

N° 462511

M. C...

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 4 octobre 2023

Décision du 24 octobre 2023

CONCLUSIONS

Mme Dorothee PRADINES, Rapporteur publique

1. Faut-il étendre la jurisprudence *Saint-Herblain*¹ à d'autres configurations qu'une demande de pièces complémentaires ?

Vous n'ignorez pas qu'en vertu de cette décision de Section qui n'a pas encore soufflé sa première bougie, le délai d'instruction des déclarations préalables et des demandes de permis de construire, d'aménager ou de démolir n'est ni interrompu, ni modifié par une demande, illégale, 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 : une telle demande ne fait donc pas obstacle à ce qu'une décision de non-opposition à déclaration préalable ou un permis tacite naisse à l'expiration du délai d'instruction.

Vous n'ignorez pas non plus que cette solution, qui est revenue sur une jurisprudence antérieure mais pas si ancienne, a été précisément circonscrite aux demandes de pièces complémentaires pour l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme, réservant prudemment les autres situations dans lesquelles un tel mécanisme pourrait paraître transposable au premier regard, dans ou hors du champ du droit de l'urbanisme, faute de certitude quant au caractère généralisable de la solution retenue.

Mais vous n'ignorez pas non plus que le contentieux de l'urbanisme est suffisamment nourri pour que les questions laissées en suspens vous reviennent un jour ou l'autre. Une décision implicite favorable naît-elle à l'expiration du délai d'instruction de droit commun lorsque ce n'est pas par l'effet d'une demande de pièces complémentaires qu'il est modifié

¹ CE, Section, 9 décembre 2022, *Commune de Saint-Herblain*, n°454521, A

mais par une décision illégale ayant directement cet objet ? Telle est la question à laquelle vous devrez répondre aujourd'hui.

2. La configuration de l'espèce ayant fait naître cette interrogation est caricaturale.

2.1. M. C... a construit sans autorisation une serre agricole de 2 400 m², à proximité du lit de la rivière l'Arc et en détruisant près de 1500 m² d'espaces boisés. Cette serre se situe sur une parcelle située pour partie en zone A, pour partie en zone N, et il n'a manifestement pas respecté les interdictions ou prescriptions résultant de différents zonages incluant la parcelle (située notamment en zone inondable, dans le secteur identifié pour assurer les continuités écologiques et dans l'espace réservé pour « la mobilité hydraulique de l'Arc » et les « loisirs, promenades du bord de l'Arc et liaisons modes actifs »). Ayant par ailleurs fait l'objet de poursuites pénales pour avoir procédé à des remblais dans le lit majeur de l'Arc, M. C... a déposé une demande de permis de construire le 29 décembre 2017 pour régulariser sa construction. Le 23 janvier 2018, le maire d'Aix-en-Provence a informé M. C... que le délai d'instruction de sa demande de permis de construire était de trois mois, majoré d'un mois en application de l'article R. 423-24 du code de l'urbanisme, et qu'en l'absence de réponse avant le 29 avril 2018, il serait titulaire d'une autorisation tacite. Cette lettre d'information précise que le projet est soumis à un régime d'autorisation ou à des prescriptions prévues par d'autres législations ou réglementations, ce qui correspond au cas de prolongation du délai d'instruction de droit commun prévu au a) de l'article R. 423-24 du code. Par un arrêté du 19 avril 2018, le maire a refusé de délivrer le permis demandé.

Le pétitionnaire a alors demandé au tribunal administratif de Marseille d'annuler cet arrêté et d'enjoindre au maire de lui délivrer dans les deux mois suivant la notification du jugement à intervenir et sous astreinte, un certificat de permis de construire tacite.

2.2. Toute sa défense juridictionnelle – à défaut de pouvoir sérieusement discuter les motifs fondant le refus – est tirée de ce qu'à la date à laquelle lui a été notifié le refus de permis de construire en litige, il était titulaire d'un permis tacite et que ce refus est donc un retrait, illégal faute d'avoir été précédé d'une procédure contradictoire. Ce permis tacite serait la conséquence de l'illégalité de la lettre l'informant de la prolongation du délai d'instruction, qui serait entachée d'un défaut de motivation en l'absence d'indication du motif de prolongation conformément et procéderait à un allongement irrégulier du délai d'instruction dès lors que le projet n'entre dans aucun des cas de prolongation du délai d'instruction prévu par le code.

En défense, la commune invoquait en la transposant au cas d'une prolongation du délai d'instruction votre décision du 9 décembre 2015, *Commune d'Asnières-sur-Nouère*, n° 390273, B, qui jugeait que l'illégalité d'une demande de l'administration au pétitionnaire tendant à la production d'une pièce complémentaire qui ne peut être requise ne saurait avoir

pour effet de rendre le pétitionnaire titulaire d'une décision implicite de non-opposition. Mais cette solution, dont l'équivalent pour la prolongation du délai d'instruction a en fait été jugé dès 1980 dans une décision *M...* (21 novembre 1980, n°19843, A), a précisément été abandonnée par la décision *Saint-Herblain*.

Le TA a suivi la commune, jugeant que « le caractère erroné du délai d'instruction notifié par l'autorité compétente ne saurait avoir pour effet de rendre le pétitionnaire titulaire d'une décision de permis de construire tacite à l'issue du délai légalement applicable ». La cour administrative de Marseille a rejeté l'appel de M. C..., mais par un raisonnement un peu différent : elle a d'abord écarté un moyen tiré de l'exception d'illégalité de la décision prolongeant le délai d'instruction de la demande de PC comme inopérant dès lors que le refus de PC ne trouve pas sa base légale dans la lettre du 23 janvier 2018 majorant le délai d'instruction, pas plus qu'elle n'est prise pour son application ; elle a ensuite jugé que cette prolongation est suffisamment motivée et, comme le TA, que le caractère erroné du délai d'instruction notifié ne saurait avoir pour effet de rendre le pétitionnaire titulaire d'une décision de permis de construire tacite à l'issue du délai légalement applicable.

M. C..., qui s'est pourvu en cassation, soulève devant vous deux moyens : la cour aurait commis une erreur de droit en écartant comme inopérant le moyen tiré de l'exception d'illégalité de la décision du 23 janvier 2018 prolongeant le délai d'instruction de sa demande de permis de construire et elle en aurait commis une autre en jugeant que le caractère erroné du délai d'instruction notifié par l'autorité compétente ne saurait avoir pour effet de rendre le pétitionnaire titulaire d'une décision de permis de construire tacite à l'issue du délai légalement applicable.

3. Quels sont les arguments en présence pour ou contre une extension de la logique *Commune de Saint-Herblain* aux prolongations des délais d'instruction ?

3.1. Plusieurs considérations peuvent plaider pour un alignement du cas d'une prolongation illégale du délai d'instruction sur la solution retenue pour les demandes illégales de pièces complémentaires.

3.1.1. Premièrement, la conséquence de l'appréciation illégale de l'administration est dans les deux cas la modification du délai d'examen de la demande.

3.1.2. Deuxièmement, de solides accroches de textes nous semblent le permettre. Philippe Ranquet, dans ses conclusions sous *Saint-Herblain*, relevait comme « déterminants de la solution » retenue « 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. »

Or des déterminants similaires existent en l'espèce : l'article L. 423-1 du code de l'urbanisme dispose 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* ». Les causes de prolongation du délai et la durée de ces prolongations sont fixées exhaustivement au chapitre V du titre II du livre IV du code. Par ailleurs, le code définit expressément un délai d'un mois dans lequel la prolongation doit être notifiée et les précisions que doit comporter cette notification. Enfin, rien n'empêche le service instructeur, s'il prend conscience de son erreur, de notifier une décision expresse avant l'expiration du délai légal.

L'administration doit donc savoir ce qu'elle fait, et censurer une méconnaissance de ces cas et conditions donnerait leur plein effet aux dispositions du code de l'urbanisme. En somme, à quoi bon encadrer strictement les cas de prolongation du délai si la méconnaissance de ces règles par l'administration n'emporte aucune conséquence pour le pétitionnaire ?

3.1.3. Troisièmement, plusieurs raisons plaident pour remettre en cause la ligne jurisprudentielle antérieure découlant de la combinaison de la décision *M...* de 1980, déjà mentionnée, et d'une décision *Sobeprim* de 1982 (CE, 22 octobre 1982, *Société Sobeprim*, n°12522, A).

Cette dernière décision juge qu'est susceptible de recours la lettre majorant le délai d'instruction d'un permis de construire au-delà des possibilités légales et qu'en cas d'annulation de cette lettre par le juge, le demandeur se trouve par voie de conséquence titulaire d'un permis de construire tacitement accordé à la date d'expiration du délai d'instruction initialement fixé. Comme dans *Saint-Herblain*, l'erreur ou la manœuvre de l'administration se trouve sanctionnée par la révélation *a posteriori* de l'existence d'un permis tacite. Mais cela se fait par le détour d'un recours contre la lettre prolongeant le délai, et non dans le cadre de la décision prise sur la demande. Le fichage de *Sobeprim* comporte un « Comp. », une invitation à comparer cette solution, avec celle issue de *M...*, qui juge qu'une prolongation illégale du délai d'instruction initial d'une demande de permis de construire ne rend pas le pétitionnaire titulaire d'un permis de construire tacite. Ces deux lignes, tirant dans un sens opposé, tendaient toutefois à un équilibre entre les droits des pétitionnaires et la sécurité juridique.

Il nous semble cependant que la jurisprudence *Sobeprim* a fait long feu. À vrai dire, le détour par un contentieux dirigé contre la lettre prolongeant le délai d'instruction ne semble pas avoir eu une véritable postérité. Nous n'avons pas trouvé de cas où cette jurisprudence ait été appliquée. En outre, vous avez déjà renoncé au mode de raisonnement qui la sous-tend en ne suivant pas les conclusions de Nicolas Polge sur l'affaire *M. C...* (CE, 31 mars 2014, *M. C...*, n°361332, B - Rec. T. pp. 511-780) : alors qu'il proposait la transposition de

Sobeprim dans le champ des demandes d'autorisation d'exploiter des terres agricoles (art. R. 331-6 du CRPM), vous avez jugé que la lettre par laquelle l'autorité administrative informe le demandeur d'une prolongation du délai d'instruction de sa demande « revêt le caractère d'une mesure préparatoire et n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ». Vous avez en revanche à cette occasion confirmé une décision de 2013, *M. B...*, (CE, 22 avril n°349212, B - Rec. T. p. 429), selon laquelle « la circonstance que le délai d'instruction ait été prolongé irrégulièrement [entache] d'illégalité la décision d'accorder ou de refuser l'autorisation lorsque, du fait d'une évolution des circonstances de droit ou de fait intervenue pendant la prolongation, celle-ci a eu une incidence sur le sens de la décision ».

En outre, les jurisprudences *M...* et *Sobeprim* datent du régime juridique antérieur à 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 2007. En ce temps, l'administration devait d'abord se prononcer sur la complétude du dossier et envoyer une lettre fixant le délai initial, normal et majoré, pour que naisse une décision matérialisée par cette lettre à l'issue du délai qu'elle fixait. L'administration pouvant dans tous les cas bloquer la procédure en n'envoyant pas la lettre, on admettait qu'elle puisse aussi seulement la ralentir par une prolongation de l'instruction. Le cadre actuel rend ces justifications obsolètes.

Enfin, cette ligne jurisprudentielle ne nous semble pas compatible avec les conditions mises à l'annulation d'un acte par voie de conséquence par la décision de Section du 30 décembre 2013, *Mme O...*, n° 367615, au Recueil. En effet, la prolongation du délai d'instruction n'a par elle-même aucun effet sur le sens de la décision prise sur la demande de permis de construire, dont l'intervention est seulement retardée. Un éventuel refus du permis ne constitue pas une décision prise en application de la lettre de prolongation et celle-ci n'en constitue pas la base légale.

Mais si vous abandonnez *Sobeprim* en jugeant que la lettre prolongeant le délai d'instruction n'est pas une décision susceptible de recours mais un acte d'instruction, un acte préparatoire dont le pétitionnaire ne peut contester la régularité qu'à l'occasion du recours contre le refus de lui accorder une autorisation d'urbanisme, alors vous abandonneriez le contrepoint à *M...* que constituait *Sobeprim*, et aboutiriez à un résultat bien plus défavorable pour les pétitionnaires, qui seraient démunis face à un prolongement indu de l'instruction de leur demande, sauf en cas d'intervention, pendant la prolongation, d'une évolution des circonstances de droit ayant une influence sur la décision (voir *B...*, déjà citée).

3.2. Il y a toutefois des arguments d'une force égale pour ne pas aligner la prolongation induite du délai d'instruction sur la demande abusive de pièces complémentaires.

Les deux prolongations de délai sont de nature différente, de même que les relations entre l'administration et l'administré. Le nouveau délai qui s'ouvre par l'effet d'une demande

de pièces complémentaires est un délai tendant à ce que le pétitionnaire agisse – en fournissant les pièces demandées –, avec une sanction s’il n’agit pas dans le délai imparti – le refus tacite de sa demande. En revanche la prolongation du délai d’instruction ne change rien à la situation du requérant, l’issue de sa demande ne dépend pas de son action ou de son inaction : le silence vaut toujours accord, l’administration disposant seulement d’un peu plus de temps pour instruire la demande, notamment pour procéder à certaines consultations.

Ce qui gênait dans la jurisprudence antérieure à *Saint-Herblain*, c’est la dialectique embarquant le pétitionnaire dans un échange à la main de l’administration qui pouvait le priver d’une décision favorable. Les conséquences d’une demande induite de pièces complémentaires étaient potentiellement beaucoup plus attentatoires aux droits du pétitionnaire.

Il n’en va pas de même de la prolongation du délai d’instruction. Tout au plus le pétitionnaire subit-il une perte de temps, étant rappelé que vous avez déjà consacré une « corde de rappel » dans le cas voisin de la prolongation irrégulière du délai d’instruction d’une demande d’autorisation d’exploiter des terres agricoles (décisions *M. B...* et *M. C...*, déjà mentionnées). Dans les cas extrêmes, cela se réglerait par un contentieux en responsabilité.

Dans ces conditions, alors que l’atteinte aux droits des pétitionnaires est donc beaucoup moins forte, le risque, inhérent à la solution inspirée de *Saint-Herblain*, de faire apparaître des décisions implicites « sauvages », accordés à l’insu de l’administration à des projets illégaux (comme en l’espèce) et impossibles à retirer, ferait probablement pencher la balance un peu trop en faveur du pétitionnaire et plus assez en faveur de la sécurité juridique.

Enfin, il ne semble pas y avoir de remise en cause évidente de la ligne jurisprudentielle traditionnelle par les tribunaux administratifs et cours administratives d’appel, alors que les demandes abusives de pièces complémentaires étaient un problème identifié et massif. Mais certains pourraient soutenir que, précisément, n’ayant plus à leur main la manœuvre de la demande de pièces complémentaires, les services pourraient être tentés de prolonger indûment les délais d’instruction pour gagner du temps... ce qui contrebalancerait la crainte qu’une extension de *Saint-Herblain* crée un appel d’air contentieux sur des irrégularités rarement invoquées et qui ont rarement une incidence sur la décision.

4. Il nous faut maintenant vous proposer un parti. À vrai dire, nous avons réservé un dernier argument en faveur d’un alignement sur *Saint-Herblain* qui n’est pas sans force, même s’il a moins de densité juridique que ce que nous venons d’exposer. Il nous semble que, face à deux options également défendables, vous pourriez être convaincus par des considérations pratiques ou d’opportunité tenant à l’intelligibilité du droit. Sans céder à un goût que nous partageons pour les raffinements théoriques, vous pourriez ainsi décider de ne

pas ajouter à la complexité du droit de l'urbanisme, déjà particulièrement technique, et de privilégier un schéma d'ensemble plus simple et plus lisible. Cela instaurerait une forme de cohérence entre les régimes jurisprudentiels applicables à des irrégularités connexes, et liées à une même phase administrative, le service instructeur examinant en principe les deux points d'un même mouvement. Certes, des autorisations tacites potentiellement illégales pourront naître de ce fait, mais elles pourront être contestées par les tiers et le préfet, celui-ci pouvant en outre être saisi à cette fin par l'autorité compétente lorsque l'illégalité en cause méritera son intervention, notamment lorsqu'elle est aussi flagrante que dans la présente affaire.

C'est le parti que nous vous proposons. Si vous nous suivez, alors dans la continuité de *Saint-Herblain*, vous n'irez pas jusqu'à exiger que la prolongation du délai d'instruction soit bien fondée. Comme *Saint-Herblain* se limite à un contrôle de ce que la ou les pièces complémentaires sont de celles qui figurent dans la liste limitative fixée par les dispositions réglementaires, sans aller jusqu'à contrôler la nécessité de la pièce au cas d'espèce, vous ne neutraliserez la modification du délai d'instruction que si elle est notifiée après l'expiration du délai d'un mois prévu à l'article R. 423-18 (voir au titre d'une législation différente : CE, Section, 30 octobre 1998, *Epoux Z...*, n°155137, A) ou si elle n'est pas justifiée par la réalisation de l'une des formalités correspondant aux cas de majoration prévus aux articles R. 423-24 à R. 423-33 du code de l'urbanisme. Il suffira, au titre de la motivation requise par l'article R. 423-42, que la lettre désigne de façon précise le fondement de la prolongation ainsi notifiée – pointant l'alinéa précis d'un article précis, car si les cas sont limitativement prévus par le code, ils sont nombreux et résultent de deux niveaux de dispositions.

Vous pourriez également exiger, afin de prévenir les stratégies manifestement dilatoires, que l'administration doive être en mesure de justifier, en cas de contestation, de la réalisation de la formalité correspondant à cette majoration du délai d'instruction. En effet, et toujours sans vous intéresser au bien-fondé de cette prolongation eu égard au projet en cause, elle a été notifiée aux fins de la réalisation d'une formalité, notamment d'une consultation, précisément identifiée. L'administration doit au moins être cohérente avec elle-même.

5. Si vous nous suivez sur ce cadre juridique, que répondrez-vous au pourvoi ?

En premier lieu, vous rejetterez le moyen relatif à l'exception d'illégalité de la lettre du 23 janvier 2018 informant M. C... de la majoration du délai d'instruction de sa demande, puisque la décision de refus de permis de construire en litige ne trouve pas sa base légale dans la lettre du 23 janvier 2018 majorant le délai d'instruction de la demande de M. C... et n'est pas prise pour son application.

En second lieu, si la cour a jugé, en réservant le point de savoir si elle était bien fondée, que la prolongation du délai d'instruction de la demande de permis de construire déposée par M. C... n'avait pas eu pour effet de le rendre titulaire d'un permis de construire tacite à

l'expiration du délai d'instruction de droit commun initialement notifié, c'est après avoir relevé, par une appréciation souveraine qui n'est pas contestée en cassation, que le courrier de modification du délai d'instruction était suffisamment précis. Il n'est pas non plus contesté devant vous que la prolongation était motivée par la réalisation de l'une des formalités correspondant aux cas de prolongation prévus aux articles R*423-24 à R*423-33 et que la notification qui en a été faite à l'intéressé respectait les exigences de délai et de motivation fixées par l'article R*423-42 du code de l'urbanisme. Vous pourrez donc écarter le moyen tiré de ce que la cour a commis une erreur de droit en jugeant que l'illégalité de la prolongation du délai d'instruction était par elle-même sans incidence sur la légalité de la décision attaquée.

PMNC au rejet du pourvoi et à ce que M. C... verse à la commune d'Aix-en-Provence la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.