

N° 392940
SCI Maryse

6^{ème} et 1^{ère} chambres réunies
Séance du 8 mars 2017
Lecture du 29 mars 2017

CONCLUSIONS

M. Louis DUTHEILLET DE LAMOTHE, rapporteur public.

La présente affaire vous permettra de vous prononcer sur une question de procédure relative à l'instruction des permis de construire et d'aménager dans le périmètre d'un immeuble classé ou inscrit au titre de la législation sur les monuments historiques.

En l'espèce, la société civile immobilière Maryse a demandé le 21 octobre 2011 au maire de la commune de Belz, dans le Morbihan, un permis de construire pour, en particulier, agrandir une véranda existante en créant une surface hors œuvre nette de 50 m² supplémentaires. L'immeuble concerné est une maison de la petite île de Saint-Cado (environ 2 km²) et se trouve situé dans le périmètre de protection de la chapelle de saint Cado, du 12^e siècle, qui est un monument historique inscrit. Le maire a, en application de l'article R. 423-28 du code de l'urbanisme alors applicable, informé la société que le délai d'instruction était porté dans ce cas de deux à six mois et qu'un avis de l'architecte des bâtiments de France était requis. Le 20 janvier 2012, l'architecte a rendu un avis favorable assorti de prescriptions. En application de l'article R.* 424-3, le fait que cet avis soit assorti de prescriptions, donc pas entièrement favorable au projet en l'état, fait obstacle à la naissance d'un permis tacite : le silence ne fait naître qu'une décision de rejet. L'article suivant prévoit un mécanisme bienvenu d'information du pétitionnaire : l'architecte des bâtiments de France doit dans un tel cas envoyer son avis au demandeur et lui signaler qu'il ne pourra pas se prévaloir d'un permis tacite en l'absence de décision expresse à l'issue du délai d'instruction. Mais, en l'espèce, l'architecte n'a pas envoyé son avis à la société et ne l'a pas informée des conséquences d'un éventuel silence de l'administration. Or silence il y a eu : le 21 avril 2012, une décision tacite est donc née. Cette décision, le maire de la commune l'a analysée comme un permis tacite. Estimant que la construction ne pouvait être autorisée pour trois motifs, notamment tiré de la protection du littoral par les articles L. 146-1 et suivants alors en vigueur du code de l'urbanisme, le maire a, le 12 juin 2012, pris un arrêté exprès retirant ce permis tacite et refusant explicitement d'autoriser l'extension de la véranda. La société se pourvoit régulièrement devant vous contre l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes du 26 juin 2015 qui, à la suite du tribunal administratif de Rennes le 16 mai 2014, a refusé de faire droit à ses conclusions d'annulation contre cet arrêté.

Le tribunal comme la cour ont estimé que le 21 avril, ce n'est pas un permis tacite qui était né, mais un refus tacite, l'absence d'information de la société Maryse sur l'existence de l'avis favorable assorti de prescriptions de l'architecte et sur ses conséquences n'ayant pas changé le sens de la décision implicite. Ils ont donc regardé l'arrêté attaqué comme une simple

confirmation expresse du refus, qui fait courir à nouveau le délai de recours en application de l'article R. 421-2 du CJA.

C'est ce raisonnement que critique la société en cassation. Le moyen est opérant car la cour s'est appuyée sur l'absence de naissance d'un permis tacite pour écarter une argumentation soutenant que le maire ne pouvait plus légalement retirer ce supposé permis tacite. Sur le fond, il vous faut déterminer si l'absence d'information du pétitionnaire de ce que le silence de l'administration vaudra refus et non permis tacite, en méconnaissance de l'article R*. 424-4, doit conduire à estimer que ce silence fait naître un permis tacite. Cet article R.* 424-4 a été introduit par un [décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007](#) et modifié en 2011. Dans l'état de la législation antérieure, où un permis tacite ne naissait jamais lorsque le projet était situé dans le périmètre de protection d'un édifice classé ou inscrit, et qu'il fallait déjà en informer le demandeur, vous aviez jugé qu'un défaut d'information n'entraînait pas naissance d'un permis tacite (CE, 17 novembre 1999, *Consorts A... et autres*, n° 180320, T.).

L'argumentation nourrie de la société repose la modification des textes, qui devrait être interprétée de façon à protéger la sécurité juridique des pétitionnaires. La société se réfère à votre jurisprudence *M. S...* (CE, 30 janvier 2013, n° 340652) qui fait de la notification d'une décision d'opposition à déclaration préalable de travaux une condition de la légalité de cette opposition dès lors, nous citons, que l'intéressé « *doit être mis en mesure de savoir de façon certaine (...) s'il peut ou non entreprendre les travaux* ». La société Maryse demande à jouir de cette même sécurité.

Si opportune que soit cette information, il nous semble cependant impossible, en l'absence de disposition expresse en ce sens, de tirer de telles conséquences du défaut d'information du pétitionnaire sur le contenu de l'avis de l'ABF et ses conséquences. Votre jurisprudence distingue, lorsqu'un texte prévoyant une obligation de procédure n'est pas respecté, notamment un défaut d'information, entre les cas où cela constitue une irrégularité, susceptible de vicier un acte (tel l'absence d'information des membres d'un organe collégial), ceux où cela entraîne une forme d'inopposabilité vis-à-vis de la personne non informée (telle une mention erronée pour un délai de recours) et ceux où cette méconnaissance est sans conséquence sur la légalité de l'acte.

Il ne nous semble pas possible de faire de l'information en cause ici une condition de la légalité du permis, comme dans le précédent *S...* (CE, 30 janvier 2013 n°340652) pour l'opposition à une déclaration préalable : cela n'aurait d'ailleurs pour conséquence que de rendre le refus tacite illégal, pas de le transformer en permis tacite. La société soutient que, faute de l'avoir informée de l'avis, celui-ci lui est inopposable et qu'il faudrait donc considérer que l'architecte n'aurait jamais émis d'avis. Et si l'architecte n'a pas émis d'avis, alors cela vaut avis favorable, en application de l'article R*. 423-67, et donc ensuite permis tacite si l'administration ne répond pas.

Mais en principe une erreur d'information commise par l'administration ne modifie pas les règles applicables à un acte. La configuration de l'espèce nous semble éloignée des quelques cas où votre jurisprudence a admis qu'un défaut d'information rendait une règle ou un acte inopposable à la personne mal informée, qui concernent surtout les délais de recours et peuvent se prévaloir, pour le principe au moins, de l'ancrage textuel de l'article R. 421-5 du code de justice administrative. De même, vous avez jugé que le défaut d'information du

pétitionnaire d'une prolongation de l'instruction de sa demande de permis de construire lui était inopposable, le permis tacite naissant alors à l'issue du délai initialement prévu (CE, 13 février 1981, *M. N...*, n° 15578, T. ; CE, 31 juillet 1992, *Mme T...*, n° 100048, inédit). Cette jurisprudence est désormais inscrite au nouvel article R.* 423-43 du code de l'urbanisme. Ici, cet appui textuel fait défaut. Au contraire, l'article prévoyant l'absence de permis tacite (R. 424-3) et celui-prévoyant l'information du pétitionnaire (R. 424-4) ont été séparés par le pouvoir réglementaire, et ce dernier ne parle que de l'envoi d'une « copie » de l'avis, pour information, alors que les textes prévoient une notification au maire, pour instruction. Surtout, la justification de l'absence de permis tacite est qu'un avis défavorable ou assorti de prescriptions de l'architecte des bâtiments de France implique que l'autorisation du projet en l'état sera en principe illégale, qu'on ait correctement informé ou non le pétitionnaire, et la protection du monument historique, qui constitue la raison d'être de cette dérogation au principe du permis tacite, ne nous semble pouvoir être renversée au profit de la sécurité juridique du pétitionnaire que par une disposition expresse. Nous vous invitons donc à juger que cette information est prévue pour faciliter le suivi de l'instruction par le pétitionnaire et l'informer du sens d'une éventuelle décision tacite, mais que son défaut ne rend pas l'avis inopposable au demandeur et ne fait pas obstacle à la naissance d'une décision tacite de refus du permis. Vous rejoindrez ainsi la position déjà adoptée par les cours administratives d'appel de Bordeaux et Versailles.¹ L'information que reçoit en principe le pétitionnaire en début de procédure, qui l'informe de la nécessité de solliciter l'avis de l'ABF et de l'allongement des délais d'instruction doit l'inciter à se renseigner s'il ne reçoit pas cet avis. Le demandeur peut théoriquement obtenir réparation des préjudices que ce défaut d'information lui causerait mais il faut reconnaître que cette voie ne semble guère prometteuse. Nous vous proposons donc d'écarter le moyen et de transposer, pour l'article R* 424-4, votre jurisprudence antérieure *Consorts A...* .

Le second moyen critique l'application par la cour de la « loi littoral » : le III de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme interdit les constructions à moins de 100 mètres du rivage, sauf dans les « espaces urbanisés », et cette interdiction vaut aussi pour un agrandissement, comme en l'espèce (CE, 21 mai 2008, *Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer c/ Association pour le libre accès aux plages et la défense du littoral et Rousseau*, n° 297744 297763, T). Or la cour a estimé que la zone d'implantation de la véranda n'était pas « urbanisée ». On pouvait hésiter, car la cour a distingué, à l'intérieur d'un village qui ne compte qu'une vingtaine de constructions, occupant à peu près un tiers de cette petite île de 2km², deux zones distinctes : l'une plus dense et urbanisée et l'autre moins dense, non urbanisée pour l'application de la « loi littoral », qui intègre le nord de la place de Saint-Cado où se situe le projet. Or cette place accueille l'église du village et est au moins en partie une zone urbanisée. Elle aurait donc pu être traitée par la cour comme un tout. Mais la cour s'est fondée sur la moindre densité de l'habitat au nord de la place, qui est incontestable, et sur le fait que la véranda s'ouvre sur de vastes parcelles non construites au nord et à l'est. Le requérant critique cette division du village et le fait que la cour ait parlé de parcelles « à l'est » du projet alors qu'elles sont plus exactement au nord-est, mais tout cela ne nous semble pas caractériser une dénaturaison des faits.

¹ CAA Bordeaux, 26 mai 2011, *Préfet de la Haute-Garonne*, n° 11BX00491 ; CAA Versailles, 19 mars 2015, *SCI LMG*, n° 13VE01128

Et par ces motifs nous concluons au rejet du pourvoi de la SCI Maryse et à ce qu'une somme de 3000 euros soit mise à sa charge au bénéfice de la commune, au titre du remboursement des frais exposés par celle-ci en défense.