

**N° 471649**  
**M. B H... et autres**

**10<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> chambres réunies**

**Séance du 17 janvier 2024**  
**Décision du 30 janvier 2024**

## **CONCLUSIONS**

**M. Laurent DOMINGO, Rapporteur public**

Par un arrêté du 3 juillet 2019 suivi d'un arrêté modificatif du 6 octobre 2020, la maire de Paris a délivré à la société civile immobilière Financière Saint Louis un permis de construire autorisant la surélévation de deux niveaux d'un entrepôt situé en fond de cour au 126 rue de Charenton, dans le XII<sup>ème</sup> arrondissement.

Les voisins de l'immeuble du 128 rue de Charenton ont contesté ce projet, particulièrement ceux qui vont se retrouver en vis-à-vis avec une façade au lieu, auparavant, d'une toiture végétalisée<sup>1</sup>.

Ils ont obtenu gain de cause devant le tribunal administratif de Paris qui, par un jugement du 6 juillet 2021, a annulé le permis de construire et son modificatif, en retenant une méconnaissance des dispositions de l'article UG.7.1 du règlement du plan local d'urbanisme selon lesquelles l'implantation d'une construction en limite séparative peut être refusée si elle a pour effet de porter gravement atteinte aux conditions d'éclairément d'un immeuble voisin<sup>2</sup>.

Mais par un arrêt du 29 décembre 2022, la cour administrative d'appel de Paris leur a donné tort : elle a annulé le jugement du tribunal et rejeté leur demande d'annulation pour irrecevabilité. La cour a jugé que les requérants n'avaient pas régulièrement notifié, en vertu de l'article R. 600-1, leurs recours à l'auteur de la décision initiale et qu'ils n'avaient pas d'intérêt à agir contre la décision modificative.

1. S'agissant du permis initialement délivré, la cour a relevé que le recours contentieux a été notifié à la maire du XII<sup>ème</sup> arrondissement de Paris, à l'adresse de l'Hôtel de Ville du 12<sup>ème</sup> arrondissement de Paris, Avenue Daumesnil, alors que l'arrêté de permis de construire a été

---

<sup>1</sup> La société civile immobilière Financière Saint Louis a de son côté assigné une partie de ces voisins pour avoir illégalement percé une baie, leur donnant accès à la toiture végétalisée de son entrepôt.

<sup>2</sup> Sur cette disposition, v. 20 octobre 2017, **B...**, n° 399508 ; 22 novembre 2019, **R...**, n° 420948, B ; 12 avril 2023, Syndicat des copropriétaires des 1 square Alice et 3 Square Alice, n°451794, B.

signé par un agent de la direction de l'urbanisme de la Ville de Paris, bénéficiant d'une délégation de signature accordée par la maire de Paris, autorité compétente pour délivrer les permis de construire au nom de la commune. La cour a ensuite constaté que les maires d'arrondissement ne sont pas les délégués du maire de Paris non plus que placés sous son autorité hiérarchique et qu'ils sont seulement chargés, en vertu de l'article L. 2511-30 du code général des collectivités territoriales, d'émettre un avis sur toute autorisation d'utilisation du sol délivrée dans l'arrondissement. La cour en a déduit que le recours contentieux n'a été notifié ni à l'auteur du permis, ni à un de ses délégataires ou un des agents placés sous son autorité.

Le pourvoi de M. H... et autres conteste cette solution par un moyen d'erreur de droit.

Ils invoquent leur droit à un recours effectif au sens de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en se référant notamment à la jurisprudence de la Cour européenne selon laquelle les tribunaux doivent, en appliquant des règles de procédure, éviter une interprétation par trop formaliste de la légalité ordinaire qui empêcherait, effectivement, l'examen au fond du recours exercé (v. par ex. CEDH, 5 novembre 2015, Henrioud c. France, n° 21444/11, §58).

L'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris est cependant exempt de toute critique sur ce terrain. En effet, le panneau d'affichage du permis de construire, apposé sur une vitrine du 126 rue de Charenton et visible depuis la rue, tout en rappelant les obligations découlant de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme, indiquait comme adresse : « 6 promenade Claude Levi-Strauss 75013 PARIS », soit l'adresse de la direction de l'urbanisme de la Ville de Paris et notamment de son Pôle d'accueil et service à l'usager (PASU), devenu depuis le Bureau d'accueil et de service à l'usager (BASU). L'arrêté de permis de construire comportait la même adresse.

On ne serait mieux informer le requérant potentiel sur les démarches à accomplir et le lieu pour les accomplir. La cour pouvait donc, sans faire preuve de formalisme excessif, considérer que toutes les conditions pour que M. H... et autres notifient correctement, au service de l'urbanisme de la Ville de Paris, leur recours contentieux étaient réunies et qu'il n'était pas disproportionné d'exiger d'eux qu'ils recopient l'adresse indiquée sur le panneau.

On ne comprend pas très bien pourquoi les requérants ont eu l'idée de notifier leur recours à la mairie d'arrondissement. Ils expliquent certes qu'avant leur recours contentieux ils avaient exercé un recours gracieux, lui aussi adressé à la mairie du XIIème arrondissement, et que le service de l'urbanisme de la Ville de Paris l'avait, au nom de la maire de Paris, explicitement rejeté, ce qui démontre que le circuit emprunté était administrativement valable.

Mais si les autorités administratives incompétemment saisies d'une demande, dont font partie les recours gracieux (pour les recours administratifs préalables, v. 6 avril 2018, Mme G..., n°403339, T. pp. 555- 761- 817), ont l'obligation de la transmettre, en vertu de l'article L. 114-2 du code des relations entre le public et l'administration, à l'autorité administrative compétente (y compris au sein de la même personne morale, v. par ex. 27 juillet 2005, Mme

X..., n° 267084, T. p. 803 ; 17 octobre 2007, Mme Z..., n° 293973), il n'en va pas de même de la notification prévue par l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme, qui n'est pas une demande, mais une simple mesure d'information (pour l'exclusion des mesures d'information du champ de l'article L. 114-2 du CRPA, v. 9 mars 2018, Société Banque Delubac & Cie, n° 407842, T. pp. 520- 573).

Le pourvoi invoque cependant le principe de l'unicité de la personnalité morale de la Ville de Paris et de ses arrondissements pour expliquer qu'il n'y a pas lieu de distinguer entre la mairie centrale, ses directions administratives et les mairies d'arrondissement. Le principe tout à fait exact mais l'argument trouve aussitôt sa limite dès lors que l'on se tourne vers l'Etat. Si un permis de construire est délivré au nom de l'Etat par le maire d'une commune de l'Ariège par ex., il nous paraît évident qu'il n'y aurait pas lieu d'admettre une notification du recours contentieux au ministère de l'outre-mer rue Oudinot à Paris ou au rectorat de l'académie de Strasbourg, alors qu'il s'agit de la même personne morale.

Il n'en demeure pas moins que la question demeure de savoir si la cour administrative d'appel de Paris a fait une correcte application de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme en excluant que la notification faite à la mairie d'arrondissement de Paris où se situe la parcelle d'assiette du projet vaut notification à la maire de Paris, auteur du permis de construire.

En la matière, votre jurisprudence fait preuve d'un certain pragmatisme. S'agissant du bénéficiaire, le recours doit normalement être notifié à l'adresse figurant sur le permis de construire (ou aux adresses figurant sur le permis de construire en cas de pluralité de bénéficiaires, v. 4 décembre 2017, Mme C... et autres, n°407165, B) et ce alors même que l'adresse mentionnée n'est pas l'adresse réelle du bénéficiaire mais par ex. celle de son mandataire chez qui il s'est domicilié pour les besoins de la demande de permis (24 septembre 2014, M. M..., n° 351689, T. p. 911, adresse de l'architecte mandaté par le bénéficiaire). Mais vous admettez aussi que le requérant puisse notifier son recours au siège social de la société titulaire de l'autorisation contestée et non à l'adresse de son établissement secondaire figurant pourtant sur l'arrêté de permis de construire et sur le panneau d'affichage du permis (20 octobre 2021, CC... et autres, n° 444581, B), comme vous admettez que la notification puisse être régulièrement faite à la personne pour le compte de laquelle l'autorisation est sollicitée, alors même que son nom n'apparaît ni dans l'acte attaqué, ni dans la demande d'autorisation (31 décembre 2008, Ministre d'Etat, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables c/ Syndicat des copropriétaires de l'immeuble "Les Jardins d'Arago", n° 305881, T. pp. 960-972, pour le maître d'ouvrage alors que c'est le maître d'ouvrage délégué qui a sollicité l'autorisation)<sup>3</sup>.

S'agissant de l'auteur de l'autorisation, dont il faut indiquer qu'il se trouve dans une situation moins directement liée à l'impératif de sécurité juridique que poursuit l'article R. 600-1, car ce n'est pas lui qui construit (mais c'est lui qui peut retirer le permis pour illégalité dans le délai de trois mois, art. L. 424-5 du code de l'urbanisme), votre jurisprudence fait également

---

<sup>3</sup> En revanche, la notification d'un appel à l'avocat représentant le titulaire de l'autorisation en première instance n'est pas valable (28 septembre 2011, T..., n° 341749, B).

preuve d'une certaine souplesse. Lorsque le permis de construire est délivré par le maire au nom de l'Etat, vous admettez la notification aussi bien à l'adresse de la commune qu'à celle de la préfecture (22 avril 2005, Epoux L... , n° 257743, B ; 13 juillet 2011, SARL Love Beach, n° 320448, B).

Ces jurisprudences s'expliquent parce que le choix de notifier à une adresse autre que celle figurant sur le permis ou le panneau (ou dans la demande) n'est pas dépourvu de logique, car il vise raisonnablement à atteindre la personne concernée, qu'elle soit bénéficiaire ou auteur de la décision.

S'adresser à la mairie d'arrondissement du projet autorisé peut se réclamer d'une logique de cet ordre.

L'arrondissement, division administrative de la ville de Paris (CC, 28 décembre 1982, n° 82-149 DC, Loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale), relève essentiellement de la « déconcentration électorale »<sup>4</sup>. Il ne dispose, que ce soit le maire d'arrondissement ou le conseil d'arrondissement, que de peu d'attributions. Mais il n'est pas étranger aux affaires d'urbanisme.

En premier lieu, en droit, la mairie d'arrondissement est associée à l'instruction de la demande d'autorisation<sup>5</sup>. En vertu de l'article L. 2511-30 du CGCT, le maire d'arrondissement émet un avis sur toute autorisation d'utilisation du sol dans l'arrondissement délivrée par le maire de Paris. La mairie d'arrondissement, bien que ne disposant pas de compétence en matière d'urbanisme, est donc impliquée dans l'examen de la demande de permis. Ce n'est pas dire que toutes les personnes consultées sur une demande d'urbanisme – et elles peuvent être nombreuses – peuvent valablement recevoir notification du recours, mais, en l'espèce, il s'agit d'une mairie, celle de l'arrondissement, pour une autorisation délivrée par la mairie de Paris. Au sein de la même collectivité, la proximité est très forte<sup>6</sup>.

En second lieu, en pratique, les autorisations d'urbanisme délivrées par la mairie de Paris dans un arrondissement sont affichées non seulement sur le terrain comme le prévoit l'article R. 424-15 du code de l'urbanisme et en ligne sur le site de la mairie comme il est envisagé par le même article<sup>7</sup>, mais aussi dans les locaux de la mairie d'arrondissement, ce qui marque plus encore le lien entre l'autorisation et l'arrondissement.

---

<sup>4</sup> G. Marcou, « Les réformes possibles : de la déconcentration accrue au pouvoir d'agglomération », Pouvoirs, n° 110, 2004, p. 85.

<sup>5</sup> Comme le conseil d'arrondissement l'est pour l'établissement, la révision ou la modification du plan local d'urbanisme lorsque le périmètre du projet de plan ou le projet de modification ou de révision concerne, en tout ou partie, le ressort territorial de l'arrondissement, article L. 2511-15 CGCT.

<sup>6</sup> Inversement, le maire d'arrondissement ne justifie pas d'un intérêt suffisant pour intervenir contre un permis de construire délivré par le maire, v. 13 janvier 2023, Office public de l'habitat Paris Habitat et Ville de Paris, n°s 450446, 450474, B.

<sup>7</sup> v. <https://parisdata.opendatasoft.com/explore/dataset/dossiers-recents-durbanisme> ; v. aussi

[www.paris.fr/pages/paris-ouvre-la-consultation-de-ses-donnees-d-urbanisme-3319#carte-des-demandes-recentes](http://www.paris.fr/pages/paris-ouvre-la-consultation-de-ses-donnees-d-urbanisme-3319#carte-des-demandes-recentes)

On peut donc raisonnablement, du point de vue de l'usager, regarder la mairie d'arrondissement comme un interlocuteur à qui s'adresser en ce qui concerne les autorisations d'urbanisme délivrées dans cet arrondissement, du moins comme une adresse où le recours peut valablement être notifié à l'entité « Ville de Paris » prise en la personne de son maire, qui est, juridiquement, l'auteur de l'arrêté.

Ce qui ferait donc trois adresses possibles de notification à Paris : l'Hôtel de Ville, dans le 4ème arrondissement ; la direction de l'urbanisme dans le 13ème arrondissement ; la mairie d'arrondissement. Vous pourriez estimer que c'est trop et que les deux premières suffisent déjà bien assez. Mais le pragmatisme logique qui caractérise votre jurisprudence nous conduit à retenir les trois, car la troisième, juridiquement et administrativement, n'est pas si éloignée des deux premières.

Nous vous proposons en revanche de ne retenir que la mairie d'arrondissement sur le territoire duquel le projet est autorisé, car elle seule est intéressée à ce projet. Les 19 autres arrondissements ne sont pas concernés et il n'y pas de logique à notifier à l'un deux un recours contre une autorisation dont ils n'ont pas suivi l'instruction, dont ils n'ont pas eu connaissance et qui n'affecte pas leur territoire.

Si vous nous suivez, il faudra alors casser l'arrêt de la cour pour erreur de droit dans l'application de l'article R. 600-1 en ce qui concerne le permis initialement délivré.

2. S'agissant du permis modificatif, la cour a logiquement examiné isolément l'intérêt à agir des requérants car elle venait de déclarer irrecevable leur demande d'annulation du permis initial (comp. 17 mars 2017, M... , n°s 396362, 396366, B, pour un permis initial qui n'est pas attaqué ; 17 février 2023, Mme RR... et autres, n° 454284, B pour un permis initial devenu définitif après fait l'objet de recours).

Si vous nous suivez pour censurer les motifs de l'arrêt en ce qui concerne le permis initial, vous pourrez alors par voie de conséquence censurer l'erreur de droit commise dans l'examen de l'intérêt à agir contre le permis modificatif, ce qui conduira à une annulation totale de l'arrêt.

PCMNC : Annulation de l'arrêt ; renvoi de l'affaire à la cour ; à ce qu'il soit mis à la charge de la société civile immobilière Financière Saint Louis et la Ville de Paris une somme de 1 500 euros chacune à verser à M. H... et autres au titre des frais d'instance ; au rejet des conclusions présentées à ce titre par la société civile immobilière Financière Saint Louis.