

Naissance d'une décision implicite de non-opposition de travaux

Lire les conclusions de :

Jean-Simon Laval

Conclusions du rapporteur public

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 1ème chambre – N° 19LY03389 – société GAIA – 02 juin 2021 – C+ [↗](#)

INDEX

Mots-clés

Autorisation des sols, Déclaration préalable, Décision de non-opposition

Rubriques

Urbanisme et environnement

Résumé Conclusions du rapporteur public

Résumé

¹ Les dispositions des articles R. 423-23, R. 424-1, R. 423-42 et R. 423-43 du code de l'urbanisme prévoient qu'une décision de non-opposition à déclaration préalable naît au terme du délai imparti à l'administration pour l'instruction de la demande en l'absence de notification d'une décision expresse de l'administration ou d'une demande de pièces complémentaires prorogeant le délai d'instruction. Ce délai est interrompu par une demande de pièces manquantes adressée au pétitionnaire dans le délai d'un mois à compter de la réception ou du dépôt de son dossier à la mairie.

² Lorsque le service instructeur sollicite la production par le pétitionnaire de pièces manquantes dans le délai de trois mois, ce courrier doit indiquer sans ambiguïté qu'il modifie le délai d'instruction de la demande et que ce délai recommence à courir à compter de la réception des pièces manquantes.

³ Toutefois, si l'autorité compétente mentionne par erreur un délai d'instruction de la demande autre que le délai légalement applicable et mentionne de façon erronée que le pétitionnaire sera titulaire d'une décision de non-opposition tacite à défaut de réponse de l'administration dans ce délai, une telle erreur de l'autorité compétente ne saurait faire obstacle à la naissance d'une décision implicite de non-opposition à l'issue du délai d'instruction légalement applicable, soit le délai de droit commun d'un mois s'agissant d'une déclaration préalable, qui a recommencé à courir après le dépôt des pièces manquantes en mairie [1][2].

⁴ *68-04-045, Urbanisme, Autorisation des sols, Régime de déclaration préalable, R. 423-23, R. 424-1, R. 423-42 et R. 423-43 du code de l'urbanisme*

NOTES

[1] Contraire à [CAA de Marseille, n° 15MA01348 du 5 avril 2017, *SCI Dimar*](#), en formation collégiale élargie - [CAA de Bordeaux, n° 17BX03638 du 22 août 2019](#)
[Retour au texte](#)

[2] Conforme à [CAA de Versailles, n° 08VE01792 du 19 novembre 2009](#) pour un permis de construire. [Retour au texte](#)

2-En application des dispositions de l'article R. 423-46 du code de l'urbanisme l'administration ne peut valablement notifier une décision en matière d'urbanisme par voie électronique si elle n'a pas recueilli au préalable l'accord expresse du destinataire Cette acceptation expresse constitue une garantie pour le demandeur.

Conclusions du rapporteur public

Jean-Simon Laval

Rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.6695](https://doi.org/10.35562/alyoda.6695)

Les faits et la procédure antérieure

Le dossier dont vous êtes saisis risque de tourner un peu court mais il vous permettra de prendre position sur un point de droit qui n'a été tranché que par la Cour administrative d'appel de Marseille et n'a pour l'instant rallié que la Cour administrative d'appel de Bordeaux. Mais n'anticipons pas. La société G. a demandé au tribunal administratif de Lyon d'annuler l'arrêté du 20 mars 2018 par lequel le maire de l'Arbresle s'est opposé à sa déclaration préalable de travaux en vue de la rénovation et l'aménagement de trois bâtiments en six lots à usage d'habitation après que, sur demande de la commune, elle ait complété son dossier malgré l'indication de délais erronés. La société recherche devant vous l'annulation du jugement du 4 juillet 2019 par lequel le tribunal administratif de Lyon a rejeté cette demande l'annulation de l'arrêté du 20 mars 2018 et qu'il soit enjoint sous astreinte à la commune de lui délivrer une décision de non opposition à déclaration préalable.

La saisine de la Cour

Vous noterez d'emblée une contradiction dans l'argumentation de la société. En effet, elle demande par la voie de l'injonction la délivrance d'une décision de non opposition alors même qu'elle prétend en être titulaire dès lors que l'arrêté du 20 mars 2018 a procédé irrégulièrement au retrait d'une telle décision, ce que la société vous invite à déduire de l'irrégularité de la procédure de demande de pièces complémentaires.

La discussion

La régularité du jugement / la recevabilité de la demande de première instance

Le débat est pertinent beaucoup plus que celui par lequel on prétend tirer du jugement un motif d'irrégularité en ce qu'il ne s'est pas prononcé sur l'argument par lequel on opposait que la délégation consentie au signataire de l'acte attaquée aurait été rétroactive. D'une part, la délégation de signature du 26 août 2014 ne saurait être irrégulière que dans cette mesure pour être entrée en vigueur le 29 mars 2014 et d'autre part, il n'est pas démontré que l'arrêté précédent portant délégation de signature du 31 mars 2014 n'aurait pas pu rendre compétent, le cas échéant, l'adjoint au maire désigné le

29 mars 2014. Le moyen tiré de l'incompétence devrait donc être écarté dans tous les cas et c'est ce qu'a fait le tribunal administratif de Lyon.

La solution

Revenons au point de droit que nous avons identifié. Il prend racine dans un principe assez constant tiré de ce que l'irrespect d'une procédure-comme ici pour un complément de pièces-par l'administration n'a pas vocation à rendre le pétitionnaire titulaire d'une décision tacite. La contradiction que nous avons relevée montre que le pétitionnaire lui-même n'en disconvient pas car il vous demande d'enjoindre à la délivrance de cette décision de non opposition. La jurisprudence du CE est claire sur ce point. Elle juge de manière équilibrée que si l'illégalité d'une demande de l'administration au pétitionnaire tendant à la production d'une pièce complémentaire qui ne peut être requise est de nature à entacher d'illégalité la décision tacite d'opposition prise en application de l'article R. 423-39 du code de l'urbanisme, elle ne saurait avoir pour effet de rendre le pétitionnaire titulaire d'une décision implicite de non-opposition voyez CE n° 0390273 du 9 décembre 2015 commune d'Asnières sur Nouere aux conclusions de M Domino rapporteur public. Ici ce sont les délais permettant de prolonger l'instruction qui sont irréguliers ; la commune a indiqué que l'acquisition d'une décision de non opposition tacite interviendrait dans un délai de deux mois après le dépôt de toutes les pièces manquantes en mairie qui était fixé quant à lui à trois mois soit au total 5 mois de plus que le délai fixé à l'article R.423-23 du code de l'urbanisme. Le tribunal administratif de Lyon a jugé que cette irrégularité n'avait pas pour effet de rendre dans ce dernier délai la société titulaire d'une décision tacite. Il a donc assimilé irrégularité quant aux pièces et irrégularité quant aux délais. La Cour administrative d'appel de Marseille a appliqué ce raisonnement qui vise à éviter l'acquisition de décisions tacites « accidentelles » pour reprendre l'expression de M Domino sur la décision précitée à l'indication de délais irréguliers par un arrêt classé n° 15MA01348 du 5 avril 2017 SCI Dimar rendu avec la solennité d'une formation collégiale élargie ; trois chambres réunies. Nous pesons donc la portée de nos conclusions qui tendent à ne pas appliquer cette solution confirmée de manière constante depuis plus de 4 ans par la Cour administrative d'appel de Marseille, rejointe récemment par la Cour administrative d'appel de Bordeaux voyez n° 17BX03638 du 22 août 2019.

On peut très légitimement douter du bien-fondé de la solution que nous allons vous proposer et qui vous fera distinguer entre différentes irrégularités dans l'instruction pour neutraliser certaines et ne pas en neutraliser d'autres. Il y a là des subtilités sans doute satisfaisantes pour l'esprit mais sources de réelles complexités administratives. Il y a surtout le risque que *se cristallisent de façon*

imprévue des décisions créatrices de droits qui heurteraient des règles de fond. comme l'indiquait M Domino dans ses conclusions précitées sur la décision du 9 décembre 2015. Les contraintes d'une bonne administration qui ne vous sont pas étrangères puisque ce sont celles qui vous conduisent à privilégier les régularisations en matière d'urbanisme sur des annulations purement formelles ou procédurales donnent du poids à la solution marseillaise.

¹¹ Cependant, l'esprit même des réformes relatives aux régularisations conduit à prendre en compte la sécurisation juridique des projets. Récemment le législateur a modifié les textes applicables en indiquant par le décret n° 02019-481 du 21 mai 2019 qu'à l'instar de la demande de production de pièces notifiée après la fin du délai d'un mois prévu à l'article R.423-8 du code de l'urbanisme une telle demande qui ne porterait pas sur les pièces pouvant être demandées en application du code de l'urbanisme n'avait pas pour effet de modifier les délais d'instruction. Le respect des délais semble donc prévaloir car ils ne peuvent être prorogés que si la demande de pièces est conforme aux dispositions du code. On pourrait donc penser à rebours du raisonnement de la Cour administrative d'appel de Marseille-qui assimile la neutralisation de l'illégalité des pièces demandées à la neutralisation des délais irrégulièrement indiqués s'agissant de l'acquisition d'une décision tacite-que dès lors que l'irrégularité attachée aux pièces demandées est désormais relevée comme faisant obstacle au déroulé des délais, l'illégalité résultant de l'indication de délais erronés devrait conduire à la même solution. La solution de la Cour administrative d'appel de Marseille ne serait pas dans le vent de l'histoire et vous pourriez donc ne pas l'adopter, vous conduisant à sanctuariser les délais d'acquisition d'une décision tacite.

¹² Une dernière considération susceptible de vous arrêter pourrait alors être levée qui s'attacherait à ce que vous ne devriez pas fonder votre raisonnement sur des textes qui n'étaient pas applicables à la date où vous devez statuer sur les décisions en cause. Car la sanctuarisation des délais résulte également de la jurisprudence. Il est jugé ainsi que l'indication de délais illégaux supérieurs à ceux qui sont requis ne fait pas obstacle à l'acquisition d'un PC tacite voyez, classé également en C+ Cour administrative d'appel de Versailles n° 08VE01792 du 19 novembre 2009. Dès lors que les délais doivent être respectés ils conduisent nécessairement à être pris en compte pour l'acquisition d'une décision tacite. Dès lors c'est à tort que le tribunal administratif de Lyon a jugé que *la circonstance que le délai d'instruction notifié est erroné n'a pas eu pour effet de rendre cette société titulaire d'une décision tacite de non opposition à l'issue du délai d'un mois légalement applicable*.

13 Mais pour qu'intervienne une décision tacite, encore faut-il qu'une décision expresse n'y fasse pas obstacle voyez pour un refus de permis notifié quelque heures avant l'échéance CE n° 310985 du 7 juillet 2008. Or ici la commune a notifié dans le délais d'un mois prévu par le texte de l'article R.423-23 la décision d'opposition. En effet, il résulte des pièces du dossier que cette décision a été adressée par courriel le 20 mars 2018 à 11h 43 et a été lue le 20 mars 2018 à 11h 44. Il n'y a aucune raison que cette mention d'accusé de lecture qui figure parmi les options de messagerie électronique et qui doit être distinguée de mention relative à l'affichage sur l'ordinateur du destinataire (accusé réception) ne puisse bénéficier de la même analyse que la réception d'une télécopie voyez CE n° 112949 du 13 mars 1996 voire de garanties supérieures pourvu qu'elle soit comme c'est le cas confirmée par voie postale. En effet d'un point de vue technique, la mention « lue » figurant sur un accusé de lecture de courrier électronique n'est pas automatique, le destinataire peut parfaitement refuser de renvoyer cet accusé de lecture. Ainsi alors même que comme pour une télécopie vous pouvez avoir la preuve que la machine a réceptionné le mail au travers de la mention « distribué » d'un accusé réception, par l'accusé de lecture vous avez la certitude que le courriel a été lu par le destinataire puisqu'il a accepté que ce renvoi soit adressé au destinataire.

14 La seule limite à notre sens que vous puissiez admettre serait le cas où le courriel ne permettrait pas d'assurer la conservation de l'écrit transmis par voie électronique au sens de l'article 1366 du code civil. Mais précisément l'accusé de lecture permet d'écarter l'hypothèse que le courriel ne figure pas dans les messages indésirables

15 Il reste que vous ne savez pas si c'est bien le courrier en question qui a été lu et non un autre sans compter le cas d'une absence de transmission du courrier par pièce jointe et il peut paraître délicat d'exiger du destinataire une telle preuve. La preuve de la notification de l'acte incombe à la personne qui notifie voyez ici CE n° 180 662 du 26 février 1999, Mme X. et autres. Ici l'accusé de lecture comme nous l'avons indiqué permet d'apporter la preuve non seulement de la distribution mais de la lecture et la preuve d'une distribution par voie électronique étant possible - rapp de CE n° 396637 du 20 novembre 2017 - il n'y a aucune raison qu'il n'en aille pas de même pour une lecture. Par ailleurs, il est constant qu'il incombe à la personne notifiée de manière incomplète d'une décision de solliciter elle-même de l'administration le complément nécessaire voyez CE 19 décembre 1952, Sieur B., Rec p. 596 ou plus récent CE n° 085314 du 17 mai 1989

16 Nous pensons donc qu'à supposer même que la société ait reçu un document incomplet voire même un mail vide de pièces il lui incombait de s'enquérir de ce qu'il contenait. La société a donc bien

fait l'objet avant que n'intervienne une décision tacite d'une décision d'opposition à déclaration de travaux.

17

Toutefois il ressort clairement des pièces du dossier que la société avait exclu qu'en application de l'article R.424-48 du code de l'urbanisme, l'instruction de sa demande fût réalisée par voie électronique. La notification par voie électronique n'était, par suite, pas régulière puisque le pétitionnaire avait le choix du mode de transmission. Certes, il peut être admis des situation de notification alternative assurant des garanties équivalentes voir, par exemple, celle d'une lettre recommandées avec AR telle que prévue habituellement par l'article R.424-48 - voyez [CE n° 344643 du 6 juin 2012](#). Mais l'utilisation d'un mode de communication dont le choix doit être express ne peut être adoptée lorsque ce choix n'a pas été fait. Nous pensons donc que vous ne pourrez admettre que la notification de l'opposition à déclaration préalable puisse être opposable à la société pétitionnaire. C'est donc uniquement la notification par courrier effectuée le 23 mars 2018 qui fait foi. Or, à cette date la société qui avait déposé les pièces complémentaires en mairie le 21 février 2021 était titulaire, les délais n'étant pas opposable, d'une décision tacite de non opposition.

18

La société est donc fondée à indiquer que la décision d'opposition doit être regardée comme un retrait d'une décision de non opposition aux travaux pour laquelle les règles de la procédure contradictoire n'ont pas été respectées en méconnaissances des articles L. 121-1 et L. 122-1 du code des relations entre le public et l'administration déjà applicables à l'époque.

19

Vous devrez donc annuler le jugement pour erreur de droit ainsi que la décision du 20 mars 2018 pour vice de procédure. L'application de l'article L. 600-4-1 du CU pose dès lors question. En effet, il vous appartient de tirer les conséquences nécessaires de vos propres énonciations. Dès lors que vous admettez l'existence d'une décision tacite de non opposition l'annulation de la décision administrative qui l'a retirée à tort la fait revivre rapp par exemple de ce qui est jugé en urbanisme commercial sur les recours devant la CNAC [CE n° 373673 du 11 février 2015 SA Aubert France](#). Les moyens dirigés contre l'arrêté du 20 mars 2018 aux fins d'en obtenir l'annulation sont par suite inopérants puisque cet acte est de nulle portée dès lors qu'il n'a pu retirer la décision de non opposition tacite. Vous n'aurez donc pas à vous y pencher.

20

En revanche, dès lors que vous aurez confirmé l'acquisition de la décision tacite de non opposition et l'illégalité de son retrait vous n'aurez pas à enjoindre à la commune de s'y prononcer puisqu'elle revit. Il appartiendra cependant à la commune face à cette résurrection, le cas échéant de se prononcer à nouveau sur un possible retrait compte tenu de la spécificité de l'annulation

contentieuse. En outre, la qualité de partie perdante de la commune résultant uniquement de la computation des délais et de sa maladresse sans que la décision ne soit attaquable sur le fond. Vous pourriez penser ne pas la condamner aux frais exposés et non compris dans les dépens. Vous rejetterez, par suite, le surplus des conclusions des parties.

21

Par ces motifs, nous concluons à l'annulation du jugement du tribunal administratif de Lyon pour erreur de droit- à l'annulation de l'arrêté du 20 mars 2018 pour vice de procédure entachant le retrait d'une décision tacite de non opposition - au rejet du surplus des conclusions des parties.