

**AUTORISATIONS D'URBANISME
QUELLE SECURITE JURIDIQUE ?**

*LA SECURITE JURIDIQUE DES AUTORISATIONS D'URBANISME
FACE AUX PREROGATIVES DE L'ADMINISTRATION*

Table ronde n° 1
Prérogatives et devoirs de l'administration

LA MAITRISE DES DELAIS

Propos introductifs

L'un des objectifs majeurs de la réforme des autorisations d'urbanisme entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2007 a été, selon les termes du professeur Soler-Couteux « *la sécurisation des délais d'instruction des autorisations d'urbanisme* »¹.

La réforme, on le sait, s'est nourrie des propositions du rapport Pelletier dont l'un des objectifs était de « *rechercher les meilleures conditions de déroulement de la phase d'instruction* » et de « *doter la phase d'instruction de davantage de rigueur en accentuant, par des mesures simples, quelques règles formelles ou de délais* »².

Cet objectif s'est traduit par un encadrement normatif précis et contraignant de la phase d'instruction de la demande d'autorisation parfaitement exprimé par le législateur au travers de l'article L. 423-1 du code de l'urbanisme dont les 1^{er} et 3^{ème} alinéas prévoient que « *Les demandes de permis de construire, d'aménager ou de démolir et les déclarations préalables sont présentées et instruites dans les conditions et délais fixés par décret en Conseil d'Etat./ Aucune prolongation du délai d'instruction n'est possible en dehors des cas et conditions prévus par ce décret.* ».

Le cadre réglementaire de la phase d'instruction des demandes d'autorisation suit naturellement la même logique limitative ou interdictive rappelée encore dernièrement par le décret du 27 avril 2015 à propos des pièces devant figurer dans le dossier de demande et du principe selon lequel « *Aucune autre information ou pièce ne peut être exigée par l'autorité compétente* »³.

¹ . P. Soler-Couteaux, *Revue de droit immobilier*, n° 10, octobre 2015, p. 289

² . Rapport du groupe de travail présidé par Me Pelletier, *Propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme*, janvier 2005, p. 25.

³ . Cf. dernier alinéa de l'article R. 431-4 du code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de l'article 5 du décret n° 2015-482 du 27 avril 2015 portant diverses mesures d'application de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové et relatif à certaines actualisations et corrections à apporter en matière d'application du droit des sols

Ne pouvant rien exiger de plus que ce qui est prévu par le code de l'urbanisme et tenues au strict respect du délai réglementaire d'instruction de la demande, l'autorité administrative semble bien démunie face à un pétitionnaire prêt à défendre ses droits à construire et à revendiquer, à terme, le bénéfice d'une autorisation tacite dont on sait qu'elle est historiquement et intimement liée au droit des autorisations d'occupation et d'utilisation du sol.⁴

Les rapports de droit qui se créent entre le pétitionnaire et l'administration à compter du dépôt de la demande d'autorisation sont toutefois plus complexes que ce qui vient d'être indiqué. Avec le recul dont nous disposons aujourd'hui, il ne fait pas de doute que la réforme de 2007 a défini un point d'équilibre nouveau en faveur du demandeur sans pour autant priver l'autorité compétente de toute prérogative au cours de la phase d'instruction sous réserve que ces prérogatives s'exercent dans les différents délais définis par le code de l'urbanisme.

C'est ici que prend corps l'objectif de sécurisation de la phase d'instruction des autorisations d'urbanisme dès lors que l'autorité administrative est contrainte au strict respect d'un bref délai pour procéder au premier examen de la demande (I) tout en disposant d'une maîtrise contrôlée des délais d'instruction de la demande (II).

Vient ensuite le délai d'instruction proprement dit dont l'administration en maîtrise certains aspects mais toujours sous le contrôle du juge administratif (II)

*
* * *
* * * * *

⁴ Voir en ce sens les conclusions de Denis Piveteau sur C.E. Sect. 25 juin 2004, *Sci Maison médicale Edison*, n° 228437 : « Le principe selon lequel l'administration ne peut pas faire obstacle, par son silence, au droit de construire, est un principe ancien. On peut même dire que c'est historiquement le principe premier, puisque le décret du 6 avril 1852 relatif aux rues de Paris, qui est l'ancêtre du permis de construire en droit français, n'envisageait celui-ci que sous la forme du permis tacite : le préfet avait vingt jours pour s'opposer expressément à toute intention de construire et passé ce délai, la construction était possible » (souligné par l'auteur).

I.- UN DELAI CONTRAINT DE PREMIER EXAMEN DE LA DEMANDE D'AUTORISATION

Si le pétitionnaire nourrit son projet bien avant la formalisation de sa demande, l'histoire commence pour l'autorité administrative à compter du dépôt du dossier, lui permettant ainsi de découvrir de façon précise la nature et l'importance du projet.

Elle ne saurait toutefois « prendre son temps » dès lors que le code de l'urbanisme met à sa charge des obligations précises, au premier rang desquelles figure la délivrance d'un récépissé de dépôt et celle d'un premier examen dans le délai d'un mois à compter du dépôt.

Sur le récépissé : Art. R. 423-3 : contenu de l'information

Art. R. 423-22 « *Pour l'application de la présente section, le dossier est réputé complet si l'autorité compétente n'a pas, dans le délai d'un mois à compter du dossier en mairie, notifié au demandeur ou au déclarant la liste des pièces manquantes dans les conditions prévues par les articles R. 423-38 et R. 423-41* »

A.- Le devoir d'information du pétitionnaire dans le mois suivant le dépôt de sa demande

B.- La sanction juridictionnelle des erreurs commises par l'administration

Décision de Section *Sci Maison médicale Edison*

Cas où le service instructeur informe le pétitionnaire que sa demande NE PEUT faire l'objet d'une décision tacite alors que ce n'est pas le cas

Cas où le service instructeur informe le pétitionnaire que sa demande PEUT donner lieu à une décision tacite alors que n'est pas le cas

Cas où le service instructeur indique qu'une décision tacite pourra intervenir mais se trompe sur le SENS de cette décision

B.- L'information relative au délai de naissance d'une décision implicite

L'intérêt réside toujours dans l'erreur commise dans la notification du délai d'instruction

Indication d'un délai plus court

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la demande de permis présentée par M. AUQUIER a été enregistrée le 23 janvier 2004 ; que, dès lors, le délai d'instruction de deux mois expirait le 23 mars 2004 à minuit ; que, par suite, la décision du maire de Vénasque en date du 22 mars 2004 refusant le permis demandé, présentée au domicile de l'intéressé le 23 mars, constituait un refus de permis de construire et non le retrait d'un permis tacite, alors même que la lettre notifiant à M. AUQUIER, en application des dispositions de l'article R. 421-12 du code de l'urbanisme, le délai d'instruction de sa demande de permis indiquait par erreur qu'elle vaudrait autorisation si l'autorité compétente ne s'était pas prononcée « avant le 23 mars 2004 » ; C.E. 2008 *Auquier*

3. Considérant, d'une part, qu'à la suite du dépôt en mairie de Cardet le 4 novembre 2013 de la demande de permis de construire présentée par M. Marion, les services de la commune ont, par courrier du 3 décembre 2013, sollicité la production de pièces afin de compléter le dossier de demande ; que, toutefois, il ressort des pièces du dossier que ce courrier n'a été notifié à M. Marion que le 10 décembre 2013, soit après l'expiration du délai d'un mois à compter du dépôt de la demande prévu par les dispositions de l'article R. 423-22 précité ; que le dossier de permis de construire devant être ainsi réputé complet à compter de

sa réception en mairie, le délai d'instruction de la demande a commencé à courir à compter du 4 novembre 2013 ; que si le courrier susmentionné du 3 décembre 2013 des services de la commune de Cardet a mentionné à tort un délai d'instruction de deux mois alors que le projet ne porte pas sur une maison individuelle, cette circonstance n'a pas fait obstacle à ce que le délai réglementaire de trois mois prévu par le c) de l'article R. 423-23 commence à courir à compter du 4 novembre 2013 ;

TA 30 9 juillet 2015, *M. Gérard Marion*, n° 1401204

Indication d'un délai plus long

II.- UNE MAÎTRISE CONTRÔLÉE DU DELAI D'INSTRUCTION DE LA DEMANDE

A.- La délimitation du champ du contrôle des actes d'instruction

Ce qui ne fait pas grief

Ce qui fait grief

B. – Les finalités du contrôle juridictionnel des actes d'instruction

La légalité externe de l'acte d'instruction

3. Considérant que bien qu'aucune mention ne permette l'identification de son auteur, il est constant que la demande de pièces complémentaires adressée le 27 décembre 2012 à M. Arnaud suite à sa demande de permis de construire déposée le 26 décembre 2012 émane de la communauté de communes Terre de Camargue en sa qualité de service instructeur ; qu'aucune des pièces versées au dossier, et notamment pas la délibération du 20 décembre 2012 ayant pour objet l'approbation d'une convention financière avec une autre commune aux fins de mutualisation du service du droit des sols même si elle fait référence aux statuts de la communauté de communes susmentionnée, ne permet d'établir que le maire de Saint-Laurent-d'Aigouze aurait usé de la faculté de déléguer sa signature aux agents d'une autre personne morale de droit public chargés des actes matériels nécessaires à l'instruction des demandes, dans le cadre d'une convention signée sur le fondement des dispositions précitées de l'article R. 423-15 du code de l'urbanisme ; que la demande de pièces complémentaires adressée à M. Arnaud le 27 décembre 2012 établie par une personne dont la compétence n'est pas justifiée ne saurait avoir eu pour effet de proroger le délai d'instruction de sa demande de permis de construire ; que par suite, le requérant s'est trouvé titulaire, le 26 février 2013, d'un permis de construire tacite dont l'arrêté contesté en date du 15 mai 2013, formellement présenté comme une décision de refus, opère en réalité le retrait ;

TA30 6 novembre 2014, *M. Jean-Louis Arnaud*, n° 1301557

La légalité interne : Caractère exigible de la pièce complémentaire / caractère utile de la pièce complémentaire

1. Considérant que si l'absence de retrait par M. Granier du pli recommandé qui lui a été régulièrement adressé ne fait pas obstacle à ce que la commune d'Avignon puisse se prévaloir de l'interruption à la date du 18 octobre 2012 du délai d'instruction de la déclaration préalable par une demande de pièces complémentaires, il ressort également des pièces du dossier que parmi les pièces jointes au dossier de déclaration préalable déposé par M. Granier figuraient un plan de masse de la construction à édifier indiquant la hauteur de deux mètres de la clôture à réaliser et une notice descriptive du projet mentionnant l'emploi des matériaux utilisés, à savoir des agglomérés creux en béton ainsi que des poteaux en béton armé coulés

sur place ; que, dans ces conditions, la demande de pièces complémentaires n'a pu, dans les circonstances de l'espèce, légalement interrompre le délai d'instruction dès lors que les pièces contenues dans le dossier de déclaration préalable ne peuvent être regardées, comme le soutient la commune d'Avignon, comme étant inexploitable, lacunaires et déficientes ; qu'ainsi M. Granier doit être regardé comme ayant été titulaire, à compter du 11 novembre 2012, d'une décision tacite de non-opposition à sa déclaration préalable ; que, par suite, la décision du maire d'Avignon en date du 26 novembre 2012 s'opposant aux travaux déclarés par le requérant, laquelle emporte nécessairement retrait de la décision tacite susmentionnée, a été prise en méconnaissance des dispositions précitées de l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme ;

TA30 5 décembre 2014, *M. Granier*, n° 1301189

B. – Erreur concernant l'existence ou l'absence de décision tacite d'acceptation

Considérant que, lorsque le projet faisant l'objet d'une demande de permis de construire n'entre dans aucun des cas prévus à l'article R. 421-19 du code de l'urbanisme, un permis tacite naît au profit du pétitionnaire, à défaut de notification d'une décision expresse de l'autorité compétente pour statuer, à l'expiration du délai d'instruction figurant dans la lettre de notification mentionnée au premier alinéa de l'article R. 421-12 du même code ; que si, dans une telle hypothèse, le pétitionnaire est recevable à déférer au juge de l'excès de pouvoir la lettre de notification en tant que, le cas échéant, elle indique à tort qu'il ne pourra bénéficier d'un permis tacite à l'expiration du délai d'instruction, une telle mention erronée de la lettre de notification ne saurait, par elle-même, avoir pour effet de faire obstacle à la naissance d'un tel permis tacite ; C.E. Sci Maison médicale Edison

II. – Le contrôle des actes d'instruction

A. – Le champ du contrôle

2. Considérant, en premier lieu, qu'une demande de pièces complémentaires faisant naître une décision tacite de refus en l'absence de production des pièces demandées constitue une décision faisant grief ; que, dès lors, en jugeant que cette décision était susceptible de faire l'objet d'un recours en excès de pouvoir, le tribunal administratif a exactement qualifié les faits de la cause. C.E. 8 avril 2015, *Verrier*, n° 365804.

B. – La finalité du contrôle

Des pièces exigibles

19. Considérant que les requérants se prévalent également de l'article 9 du règlement de la zone d'activité concerté dite de la « Gare centrale » pour soutenir que le service régional de l'archéologie devait être consulté sur la demande de permis de construire en application de ces dispositions ; que, toutefois, le règlement d'une telle zone ne peut comporter que des conditions de fond relatives aux règles d'occupation ou d'utilisation du sol ; qu'il suit de là qu'il n'appartient pas aux auteurs du règlement d'une zone d'aménagement concerté ni d'imposer des formalités autres que celles prévues par le code de l'urbanisme, ni de modifier les compétences déterminées par celui-ci ; que, dès lors, le moyen tiré de ce que le service régional de l'archéologie n'a pas été consulté en application de l'article 9 du règlement de la zone d'activité concerté dite de la « Gare centrale » est inopérant à l'égard de la régularité du permis de construire attaqué ;

TA 30, 18 octobre 2013, *Comité de quartier Avenue Feuchères – Esplanades et rues adjacentes et autres*, n° 1103272

Des pièces utiles

Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de ces dispositions qu'une décision de non-opposition à déclaration préalable naît un mois après le dépôt de celle-ci, en l'absence de notification d'une décision expresse de l'administration ou d'une demande de pièces complémentaires ; que, lorsqu'une décision de demande de pièces complémentaires a été annulée par le juge de l'excès de pouvoir, cette annulation contentieuse ne rend pas le demandeur titulaire d'une décision implicite de non-opposition ;

8. Considérant, en second lieu, que l'annulation d'une décision de demande de pièces complémentaires prise en application de l'article R. 423-39 du code de l'urbanisme ne fait pas disparaître la décision tacite d'opposition née conformément au b) de cet article ; que le juge ne peut, en l'absence de conclusions dirigées contre cette décision, prononcer d'office son annulation par voie de conséquence de l'annulation de la demande de pièces complémentaires ; que, toutefois, le pétitionnaire peut confirmer sa demande auprès de l'autorité compétente sans avoir à reprendre l'ensemble des formalités exigées lors de l'instruction de la demande initiale ; que l'autorité compétente dispose alors d'un délai d'un mois à compter de cette confirmation pour se prononcer sur la demande et, le cas échéant, retirer la décision tacite d'opposition ; qu'à défaut de notification d'une décision expresse dans ce délai, le silence gardé par l'autorité compétente donnera naissance à une décision de non-opposition à la déclaration préalable valant retrait de la décision implicite d'opposition ; qu'en l'espèce, dès lors qu'il n'était pas saisi de conclusions dirigées contre la décision tacite d'opposition à la déclaration préalable présentée par Mme Verrier, née trois mois après la décision du 27 décembre 2010, c'est sans commettre d'erreur de droit que le tribunal administratif a refusé d'enjoindre à l'administration de réexaminer la déclaration préalable déposée par Mme Verrier, à qui il appartiendra, si elle le souhaite, de confirmer sa demande auprès du maire de la commune de Ferrières-en-Gâtinais ;

(C.E. *Verrier*, préc.)

Propos introductifs

On aurait tort de penser que le contentieux relatif à la phase d'instruction des autorisations d'urbanisme ne serait empreint que de juridisme du fait d'un contrôle pointilleux du caractère complet ou non du dossier de demande ou d'une sanction systématique de l'absence de notification d'une décision expresse avant l'expiration du délai d'instruction.

Si le contentieux des autorisations d'urbanisme ne s'épuise bien évidemment pas dans cette seule phase d'instruction, bien des questions essentielles s'y trouvent posées, parfois en des termes complexes et sans cesse renouvelés.

Si l'on se place du côté du pétitionnaire, on trouvera sans surprise la problématique de la sécurité juridique, la protection des droits acquis et le respect des droits de la défense.

Pour l'autorité administrative,

La critique devant le juge administratif de la phase d'instruction d'une demande d'autorisation d'urbanisme poursuit des objectifs différents selon le sens de la décision prise par l'autorité compétente.

> En présence d'une décision faisant droit à la demande du pétitionnaire, le requérant (tiers : voisin, association, préfet) pourra s'attacher à mettre en lumière les carences du dossier de demande. Par l'insuffisance des plans, du volet paysager, de la notice descriptive, l'auteur du requérant entend convaincre le juge que l'administration n'a pu se prononcer en toute connaissance de cause sur le dossier.

Souvent rangée dans la rubrique de la légalité externe de l'autorisation d'urbanisme, un tel contrôle porte en réalité sur la légalité interne de l'acte dès lors que le juge s'attache, non pas à opérer un pointage des différentes pièces exigées par le code de l'urbanisme et à sanctionner, le cas échéant, le premier manquement constaté, mais à apprécier si, au vu de l'ensemble des éléments dont elle disposait, l'administration a pu prendre connaissance de la nature et de l'étendue du projet avant de délivrer l'autorisation sollicitée.

On relèvera sur ce point qu'il est assez rare que le requérant mette en défaut la procédure d'instruction proprement dite de la demande d'autorisation en soulevant par exemple que le service devait nécessairement solliciter la production de pièces complémentaires.
(Voir jurisprudence sur le contrôle des actes)

> En cas de refus opposé à la demande du pétitionnaire, l'action en justice repose le plus souvent sur deux stratégies distinctes.

La première, dont ne parlerons presque pas, tend à démontrer que le projet ne pouvait être légalement refusé dès lors qu'il respecte l'ensemble des dispositions d'urbanisme opposables.

La seconde est en amont de la précédente : il s'agit pour le pétitionnaire de démontrer l'existence d'une autorisation tacite d'urbanisme par l'effet de l'expiration du délai d'instruction préalablement à l'intervention de la décision de refus. Cet angle de discussion contentieuse n'est pas nouveau.

La protection des droits acquis est au cœur de la problématique à laquelle s'ajoute le respect de la procédure de contradictoire dès lors que le refus litigieux prend également la nature d'une décision de retrait devant intervenir après la mise en œuvre de la procédure contradictoire de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000

Tout est centré sur les effets juridiques du délai d'instruction.

L'enjeu pour le destinataire d'une décision de refus est d'établir devant la juridiction l'existence d'une autorisation tacite, implicitement mais nécessairement retirée par la décision de refus. (Ce qui aura pour effet de rendre opérant le moyen tiré de l'absence de procédure contradictoire – article 24 de la loi du 12 avril 2000 – avec toujours le raisonnement de la jurisprudence *Danthy*)

Cette « stratégie contentieuse » n'est pas nouvelle car le juge administratif, invité à se prononcer sur ce point, a toujours exercé un contrôle sur la phase d'instruction et en particulier sur les conditions de naissance d'une autorisation tacite au regard des délais d'instruction de la demande d'autorisation (I).

La réforme de 2007 a cependant renouvelé la problématique en procédant à un rééquilibrage entre les droits du pétitionnaire et les prérogatives de l'administration. Il en résulte des

questions contentieuses sinon nouvelles, du moins renouvelées par un contrôle plus précis des actes d'instruction de la demande d'autorisation (II)

La maîtrise des délais

Propos introductif

Dimension juridique de l'écoulement du temps à compter du dépôt de la demande d'autorisation.

Le besoin de sécurité juridique se fait sentir autant du point de vue du pétitionnaire voulant connaître le « calendrier d'instruction de sa demande », que de celui de l'administration veillant à ne commettre aucune maladresse qui puisse la priver, précisément, de la possibilité de maîtriser les délais d'instruction.

Cette aspiration croisée à davantage de sécurité juridique a pour effet de renforcer la vigilance des parties prenantes à l'acte de construire. Il n'est dès lors pas surprenant que le juge administratif soit amené à préciser les conditions dans lesquelles naît, vit et expire le délai d'instruction de la demande d'autorisation.

Les auteurs de la réforme de 2007 se sont attachés à rééquilibrer les intérêts en présence en conférant à l'auteur de la demande une position plus favorable que celle qui prévalait antérieurement.

L'acte matériel de dépôt de la demande d'autorisation est lourd de conséquences juridiques et le délai d'un mois qui s'ouvre à l'autorité administrative pour procéder à une première instruction de la demande impose une célérité et une efficacité dont dépendra ensuite « *l'orchestration de la phase d'instruction* » pour reprendre les termes du commissaire gouvernement Denis Piveteau dans ses conclusions à l'occasion de l'affaire *Sci Edison*.

Le premier angle d'étude du contrôle du juge administratif sur cette phase d'instruction qui mérite d'être précisé est celui qui concerne l'information apportée par l'autorité administrative au pétitionnaire sur le délai d'instruction de sa demande.

Ce point illustre assez bien l'un des aspects du contentieux de l'urbanisme, complexe et emprunt de pragmatisme entre protection du droit à construire et mise en œuvre des prérogatives de puissance publique

Le second angle s'enrichit progressivement de la jurisprudence du Conseil d'Etat. Il s'agit de l'étendue du contrôle juridictionnel sur les actes d'instruction des demandes d'autorisation

On aurait tort de penser que le contentieux relatif à la phase d'instruction des autorisations d'urbanisme ne serait empreint que de juridisme du fait d'un contrôle pointilleux du caractère complet ou non du dossier de demande ou d'une sanction systématique de l'absence de notification d'une décision expresse avant l'expiration du délai d'instruction.

Si le contentieux des autorisations ne s'épuise bien évidemment pas dans cette seule phase d'instruction, bien des questions essentielles s'y trouvent posées, parfois en des termes complexes et sans cesse renouvelés.

Si l'on se place du côté du pétitionnaire, on trouvera sans surprise la problématique de la sécurité juridique, la protection des droits acquis et le respect des droits de la défense.

Pour l'autorité administrative,

La critique devant le juge administratif de la phase d'instruction d'une demande d'autorisation d'urbanisme poursuit des objectifs différents selon le sens de la décision prise par l'autorité compétente.

> En présence d'une décision faisant droit à la demande du pétitionnaire, le requérant (tiers : voisin, association, préfet) pourra s'attacher à mettre en lumière les carences du dossier de demande. Par l'insuffisance des plans, du volet paysager, de la notice descriptive, l'auteur du requérant entend convaincre le juge que l'administration n'a pu se prononcer en toute connaissance de cause sur le dossier.

Souvent rangée dans la rubrique de la légalité externe de l'autorisation d'urbanisme, un tel contrôle porte en réalité sur la légalité interne de l'acte dès lors que le juge s'attache, non pas à opérer un pointage des différentes pièces exigées par le code de l'urbanisme et à sanctionner, le cas échéant, le premier manquement constaté, mais à apprécier si, au vu de l'ensemble des éléments dont elle disposait, l'administration a pu prendre connaissance de la nature et de l'étendue du projet avant de délivrer l'autorisation sollicitée.

On relèvera sur ce point qu'il est assez rare que le requérant mette en défaut la procédure d'instruction proprement dite de la demande d'autorisation en soulevant par exemple que le service devait nécessairement solliciter la production de pièces complémentaires.
(Voir jurisprudence sur le contrôle des actes)

> En cas de refus opposé à la demande du pétitionnaire, l'action en justice repose le plus souvent sur deux stratégies distinctes.

La première, dont ne parlerons presque pas, tend à démontrer que le projet ne pouvait être légalement refusé dès lors qu'il respecte l'ensemble des dispositions d'urbanisme opposables.

La seconde est en amont de la précédente : il s'agit pour le pétitionnaire de démontrer l'existence d'une autorisation tacite d'urbanisme par l'effet de l'expiration du délai d'instruction préalablement à l'intervention de la décision de refus. Cet angle de discussion contentieuse n'est pas nouveau.

La protection des droits acquis est au cœur de la problématique à laquelle s'ajoute le respect de la procédure de contradictoire dès lors que le refus litigieux prend également la nature d'une décision de retrait devant intervenir après la mise en œuvre de la procédure contradictoire de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000

Tout est centré sur les effets juridiques du délai d'instruction.

L'enjeu pour le destinataire d'une décision de refus est d'établir devant la juridiction l'existence d'une autorisation tacite, implicitement mais nécessairement retirée par la décision de refus. (Ce qui aura pour effet de rendre opérant le moyen tiré de l'absence de procédure

contradictoire – article 24 de la loi du 12 avril 2000 – avec toujours le raisonnement de la jurisprudence *Danthony*)

Cette « stratégie contentieuse » n'est pas nouvelle car le juge administratif, invité à se prononcer sur ce point, a toujours exercé un contrôle sur la phase d'instruction et en particulier sur les conditions de naissance d'une autorisation tacite au regard des délais d'instruction de la demande d'autorisation (I).

La réforme de 2007 a cependant renouvelé la problématique en procédant à un rééquilibrage entre les droits du pétitionnaire et les prérogatives de l'administration. Il en résulte des questions contentieuses sinon nouvelles, du moins renouvelées par un contrôle plus précis des actes d'instruction de la demande d'autorisation (II)

– I –

LES ELEMENTS CLASSIQUES DU CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DE LA PHASE D'INSTRUCTION

A.- Les vérifications au moment du dépôt de la demande d'autorisation

Caractère certain de la date de dépôt de la demande d'autorisation

Contrôle des mentions portées sur l'accusé de réception de la demande : incidence de l'erreur éventuellement commise dans la notification du délai d'instruction.

Voir TA Nîmes

B.- Les effets de l'expiration du délai d'instruction

Absence de demande de pièce complémentaire dans le délai d'un mois

 Soit aucune demande / soit une demande tardive

Absence de notification d'une décision avant l'expiration du délai d'instruction

– II –

L'APPROFONDISSEMENT DU CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DES ACTES D'INSTRUCTION

A.- La sanction des vices de légalité externe des demandes de pièces complémentaires

Essentiellement compétence de l'auteur de la demande de pièce complémentaire

Convention d'instruction avec les services mutualisés au sein des EPCI

Article 4 loi du 12 avril 2000

B.- Le contrôle de l'exigibilité et de l'utilité des pièces complémentaires demandées

La notion de bien-fondé emprunte à la terminologie contentieuse du recours de pleine juridiction. Le bien-fondé permet toutefois deux niveaux d'analyse

La pièce demandée est-elle exigible ?

La pièce demandée est-elle utile au service instructeur ?

1.- Le cas des pièces non prévues par le code de l'urbanisme

Voir la note sur le dossier *Comité de quartier de l'avenue Feuchères* (pas un élément nouveau)

19. Considérant que les requérants se prévalent également de l'article 9 du règlement de la zone d'activité concerté dite de la « Gare centrale » pour soutenir que le service régional de l'archéologie devait être consulté sur la demande de permis de construire en application de ces

dispositions ; que, toutefois, le règlement d'une telle zone ne peut comporter que des conditions de fond relatives aux règles d'occupation ou d'utilisation du sol ; qu'il suit de là qu'il n'appartient pas aux auteurs du règlement d'une zone d'aménagement concerté ni d'imposer des formalités autres que celles prévues par le code de l'urbanisme, ni de modifier les compétences déterminées par celui-ci ; que, dès lors, le moyen tiré de ce que le service régional de l'archéologie n'a pas été consulté en application de l'article 9 du règlement de la zone d'activité concerté dite de la « Gare centrale » est inopérant à l'égard de la régularité du permis de construire attaqué ;

2.- Le caractère inutile de la demande de pièce complémentaire

Voir jugement *Granier* sur le dossier de déclaration préalable. Application de l'ancien régime faisant obstacle à toute décision de retrait d'une décision de non-opposition à DP

Propos introductifs

Les règles définissant les conditions dans lesquelles sont instruites les demandes d'autorisation d'urbanisme ont toujours occupé une place particulière au sein du régime général des décisions administratives prises sur demande.

Ce régime général, bien connu de tout étudiant des facultés de droit dès la deuxième année, était axé comme souvent sur un principe et des exceptions.

Le principe était celui selon lequel, à défaut de réponse expresse dans le délai imparti à l'administration pour se prononcer, naissait une décision implicite de rejet de la demande.

L'exception était la solution diamétralement opposée : le silence de l'administration valant alors décision implicite d'acceptation.

L'illustration de cette exception au principe général se trouvait précisément dans le droit de l'urbanisme. L'exemple demeure pertinent, non pas désormais pour l'exception, mais pour la règle... le droit administratif ayant ainsi rejoint le sens de l'adage *qui ne dit mot consent*.

Mon propos n'est toutefois pas de traiter des régimes juridique et contentieux des autorisations implicites d'urbanisme.

Il se situe en amont de la naissance éventuelle d'une telle décision.

En effet le dépôt auprès de l'autorité administrative d'une demande d'autorisation d'urbanisme constitue un acte matériel dont les effets juridiques méritent que l'on y consacre quelques développements au regard, d'une part, des conditions de déclenchement du délai d'instruction (I), et, d'autre part, du contrôle du juge sur les actes accomplis par les services instructeurs dans le temps de l'instruction (II).

I.- LE DECLENCHEMENT DU DELAI D'INSTRUCTION

La réforme du code de l'urbanisme opérée en 2007 a profondément renouvelé le régime de l'instruction de la demande d'autorisation.

Quel est le sens de ce renouvellement ? Amélioration de la situation du pétitionnaire ou renforcement des prérogatives du service instructeur.

Hésitation ici à parler d'équilibre car l'intention des auteurs de la réforme a été de conforter et renforcer les droits du demandeur.

Le juge administratif est conduit à examiner la procédure d'instruction de la demande dans une situation bien précise : celle dans laquelle l'autorité compétente a opposé un refus à la demande, refus notifié postérieurement à l'expiration du délai d'instruction.

La discussion contentieuse tend alors à faire constater par le juge l'existence d'une autorisation tacite, autorisation dès lors retirée par l'acte de refus, lui-même entaché d'irrégularité en raison de l'absence de mise en œuvre d'une procédure contradictoire (Article 24 de la loi du 12 avril 2000)

A- Bref rappel sur l'état du droit antérieur à la réforme de 2007

Dépôt de la demande

Lettre de notification d'instruction

Mise en demeure de procéder à la notification d'instruction

B.- Un rééquilibrage des droits en présence en faveur de la sécurité juridique du pétitionnaire

Succédant à des règles complexes faisant appel à des initiatives du pétitionnaires afin de pallier l'inertie du service instructeur, le droit actuel place l'auteur de la demande dans une situation beaucoup plus « confortable ».

Délai d'un mois : notification du délai d'instruction

Incidence de l'erreur sur l'indication du délai (maison individuelle et autres en matière de PC)

II.- LE CONTRÔLE DES ACTES D'INSTRUCTION

A.- Les modalités du contrôle des actes d'instruction

B.- L'irrégularité de la procédure d'instruction : quelle sanction ?

Caractère relativement nouveau de ce contrôle

Il s'opère en présence d'un refus opposé à la demande d'autorisation.

La stratégie du requérant est de démontrer qu'il est titulaire d'un PC tacite en raison de l'irrégularité des actes d'instruction ayant eu pour effet d'interrompre le délai de droit commun calculé à compter du dépôt de la demande.

Le refus s'analysant dès lors comme un retrait, le moyen le plus souvent invoqué est celui du non-respect de la procédure contradictoire prévue par l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 ou celui du dépassement du délai de retrait de 3 mois du permis tacite.

Si la finalité du raisonnement est claire, les moyens articulés à l'encontre des actes d'instruction sont susceptibles de se rattacher à la légalité externe ou interne

⇒ Sur la légalité externe

Essentiellement la compétence du signataire de la demande de pièce complémentaire

Voir aussi le respect de l'article 4 de la loi du 12 avril 2000

⇒ Sur la légalité interne

Je range dans la légalité interne le respect du délai d'un mois pour faire connaître au pétitionnaire que son dossier n'est pas complet. Si le C.E. a précisé que la demande de pièces complémentaires doit être notifiée avant l'expiration de ce délai, c'est l'exercice même du pouvoir d'instruction de l'autorité administrative qui est en jeu.

Au strict contrôle de l'enchaînement des dates (dépôt de la demande ; AR de la demande de pièces complémentaire) s'ajoute une fenêtre de contrôle sur la pertinence de la demande de pièce.

Deux points ici :

Le service instruction ne peut réclamer la production de pièces qui ne seraient pas prévues par le code de l'urbanisme. Si la demande est faite sur la base du PLU, alors exception

d'illégalité du règlement du PLU qui ne peut ajouter aux conditions de présentation de la demande de PC

La pièce réclamée doit être nécessaire à l'instruction de la demande d'autorisation d'urbanisme.

Exemple des déclarations préalables de travaux avec un délai d'instruction d'un mois et une réglementation qui faisait antérieurement obstacle à toute possibilité de retrait hormis sur demande du pétitionnaire.

QUEL CONTROLE JURIDICTIONNEL DES ACTES D'INSTRUCTION ?

La question de ce contrôle se pose dans une situation contentieuse bien précise : celle d'un refus opposé à la demande d'autorisation d'urbanisme après l'expiration du délai d'instruction.

La stratégie contentieuse consiste alors à démontrer l'existence d'une autorisation tacite permettant ainsi de qualifier le refus de retrait et de soulever l'absence de mise en œuvre de toute procédure contradictoire.

Deux hypothèses peuvent alors se présenter :

1. Soit il n'y a pas de discussion sur les conditions de déclenchement du délai d'instruction

Dans ce cas, l'autorité administrative doit avoir notifié la décision de refus avant la date d'expiration du délai d'instruction.

La jurisprudence du Conseil d'Etat a sans ambiguïté sur ce point : le pétitionnaire, qui est informé du délai au terme duquel pourra naître une autorisation tacite, doit avoir notification de la décision avant l'expiration dudit délai.

Le juge vérifiera la date certaine du dépôt de la demande d'autorisation.

On peut ici évoquer l'incidence de la mention erronée d'un délai d'instruction

L'absence de demande de pièce complémentaire dans le délai d'un mois, ou l'envoi d'une telle demande après l'expiration du délai d'un mois

Naissance d'une autorisation tacite et vice de procédure s'il est soulevé évidemment...

2. Soit il y a discussion sur la procédure d'instruction de la demande d'autorisation

Cas le plus fréquent et qui soulève aujourd'hui des questions relativement complexe.

2.1 Contrôle des vices propres de l'acte d'instruction ayant pour objet d'interrompre le délai de naissance d'une autorisation tacite

Compétence du signataire (délégation aux services en charge de l'instruction des demandes)

Article 4 de la loi du 12 avril 2000 ?

2.2 Contrôle du bien-fondé de la demande de pièce complémentaire

2.2.1 Le service instructeur ne peut demander la production de pièces qui ne seraient pas prévues par le code de l'urbanisme.

Sur ce point le règlement du plan local d'urbanisme ne peut ajouter des exigences supplémentaires au stade de l'instruction des demandes d'autorisation (voir sur ce point le jugement sur la trémie du parking Feuchère)

2.2.2 Si la pièce figure bien parmi les éléments devant être produits à l'appui de la demande, le juge ira (d'office ?) vérifier que la demande était justifiée pour instruire le dossier.

Cas notamment en matière de déclaration préalable avec un délai d'instruction et de naissance d'une décision tacite de non-opposition très court et alors que le législateur avait interdit tout acte de retrait jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi n° 2015-XX du JJ MM AAA (à vérifier)

La sanction de l'illégalité des mesures d'instruction est le déclenchement du délai normal d'instruction de la demande et la naissance d'une autorisation tacite à l'issue pour laquelle l'administration, sauf à plaider la fraude – mais aussi un point très difficile : Lamastre, Quennesson...)