

N° 423275 M. M...
10 et 9^e chambres réunies
Séance du 30 septembre 2019
Lecture du 16 octobre 2019

CONCLUSIONS

Mme Anne ILJIC, rapporteure publique

La présente affaire pose la question de savoir si la délivrance d'un permis modificatif autorisant une construction ayant donné lieu à l'édition par le maire d'un arrêté interruptif de travaux sur le fondement de l'article L. 480-2 du code de l'urbanisme a pour conséquence de priver d'objet le référé tendant à la suspension de l'exécution de cet arrêté.

M. M... habite le village de Centuri, à l'extrémité nord du Cap corse. Il a obtenu le 10 août 2016 un permis de construire pour l'agrandissement de sa maison et la création d'un garage, séparé de cette dernière, mais les travaux qu'il a alors entrepris ont donné lieu à l'établissement au mois de juin 2017 d'un procès-verbal de constat d'infraction puis à l'édition par le maire, agissant en tant qu'autorité administrative (en ce sens Section, 6 février 2004, *N...* n° 256719, p. 45, concl. J.-H. Stahl), d'un arrêté interruptif de travaux, daté du 5 octobre 2017, au motif que la construction n'était pas conforme au permis délivré.

Le 27 novembre suivant, l'intéressé s'est cependant vu délivrer un permis modificatif mettant fin, sur plusieurs points, aux infractions qui lui étaient reprochées. Il ressort du dossier qu'une seconde demande de permis modificatif a par la suite été déposée, qui n'a jamais abouti faute de production par M. M... des pièces qui lui avaient été demandées, mais il n'est pas besoin d'entrer ici dans de plus amples détails.

Il importe seulement que vous sachiez que le requérant a demandé au TA de Bastia l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté interruptif de travaux dont il a fait l'objet et il a assorti cette demande, en juillet 2018 - c'est-à-dire postérieurement à l'obtention du permis modificatif - d'un référé-suspension contre cette décision. Le juge des référés a alors rejeté sa demande sans se prononcer sur la condition d'urgence, estimant qu'aucun des moyens soulevés n'était de nature à créer un doute sérieux sur sa légalité (ordonnance n° 1800744 du 24 juillet 2018).

Le débat de cassation porte sur l'absence de prise en compte par le juge des référés du permis modificatif du 27 novembre 2017, dont le requérant faisait bien état dans ses écritures de première instance.

Contrairement à ce qui est soutenu, la délivrance de ce permis est sans incidence sur la légalité de l'arrêté interruptif de travaux. En dépit d'un mouvement de rapprochement des offices respectifs du juge de l'excès de pouvoir et du plein contentieux, la légalité d'un acte faisant l'objet d'une demande d'annulation pour excès de pouvoir continue de s'apprécier à la date de son édition, date qui se trouve en l'occurrence être antérieure à celle de la délivrance du permis modificatif. Vous ne vous trouvez pas dans l'hypothèse très particulière dans laquelle, saisi d'un recours dirigé contre le permis initial, vous admettez de tenir compte de la régularisation opérée en cours d'instance par la délivrance d'un permis modificatif (voyez par

¹ Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

exemple 2 février 2004, *SCI La Fontaine de Villiers*, n° 238315, T. p. 914, ccl. M. Guyomar ; ou encore sur l'obligation de rouvrir l'instruction pour tenir compte de la production du permis modificatif 30 mars 2015, *Société Eole-Res*, n°s 369431, 369637, T. p. 811-927, ccl. X. de Lesquen).

Il est par ailleurs certain que la délivrance d'un permis modificatif postérieurement à l'édition d'un arrêté interruptif de travaux ne prive pas d'objet le litige d'annulation, dès lors du moins que l'arrêté attaqué a reçu un commencement d'exécution (c'est ainsi que nous comprenons votre décision *Commune d'Aigues Mortes* du 10 mai 1985, n° 32293, p.146, ccl. M. Dandelot, jugeant que la renonciation du procureur à engager des poursuites ne prive pas d'objet le recours pour excès de pouvoir contre l'arrêté interruptif de travaux).

Mais la question ne se pose pas dans les mêmes termes en référé, où les règles de non-lieu sont différentes de celles applicables dans le contentieux de l'annulation : seul compte le fait que la décision continue de produire des effets auxquels la suspension demandée est susceptible de mettre fin.

Or, lorsqu'un arrêté interruptif de travaux est suivi d'un permis modificatif régularisant la construction édifiée en infraction au code de l'urbanisme, nous pensons que l'arrêté cesse de produire effet pour l'avenir du fait de l'intervention de l'acte postérieur avec lequel il est inconciliable, puisqu'il a justement pour objet d'autoriser ce qui était auparavant interdit. Il est vrai que l'article L. 480-2 ne prévoit pas cette hypothèse, vraisemblablement rare puisqu'elle suppose que le maire auteur de l'arrêté interruptif délivre lui-même quelques temps plus tard l'autorisation requise. Il est cependant expressément prévu que l'arrêté cesse d'avoir effet en cas de jugement de non-lieu ou de relaxe de la part de l'autorité judiciaire et qu'en l'absence de poursuite, le maire a compétence liée pour mettre fin, d'office ou sur demande, aux mesures prises¹ (voyez la lettre de l'article L. 480-2 du code de l'urbanisme tel qu'interprété par votre décision du 23 juin 2004, *Min. c/ SCI Séverine*, n° 238438, inédite, ccl. T. Olson).

Plus largement, le sort de l'arrêté interruptif de travaux est, logiquement, étroitement lié à celui de l'autorisation d'urbanisme, comme l'illustre votre décision *F...*, jugeant que l'annulation de la décision de retrait du permis de construire entraîne, par voie de conséquence, l'illégalité de l'arrêté interruptif (17 novembre 1999, n° 186258, aux T. sur un autre point, ccl. A. Seban). Plus proche de notre cas de figure, vous avez estimé que le juge des référés statuant sur le fondement de l'article L. 521-3 sur une demande tendant à ce qu'il soit enjoint au maire de prendre un arrêté interruptif après l'intervention d'une ordonnance de suspension du permis de construire devait évaluer l'utilité de la mesure demandée en prenant en compte le point de savoir si le permis modificatif avait remédié aux vices relevés dans l'ordonnance prononçant la suspension du permis initial (27 juillet 2006, *Ministre c/ M. P...*, n° 287836, T. pp. 1021-1107-1108-1112, ccl. E. Glaser).

¹ (...) / « L'autorité judiciaire peut à tout moment, d'office ou à la demande, soit du maire ou du fonctionnaire compétent, soit du bénéficiaire des travaux, se prononcer sur la mainlevée ou le maintien des mesures prises pour assurer l'interruption des travaux. En tout état de cause, l'arrêté du maire cesse d'avoir effet en cas de décision de non-lieu ou de relaxe.

Le maire est avisé de la décision judiciaire et en assure, le cas échéant, l'exécution.

Lorsque aucune poursuite n'a été engagée, le procureur de la République en informe le maire qui, soit d'office, soit à la demande de l'intéressé, met fin aux mesures par lui prises ». / (...)

² Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Dans une réponse ministérielle du 21 octobre 2014 (réponse n° 43191 : JOAN du 21 octobre 2014, p. 8819), le ministre en charge du logement a cru pouvoir tirer de cette décision plus que ce qu'elle ne dit réellement, y voyant confirmation de ce que la délivrance d'un permis régularisant les infractions ayant donné lieu à l'édiction d'un arrêté interruptif de travaux par le maire entraînait l'abrogation de cet arrêté.

Bien que nous n'en tirions pas nous-mêmes de conclusion aussi directe, c'est à vrai dire à peu près ce que nous pensons, quoique l'on puisse hésiter un instant entre la thèse de la caducité et celle de l'abrogation implicite, dont le professeur C... regrettaient qu'elles soient fréquemment confondues (C..., *Droit administratif général*, tome I, 15^e édition, n° 1338, 2°).

Stricto sensu, ce dernier rappelle que la caducité, qui comme l'abrogation n'a pas d'effet rétroactif, se définit comme la sortie de vigueur d'un acte sans manifestation de volonté, se réalisant de plein droit à la date de prévue ou lors de la survenance de l'évènement prévu. Sont ainsi frappés de caducité certains actes dont les textes prévoient la péremption passé un certain délai, tels les arrêtés de cessibilité non transmis au juge de l'expropriation dans les six mois (code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, article R. 221-5) ou les permis de construire si la construction autorisée n'a pas été entreprise dans un délai de trois ans ou le chantier interrompu pendant plus d'un an (code de l'urbanisme, article R. 424-17).

Dans le même ordre d'idées, sont caduques les circulaires commentant des dispositions modifiées ou sorties de vigueur (12 novembre 2014, *Fédération de l'hospitalisation privée – médecine chirurgie obstétrique*, n°360264, p. 339, ccl. M. Vialettes), ou encore des dispositions annulées (18 octobre 2006, *SFOIP*, n° 281086, T. p. 689-717-1023, ccl. M. Guyomar) ainsi que celles qui régissent des situations disparues (s'agissant d'une circulaire relative au logement des harkis en France au lendemain de l'accession de l'Algérie à l'indépendance situation disparue du fait du passage du temps, 12 mars 2014, *Comité Harkis et vérité et M. D...*, n° 353066, T. p. 510, ccl. D. Hédary).

Les hypothèses de caducité en contentieux administratif sont donc très circonscrites, et nous ne pensons pas que la situation du jour y réponde dès lors qu'est en cause l'édiction volontaire d'un acte postérieur contrariant les effets du premier. La solution nous paraît d'ailleurs déjà engagée par votre jurisprudence précisant que le maire a compétence liée pour « mettre fin » - nous reprenons les termes du code de l'urbanisme - à l'interruption des travaux en cas de jugement de non-lieu ou de relaxe, jurisprudence qui suppose nécessaire une intervention de sa part qui serait inutile en cas de caducité.

Or, comme vous le savez, l'abrogation en cours d'instance de la décision litigieuse doit conduire le juge des référés au prononcé d'un non-lieu (par ex 7 décembre 2007, *M. T...*, n°308146, 308148, inédite), la privation d'objet du litige avant la saisine du juge entraînant pour sa part l'irrecevabilité de la requête (9 février 2005, *Mme L...*, n° 249927, T. pp. 739-1048-1082). La même solution vaudrait logiquement en cas de caducité de l'acte.

En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que le permis modificatif délivré le 27 novembre 2017 a fait cesser sur plusieurs points les infractions ayant justifié l'édiction de l'arrêté interruptif du 5 octobre précédent, de sorte que, saisi au mois de juillet 2018, le juge

³ Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

des référés du tribunal administratif de Bastia était tenu de constater l'irrecevabilité partielle du référé-suspension dont il était saisi contre cet acte. Nous disons qu'il y était tenu, parce que nous pensons qu'il ne pouvait pas se contenter de rejeter la requête sans qu'il soit besoin de statuer sur sa recevabilité : nous sommes de ceux qui pensent que toutes les irrecevabilités ne se valent pas, et de même que le juge doit constater la perte d'objet du litige en cours d'instance, nous pensons qu'il doit *a fortiori* le faire lorsqu'elle intervient avant même cette dernière. Par dérogation à l'ordre habituel d'examen des questions, une telle irrecevabilité revêt alors une force plus grande encore que le non-lieu, puisqu'elle signifie non seulement qu'il n'y a plus lieu de se prononcer sur le litige pour l'avenir, mais qu'il n'y a jamais eu lieu de le faire.

Si vous nous suivez, vous jugerez que le juge des référés du tribunal administratif s'est mépris sur l'étendue du litige dont il était saisi en ne recherchant pas la mesure dans laquelle l'intervention du permis modificatif du 27 novembre 2017 avait privé d'objet le litige qui lui était soumis². La perte d'objet du litige devant le juge précédent constitue en effet un moyen d'ordre public en cassation (voyez votre décision *Société Copalex* du 9 avril 2014, n° 357168, T. pp 614-800-804-820, ccl. V. Daumas, et, en référé, 10 juillet 2006, *Région Gadeloupe*, n° 290017, T. p. 932-1015, ccl. C. Vérot), que vous n'aviez en l'occurrence pas à communiquer aux parties dès lors que, sans être formellement soulevé, il avait trait à la question des conséquences à tirer de ce permis modificatif qui, elle, était bien en débat en première instance comme devant vous (voyez de nouveau votre décision *Société Copalex* du 9 avril 2014, n° 357168, T. pp 614-800-804-820, ccl. V. Daumas).

Vous n'aurez pas à répondre aux autres moyens du pourvoi, de toutes façons infondés : nous avons dit en commençant que l'édiction du permis modificatif était sans incidence sur la légalité de l'arrêté interruptif de travaux ; quant à l'insuffisance de motivation, elle ne nous convainc pas dès lors que le juge des référés a estimé pouvoir statuer sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la recevabilité de la requête.

Après cassation, nous vous invitons, contrairement à votre pratique habituelle en matière de procédures d'urgence, à renvoyer l'affaire au juge des référés.

En l'état des pièces en votre possession, il existe en effet un débat entre les parties sur l'étendue des infractions ayant justifié l'édiction de l'arrêté interruptif de travaux et auxquelles le permis délivré le 27 novembre 2017 a mis un terme, et donc sur l'étendue exacte du litige soumis au juge des référés, raison pour laquelle nous ne vous avons pas proposé de constater la perte d'objet du litige directement en cassation.

Il semble en effet que le permis du 27 novembre 2017 n'ait pas régularisé l'infraction tenant au changement d'orientation du garage, bien que le requérant affirme que l'annexion du procès-verbal d'infraction du 15 juin 2017 à ce permis modificatif signifie que toutes les infractions qui y sont relevées ont été régularisées ; par ailleurs il semble qu'un second

² La solution aurait sans doute pu être différente si le juge des référés avait rejeté la requête pour défaut d'urgence : vous avez en effet estimé, contrairement aux conclusions de P. Collin, qu'un juge des référés pouvait sans erreur de droit rejeter une requête pour défaut d'urgence alors qu'il aurait pu opposer un non-lieu : 30 décembre 2002, *Urban*, n° 248895, T. p. 864, décision rendue dans l'hypothèse très particulière dans laquelle l'acte dont la suspension était demandée avait été retiré avant l'intervention de l'ordonnance du juge des référés, et où ce retrait avait par la suite été suspendu.

⁴ Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

procès-verbal d'infraction ait été dressé le 2 octobre 2017, quelques jours, donc, avant l'édition de l'arrêté interruptif, s'agissant de la transformation du garage en logement, mais vous ne disposez pas de ce document.

Nous devons encore vous dire un mot des conclusions respectivement présentées par M. M... et par la commune de Centuri au titre des frais de procédure.

Le maire agissant au nom de l'Etat lorsqu'il prend un arrêté interruptif de travaux (Section, 16 novembre 1992, *Ville de Paris*, n° 96016, p.406, ccl. H. Legal), les conclusions présentées par M. M... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative à l'encontre de la commune doivent être rejetées comme mal dirigées (en ce sens : 9 février 2018, ANSM, n° 414845, 415128, à mentionner aux T., ccl. C. Touboul). Quant à la commune, elle n'est pour les mêmes raisons, pas partie à l'instance – le JRTA ne l'avait mise en cause qu'en tant qu'observatrice -, de sorte que ses conclusions présentées à ce titre n'étaient pas recevables (25 mai 2005, *G...*, n° 265267).

PCMNC nous conclusions à la cassation de l'ordonnance attaquée, au renvoi de l'affaire au juge des référés du TA et au rejet des conclusions présentées par M. M... et par la commune de Centuri au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

⁵ Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.