

N° 445733

Mme Florence M... et autres

N° 445735

Mme Véronique T... et autres

N° 445737

M. Sylvain F... et autres

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 10 septembre 2021

Décisions du 6 octobre 2021

CONCLUSIONS

M. Philippe Ranquet, rapporteur public

Les pourvois qui viennent d'être appelés portent sur un litige de permis de construire que des particularités de l'espèce rendent quelque peu confus. Vous n'aurez cependant à en connaître aujourd'hui qu'au stade précoce du référé-suspension, et seulement sur des questions de principe tenant à la condition d'urgence et à la recevabilité du référé.

1. Le 9, rue du Pont Noyelles à Nogent-sur-Marne correspond à une voie en impasse où sont déjà implantés plusieurs pavillons. M. L... et M. S... y sont quant à eux copropriétaires indivis d'un terrain non bâti où ils souhaitent construire une maison. Ce projet n'est pas très favorablement accueilli par la mairie, ce qui expliquerait que plusieurs demandes de permis aient été déposées, tantôt au nom de l'un, tantôt au nom de l'autre copropriétaire. Du côté des voisins, plusieurs s'opposent au projet, et ont demandé l'annulation des décisions favorables. Le TA de Melun s'est ainsi trouvé saisi de recours distincts contre plusieurs actes mais contestant en réalité le même projet, formés dans le second semestre 2019.

En octobre 2020, les auteurs de ces recours ont vu des baraques de chantier s'installer sur le terrain, signe d'un commencement imminent des travaux, et ont complété leurs requêtes de demandes en référé-suspension. Celles-ci ont toutefois été rejetées par ordonnances de tri, pour défaut d'urgence. Ce sont les ordonnances attaquées par les pourvois.

2. Les moyens d'erreur de droit et d'insuffisance de motivation soulevés dans ces pourvois reviennent tous à critiquer le raisonnement suivi par le JRTA sur la condition d'urgence.

Les ordonnances attaquées mentionnent l'article L. 600-3 du code de l'urbanisme, dont le 2^e alinéa dispose qu'en cas de recours en référé-suspension contre un permis de construire, d'aménager ou de démolir, « *la condition d'urgence prévue à l'article L. 521-1 du code de justice administrative est présumée satisfaite* ». Mais elles jugent qu'ici, cette présomption est renversée en raison de « *l'absence de diligence* » des requérants à saisir le juge des référés, qui est de nature à conduire à écarter l'urgence « *en l'absence de circonstances particulières tenant, notamment, à l'évolution de la situation de droit ou de fait postérieurement à l'introduction des conclusions d'annulation* ». En l'espèce, près d'un an s'est écoulé entre

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.

l'enregistrement des demandes d'annulation et celle des demandes de suspension, et le JRТА estime que le début imminent des travaux ne constitue pas une circonstance particulière tenant à l'évolution de la situation, « *dès lors qu'il ne pouvait être ignoré [...] que le titulaire du permis de construire était susceptible de débiter les travaux à tout moment* ».

3.1. Comme le rappellent les requérants, la présomption d'urgence a été inscrite récemment à l'article L. 600-3, par la loi dite « ELAN » du 23 novembre 2018¹, mais elle est la codification d'une jurisprudence constante depuis les débuts du référé-suspension, or cette jurisprudence ne manie pas la présomption comme l'a fait ici le JRТА.

Justifiée par le caractère difficilement réversible de la construction une fois achevée, la présomption a ainsi été posée dès vos décisions du 27 juillet 2001, *Cne de Tulle*, n° 230231, et *Cne de Meudon*, n° 231991, B). Elle est réfragable et peut être renversée lorsque le bénéficiaire du permis ou l'autorité qui l'a délivré justifie de « *circonstances particulières* » – mais ces circonstances sont tout autres que celles dont il est question dans les ordonnances attaquées. Elles tiennent notamment à l'intérêt, public ou privé, qui s'attache à l'édification sans délai de la construction (on citera, parmi de nombreux exemples, 22 mars 2010, *Mme X...*, n° 324763 B²). Dans ce cadre, vous avez plusieurs fois jugé que le délai mis à saisir le juge des référés ne saurait être, à lui seul, de nature à renverser la présomption (14 mars 2003, *Association Air pur environnement*, n° 251335, B ; 21 octobre 2005, *M. Z...*, n° 280188, C ; 25 mars 2009, *Association Bien vivre*, n° 318358, C).

3.2. Il est vrai qu'en parallèle, un autre courant jurisprudentiel fait de la diligence à saisir le juge des référés, à tout le moins, un élément dans l'appréciation du respect de la condition d'urgence. C'est le sens de l'ordonnance du 6 novembre 2003, *Association AC !*, n° 261518, B et de la décision du 15 novembre 2005, *Sté Fiducial Audit et Sté Fiducial Expertise*, n° 286665, B. Le JRТА s'est placé dans la continuité de ces précédents, dont il reprend les termes et le raisonnement.

Mais l'articulation entre les deux courants jurisprudentiels ne peut être, selon nous, celle qui a été retenue ici. La condition de diligence, dont vous faites d'ailleurs usage avec mesure, a été dégagée pour le référé-suspension en général ; en matière de référé contre un permis de construire, en revanche, doit prévaloir la présomption d'urgence telle qu'elle a été consacrée, or on a vu qu'elle emporte des conséquences peu compatibles avec la condition de diligence.

4. Voilà qui peut sembler une évidence. Si nous pensons néanmoins utile que vous le rappeliez, dans votre formation de jugement, c'est pour lever une objection formulée dans la défense de MM. L... et S..., qui n'est pas sans valeur. Ils soutiennent que la portée de la présomption doit être reconsidérée depuis la codification de votre jurisprudence par la loi.

Non, bien sûr, que sur l'existence de cette présomption, les termes de la loi marquent une inflexion ou que les travaux préparatoires témoignent d'autre chose que de la volonté de

¹ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

² Voir également : 15 juin 2007, *M. A...*, n° 300208, B ; 23 novembre 2016, *M. B... et Cne de Valfleury*, n° 398885, C ; 26 mai 2021, *M. F...*, n° 436902, B.

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.

reprendre la jurisprudence *Cne de Tulle et de Meudon*. Mais il faudrait tenir compte de l'économie générale de l'article L. 600-3 du code de l'urbanisme tel qu'issu de la loi ELAN, qui prévoit aussi l'irrecevabilité du référé-suspension après l'expiration du délai de cristallisation des moyens dans le litige au principal. Le législateur a entendu par là éviter que ne soit ralentie de façon excessive la réalisation du projet autorisé³. Cette intention ne devrait-elle pas se traduire, également, par la prise en compte de la diligence du requérant ?

Nous ne le pensons pas. Comme toujours en de tel cas, le législateur a défini un point d'équilibre entre droit au recours et sécurité juridique. La règle de recevabilité créée déjà à elle seule une contrainte de diligence, à laquelle il est hasardeux et inutile d'ajouter une autre limite temporelle. Et contrairement aux défendeurs, nous ne lisons pas dans les décisions de vos chambres jugeant seules depuis l'entrée en vigueur de la loi ELAN une inflexion quant à la prise en compte de la diligence au stade de l'appréciation de l'urgence⁴.

Nous vous proposons donc de confirmer, sous l'empire de l'actuel article L. 600-3 du code de l'urbanisme, votre jurisprudence *Cne de Tulle et de Meudon*, et d'annuler les ordonnances attaquées pour l'erreur de droit consistant à renverser la présomption au seul motif du délai écoulé entre la demande d'annulation et la demande de suspension.

5. L'espèce permettra en outre de montrer que les conditions de recevabilité suffisent à enfermer les référés-suspension dans un délai raisonnable. En effet, si vous nous suivez pour casser les ordonnances, vous pourrez vous saisir comme juge des référés de la fin de non-recevoir que MM. L... et S... soulèvent à titre subsidiaire contre les demandes, et devrez alors l'accueillir. En effet, aux termes de l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme, la cristallisation des moyens dans le litige au principal, qui entraîne l'irrecevabilité d'une demande de suspension, intervient « *passé un délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense* », sauf si la juridiction fixe une nouvelle date. Ici, dans les contentieux au principal toujours pendants, les premiers mémoires en défense ont été communiqués à des dates différentes selon le dossier mais dont la plus tardive est le 9 mars 2020, or les référés ont tous été introduits le 12 octobre sans qu'une nouvelle date de cristallisation ait été fixée.

En statuant sur ce point, vous vous prononcerez aussi pour la première fois sur deux questions utiles pour l'application des dispositions récentes de l'article R. 600-5.

5.1. D'une part, dans des contentieux « triangulaires » comme ceux-ci, on pourrait se demander comment entendre la référence à la communication du *premier* mémoire en défense : suffit-il que l'un quelconque des défendeurs ait produit ou bien le délai n'est-il décompté que quand *tous* l'ont fait ? La finalité que nous avons rappelée nous semble commander une lecture littérale – il n'y a qu'un seul « *premier mémoire* » – sans quoi le retard voire l'absence de production des autres défendeurs priverait le dispositif d'une large

³ Comme vous l'avez relevé quand vous vous êtes prononcés sur l'application dans le temps de cette règle et avez écarté la QPC formée contre elle (25 septembre 2019, *Cne de Fosses*, n° 429680, B ; 22 juillet 2020, *M. W...*, n° 440681, C).

⁴ Le mémoire en défense invoque les décisions du 29 juin 2020, *Sté Arcaro*, n° 435356 et du 20 octobre 2020, *M. BR...*, n° 430729.

part de son utilité. On se contentera donc, dans l'affaire n° 445733, de relever la date de communication du mémoire de la commune, premier produit, sans s'intéresser à celle du mémoire du pétitionnaire ; et, dans les affaires n° 445735 et 445737, de relever les dates de communication des mémoires de MM. L... et S..., en ignorant le fait que la commune, décidément peu enthousiaste envers le projet, n'a pas produit.

5.2. D'autre part, quand ils venaient à échéance dans les semaines suivant le 12 mars 2020, le délai de cristallisation, et le délai pour former un référé-suspension qui en découle, bénéficient-ils de la prorogation par l'ordonnance du 25 mars 2020⁵ ? Cela nous semble aller de soi compte tenu des termes très larges dans lesquels a été défini le champ d'application de cette ordonnance⁶, mais il est sans doute utile de le faire apparaître puisque cela peut concerner de nombreuses affaires pendantes. Vous pourrez ainsi indiquer qu'en l'espèce, même en tenant compte de cette prorogation, le délai était échu à la date où les référés ont été formés. L'ordonnance, dans son dernier état, n'a en effet prorogé les délais que jusqu'au 23 août 2020.

PCMNC :

- À l'annulation des ordonnances attaquées ;
- Au rejet des demandes de suspension présentées devant le JRTA de Melun et du surplus des conclusions des pourvois ;
- Et à ce que MM. L... et S..., partie gagnantes au final qui ont dû défendre devant vous à la suite de référés irrecevables dès l'origine, se voient verser par les auteurs des pourvois une somme globale de 3 000 € pour l'ensemble des affaires identiques, soit 1 000 € dans chacune.

⁵ Ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période

⁶ « *Tout acte, recours, action en justice, formalité, inscription, déclaration, notification ou publication prescrit par la loi ou le règlement à peine de nullité, sanction, caducité, forclusion, prescription, inopposabilité, irrecevabilité, péremption, désistement d'office, application d'un régime particulier ...* » (article 2).