos d'une vaste ZAC ; jurisprudence dont plusieurs cours ont encore récemment fait application)².

Ce pourvoi vous offre l'opportunité de réexaminer le bien-fondé de cette ligne jurisprudentielle. Pour notre part, nous ne vous proposerons pas d'en dévier, pour quatre séries de raisons.

En premier lieu, il s'agit d'une **solution ancienne et constamment réitérée**, par vous (CE, 8 février 1999, Fédération des associations de protection de l'environnement et de la nature des Côtes d'Armor, n° 176779, au Rec.) et surtout par les cours³. Elle est censée être

¹ Dans ses conclusions sur cette affaire, R. Abraham tempérait la notion « *sur le terrain* » utilisé par le code de l'urbanisme, en y voyant une référence « en principe » au terrain qui sert d'assiette aux travaux, n'excluant pas un affichage en-dehors du terrain afin de mieux respecter l'esprit du texte.

² CAA Marseille, 24 novembre 2011, SCI Cachou, n° 11MA01493 ; CAA Lyon, 24 janvier 2012, Commune de Lavoine, n° 11LY01172 ; V. aussi : TA Montpellier, 2 déc. 2010, M. et Mme L... et a., n° 0901285.

³ CAA Marseille, 5 avril 2001, ASL Les Mas du Faron, no 98MA00495 ; CAA Paris, 2 octobre 2001, F..., n° 97PA01651 ; CAA Bordeaux, 23 février 2006, Assoc. action missionnaire des assemblées de

connue et toute modification serait nécessairement source de perturbation et d'insécurité juridique. Un propriétaire qui, croyant bien faire, aura pris la même initiative que dans l'affaire de Rueil-Malmaison pourrait ainsi être regardé comme n'ayant pas déclenché le délai de recours faute d'avoir affiché le permis « sur son terrain », si telle devait être la condition essentielle.

En deuxième lieu, la jurisprudence actuelle ne se heurte à nos yeux à **aucune objection décisive**.

D'une part, **l'argument de pure articulation des textes que nous avons mentionné**, qui existait déjà lorsque cette solution a été adoptée, **n'a rien d'insurmontable**. L'article R. 421-39 lui-même exige que l'affichage soit « *visible de l'extérieur* ». Or eu égard à l'objet de la règle, on voit bien que « l'extérieur » ne renvoie pas indifféremment à tout point situé en-dehors du terrain, comme le jardin d'un voisin, mais à un espace fréquenté par ceux qui sont susceptibles de demander l'annulation du permis. En exigeant un affichage lisible de la voie publique, l'article A. 421-7 peut être regardé comme traduisant fidèlement l'intention de l'auteur de l'article R. 421-39. Il ne s'agit alors plus de confronter deux normes de niveaux différents, en faisant prévaloir la norme supérieure, mais de surmonter une contradiction interne potentielle au sein d'un même article. La jurisprudence actuelle y procède en n'admettant un déclenchement du délai de recours que si et dans la mesure où les tiers peuvent accéder à l'espace extérieur duquel l'affichage est visible – en l'occurrence, par exemple, le délai était opposable aux résidents du lotissement de M. et Mme B.... Il en résulte à nos yeux un équilibre satisfaisant au regard du droit au recours.

D'autre part, **le pétitionnaire n'est pas démuné pour informer les riverains de la voie publique de la délivrance du permis, quand bien même cela implique-t-il un affichage en-dehors de son terrain**. Le panneau d'affichage du permis constitue une publicité au sens de l'article L. 581-3 du code de l'environnement, qui en donne une définition très large pour l'application de la législation sur la publicité extérieure⁴. Il résulte de la combinaison des articles L. 581-17 et R. 581-5⁵ du même code que la publicité effectuée en exécution d'une disposition législative ou réglementaire est autorisée, par dérogation aux interdictions édictées au titre de la publicité extérieure, à condition qu'elle n'excède pas une surface unitaire de 1,5 m². Or d'une part, l'affichage du permis n'est pas une simple commodité pour le titulaire, mais une obligation résultant du code de l'urbanisme⁶ ; d'autre part, le panneau doit faire au moins 80 cm par 80 cm, soit 0,64 m², et l'exigence de lisibilité depuis la voie publique ne devrait en tout état de cause pas conduire à aller au-delà d'1 m². Et à supposer qu'une déclaration préalable soit requise, le maire ou le préfet ne peut en tout état

Dieu de La Réunion, no 02BX02437 ; CAA Marseille, 13 janv. 2005, SARL Solldev, n° 00MA02057.

⁴ On pourrait aussi y voir une pré-enseigne, définie comme « *toute inscription, forme ou image indiquant la proximité d'un immeuble où s'exerce une activité déterminée* ». L'article R. 581-68 évoque à cet égard les pré-enseignes temporaires installées pour plus de 3 mois et signalant « *des travaux publics ou des opérations immobilières de lotissement, construction, réhabilitation (...)* ».

⁵ Curieusement, cette disposition figure dans une sous-section consacrée à l'affichage d'opinion. Mais il s'agit d'une erreur légistique résultant du décret n° 2012-118 du 30 janvier 2012, qui a transféré dans cet article R. 581-5 des dispositions qui figuraient auparavant à l'article R. 581-54 et qui étaient d'application générale.

⁶ L'article R. 421-39 punissait même le contrevenant d'une amende de 5^{ème} classe, avant que le décret de 2007 ne dépénalise ce comportement.

de cause s'y opposer. Le titulaire du permis peut donc solliciter d'un propriétaire de parcelle situé à la jonction entre la voie privée desservant son terrain et d'une voie ouverte à la circulation publique⁷ qu'il appose le panneau d'affichage. Et à supposer qu'il lui faille utiliser un élément de mobilier urbain ou le support d'un panneau de circulation pour ce faire, nous sommes d'avis que l'autorité propriétaire de l'ouvrage public ou gestionnaire du domaine public commettrait une illégalité en s'opposant à une telle utilisation, lorsqu'il s'agit de la seule manière pour le titulaire de faire courir le délai à l'égard des tiers et que l'affichage est parfaitement compatible avec la vocation de cet ouvrage ou de cette dépendance.

En troisième lieu, l'argument de l'affichage en mairie, comme soupape du droit au recours des tiers, est à la fois fragile et, désormais, caduc. Fragile, parce que cet affichage n'a jamais été conçu comme une garantie absolue du droit au recours des tiers. Vous avez en effet admis que le délai de recours est déclenché alors même qu'il n'a été procédé à aucun affichage en mairie, dès lors que le titulaire du permis a mis en demeure le maire d'y procéder (CE, 29 juillet 1983, C..., n° 36888, au Rec.). Caduc, cet argument l'est depuis la réforme de 2007, puisque le code de l'urbanisme n'attache plus aucun effet à l'obligation d'affichage en mairie. L'article R. 600-2 ne subordonne plus le déclenchement du délai de recours qu'à l'affichage *in situ*. Si vous admettiez que l'affichage sur le terrain puisse en toutes circonstances déclencher le délai de recours à l'endroit des tiers, y compris de ceux n'y ayant pas accès, vous consacriez donc une solution en grande délicatesse avec le droit au recours constitutionnellement et conventionnellement garanti.

En quatrième et dernier lieu, d'autres évolutions de texte intervenues depuis 2007 concourent à consolider votre jurisprudence :

- D'abord, les hypothèses dans lesquelles un tiers justifie d'un intérêt à demander l'annulation du permis sans pour autant avoir accès au panneau d'affichage implanté sur le terrain d'assiette sont légèrement plus circonscrites qu'auparavant : l'article A. 424-18 admet désormais que le panneau soit visible à partir des « *espaces ouverts au public* », et non plus seulement des voies publiques ; et l'ordonnance dite « Labetoulle » exige désormais, vous le savez, que le requérant personne physique justifie d'une atteinte directe aux conditions de jouissance, d'occupation ou d'utilisation du bien qu'il possède ou occupe. Ce sont donc essentiellement les recours des associations qui sont en jeu.
- Ensuite, et surtout, le propriétaire n'est plus exposé, comme par le passé, à un risque perpétuel de recours s'il omet d'afficher le permis au bord d'une voie publique. L'article R. 600-3 dispose en effet qu'aucune action en vue de l'annulation d'un permis de construire n'est recevable à l'expiration d'un délai d'un an à compter de l'achèvement de la construction. Cette sécurisation permet voire plaide pour qu'on exige du titulaire du permis qu'il assure en amont une information adéquate des tiers, en fonction de la situation dans laquelle ces derniers se trouvent.

Pour l'ensemble de ces raisons, nous vous invitons à confirmer que l'affichage du permis ne fait courir le délai de recours qu'à l'égard des tiers qui peuvent légalement y accéder. Lorsque, comme en l'espèce, le terrain d'assiette se situe au sein d'un lotissement qui

⁷ Rappelons que la lisibilité à partir d'une seule voie publique suffit (CE, 23 février 2004, Société Juwi énergie éolienne et autre, n° 262430-262445, aux T.).

n'est pas desservi par une voie ouverte à la circulation publique, l'absence d'affichage du permis au bord d'une telle voie fait obstacle au déclenchement du délai à l'égard d'une personne extérieure au lotissement, comme une association dont le siège est situé en-dehors.

Les autres moyens ne sont clairement pas de nature à justifier la cassation⁸.

PCMNC au rejet du pourvoi et au rejet des conclusions présentées en défense au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

⁸ Le débat sur le caractère continu et le contenu de l'affichage est inopérant. La cour n'a pas dénaturé les pièces du dossier en jugeant, après le tribunal, que le dossier de demande de permis ne contenait aucune notice permettant d'apprécier l'insertion de la construction dans le paysage, contrairement aux prescriptions de l'article R. 421-2 du code de l'urbanisme. Elle n'a commis ni insuffisance de motivation, ni dénaturation (V. pour ce contrôle sur l'existence d'une continuité avec une agglomération ou un village : CE, 19 juin 2013, Consorts G..., n° 342061) en jugeant que la construction litigieuse ne se trouvait pas en continuité avec les agglomérations et villages existants et ne constituait pas un hameau nouveau intégré à l'environnement - sachant qu'une maison individuelle ne saurait à elle seule constituer un « hameau nouveau intégré à l'environnement » (V. pour cette affirmation : CE, 27 juillet 2009, Commune du Bono, n° 306946, aux T.), de sorte que l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme faisait obstacle à la délivrance du permis dans cette commune littorale. Rappelons que la seule circonstance que la construction litigieuse s'insère dans un lotissement ne suffit pas à caractériser l'existence d'une agglomération ou d'un village au sens de la loi littoral (CE, 3 juillet 1996, SCI Mandelieu Maure-Vieil, n° 137623, au Rec.). Ce qui compte, c'est la densité effective des constructions et l'existence d'une continuité urbanistique avec une zone urbanisée. Le dossier fait ressortir que la parcelle d'assiette de la construction est éloignée d'un kilomètre de l'agglomération du Touquet-Paris-Plage dont elle est séparée par un golf, qui ne peut sérieusement être regardé comme assurant une continuité urbanistique. Les constructions existant aux alentours, notamment celles qui se rattachent au même lotissement, sont relativement dispersées et séparées les unes des autres par des espaces naturels, souvent boisés.