

[Jurisprudence] L'absence de recours contre une lettre majorant le délai d'instruction d'une demande d'autorisation d'urbanisme

Réf. : CE, 2°-7° ch. réunies, 24 octobre 2023, n° 462511, publié au recueil Lebon [N° Lexbase : A40981PH](#)

N7282BZQ

par Corentin Abadie, Sensei Avocats

le 06 Novembre 2023

Mots clés : autorisation d'urbanisme • permis de construire • délai d'instruction • autorisation tacite • demande illégale

Par une décision du 24 octobre 2023, le Conseil d'État a jugé que, si la lettre majorant le délai d'instruction d'une demande d'autorisation d'urbanisme n'est pas un acte faisant grief susceptible de recours, cette lettre n'a, en revanche, pas pour effet de proroger le délai d'instruction de droit commun, à l'issue duquel naît une autorisation tacite, lorsqu'elle est tardive ou illégale.

Dans cette affaire, un pétitionnaire avait déposé une demande de permis de construire en vue de régulariser la construction, sans autorisation d'urbanisme, d'une serre agricole de 2 400 m² sur son terrain, situé sur le territoire de la commune d'Aix-en-Provence (Bouches-du-Rhône).

Par un courrier, le maire de cette commune l'a informé que le délai d'instruction de sa demande était majoré d'un mois et qu'en l'absence de réponse à l'issue de ce délai, il bénéficierait d'une autorisation tacite. Toutefois, avant l'expiration de ce délai, le maire a refusé d'accorder le permis de construire sollicité, par arrêté.

Le pétitionnaire a alors demandé au tribunal administratif de Marseille d'annuler cet arrêté et d'enjoindre au maire, sous astreinte, de lui délivrer un certificat de permis tacite.

Ce tribunal administratif a toutefois rejeté la requête du pétitionnaire.

Saisie en appel, la cour administrative d'appel de Marseille a confirmé ce jugement.

Saisi à son tour d'un pourvoi formé contre cet arrêt, le Conseil d'État l'a confirmé en jugeant que la cour administrative d'appel de Marseille n'avait pas commis d'erreur de droit, d'une part, en écartant comme inopérant le moyen invoquant, par voie d'exception, l'illégalité de la lettre majorant le délai d'instruction, et d'autre part, en jugeant que le bien-fondé de la prolongation du délai d'instruction était, par lui-même, sans incidence sur la légalité de la décision attaquée.

Par cette décision, le Conseil d'État a, non seulement, opéré un revirement de jurisprudence sur la qualification des lettres majorant le délai d'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme (I.), mais également, étendu et conforté sa jurisprudence récente relative aux effets résultant de demandes illégales de l'administration sur ces délais d'instruction (II.).

I. Un revirement de jurisprudence sur la qualification des lettres majorant le délai d'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme

prolongation du délai d'instruction de droit commun de sa demande d'autorisation d'urbanisme, pour l'un des motifs prévus par le code de l'urbanisme, constituait une décision faisant grief, susceptible d'être déferée au juge de l'excès de pouvoir.

Comme le souligne la rapporteure publique dans ses conclusions sur la décision commentée, cette décision se fondait toutefois sur le régime juridique antérieur à la réforme du droit des autorisations d'urbanisme, qui impliquait qu'une décision tacite ne pouvait naître qu'à l'issue du délai d'instruction de la demande fixé par une lettre du service instructeur, ce qui permettait à ce dernier de bloquer la procédure en n'envoyant pas ladite lettre.

L'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 [2] et son décret d'application n° 2007-18 du 5 janvier 2007 [3] ont, par la suite, réformé le droit des autorisations d'urbanisme et notamment le régime juridique encadrant les délais d'instruction, en définissant un délai d'instruction de droit commun commençant à courir à compter de la réception de la demande du pétitionnaire en mairie, et en limitant strictement les conditions de modification et de prorogation de ce délai.

Cette réforme a ainsi bouleversé le rapport juridique entre, d'une part, les lettres fixant le délai d'instruction initial et celles prolongeant, le cas échéant, ce délai d'instruction, et d'autre part, la décision prise à l'issue dudit délai, ces premières décisions ne constituant plus la base légale de cette seconde décision, mais de simples actes préparatoires [4].

En outre, par sa décision « Chassang » de 2014 [5], le Conseil d'État a, sur les conclusions contraires de son rapporteur public, refusé de transposer sa position traditionnelle dans le cadre de l'instruction des demandes d'autorisation d'exploiter des terres agricoles visées à l'article L. 331-2 du Code rural et de la pêche maritime **N° Lexbase : L455914M**, en jugeant que la lettre prolongeant le délai d'instruction pour ces demandes constituait un simple acte préparatoire ne faisant pas grief et donc insusceptible de recours devant le juge de l'excès de pouvoir. Cette décision a ainsi participé de l'évolution du rapport juridique entre une lettre préalable de majoration du délai d'instruction et la décision prise à l'issue de ce délai sur la demande d'autorisation.

Par sa décision commentée et compte tenu de l'évolution susmentionnée du régime juridique des autorisations d'urbanisme, le Conseil d'État a ainsi opéré un revirement de jurisprudence en transposant la solution dégagée par cette dernière décision à l'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme, en jugeant que la lettre majorant le délai d'instruction n'est qu'un simple acte préparatoire et ne constitue donc plus un acte faisant grief susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Désormais, la régularité de cet acte ne peut donc être contestée qu'à l'occasion du recours contre le refus d'accorder l'autorisation d'urbanisme.

Néanmoins, afin de prémunir les pétitionnaires d'un prolongement indu des délais d'instruction de leurs demandes d'autorisations d'urbanisme, le Conseil d'État a assorti cette première évolution jurisprudentielle relative à la qualification de la lettre majorant le délai d'instruction d'une seconde évolution relative aux effets de la tardiveté ou de l'illégalité de cet acte.

II. Une transposition et un confortement de la jurisprudence relative aux effets résultant des demandes illégales de l'administration sur les délais d'instruction

Depuis sa décision « M... » de 1980 [6], le Conseil d'État jugeait qu'une décision de prolongation du délai d'instruction d'une demande d'autorisation d'urbanisme, qu'importe son bien-fondé, faisait obstacle à ce que le pétitionnaire devienne titulaire d'une autorisation tacite.

Si un infléchissement de cette jurisprudence semblait avoir été initié dès 1982 par la décision précitée « Sobeprim » [7], le pétitionnaire ayant été reconnu titulaire d'un permis tacite du fait de l'illégalité de la lettre de prolongation du délai d'instruction de sa demande, le Conseil d'État avait toutefois, par la suite, conforté sa position initiale dégagée dans la décision précitée, par deux décisions successives.

En premier lieu, par une décision « M. C. » de 2013 [8], le Conseil d'État avait transposé cette solution au régime des demandes d'autorisation d'exploiter des terres agricoles, en affirmant qu'une décision, même illégale, de prolongation du délai d'instruction faisait obstacle à la naissance d'une autorisation tacite. À ce titre, une nuance avait toutefois été apportée par le Conseil d'État, puisque l'illégalité entachant la décision de prolongation du délai d'instruction était tout de même de nature à entacher d'illégalité la décision prise à l'issue du délai lorsque, du fait d'une évolution des circonstances de droit ou de fait survenue durant la prolongation, celle-ci avait eu une incidence sur le sens de cette décision. Autrement dit, la naissance d'une autorisation tacite du fait de l'illégalité de la décision de prolongation du délai d'instruction restait ainsi cantonnée à des hypothèses très limitées.

En second lieu, par deux décisions « Mme Verrier » [9] et « Commune d'Asnières-sur-Nouère » [10] de 2015, le Conseil d'État avait également transposé cette solution aux demandes de pièces complémentaires dans le cadre de l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme. Par ces décisions, il avait jugé que si l'illégalité d'une demande de pièces complémentaires – encore considérée comme une décision faisant grief, à l'inverse des décisions de majoration du délai d'instruction – entachait d'illégalité la décision prise par l'administration et pouvait, le cas échéant, conduire à son annulation par le juge, cette illégalité ne pouvait avoir pour effet, en toute hypothèse, de rendre le pétitionnaire titulaire d'une autorisation tacite.

Finalement, cette ligne jurisprudentielle a été récemment abandonnée par le Conseil d'État, celui opérant un revirement important de jurisprudence. En effet, par sa décision de Section « Saint-Herblain » du 8 avril 2022 [11], le Conseil d'État a jugé qu'une demande illégale de pièces complémentaires ne peut être regardée comme interrompant ou modifiant le délai d'instruction d'une demande

d'autorisation d'urbanisme, à l'issue duquel naît une autorisation tacite au profit du pétitionnaire. Autrement dit, le pétitionnaire est désormais rendu titulaire d'un permis ou d'une décision de non-opposition tacite à l'expiration du délai d'instruction initial, dès lors que la demande de pièces complémentaires lui ayant été adressée est illégale.

Dans le cadre de la décision commentée, la rapporteure publique s'est donc interrogée sur l'opportunité de transposer cette nouvelle solution aux décisions majorant le délai d'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme. Après avoir exposé les arguments en faveur d'une telle transposition et ceux en sa défaveur, selon elle de force égale, la rapporteure publique a finalement invité le Conseil d'État à transposer la solution dégagée par la décision précitée « Saint-Herblain » aux décisions de majoration du délai d'instruction, en arguant d'un souci d'uniformisation et de simplification de la jurisprudence applicable au droit de l'urbanisme.

À ce titre, elle a également invité le Conseil d'État à apporter une nuance à cette solution, en reprenant la logique de cette décision « Saint-Herblain » qui limite le contrôle du juge au fait de savoir si la pièce sollicitée est prévue par le code de l'urbanisme, sans aller toutefois jusqu'à contrôler l'opportunité de la demande faite par l'administration. Dans cet esprit, elle a donc invité le Conseil d'État à exiger de cette dernière qu'elle puisse justifier, le cas échéant, de la réalisation de la formalité ayant conduit à la majoration du délai d'instruction, afin d'éviter toute stratégie dilatoire, sans pour autant conduire le juge à contrôler l'opportunité de cette formalité.

Allant dans le sens des conclusions de sa rapporteure publique, le Conseil d'État a ainsi jugé, par cette décision commentée, que la lettre majorant le délai d'instruction n'a pas pour effet, soit lorsqu'elle est tardive en ce qu'elle a été notifiée après l'expiration du délai d'un mois prévu à l'article R. 423-18 du Code de l'urbanisme **N° Lexbase : L8741ICQ**, soit lorsqu'elle est illégale en ce qu'elle n'est pas justifiée par l'un des motifs prévus aux articles R. 423-24 **N° Lexbase : L0542LES** à R. 423-33 du même code, de modifier le délai d'instruction de droit commun, à l'issue duquel naît une autorisation tacite au profit du pétitionnaire. Reprenant aussi la nuance recommandée par sa rapporteure publique, il a en outre précisé que, s'il appartient à l'administration d'établir que la formalité ayant justifié la majoration du délai d'instruction a été réalisée, le bien-fondé de cette prolongation est sans incidence sur la légalité de la décision refusant l'autorisation d'urbanisme sollicitée.

À retenir : La lettre majorant le délai d'instruction d'une demande d'autorisation d'urbanisme est un acte préparatoire insusceptible de recours mais, à l'instar d'une demande de pièces complémentaires, la tardiveté ou l'illégalité de cette décision n'a pas pour effet de proroger le délai d'instruction de droit commun, à l'issue duquel naît une autorisation tacite au profit du pétitionnaire. À cet égard, le contrôle du juge se limite à la matérialité du motif de cette décision, mais ne porte pas sur son bien-fondé.

[1] CE, 22 octobre 1982, n° 12522, publié au recueil Lebon **N° Lexbase : A9114AKR**.

[2] Ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005, relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme **N° Lexbase : L4697HDC**.

[3] Décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007, pris pour l'application de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005, relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme **N° Lexbase : L0281HUX**.

[4] Voir sur les effets de l'annulation d'un acte constituant la base légale d'autres décisions : CE, Sect., 30 décembre 2013, n° 367615, publié au recueil Lebon **N° Lexbase : A9253KSI**.

[5] CE, 31 mai 2014, n° 361332, mentionné aux tables du recueil Lebon **N° Lexbase : A6413MID**.

[6] CE, 21 novembre 1980, n° 19843, publié au recueil Lebon **N° Lexbase : A7002A18**.

[7] CE, 22 octobre 1982, n° 12522, préc.

[8] CE, 22 avril 2013, n° 349212, mentionné aux tables du recueil Lebon **N° Lexbase : A8750KC3**.

[9] CE, 8 avril 2015, n° 365804, mentionné aux tables du recueil Lebon **N° Lexbase : A2549NGI**.

[10] CE, 9 décembre 2015, n° 390273, mentionné aux tables du recueil Lebon **N° Lexbase : A0454NZT**.

[11] CE, section, 8 avril 2022, n° 454521, publié au bulletin Lebon **N° Lexbase : A11698YX**.

© Reproduction interdite, sauf autorisation écrite préalable