

CONCLUSIONS

M. Alexandre LALLET, rapporteur public

M. A... a obtenu en décembre 2016 le transfert d'un permis de construire une maison individuelle à Saint-Didier au Mont d'Or délivré en 2014 et qui avait résisté à l'assaut contentieux d'une voisine, Mme T...-C.... Il n'a pas dû être très surpris du recours que cette dernière a introduit contre le permis modificatif qui lui a été délivré en 2017. Il l'a peut-être davantage été de son annulation par le tribunal. M. A... a alors fait contre mauvaise fortune bon cœur : il lui restait au moins le permis initial, qu'il a entrepris de mettre en œuvre à compter du 13 février 2019. Mais à peine avait-il ouvert le chantier que sa pugnace voisine a quant à elle rouvert les hostilités, cette fois sur le terrain de la péremption de ce permis initial. Et elle a obtenu du juge des référés du tribunal administratif de Lyon qu'il enjoigne au maire de constater cette péremption, dresser un procès-verbal d'infraction et ordonner l'interruption des travaux.

La commune s'est désistée de son pourvoi en tant qu'il portait sur ces deux dernières mesures, dès l'instant que le maire agit comme autorité de l'Etat en matière de répression des infractions à la réglementation d'urbanisme. Vous pourrez lui en donner acte. Le surplus de ses conclusions de cassation, qui porte sur le refus de constat de péremption opposé par le maire, agissant au nom de la commune, est en revanche tout à fait recevable, contrairement à ce qui est soutenu.

Le doute sérieux que le juge a nourri quant à la légalité des décisions contestées repose entièrement sur la **péremption du permis initial** et, plus précisément, au vu de la chronologie, sur l'idée que **le recours contre un permis modificatif est sans effet sur le cours du délai de péremption contre le permis initial**.

A la date de son octroi, l'article R. 424-17 du code de l'urbanisme fixait la durée de validité du permis de construire à **deux ans à compter de sa notification**¹. Sa durée a ensuite été portée à trois ans par le décret n° 2014-1661 du 24 décembre 2014².

¹ Le dossier ne fait pas apparaître la date de notification du permis initial, qui est nécessairement postérieure à la date de délivrance. Par simplicité, et parce que ce point est sans incidence sur l'issue du litige, nous présumerons que le permis a été notifié le jour même de sa délivrance, soit le 5 septembre 2014.

² Ce décret a prévu une majoration de délai à titre transitoire, pour les autorisations en cours de validité à la date

Le premier alinéa de l'article R. 424-19 du même code prévoit toutefois qu'en cas de recours devant la juridiction administrative contre le permis, ce délai de validité est suspendu jusqu'au prononcé d'une décision juridictionnelle irrévocable³.

En l'occurrence, une action contentieuse a été engagée contre le permis initial en mars 2015, un peu moins de 6 mois après sa délivrance, et a fait l'objet d'un jugement notifié en mai 2016 et devenu irrévocable deux mois plus tard. En faisant abstraction du permis modificatif et du recours dont il a fait l'objet, le chantier devait être engagé en novembre 2018 au plus tard⁴, si l'on s'attache à la date de notification du jugement⁵, ou en janvier 2019 si on retient la date à laquelle le même jugement est devenu irrévocable, ce qui nous semblerait plus logique⁶. A l'inverse, si le recours contre le permis modificatif introduit en février 2018 et jugé au mois de décembre suivant est suspensif, le délai de péremption n'était pas expiré lorsque les travaux ont commencé.

Vous n'avez jamais eu à trancher cette question. Ce qui est certain, en jurisprudence, c'est que **le refus de délivrer un permis modificatif et le recours contre ce refus sont sans incidence sur le cours du délai de validité du permis initial** (CE, 21 février 2018, *Commune de Crest-Voland*, n° 402109, aux T.). La solution se justifie aisément, tant au regard de la lettre du code de l'urbanisme qu'en opportunité. Aussi longtemps qu'il n'a pas été admis à modifier son projet, l'intéressé est censé le réaliser tel qu'il a été initialement autorisé et il n'y a donc aucune raison de suspendre le délai qui lui est normalement imparti

de sa publication au Journal officiel. Le délai de trois ans est devenu le droit commun avec le décret n° 2016-6 du 5 janvier 2016.

³ Cette suspension se distingue de l'interruption du délai qui survient lorsque l'absence d'exécution des travaux est imputable au fait de l'administration (CE, 26 juillet 1978, *Comité de défense des sites de Trégastel*, n° 07381, au Rec.).

⁴ Soit 3 ans de délai initial – 6 mois déjà écoulés lorsque le permis a fait l'objet d'un recours contentieux. Il nous semble par ailleurs que le délai de péremption est un délai non franc.

⁵ La jurisprudence ne nous semble pas avoir clairement pris position sur ce point. Le régime de suspension du délai de validité des autorisations ICPE qui avaient été prétoriquement dégagé s'attachait à la notification de la décision (CE, 22 mai 2012, *Commune d'Izeaux*, n° 339504, aux T. ; CE, 25 juin 2012, *Commune de Fos-sur-mer et autres*, n° 338601) et c'est cette conception que semble entériner le II de l'article R. 181-48 du code de l'environnement.

⁶ Le texte exige le « prononcé d'une décision juridictionnelle irrévocable ». Outre qu'il n'est pas question de notification, les jugements de tribunaux et les arrêts de cour ne deviennent irrévocables au plus tôt qu'à l'expiration du délai d'appel ou de cassation. On imagine assez mal le bénéficiaire d'un permis engager les travaux dès la notification du jugement, sans attendre l'expiration de ce délai et il n'est pas souhaitable de l'y inciter. De surcroît, choisir la date de notification de la décision juridictionnelle comme référence aboutit à une étrange et complexe suspension à éclipses en cas d'appel ou de cassation, puisqu'il y aurait lieu en toute rigueur de décompter du délai de trois ans la durée qui sépare la notification de la décision juridictionnelle et l'introduction d'un éventuel recours contre celle-ci. Le choix de la date de notification du jugement peut en revanche se réclamer d'une forme de cohérence avec celle de la notification du permis, qui fait courir le délai de péremption, quand bien même le délai de recours n'est pas expiré. Mais cette analogie ne nous convainc pas, parce que le texte pose lui-même la condition d'irrévocabilité, parce que l'engagement d'une action contentieuse crée un contexte d'insécurité juridique très différent de celui qui est inhérent à la délivrance de tout permis de construire et parce qu'il serait fâcheux de subordonner le déclenchement du délai de péremption à celui du délai de recours, alors que ce dernier dépend des diligences du titulaire du permis.

pour ce faire, sauf à ouvrir la porte à une manœuvre dilatoire simple consistant à solliciter quelque temps avant l'expiration du délai un permis modificatif qu'on sait, le cas échéant, impossible à obtenir, avant d'attaquer ce refus.

Il est bien acquis aussi que la **délivrance d'un permis modificatif** est elle-même sans incidence sur le délai de validité du permis initial. Il en va ainsi, naturellement, lorsque cette délivrance intervient alors que le permis initial est déjà périmé (CE, Section, 16 février 1979, *SCI Cap Naïo*, n° 3646, au Rec.) mais aussi lorsqu'il est encore valide (CE, 4 juillet 1994, *SCI « Les Palmiers »*, n° 116778⁷)⁸. Cette solution, commandée par le texte, permet d'éviter que la moindre modification du projet, même mineure, ne permette de bénéficier d'un nouveau délai ou d'une prorogation de celui-ci, avec tous les risques de contournement qui s'attacheraient à un tel libéralisme.

Comme il a pu être souligné en doctrine⁹, la problématique du **recours contre le permis modificatif délivré** est fondamentalement différente.

L'article R. 424-19 confère un effet suspensif au recours contre « *le permis* ». Un permis modificatif est aussi un permis. Au regard de la lettre même du texte, il est donc impossible de juger que sa contestation serait neutre sur le délai dans lequel les travaux autorisés doivent être entrepris.

La logique « robotico-juridique » consisterait à distinguer les travaux autorisés par le permis modificatif et ceux qui lui sont étrangers. Pour les premiers, un nouveau délai de péremption serait ouvert à compter de sa notification ; pour les seconds, le délai de validité continuerait à courir en dépit du recours engagé contre le permis modificatif. Le permis modificatif est en effet une décision administrative distincte du permis initial, ce qui se manifeste notamment par le fait que sa légalité s'apprécie à la date de son édicition et non à celle de l'autorisation sur laquelle il se greffe, dont les droits restent acquis au demandeur, y compris en cas d'annulation du seul permis modificatif¹⁰.

Mais cette solution se heurte à une **objection pratique dirimante** : un tel découpage serait totalement artificiel au regard de la réalité des opérations de construction. Il serait absurde d'obliger le bénéficiaire du permis initial à entreprendre la construction de la moitié de la maison pour faire échec à la péremption et d'attendre l'issue du recours contre le permis modificatif pour construire l'autre moitié, le cas échéant¹¹. Il est d'ailleurs fréquent que le permis modificatif conditionne la viabilité du projet dans sa globalité¹². En pratique, cette

⁷ V. aussi CE, 10^{ème} JS, 16 mai 1984, *Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts Méditerranée et société anonyme d'habitations à loyer modéré Travail et propriété*, n° 43942.

⁸ La doctrine administrative en a pris acte (Rép. Min., JO Sénat du 22 octobre 2015, p. 2505).

⁹ M. Revert, *Le recours contre le refus de permis modificatif ne suspend pas le délai de validité du permis initial*, RDI 2018, p. 245.

¹⁰ Par ailleurs, lorsqu'un requérant attaque le seul permis modificatif, son intérêt pour agir s'apprécie à l'aune des incidences de ce dernier, et non du permis initial (CE, 17 mars 2017, *M...*, n° 396362, aux T.).

¹¹ Cette question est distincte de celle, peu explorée en jurisprudence, de la dissociabilité du délai de péremption à raison de la distinction des ensembles immobiliers autorisés par le permis.

solution reviendrait donc le plus souvent à priver le propriétaire de toute autorisation : sauf à ce qu'il lance les travaux conformément au permis modificatif accordé, avec le risque qu'il soit annulé par le juge - ce qui a d'ailleurs été le cas en l'espèce - le délai de validité du permis initial expirera en général au cours de l'instance engagée contre le permis modificatif. Cette issue est directement contraire à l'objectif poursuivi par cette règle de péremption, qui vise seulement à sanctionner le bénéficiaire négligent ou placé de son fait dans l'impossibilité matérielle de réaliser l'opération, et avec l'objectif de sécurisation des constructeurs qui guide l'ensemble des réformes du droit de l'urbanisme depuis de nombreuses années maintenant.

Nous excluons en outre une **recherche au cas par cas de la dissociabilité matérielle ou juridique des travaux initiaux et modifiés**, qui contribuerait, pour un enjeu somme toute limité, à complexifier davantage un droit de l'urbanisme dont la principale qualité, vous en conviendrez, n'est pas la simplicité.

Il ne reste, nous semble-t-il, qu'une seule solution acceptable, qui est celle qui confère au recours contre le permis modificatif un **effet suspensif global du délai de péremption**. Elle n'est choquante ni en droit, ni en opportunité.

A partir du moment où le permis modificatif est délivré, le bénéficiaire est censé mettre en œuvre le projet ainsi modifié et avoir renoncé au projet initial, sauf dans le cas particulier, qui n'est pas en cause ici, du permis de régularisation délivré dans le cadre ou à la suite d'une instance juridictionnelle¹³. Dans ces conditions, un recours contre le permis modificatif, dont les effets s'incorporent à ceux du permis initial même s'il en constitue un acte distinct, peut s'analyser comme une tentative de remise en cause du projet dans son ensemble. Il est donc pertinent d'arrêter le compte-à-rebours pour le tout.

Ce faisant, vous ne solliciteriez pas à outrance la lettre du texte. Du reste, en l'absence même de texte, vous organisez prétorieusement la suspension du délai de péremption d'autorisations dont la durée de validité est limitée dans le temps en cas de contentieux¹⁴. C'est dire la

¹² Le permis modificatif n'a d'ailleurs pas toujours pour objet d'acter une modification de projet. Il peut s'agir d'un pur permis de régularisation à projet constant, régularisation de la procédure, ou régularisation de travaux initialement prévus au regard d'une nouvelle réglementation d'urbanisme favorable au bénéficiaire. Cela étant, en l'espèce, la question ne se pose que lorsque le permis initial ne fait l'objet d'aucun recours et que les droits qui y sont attachés sont acquis.

¹³ V., pour un brillant exposé de la question, les conclusions de notre consœur Anne Iljic sur la décision *B... et autres* du 24 avril 2019 (n° 417175, aux T.), en référence à la décision de Section *Commune de Cogolin* du 15 février 2019 (n° 401384, au Rec.). Ce dédoublement de régime juridique est complexe mais logique. Il est délicat de présumer que le propriétaire a renoncé à son permis initial alors que le permis de régularisation n'a été délivré que pour tirer les conséquences d'un jugement qu'il conteste par ailleurs. Au sein de la « bulle juridictionnelle » et jusqu'à son éclatement, les deux projets (initial et modifié) doivent continuer à coexister.

¹⁴ V. CE, 22 mai 2012, *Commune d'Izeaux*, n° 339504, aux T. pour une autorisation ICPE. La jurisprudence s'efforce à chaque fois de pallier le silence des textes en veillant toutefois à ne pas créer d'incohérences avec ces derniers et, plus précisément, à ne pas créer de « régime prétorien de faveur ». C'est la raison pour laquelle plusieurs décisions, désormais caduques compte tenu de l'évolution des textes, se bornaient à conférer un effet suspensif au jugement d'annulation de l'autorisation (qui place le bénéficiaire dans l'impossibilité absolue de la mettre en œuvre), jusqu'à la décision prise sur recours (CE, 7 mars 1998, *SARL Green Village*, n° 123237, aux T., pour l'arrêté de lotissement ; CE, 25 septembre 2013, *M...*, n° 351103, aux T. pour l'autorisation de travaux).

bienveillance réaliste et constructive dont vous faites preuve à l'égard des titulaires d'autorisations, et dont cette solution ne serait, en définitive, qu'une déclinaison¹⁵.

Enfin, le **risque de manœuvre dilatoire** est limité. Les esprits retors imagineront sans doute un plan machiavélique consistant à solliciter et obtenir un permis modificatif « à la marge » avant de demander à son gentil voisin ou à son beau-frère de l'attaquer, jusqu'au Conseil d'Etat, à la seule fin de faire échec à la péremption le plus longtemps possible. Mais c'est là un stratagème bien compliqué et voué à demeurer marginal. Vous pourriez d'ailleurs, dans les cas les plus caricaturaux, envisager d'y faire barrage au vu des circonstances particulières de l'espèce, comme vous le faites lorsque le commencement d'exécution des travaux est fictif.

Au fond, la seule question délicate du dossier, à nos yeux, est de savoir si cette solution, qui ne peut se réclamer d'aucun précédent du Conseil d'Etat mais seulement de quelques décisions convergentes des juges du fond¹⁶, est suffisamment évidente pour justifier la cassation de l'ordonnance de référé en dépit de la distance qu'impose la jurisprudence *Communauté d'agglomération de Saint-Etienne* dans le contrôle de l'erreur de droit. Nous espérons vous avoir convaincu que tel est le cas, fût-ce en raisonnant par l'absurde. Il nous paraît tout à fait opportun d'énoncer cette règle sans tarder, dans la formation de jugement appropriée, et de permettre à M. A... de réaliser enfin ses travaux.

Si vous n'en étiez pas convaincu, vous devriez rejeter les pourvois. Contrairement à ce que soutient la commune, le juge administratif peut tout à fait enjoindre à un maire de constater la péremption d'un permis qu'il a délivré, quand bien même cette péremption est-elle acquise par le simple écoulement du temps. Ce constat, comme le refus de l'établir, constituent des décisions administratives à part entière, faisant grief¹⁷, et celui à qui un refus de constat a été opposé est, le cas échéant, en droit d'obtenir que la péremption soit constatée¹⁸.

¹⁵ Il est vrai qu'il peut en résulter un délai total de péremption particulièrement long, en particulier si plusieurs permis modificatifs sont successivement accordés et attaqués. Mais indépendamment de telles péripéties contentieuses, ce délai peut courir sur de longues années pour des projets d'ampleur ou dont le chantier connaît des vicissitudes récurrentes. Et la longueur du délai n'est réellement problématique que lorsque la règle d'urbanisme se durcit et ferait obstacle à la délivrance d'un nouveau permis pour le même projet. Dans le cas contraire, la péremption a surtout pour effet délétère d'obliger l'ancien bénéficiaire à présenter une nouvelle demande de permis et à subir une nouvelle instruction.

¹⁶ CAA Marseille, 14 février 2020, *V...*, n° 18MA00484 ; CAA Marseille, 15 mai 2014, *S...*, n° 13MA01848 ; TA Paris, 1er juillet 2019, n° 1719627/4-1. V. aussi CAA Paris, 23 juin 2016, *A...*, n° 14PA01388, 14PA01389 et 14PA01392, recherchant toutefois si les travaux autorisés par le permis modificatif sont « indissociables » de ceux ayant fait l'objet du permis initial.

¹⁷ V. respectivement : CE, 5 décembre 1984, *SCI « Le Pavois »*, n° 41573, aux T. ; CE, 9 février 1996, *SNC « Aubertin »*, aux T. pour le constat, et CE, 27 mars 2000, *Syndicat des copropriétaires de l'immeuble « Le Lympia »*, n° 205430, aux T., dans la lignée de CE, Section, 20 juin 1997, *Association de défense de l'environnement de Gonfaron*, n° 135077, au Rec., pour le refus de constat.

¹⁸ On peut davantage s'interroger sur la possibilité pour le juge des référés de prononcer une telle injonction au regard de l'obligation qui lui est faite de ne prendre que des mesures provisoires. Mais on pourrait admettre que le constat de caducité revête une telle portée provisoire, comme l'arrêt interruptif de travaux qui en découle. En tout état de cause, ce moyen n'est pas soulevé.

Mais par les motifs précédemment exposés, nous concluons à ce qu'il soit donné acte du désistement partiel de la commune, à l'annulation de l'ordonnance attaquée, au renvoi de l'affaire au juge des référés du tribunal administratif de Lyon, à ce qu'une somme de 1500 euros soit mise à la charge du défendeur au profit de chaque requérant au titre des frais irrépétibles, et au rejet des conclusions présentées par le défendeur au même titre.