

Caractéristiques d'une maison standardisée de constructeur

Lire les conclusions de :

Jean-Paul Vallecchia

Conclusions du rapporteur public

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 1ère chambre – N° 14LY03633 – 08 mars 2016 – C+ [↗](#)

INDEX

Mots-clés

ZPPAUP, Maison standardisée

Rubriques

Urbanisme et environnement

TEXTES



Résumé Conclusions du rapporteur public

Résumé

¹ Le règlement de la zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) de Brioude prévoit notamment que « les maisons standardisées de constructeur sont à proscrire ». En l'espèce, le permis de construire contesté autorisait l'édification, sur un terrain situé en ZPPAUP de la commune de Brioude, d'une maison individuelle issue, dans son économie générale, du catalogue d'une entreprise de conception et de construction de maison en ossature bois. La Cour juge qu'une telle maison, qui n'est pas issue de plans uniques et personnalisés, alors qu'il ressort au contraire du dossier de demande de permis de construire qu'elle est, par son aspect général, semblable à l'une des maisons présentées par ce constructeur dans sa plaquette publicitaire, présente le caractère d'une « maison standardisée de constructeur ». Dès lors, et alors même que l'architecte des bâtiments de France avait émis un avis favorable au projet, la Cour juge le permis de construire illégal.

Conclusions du rapporteur public

Jean-Paul Vallecchia

Rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.6255](https://doi.org/10.35562/alyoda.6255)

Sens des conclusions

Annulation du jugement n° 01300724 du 30 septembre 2014 de la 1^{ère} chambre du Tribunal Administratif de Clermont-Ferrand en raison de son irrégularité et annulation du permis de construire délivré le 13 décembre 2012 par le Maire de Brioude à Mme B. (méconnaissance de l'article 3-2 du règlement de la ZPPAUP).

Par arrêté du 13 décembre 2012 le Maire de Brioude a autorisé, **après avis favorable de l'Architecte des Bâtiments de France (ABF)**, Mme B. à construire, sur un terrain AB 1065 situé Première Impasse des Barrys à Brioude, classé en zone 2 du règlement de la Zone de Protection du Patrimoine Architectural et Urbain (ZPPAUP) de la Commune concernant les franges du bourg et les cônes de vue, une maison individuelle d'habitation de 107 m² de surface de plancher.

Les ZPPAUP seront remplacées à compter du 13 juillet 2016 par les Aires de Mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine (AMVAP), issues de la loi dite Grenelle II du 12 juillet 2010.

Ce permis de construire a été contesté par M. et Mme C. qui demeurent au n° 2 Rue des Barrys à Brioude.

Le permis de construire du 13 décembre 2012 a été suivi d'un **permis modificatif, délivré le 6 juin 2014** par le Maire de Brioude, à la suite de la lettre du 31 mars 2014 par laquelle le Tribunal avait, sur le fondement de l'article **L600-5-1 du Code de l'Urbanisme** informé les parties qu'il était susceptible de retenir l'illégalité du permis de construire sur le fondement de l'article 4 de la loi du 12 avril 2000, faute de précision de la qualité de son signataire, cette illégalité pouvant cependant être régularisée par la délivrance d'un permis modificatif.

Par jugement n° 1300724 du 30 septembre 2014, la 1^{ère} chambre du Tribunal Administratif de Clermont-Ferrand a rejeté le recours de M. et Mme C. contre cette autorisation de construire.

M. et Mme C. relèvent appel de ce jugement devant la Cour.

La recevabilité de la demande devant la juridiction de première instance doit être examinée eu égard à la fragilité de la position, au fond, des premiers juges.

Il n'est pas ici contesté que le permis de construire en cause n'a pas été affiché sur le terrain d'assiette du projet.

11 Un premier recours gracieux a été introduit semble-t-il par lettre simple du 7 janvier 2013 dont nous ne connaissons pas la date de réception. Peu importe que ce premier recours n'ait pas fait l'objet de sa notification à la bénéficiaire du permis au titre de l'article R600-1 du Code de l'Urbanisme puisqu'il n'est pas justifié de l'affichage (mentionnant cette obligation) du permis sur le terrain.

12 Quoiqu'il en soit, un second recours gracieux a été introduit par l'intermédiaire d'un avocat par lettre recommandée avec accusé de réception du 4 mars 2013 réceptionnée le 5 mars suivant et la formalité de l'article R.600-1 a été accomplie à l'égard de la bénéficiaire du permis. A l'égard de ce second recours gracieux une décision implicite de rejet est donc née le 5 mai 2013.

13 Le recours de première instance a été enregistré au greffe du Tribunal le 7 mai 2013.

14 En l'absence d'affichage du permis de construire sur le terrain, le premier recours gracieux, dont nous ne savons pas à quelle date il a été réceptionné et donc à quelle date serait née une décision implicite de rejet, ce premier recours gracieux pourrait éventuellement tenir lieu de connaissance acquise du permis de construire délivré.

15 **Pour statuer sur ce point il vous faudra revenir sur l'évolution de la théorie de la connaissance acquise**, dont la Cour a traité au travers de ses arrêts n° 12LY00672 du 18 décembre 2012 et n° 012LY02888 du 19 mars 2013

16 Cette théorie, issue d'une approche réaliste et pragmatique destinée à pallier l'absence de preuve de notification d'une décision administrative, fait l'objet d'une critique doctrinale constante, au point que sa disparition est régulièrement souhaitée, voire même annoncée.

17 Si une disparition effective n'est toujours pas d'actualité, en revanche il faut constater que la théorie de la connaissance acquise n'a jamais connu un grand développement, mais, bien au contraire, de sérieuses limitations.

18 L'approche large de la théorie de la connaissance acquise - qui consistait à prendre en compte tout évènement rendant probable la connaissance de la décision - cette approche a été abandonnée pour ne concerner désormais que des cas très limités dont notamment les recours contentieux et les recours administratifs.

19 A l'égard des recours administratifs, qui nous intéressent plus particulièrement aujourd'hui, cette théorie a été encore restreinte, puisqu'elle a été écartée, d'une part, à l'égard des actes réglementaires (Conseil d'Etat n° 193195 du 13 octobre 1999 Compagnie Nationale Air France), d'autre part, à l'égard des actes devant être notifiés avec l'indication des voies et délais de recours

(Section du Contentieux du Conseil d'Etat n° 120079 du 13 Mars 1998 Mme M. et Assistance Publique Hôpitaux de Paris - Section du Contentieux du Conseil d'Etat n° 175199 et n° 180306 du 13 mars 1998 également) .

20 La jurisprudence M. et Assistance Publique Hôpitaux de Paris s'est inscrite dans la suite du décret du 28 novembre 1983 et des dispositions de l'ancien article R.104 du Code des Tribunaux Administratifs et des Cours Administratives d'Appel imposant la mention des voies et délais de recours lors de la notification des décisions administratives.

21 Il est alors apparu impossible de maintenir un raisonnement selon lequel la formation d'un recours administratif préalable n'avait aucun rapport avec l'absence de mention des voies et délais de recours.

22 Cette évolution jurisprudentielle a constitué l'abjuration - pour reprendre le vocabulaire du Conseil d'Etat - d'une jurisprudence plus ancienne Ville de Saint-Louis c./ Mme P. du 2 mars 1994, laquelle excluait la possibilité de se prévaloir des dispositions de l'article R104 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel dans le cadre d'une connaissance acquise.

23 En revanche, cette évolution n'a pas mis fin à l'application stricte de la connaissance acquise ayant donné lieu à l'exercice d'un recours introduit dans le délai légal, dans cette hypothèse l'absence éventuelle de mention des voies et délais de recours n'étant d'aucune utilité et la connaissance acquise retrouvant sa fonction originelle de suppléer l'absence de preuve de la notification de la décision : il s'agit là de la jurisprudence Ministre chargé des Postes et Télécommunications - Conseil d'Etat n° 97692 du 10 octobre 1990.

24 **En ce qui concerne les recours des tiers contre les permis de construire**, les droits des tiers sont désormais garantis par les formalités d'affichage des permis de construire sur le terrain et, notamment, par les mentions devant y figurer, dont celles prescrites par l'article A424-17 du Code de l'Urbanisme.

25 **Mais dans l'hypothèse d'un recours gracieux manifestant la connaissance d'un permis de construire dont les formalités d'affichage n'ont pas été respectées un tiers peut-il continuer de se prévaloir de l'absence d'affichage ?**

26 C'est la question qui était posée dans l'affaire Beygo, et c'est la question à laquelle la Cour a répondu positivement en se fondant sur la décision du Conseil d'Etat Centre Hospitalier de Menton La Palmosa n° 330702 du 1^{er} juillet 2010), laquelle semble bien avoir effectivement tranché cette question.

27

Cette décision du Conseil d'Etat affirme en effet que la mention relative au droit de recours contre un permis de construire prévue à l'article A424-17 du code de l'urbanisme - mention qui doit être affichée sur le terrain d'assiette du projet en application des articles R424-15 et R600-2 du même code - est un élément indispensable pour permettre aux tiers de préserver leurs droits, et qu'en conséquence **le délai de recours contentieux ne court pas à l'encontre d'un permis dont l'affichage ne comporte pas cette mention ou une mention équivalente.**

28

Si cette décision du Conseil d'Etat Centre Hospitalier de Menton La Palmosa **fait tout de même application de la théorie de la connaissance acquise** à partir d'un premier recours contentieux qui avait été introduit par le Centre Hospitalier, il ne s'agit pas pour autant d'infirmier le principe énoncé mais, comme l'a précisé le Rapporteur Public dans ses conclusions, de maintenir - comme cela avait aussi été souhaité par M. Combrexelle Commissaire du Gouvernement dans les affaires M. et Assistance Publique Hôpitaux de Paris - de maintenir la jurisprudence Ministre chargé des Postes et Télécommunications (Conseil d'Etat n° 97692 du 10 octobre 1990), s'agissant d'une connaissance acquise ayant donné lieu à l'exercice d'un recours introduit dans le délai légal, c'est-à-dire d'un cas de figure où la connaissance des voies et délais n'apparaît d'aucune utilité et où la connaissance acquise supplée seulement, comme nous l'avons dit, l'absence de preuve de la notification de la décision.

29

Voilà pourquoi, au cas d'espèce, la connaissance acquise par M. et Mme C., du permis de construire délivré, révélée par le premier recours gracieux ne saurait venir neutraliser le défaut d'affichage réglementaire du permis sur le terrain. **Aucun délai de recours ne peut ici à notre sens leur être opposé, alors même** que la connaissance acquise pourrait être fixée au 7 janvier 2013, date du premier recours gracieux, que le second recours gracieux, du 5 mars 2013, serait venu interrompre le délai initial de recours de deux mois et en ouvrir un autre, de deux mois supplémentaires, qui aurait expiré le 5 mai 2013, le recours contentieux de première instance ayant été déposé le 7 mai 2013.

30

La position de la Cour sur ce point est fondée sur l'importance que revêt pour les tiers l'indication du délai de recours, un élément indispensable pour préserver leurs droits.

31

Les tiers, qui, par définition, ne reçoivent pas notification d'une décision administrative, sont dans une situation de grande dépendance à l'égard de l'indication du droit au recours et des délais dans lesquels ce droit doit s'exercer. Si la connaissance acquise d'une décision administrative par la formation d'un recours administratif contre cette décision signifie qu'il y a connaissance de la décision, **elle ne signifie pas en revanche qu'il y a connaissance des**

conditions du droit au recours et spécialement des délais de recours, connaissance essentielle pour préserver ce droit et exercer effectivement le recours.

32 La combinaison de la théorie de la connaissance acquise avec l'information parallèle des tiers quant aux délais de recours qui s'imposent à eux dans le cadre de la contestation d'un permis de construire apparaît de nature à mieux garantir les droits des tiers.

33 La position de la Cour va aussi dans le sens de l'appréhension restrictive faite par la jurisprudence à l'égard de la théorie de connaissance acquise. Elle constitue une limitation supplémentaire à l'application de cette théorie en confortant le droit au recours dans le cadre des nouvelles garanties qui lui sont applicables.

34 **Mais, comme nous l'avons dit, la jurisprudence du Conseil d'Etat peut par ailleurs, continuer de faire application de cette théorie** lorsque le recours contentieux est exercé avant l'expiration du délai légal : voyez par exemple [la décision du Conseil d'Etat n° 331907 du 2 mars 2011](#).

35 **Ce point relatif à la recevabilité de la demande de première instance étant traité, venons-en à la requête d'appel de M. et Mme C.**, laquelle, après avoir rappelé quelques caractéristiques du centre bourg de la Ville de Brioude, avec notamment sa Basilique Saint-Julien et ses murailles, et la forte unicité de ses constructions en pierres, ce qui constitue dans cette affaire le débat de fond (les premiers juges ayant finalement estimé que le projet autorisé ne méconnaissait ni les prescriptions du règlement de la ZPPAUP ni celles de l'article R111-21 du Code de l'Urbanisme), après avoir donc introduit sommairement le débat de fond, **les requérants critiquent en premier lieu la régularité du jugement** du 30 novembre 2014 dont ils recherchent la censure, ce jugement n'ayant, selon eux, pas répondu à leur moyen tiré de la méconnaissance de l'article 3.7 du règlement de la ZPPAUP (il s'agit en réalité de l'article 3-2 de ce règlement) en vertu duquel « *les maisons des constructeurs standardisées sont à proscrire* », alors que le projet autorisé consisterait, selon eux, à installer un modèle de maison issu du catalogue de la société Trans-Bois.

36 **Le jugement attaqué** du Tribunal Administratif de Clermont-Ferrand cite l'article du règlement de la ZPPAUP relatif à l'aspect extérieur des constructions et applicable à la zone 2 (en se trompant aussi de numéro d'article) mais, effectivement, ne répond pas exactement à la critique qui était présentée, en indiquant seulement qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que ces dispositions auraient été méconnues et qu'en particulier il n'est pas contesté que, conformément à cet article, la construction projetée présente des formes simples et bien proportionnées avec une toiture en tuile rouge, alors que M. et Mme C. soutenaient que le projet de

construction de conception standardisée et industrielle issu du catalogue du constructeur entrainé dans le champ des constructions à proscrire du règlement de la ZPPAUP.

37 **Les premiers juges ont donné** au moyen qui leur était clairement présenté une réponse qui certes met en exergue un point qui n'était pas contesté par M. et Mme C. mais qui, ne traitant pas de la question qui leur était posée, équivaut à notre sens à une insuffisance de motivation du jugement, voire même à un défaut de réponse à un moyen.

38 Nous serions pour notre part favorable à ce que vous releviez, sur ce fondement, **l'irrégularité du jugement** du Tribunal Administratif de Clermont-Ferrand du 30 septembre 2014 et à ce que vous statuiez dans cette affaire **par la voie de l'évocation**.

39 Par ailleurs, toujours sur le plan de la régularité du jugement, une autre erreur, qui n'est pas évoquée par M. et Mme C., et qui tient à l'office du juge dans son application des dispositions de l'article L600-5-1 du Code de l'Urbanisme, apparaît à la lecture du jugement attaqué.

40 En effet, aux termes de ces dispositions de l'article L600-5-1 du Code de l'Urbanisme : *« Le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'un vice entraînant l'illégalité de cet acte est susceptible d'être régularisé par un permis modificatif peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation. Si un tel permis modificatif est notifié dans ce délai au juge, celui-ci statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations. »*.

41 **Cette formulation du texte de l'article L600-5-1**, qui indique que le juge a la possibilité de « surseoir à statuer » après avoir invité les parties à présenter leurs observations et qu'à la suite du délai laissé pour obtenir un permis de régularisation il « statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations », cette formulation sous-entend clairement que, dans un premier temps, le juge procède par un jugement avant dire droit, qui lui permet d'écarter les moyens qu'il estime infondés, de présenter le moyen susceptible d'entraîner l'annulation de l'acte attaqué mais aussi susceptible de régularisation, d'engager les parties à présenter leurs observations, et de surseoir à statuer en laissant la possibilité de l'intervention, dans un délai déterminé, d'un permis modificatif permettant de régulariser l'illégalité susceptible de l'être.

42 **Voyez sur cet office que le juge doit tirer des dispositions de l'article L600-5-1 du Code de l'Urbanisme** [l'arrêt de la Cour Administrative d'Appel de Bordeaux n° 15BX00442 du 9 juillet 2015](#)

Préfet de la Charente Maritime. Dans cette affaire, le juge de première instance n'avait pas épuisé son office en exposant pas, dans son jugement avant dire droit, les motifs pour lesquels il écartait les motifs qu'il estimait infondés, ce qui constituait une irrégularité de son jugement, relevée d'office par la Cour de Bordeaux.

43 La CAA de Lyon a elle-même fait application des dispositions de l'article L600-5-1 du Code de l'Urbanisme dans **l'affaire Association Chambarans sans éolienne industrielle** mais n'a encore jamais statué, comme l'a fait la Cour de Bordeaux, sur l'office du juge dans l'application de ces dispositions.

44 Au cas d'espèce, comme nous l'avons dit, le Tribunal, en l'occurrence la magistrat-rapporteur du dossier contentieux de première instance, avait par lettre du 31 mars 2014, sur le fondement de l'article **L600-5-1 du Code de l'Urbanisme**, informé les parties que le Tribunal était susceptible de retenir l'illégalité du permis de construire sur le fondement de l'article 4 de la loi du 12 avril 2000, faute de précision de la qualité de son signataire, cette illégalité pouvant cependant être régularisée par la délivrance d'un permis modificatif. Cette manière de procéder, qui se réfère à la communication d'un Moyen d'Ordre Public (MOP), ne répond pas à la lettre du texte de l'article L.600-5-1 qui implique donc un jugement avant dire droit permettant d'écarter les moyens non fondés et prononçant un sursis à statuer sur le moyen d'illégalité repéré mais susceptible d'être régularisé, les parties étant invitées à présenter leurs observations sur ce moyen.

45 Il y a donc là une autre irrégularité, que la Cour pourrait soulever par un Moyen d'Ordre Public (MOP), **sauf en cas d'annulation au fond du jugement attaqué**, en vertu de la jurisprudence du Conseil d'Etat n° 208398 du 25 avril 2003 Société en nom collectif Diamant et compagnie.

46 **Et précisément sur le fond de cette affaire qu'en est-il ?**

47 L'hésitation est possible, mais nous nous sommes finalement rangés à une proposition de censure.

48 Deux moyens de fond apparaissent inopérants, celui tiré de la méconnaissance de l'article R111-21 du Code de l'Urbanisme, lequel n'était pas applicable dans les ZPPAUP en vertu du b) de l'article R.111-1 du Code de l'Urbanisme dans sa version alors en vigueur, et celui tiré de la méconnaissance de l'article 5 du règlement de cette ZPPAUP, seulement applicable en zone 1, alors que le terrain d'assiette du projet se situe en zone 2 de la ZPPAUP de la Commune de Brioude, c'est-à-dire celle des franges du bourg et des cônes de vue, la zone 1 concernant le centre bourg.

49 **Restent pour traiter de la légalité au fond du permis de construire** qui vous est soumis les dispositions de l'article 3-2 (et non 3-7) du règlement de la ZPPAUP, concernant l'aspect extérieur des

constructions, qui interdisent « *les maisons standardisées de constructeurs* » mais autorisent les constructions contemporaines de formes simples et couvertes de tuiles rouges, et qui interdisent aussi « *l'emploi à nu en parement extérieurs de matériaux de constructions précaires de type fibrociment, tôle ou plastiques ondulés* ».

50

Pour ce qui concerne le type de maison qui va être édifiée, c'est une maison à ossature bois, réalisée par la société Trans-Bois, un constructeur local installé à Brioude et qui, selon les éléments contenus dans la demande de permis de construire, correspond au modèle B figurant sur la plaquette d'information du constructeur, soit une maison d'environ 105 m² habitable avec un garage d'environ 25 m² et une terrasse couverte d'environ 18 m². Ces constructions semblent être modulables et personnalisables, mais surtout pour des surfaces habitables plus grandes, de 140 à 200 m². La construction telle qu'elle apparaît sur le document graphique d'insertion paysagère figurant au dossier de demande de permis de construire peut laisser penser à une maison contemporaine de forme sobre et aux tuiles rouges autorisée par le règlement de la ZPPAUP. C'est d'ailleurs ce qui a convaincu les premiers juges de ne pas censurer le projet. Et c'est probablement ce qui vous fera, et nous a fait, hésiter, d'autant plus que l'Architecte des Bâtiments de France (ABF) a émis, le 28 novembre 2012 un avis favorable à ce projet de construction... Mais, finalement, malgré cet aspect sobre et contemporain, il nous semble que c'est le caractère standardisé de la construction qui doit ici prévaloir, un caractère qui nous paraît assez clairement avéré, faute de quoi la zone 2 de la ZPPAUP serait confrontée au risque d'accueillir d'autres maisons du même type, aux formes certes contemporaines, sobres et aux tuiles rouges, mais identiques, ce que le règlement veut éviter. Cette approche nous paraît aussi confortée en raison du contrôle normal que vous exercez ici s'agissant d'une ZPPAUP (Conseil d'Etat n° 373909 du 20 mars 2015, une décision dont la rédaction n'utilise plus nos classiques Considérants...).

51

Pour ce qui concerne ensuite le parement des murs extérieurs de la construction, auquel vous étendrez aussi votre contrôle normal, la notice descriptive de l'opération indique qu'ils seront recouverts en bardage de Cédral gris, les planches de rives et les sous-faces étant en PVC blanc. Or, le Cédral gris, qui est une marque déposée, est un fibrociment, prohibé par le règlement, un fibrociment conditionné sous un aspect plus présentable et plus écologique, qui là peut faire hésiter, mais malgré tout un fibrociment interdit par le règlement de la ZPPAUP.

52

En autorisant une telle construction, le Maire de Brioude a commis, sur les deux fondements que nous venons d'indiquer, une erreur d'appréciation.

53

Il vous faudra donc, nous semble-t-il, annuler le permis de construire délivré le 13 décembre 2012. Cette censure privera de base légale le permis modificatif du 6 juin 2014, même si son annulation n'est pas demandée. Vous pourriez éventuellement l'annuler par voie de conséquence. Son maintien serait quoiqu'il en soit sans incidence sur le règlement du litige puisque ce permis s'est limité à préciser la qualité du signataire du permis initial.

54

Par ces motifs nous concluons, à l'annulation du jugement attaqué en raison de son irrégularité, à l'annulation du permis de construire du 13 décembre 2012 délivré par le Maire de Brioude à Mme B., et à ce que soit mise à la charge de la Commune de Brioude une somme de 1500 euros qui sera versée à M. et Mme C. au titre des frais irrépétibles.