

CONCLUSIONS

M. Florian ROUSSEL, Rapporteur public

La société Cystaim V3 a obtenu du maire de Villiers-le-Bel la délivrance d'un permis en vue de la construction d'un ensemble immobilier. Contestant un arrêté par lequel le maire en a ultérieurement constaté la caducité, elle en a demandé l'annulation au tribunal administratif. Celui-ci a fait droit à sa demande, après avoir estimé, contrairement au maire, que les travaux réalisés en exécution du permis n'avaient pas été interrompus pendant plus d'un an. Saisie par la commune, la cour a cependant annulé ce jugement, en remettant en cause l'appréciation portée par les premiers juges sur la durée de l'interruption des travaux.

Si le pourvoi de la société a été portée devant votre formation de jugement, ce n'est évidemment pas pour trancher cette question, certes importante en pratique mais très factuelle. Les points de droit délicats qu'il soulève portent, d'une part, sur la régularité de la procédure devant la cour et, d'autre part, sur la recevabilité de l'appel de la commune au regard des exigences de l'article R 600-1 du code de l'urbanisme relatives à la notification du recours au titulaire de l'autorisation d'urbanisme.

L'obligation de communiquer les réponses aux demandes de régularisation au titre de l'article R 600-1 du code de l'urbanisme

Commençons par la question de procédure juridictionnelle.

La cour a mis en demeure la commune de produire le justificatif de la notification à la société Cystaim de sa requête d'appel. La commune lui a répondu que cette notification n'avait pas

été faite, son recours n'entrant pas, selon elle, dans le champ d'application de ces dispositions et la cour a finalement renoncé à lui opposer l'irrecevabilité de son recours pour ce motif.

La société reproche à la cour de ne pas lui avoir communiqué la réponse argumentée de la commune à la demande de régularisation qui lui avait ainsi été notifiée.

Etat du droit applicable

Ainsi que le rappelle l'article L. 5 du CJA, on sait que l'instruction des affaires est contradictoire. Ce principe, dont la portée est précisée à l'article R. 611-1 du code, interdit au juge d'opposer à une partie des éléments résultant de « *mémoires* » ou de « *pièces* » produits par une autre partie, sans que ces éléments lui aient été, au préalable, communiqués afin de pouvoir être discutés avant le terme de l'instruction. Il n'est dérogé à cette obligation que si ces mémoires et pièces ne comportent aucun élément nouveau¹.

Votre décision de section Communauté d'agglomération du pays de Martigues (21 juin 2013, n° 352427) précise que le respect du contradictoire implique la communication à chacune des parties de l'ensemble des pièces du dossier, ainsi que, le cas échéant, des moyens relevés d'office et que ces règles sont applicables à l'ensemble de la procédure d'instruction à laquelle il est procédé sous la direction de la juridiction.

Le juge ne peut ainsi se fonder sur des éléments contenus dans un mémoire ou des pièces qui n'auraient pas été communiqués à l'autre partie². Il en va ainsi notamment en ce qui concerne l'absence de communication d'un mémoire en défense, alors même qu'il se bornerait à opposer une irrecevabilité manifeste que le juge aurait pu opposer sans instruction³.

Il en est de même lorsque le justificatif produit en défense permet d'écarter un moyen sans contestation possible. Ainsi, par exemple, vous avez retenu, dans une décision Commune de Val d'Isère (CE, 9 juillet 2003, Commune de Val d'Isère, M. C..., n°235325, B), que lorsque le requérant transmet à la juridiction, en réponse à une fin de non-recevoir, les justificatifs d'accomplissement des formalités prévues à l'article R 600-1, ces pièces doivent être

¹ CE 21 juill. 1970, L...: Lebon 537; CE, ass., 27 avr. 1973, Dlle S...: Lebon 302

² CE 6 juill. 1979, M...: Lebon T. 842

³ CE 27 juin 2008, B...: Lebon 252

communiquées à l'autre partie afin de lui permettre de présenter ses observations en réponse à ces éléments nouveaux.

La circonstance que les éléments litigieux n'aient pas été produits dans la requête initiale ou en réponse à un mémoire soulevé par une autre partie est également sans incidence sur le respect du contradictoire.

Ainsi, lorsque le juge adresse à une partie seulement une mesure d'instruction, la réponse de cette dernière doit, bien sûr, être communiquée à l'ensemble des autres parties.

De même, dans une récente et très commentée décision K... rendue le 6 janvier dernier (n° 449405, B), qui explicitait sur ce point votre décision de section Lebret rendue en 2019, vous avez retenu que le juge était tenu de communiquer aux autres parties, même après la clôture de l'instruction, les observations présentées sur un moyen qu'il envisage de relever d'office, à la suite de l'information effectuée conformément à l'article R. 611-7 du CJA.

Cette solution n'est certes pas fondée sur l'article L. 5 du code, s'agissant de productions souvent postérieures à la clôture d'instruction, mais elle manifeste votre souci de donner toute sa portée au respect du principe du contradictoire. Comme le soulignait Marie-Gabrielle Merloz dans ses conclusions, il n'est dérogé à cette obligation que dans certaines hypothèses spécifiques où la réponse est totalement insusceptible d'influer sur la solution du litige, comme, par exemple, si elle se borne à indiquer que le moyen soulevé d'office n'appelle aucune observation.

La soumission au principe du contradictoire des réponses aux mises en demeure transmises à l'auteur du recours en application de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme

- Si vous n'avez jamais, à notre connaissance, eu l'occasion de vous prononcer sur la communication des réponses des parties à une lettre de mise en demeure transmise à l'auteur du recours en application de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme (pas plus d'ailleurs qu'à une demande de régularisation sur un autre fondement), nous peinons à concevoir ce qui justifierait que les règles générales précédemment exposées ne leur soient pas applicables.

Ces réponses, qui sont transmises dans le cadre de l'instruction du dossier, doivent en effet s'analyser comme des mémoires au sens de l'article R. 611-1 du CJA, dès lors qu'elles

fournissent l'information selon laquelle la formalité requise n'a pas été accomplie et, a fortiori, comme en l'espèce, lorsqu'elles contiennent une argumentation juridique destinée à justifier cette abstention.

Les éventuels justificatifs produits à l'appui de ces mémoires, en particulier lorsque l'auteur du recours signale que la formalité requise a bien été réalisée, constituent, quant à eux, des « pièces » au sens de ces mêmes dispositions.

La communication à l'autre partie de ces différents éléments est donc requise dès lors qu'ils comportent des éléments utiles. Ce sera, en principe, le cas, s'agissant d'une question nouvelle de recevabilité soulevée par la juridiction. Mais ce principe comporte des exceptions, notamment lorsque les éléments non communiqués sont ensuite intégralement repris dans un mémoire ultérieur (produit, par exemple, en réponse à une fin de non-recevoir), qui, lui, a été soumis au contradictoire.

Ni l'article L. 5 du code ni son article R. 611-1 ni, à notre connaissance, aucune autre disposition législative ou réglementaire n'autorise de dérogation au respect du contradictoire en ce qui concerne les éléments produits en réponse à une demande émanant de la juridiction. Nous avons d'ailleurs vu que cette exigence trouvait bien à s'appliquer en ce qui concerne les réponses aux mesures d'instruction et aux moyens d'ordre public relevés d'office.

Comme le relevait encore Marie-Gabrielle Merloz, la « *communication paraît d'autant plus justifiée que c'est à l'initiative du juge qu'un nouvel élément est introduit dans le débat contentieux, que cette question est laissée à sa discrétion et que, même si le moyen relevé d'office doit en principe ressortir des pièces du dossier, les observations des parties sont susceptibles de l'éclairer, en fait comme en droit, et d'exercer une influence sur son appréciation* ». Elle ajoutait que « *l'absence de communication des observations porte en germe un risque de suspicion et de défiance : l'application Télérecours conserve la trace d'une telle production, ce qui peut susciter une légitime interrogation de la partie tenue dans l'ignorance de sa teneur* ».

La circonstance que le défendeur aurait pu lui-même invoquer la fin de non-recevoir correspondante nous semble ainsi sans incidence – elle se retrouve notamment en ce qui concerne la réponse aux moyens d'ordre public. La communication de la réponse pourra conduire l'autre partie à y répliquer, même si elle n'avait initialement pas pensé à soulever ce

motif d'irrecevabilité. Sans doute d'ailleurs est-ce ce qui se serait passé au cas d'espèce si la réponse de la commune avait bien été communiquée.

Ajoutons encore que ne pas communiquer cette réponse pourrait être source d'incompréhensions et de difficultés pratiques. Prenons, par exemple, l'hypothèse où, après réception d'une réponse non communiquée à une mise en demeure, l'autre partie soulève elle-même la fin de non-recevoir. La juridiction pourrait alors se voir contrainte de lui communiquer le précédent mémoire, alors même qu'il aurait été émis bien avant le mémoire contenant la fin de non-recevoir, auquel, si l'on peut dire, il « répond ».

Enfin, et cela nous semble essentiel, le respect de cette obligation sera, en pratique, aisé à assurer pour les juges du fond et ne devrait pas déboucher sur un nombre élevé de censures de décisions juridictionnelles.

En effet, *d'une part*, contrairement aux moyens relevés d'office, qui sont généralement communiqués à un stade très avancé de la procédure, parfois quelques jours seulement avant l'audience⁴, les mises en demeure de régularisation le sont généralement au tout début de l'instruction, souvent en quelques clics via l'application Télérecours, et les réponses elles-mêmes interviennent rapidement, parfois même avant la communication du recours au défendeur.

Et, *d'autre part*, l'absence de communication n'entachera la décision juridictionnelle d'irrégularité que si la requête est jugée recevable. Au cas contraire, il ressort de votre jurisprudence D...⁵ que le non-respect du contradictoire ne pourra être opposé par une partie à laquelle la non-communication n'a pas préjudicié.

Dans tous les cas, vous n'aurez à prendre parti, ici, que dans la configuration particulière du présent litige, où la réponse de la commune était loin d'être inutile pour la solution du litige. Elle était, en effet, motivée en droit, par référence notamment à certaines décisions de jurisprudence qui pouvaient, comme on le verra dans un instant, tout à fait donner lieu à débat. Sans qu'il soit nécessaire de trop s'avancer sur ce point, on ne peut du tout exclure que

⁴ Ce qui explique les réserves que la jurisprudence K... a pu susciter parmi les juridictions du fond.

⁵ CE, 15 mars 2000, Mme D..., n°185837, B

ce sont ces arguments qui ont en l'espèce conduit la cour à renoncer à opposer l'irrecevabilité du recours, comme elle l'avait initialement envisagée.

Le mémoire non transmis contenait ainsi des éléments nouveaux susceptibles d'avoir fondé la solution du litige. Cela suffit, nous semble-t-il, pour en déduire que l'arrêt attaqué est entaché d'irrégularité.

Mais s'il nous fallait prolonger la réflexion, nous n'hésiterions pas à affirmer, de façon plus générale, que l'exigence de communication va au-delà de cette seule configuration. En particulier, il nous semble qu'elle vaut également lorsque l'auteur du recours produit en réponse les justificatifs d'accomplissement de la formalité. La juridiction qui juge finalement le recours recevable est y fait droit se sera alors nécessairement⁶ fondée sur ces éléments.

Et ces principes nous paraissent également avoir vocation à s'appliquer aux demandes de régularisation que la juridiction adresse à l'auteur du recours sur un autre fondement.

En conclusion, la cour aurait dû communiquer la réponse qui lui avait été transmise par la commune. Et c'est d'autant plus regrettable qu'elle s'en soit abstenue dans la présente affaire, que, comme on va maintenant le constater, l'argumentation juridique qu'elle contenait était très contestable...

L'obligation de respecter l'article R. 600-1 en cas d'appel contre un jugement annulation un arrêté constatant la caducité d'une autorisation d'urbanisme

La société Cystaim soutient ainsi que la cour a commis une erreur de droit en jugeant que la requête d'appel de la commune n'était pas soumise aux exigences de l'article R. 600-1.

Le moyen est opérant alors même que la société n'avait pas invoqué devant la cour la méconnaissance de cette obligation procédurale. Vous l'avez jugé, dès 1996, dans un avis de section Andersen⁷, s'agissant, comme le soulignait le président Bonichot, d'une « question classique de recevabilité », et le caractère d'ordre public du moyen en cassation a ensuite été

⁶ Sauf hypothèse très particulière où elle aurait finalement estimé que l'exigence prévue par l'article R 600-1, pourtant accomplie en l'espèce, n'était en fait pas requise...

⁷ 6 mai 1996, n° 178473

confirmé dans votre décision SARL Love Beach (6/1 13 juillet 2011, n° 320448, B, concl. C. Roger-Lacan).

Champ d'application de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme

Il nous faut d'abord revenir sur les évolutions successives du champ d'application de ces dispositions ainsi que sur la façon dont vous les avez interprétées. La réponse au moyen se déduira ensuite de la version du texte que vous jugerez applicable au présent litige.

Ainsi, à l'origine, l'article L. 600-3 du code, dont ces dispositions sont issues, était applicable aux recours contre les « décisions relatives à l'occupation ou l'utilisation du sol », qu'il s'agisse de décisions administratives ou de décisions juridictionnelles. Cette formulation a ensuite été reprise à l'article R. 600-1 par le décret n° 2000-389 du 4 mai 2000.

Vous en avez d'abord déduit, dans une décision Syndicat des copropriétaires de l'immeuble « Le Lympia » (CE, 27 mars 2000, n° 205430, B), que la décision administrative par laquelle le maire refuse de constater la caducité d'un permis de construire relève du champ de ces dispositions. Ayant une incidence directe sur la validité du permis, elle valait, en effet, comme le soulignait Sophie Boissard dans ses conclusions, autorisation d'utilisation du sol.

En 2003, dans une décision SNC Norminter Lyonnais (CE, 30 avril 2003, n° 237039, B), vous en avez tiré les conséquences en retenant qu'était également soumis à cette obligation le requérant qui interjette appel ou se pourvoit en cassation contre une décision juridictionnelle qui constate l'absence de caducité d'un permis de construire, et annule, pour ce motif, une décision mettant en demeure un constructeur d'interrompre ses travaux en raison de la caducité du permis qui lui avait été délivré.

Vous l'aviez déjà jugé, dans une configuration assez proche, en ce qui concerne les recours contre les décisions juridictionnelles reconnaissant l'existence d'un permis de construire tacite (CE, 19 avril 2000, Commune de Beuil-Bois-Robert, n°176148, B).

En revanche, le recours du pétitionnaire contre les décisions constatant la caducité du permis n'est pas soumis à cette exigence de notification – celle-ci ayant pour objet de garantir la sécurité juridique du seul pétitionnaire, pas d'assurer l'information des personnes qui cherchent à remettre en cause une autorisation d'urbanisme précédemment délivrée (CE,

25 septembre 2013, X..., B, n° 351103). Cette jurisprudence est donc inapplicable au cas d'espèce et c'est donc à tort que la commune s'en était prévalu devant la cour, en réponse à la mise en demeure qui lui avait été adressée.

En 2007⁸, l'article R 600-1 a cependant été modifié, dans un souci, peut-on penser, de sécurité juridique, afin de substituer à la référence aux décisions « relatives à l'occupation ou l'utilisation du sol » une liste de décisions soumises à l'obligation de notification. Or, ni les décisions refusant de constater la caducité d'une autorisation d'urbanisme ni celles constatant la naissance d'un permis tacite n'étaient incluses dans cette liste.

Vous en avez déduit, dans une décision Z... (CE, 17 mars 2017, n° 396362, B), aux conclusions contraires de R. Decout Paolini, que la décision par laquelle le maire refuse de constater la caducité d'un permis de construire n'entraîne plus, désormais, dans le champ d'application de ces dispositions.

Enfin, le champ d'application de ces dispositions a été une troisième fois modifié, par décret du 17 juillet 2018, pour revenir à la formulation antérieure au décret de 2007, à savoir la référence à une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol. Cette modification faisait suite à une recommandation du rapport remis peu avant la présidente Maugué⁹, qui visait précisément à élargir la portée du texte aux « *refus de retirer ou d'abroger un acte ou de constater sa caducité, lesquels sont également de nature à remettre en cause une autorisation* ».

Vous en avez logiquement tiré les conséquences, le 27 septembre dernier, dans une décision BB... (2/7, 27 septembre 2022, n° 456071, B), en retenant que les décisions refusant de retirer un permis de construire étaient, de nouveau, soumises à l'obligation de notification, à compter de l'entrée en vigueur de ces dispositions. Il est donc manifeste que les décisions constatant la caducité d'un permis y sont également, de nouveau, soumises.

Application dans le temps du décret du 17 juillet 2018

⁸ Décret 2007-18 du 5 janvier 2007

⁹ Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace

Le seul débat possible, en l'espèce, porte sur le point de savoir si les dispositions du décret du 17 juillet 2018 sont bien opposables à la commune.

L'article 9 du décret prévoit en effet que la nouvelle rédaction de l'article R. 600-1 est applicable « *aux requêtes dirigées contre des décisions intervenues après le 1^{er} octobre 2018* ». Si vous lisez ces dispositions comme ne se référant qu'aux seules décisions administratives, vous devriez en déduire qu'elles sont inapplicables en l'espèce, la décision du maire constatant la caducité du permis étant antérieure à cette date.

Il nous semble cependant que l'article 9 s'applique également aux décisions juridictionnelles, de sorte que le décret du 17 juillet 2018 trouvait bien à s'appliquer, le jugement contesté ayant été rendu en juin 2019.

En ce sens, l'article 9 ne distingue pas entre les décisions et l'article R. 600-1 prévoit, quant à lui, expressément son application aux demandes tendant à l'annulation ou la réformation d'une « décision juridictionnelle » relative à l'occupation ou l'utilisation du sol.

En outre, dans le présent litige, la décision du maire n'était pas soumise à l'obligation de notification, puisqu'il s'agissait d'une décision défavorable au pétitionnaire. Il n'est donc pas cohérent de considérer que c'est en fonction de sa date que doit être déterminée l'applicabilité du nouveau décret.

Enfin, on imagine mal que les auteurs du décret aient entendu en différer, de façon aussi importante, l'application en ce qui concerne les recours contre les décisions juridictionnelles. La sécurité juridique de l'auteur du recours impliquait uniquement, nous semble-t-il, que le texte ne soit pas rendu applicable à des décisions – administratives ou juridictionnelles – déjà rendues à la date de son entrée en vigueur.

L'exigence de notification du recours était donc bien applicable, en l'espèce, à la commune.

Nous concluons ainsi à l'annulation de l'arrêt attaqué, non seulement en raison de l'absence de communication de la réponse de la commune à la mise en demeure, mais également de l'erreur de droit à ne pas avoir opposé à la collectivité l'irrecevabilité de sa requête d'appel.

Réglant l'affaire au fond, vous ne pourrez donc que rejeter comme irrecevable l'appel de la commune.

Enfin, dans les circonstances de l'espèce, vous pourrez mettre à la charge de celle-ci une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du CJA.

Tel est le sens de nos conclusions.