

N°448013
Sté Eolarmor

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 21 novembre 2022
Décision du 14 décembre 2022

CONCLUSIONS

M. Nicolas AGNOUX, Rapporteur public

Lorsque le juge administratif donne raison au pétitionnaire en annulant le refus de permis de construire qui lui a été opposé à tort, l'intéressé pourrait subir un piège si les règles d'urbanisme ont été modifiées dans l'intervalle, le cas échéant pour faire obstacle à son projet. En effet, même lorsque l'autorité compétente se voit enjoindre de réexaminer la demande de permis, elle doit faire application des nouvelles dispositions d'urbanisme en vigueur à la date de sa décision.

C'est pour remédier à cette iniquité que le législateur est intervenu, par la loi du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, pour instituer en faveur du pétitionnaire sorti vainqueur du contentieux un droit à cristallisation du droit antérieur, lorsque l'annulation prononcée par le juge est devenue définitive. Aux termes de l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme, sa demande d'autorisation, si elle est confirmée dans un délai de six mois, « *ne peut faire l'objet d'un nouveau refus ou être assortie de prescriptions spéciales sur le fondement de dispositions d'urbanisme intervenues postérieurement à la date d'intervention de la décision annulée* ».

La présente affaire soulève la question, inédite à ce jour devant vous, de savoir si et dans quelle mesure il est alors possible au pétitionnaire d'apporter des amendements à son projet initial, sans perdre le bénéfice de cette garantie légale.

La société Eolarmor avait sollicité en 2014 un permis de construire pour la démolition partielle, la rénovation et l'extension d'un bâtiment existant sur une parcelle située sur la commune de Trébeurden (Côtes-d'Armor), en vue de la création de douze logements.

La commune avait opposé un refus, que le tribunal administratif de Rennes a annulé par un jugement du 17 mars 2017, en enjoignant à la commune de prendre une nouvelle décision.

Après un nouveau refus et de nouveaux recours, les parties ont finalement réussi à trouver un accord, formalisé par un protocole transactionnel conclu en décembre 2017, par lequel la société pétitionnaire s'engageait à modifier son projet dans un sens conforme aux souhaits de

la commune, cette dernière s'engageant de son côté à renoncer à son appel contre le jugement et à examiner la demande de permis sur le fondement des règles de l'ancien plan d'occupation des sols, donc sans tenir compte de l'entrée en vigueur, en 2017, du nouveau plan local d'urbanisme susceptible de faire obstacle au projet. Un permis a ainsi été délivré le 20 avril 2018.

Cet arrangement n'a pas satisfait les associations Avenir du littoral et Trébeurden patrimoine & environnement qui ont contesté la légalité du permis et obtenu gain de cause devant la cour administrative d'appel de Nantes. La société Eolarmor vous demande d'annuler cet arrêt.

Nous pensons, ainsi que le soutient la requérante, que la cour a commis une erreur de droit en jugeant que la société n'était pas fondée à invoquer le bénéfice des dispositions de l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme au seul motif que la demande de permis déposée en 2018 comportait une série de différences par rapport à celle, déposée en 2014, qui avait fait l'objet de la décision de refus annulée par une décision devenue définitive.

La cour a en effet relevé une réduction de 40 mètres carrés de surface de plancher du projet sur les 880 initiaux, la création d'un niveau supplémentaire en sous-sol, la modification de la hauteur des étages, la diminution de la longueur du dernier étage et des modifications de ses façades, ainsi qu'un changement de la structure et une augmentation substantielle de la hauteur de la toiture du fait de la conservation d'une partie de la toiture existante. Elle en a déduit que la demande de permis portait sur un « *nouveau projet* », de sorte que les dispositions de l'article L. 600-2 ne pouvaient trouver à s'appliquer.

Cette notion fait écho aux termes de votre décision *M. et Mme N... et SARL Côte d'Opale* du 23 février 2017, aux tables (n°395274), par laquelle vous avez jugé, en substance, que l'injonction prononcée par le juge de réexaminer la demande dispense l'intéressé de confirmer formellement sa demande pour pouvoir bénéficier de la cristallisation des règles applicables. La décision ajoute encore que dans un tel cas, l'administration doit réexaminer la demande initiale sur le fondement des dispositions d'urbanisme applicables à la date de la décision annulée, sous réserve que l'annulation soit devenue définitive et que le pétitionnaire ne dépose pas une demande d'autorisation portant sur un nouveau projet.

Aucun élément ne permet d'éclairer cette notion de « nouveau projet » qui n'était alors pas utile au règlement du litige et n'a d'ailleurs pas été commentée par la doctrine ; elle n'a, du reste, pas connu de postérité dans vos décisions ultérieures. Nous l'interprétons comme une simple réserve de bon sens : le bénéfice de la cristallisation s'attache au projet pour lequel le permis a été refusé et non au pétitionnaire qui ne saurait s'en réclamer au titre de toute construction. La décision *N... Côte d'Opale* ne préempte donc pas l'analyse quant à l'importance des modifications pouvant être apportées à la demande initiale, question sur laquelle vous n'avez en réalité pas eu encore à vous prononcer.

Dans l'éventail des réponses à lui donner, deux positions extrêmes se dégagent.

La première reposerait sur une interprétation littérale de la loi, laquelle ne préserve d'un nouveau refus de l'administration que « *la demande d'autorisation ou la déclaration confirmée par l'intéressé* », ce qui correspond donc à la demande initiale illégalement refusée. S'agissant d'une règle dérogeant au droit commun de l'urbanisme, elle doit être d'application stricte. Il s'en déduirait que le pétitionnaire perdrait toute garantie de se voir appliquer l'ancienne réglementation d'urbanisme dès lors que des ajustements, mêmes minimes, ont été apportés au projet initialement présenté.

De toute évidence, cette position serait à la fois excessivement sévère et peu réaliste. Compte tenu notamment des délais de jugement, a fortiori si le litige a donné lieu à un appel voire à un pourvoi en cassation, les circonstances de fait ont pu évoluer depuis la demande de permis initial et justifier des amendements ponctuels. Une telle rigidité serait même contreproductive en termes de légalité puisqu'elle ferait obstacle à ce que le projet soit modifié, dans l'intérêt de tous, dans un sens plus conforme aux nouvelles règles d'urbanisme.

A l'autre extrémité du spectre, et ainsi que le suggère la société Eolarmor, une position libérale, particulièrement accommodante, consisterait à admettre que le projet confirmé par le pétitionnaire à l'issue du contentieux victorieux puisse être significativement modifié, en transposant à l'article L. 600-2 la même définition élargie que celle que vous avez consacrée, d'abord en 2020 au sujet des mesures de régularisations mises en œuvre par le juge en application de l'article L. 600-5-1 (avis *B...*¹), puis cette année au sujet du champ matériel du permis modificatif (décision *V...*²). Il s'agirait donc d'admettre que la nouvelle demande déposée par le pétitionnaire puisse être amendée par rapport au projet illégalement refusé, sous la seule réserve que les modifications envisagées n'apportent pas à ce projet « *un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même* ».

Cette seconde option nous paraît tout aussi invalide. Outre qu'elle se heurterait frontalement à la lettre du texte, elle produirait un important effet d'aubaine en permettant au pétitionnaire, compte tenu du champ étendu des modifications admises par le critère « B... », de faire jouer la cristallisation des règles de droit anciennes au titre d'un projet de construction s'éloignant notablement de celui initialement envisagé. Or la finalité de l'article L. 600-2 est seulement de neutraliser, ni plus ni moins, les effets du refus illégalement opposé à un projet déterminé.

Compte tenu de l'impasse à laquelle mène chacune de ces deux solutions extrêmes, vous pourriez être tentés de rechercher une voie médiane, sur une base nécessairement prétorienne.

Il pourrait ainsi être envisagé d'admettre, à titre de soupape, la possibilité pour le pétitionnaire d'assortir son projet initial de modifications à condition qu'elles soient d'ampleur très limitées, par exemple en admettant uniquement des « adaptations mineures », pour reprendre le critère défini à l'article L. 152-3 qui autorise de faibles écarts par rapport à la règle

¹ CE Sect. 2 octobre 2020, *B...*, n°438318, au recueil.

² CE Sect. 26 juillet 2022, *V...*, n° 437765, au recueil.

d'urbanisme applicable, lorsqu'ils sont rendus « *nécessaires par la nature du sol, la configuration des parcelles ou le caractère des constructions avoisinantes.* »

De manière plus favorable, vous pourriez encore imaginer de transposer une règle applicable à un autre mécanisme de cristallisation, celui propre aux certificats d'urbanisme, qui garantit à son titulaire, en vertu de l'article L. 410-1, un droit à voir sa demande de permis de construire déposée durant les dix-huit mois qui suivent examinée au regard des dispositions d'urbanisme applicables à la date de ce certificat. Vous avez fixé une limite à cette cristallisation du droit en jugeant qu'elle ne fait pas obstacle à ce que l'administration oppose un sursis à statuer à une demande de permis, afin de ne pas délivrer d'autorisation pour des constructions qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan local d'urbanisme (CE 18 décembre 2017, *D...*, n°380438, aux tables). Vous pourriez donc, afin d'opérer une conciliation équilibrée entre les intérêts en présence, subordonner à cette même condition les modifications apportées au projet confirmé en application de l'article L. 600-2. Mais la transposition serait pour le moins incongrue alors que vous interprétez par ailleurs ce même article comme faisant obstacle à ce que l'administration puisse surseoir à statuer sur la confirmation de la demande (inchangée) par le pétitionnaire en se fondant sur ce même critère (CE 16 juillet 2010, *SARL Francimo*, n°338860, aux tables).

Mais nous pensons que vous pourrez faire l'économie de telles innovations jurisprudentielles – qui constitueraient autant de nouvelles sources de complexité et d'incertitude contentieuse – en vous bornant, plus simplement, à tirer les conséquences « naturelles » de l'application combinée des dispositions de l'article L. 600-2 et des règles de droit commun du permis modificatif.

L'article L. 600-2 autorise la délivrance d'un permis correspondant au projet initialement envisagé, sur la base des règles de droit applicables à la date du refus illégalement opposé par l'administration. Mais une fois délivré, ce permis peut donner lieu à une demande de permis modificatif, qui obéit lui-même aux règles dégagées par votre jurisprudence.

Parmi ces règles, figurent celle, issue de votre décision de section 26 juillet 1982, *L...*³, également appliquée à des constructions déjà édifiées par la décision de section du 27 mai 1988, *S...*⁴, selon laquelle la méconnaissance, par le permis modificatif, des nouvelles règles d'urbanisme entrées en vigueur postérieurement au permis initial ne peut entraîner son annulation que si elle a pour effet d'aggraver l'atteinte à la nouvelle réglementation telle qu'elle résultait déjà du permis initial. Autrement dit, le projet modifié peut ne pas être conforme aux prescriptions du nouveau PLU lorsque les modifications apportées au projet initial vont dans le sens d'une réduction de ces non-conformités.

Cette règle peut trouver naturellement application au cas d'un permis initial délivré en application de l'article L. 600-2 : le permis initial aura été délivré sur la base de l'ancienne

³ CE Sect. 26 juillet 2022, *V...*, n° 437765, au recueil. Voir pour une autre illustration : CE 17 janvier 1990, *Launay*, n° 72070, inédit.

⁴ CE Sect. 27 mai 1988, *Mme S...*, n° 79530, au recueil.

règlementation et le permis modificatif ne pourra être annulé à raison de la méconnaissance des nouvelles règles d'urbanisme que s'il a pour effet d'aggraver l'atteinte à cette nouvelle réglementation. Sous cette réserve, le pétitionnaire peut donc procéder à toutes les modifications qui n'excèdent pas le champ du permis modificatif tel que défini, en dernier lieu, par votre décision de section V..., c'est-à-dire dans la limite où elles n'apportent au projet initial « un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même ».

Vous pourriez vous en tenir là – donc, en faisant jouer la souplesse que permet le permis modificatif, sans rien céder au principe selon lequel l'article L. 600-2 ne garantit l'application de l'ancienne réglementation qu'à la demande, inchangée, de permis initialement proposée.

Il nous semble cependant que vous pouvez, sans grand effort, faire preuve de pragmatisme en concédant au pétitionnaire, comme à l'administration, la possibilité d'un petit raccourci ou coupe-file procédural.

Plutôt que de contraindre le pétitionnaire à attendre que l'administration délivre le permis correspondant à la demande initiale (confirmée de manière expresse ou par l'effet de la mesure d'injonction), pour pouvoir dans un second temps déposer un permis modificatif auquel s'appliquera la règle L.../S..., il paraît plus expédient de l'autoriser à déposer immédiatement une demande correspondant au projet modifié, qui sera traitée selon la même règle.

Cette manière de faire nous semble rigoureusement équivalente dans ses effets et elle fait l'économie d'une phase quelque peu artificielle dans laquelle la commune examinerait une demande qui ne correspond plus au souhait du pétitionnaire.

Nous vous proposons donc de juger que, lorsqu'il confirme sa demande en vue de bénéficier des dispositions dérogatoires de l'article L. 600-2, il est loisible au pétitionnaire de modifier son projet, dès lors que les modifications envisagées n'apportent pas à ce projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même mais dans la seule mesure où ces évolutions ne conduisent pas à porter aux nouvelles règles d'urbanisme une atteinte supplémentaire par rapport à celle résultant du projet initialement prévu.

Si vous nous suivez, vous ferez droit au moyen d'erreur de droit soulevé par le pourvoi. C'est à tort que la cour a jugé que la demande de permis déposée par la société Eleanor en 2018 ne pouvait bénéficier du régime de cristallisation du droit antérieur en application de l'article L. 600-2 au motif qu'elle constituait un « nouveau projet » par rapport à la demande de permis ayant fait l'objet du refus annulé par le tribunal, sans rechercher, ni si les modifications apportées par le pétitionnaire au projet initial étaient telles qu'elles conduisaient à en changer la nature même (ce qui ne ressortait pas davantage de ses constatations compte tenu du caractère relativement circonscrit des modifications apportées), ni si, à supposer que les modifications ne présentaient pas ce caractère, elles n'avaient pas pour effet de porter aux règles d'urbanisme résultant du nouveau PLU une atteinte supplémentaire par rapport à celle résultant du projet initialement prévu.

PCMNC :

- à l'annulation de l'arrêt attaqué ;
- au renvoi de l'affaire à la cour administrative d'appel de Nantes ;
- à ce qu'il soit mis à la charge des associations Avenir du Littoral et Trébeurden Patrimoine et Environnement une somme de 3.000 à verser à la société Eolarmor au titre des frais d'instance ;
- et au rejet des conclusions présentées au même titre par ces deux associations.