

N° 443625 Sté Corim

N° 443633 Commune de Juvignac

6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 25 mai 2022

Lecture du 22 juin 2022

## CONCLUSIONS

### M. Stéphane Hoynck, Rapporteur public

Les affaires qui viennent d'être appelées vous donnerons à nouveau l'occasion, à un niveau modeste, de sous-peser la balance entre principe de légalité et principe de sécurité juridique en urbanisme.

Le jugement attaqué du tribunal administratif de Montpellier se situe dans la configuration de votre jurisprudence du 5 février 2018 Société Cora n°407149-407198, aux tables : « *un tiers justifiant d'un intérêt à agir est recevable à demander, dans le délai du recours contentieux, l'annulation de la décision par laquelle l'autorité administrative a refusé de faire usage de son pouvoir d'abroger ou de retirer un acte administratif obtenu par fraude, quelle que soit la date à laquelle il l'a saisie d'une demande à cette fin* ».

En l'espèce, et peut-être en ayant pris connaissance de votre arrêt *Sté Cora* lu quelques mois plus tôt, la SCI Les Sénioriales a demandé en juin 2018 l'annulation du refus du maire de la commune de retirer pour fraude le permis de construire (PC) délivré le 19 novembre 2015 à la Sté CORIM Associés en vue d'édifier un ensemble immobilier comportant 111 logements collectifs en R+4 en tant que ce permis de construire autorise l'édification du bâtiment C en dehors de la zone d'implantation initiale du lot D1. C'est une partie du projet qui est remis en cause, la forme générale du bâtiment étant en « U » alors n'aurait été possible qu'une construction en « L ». Le débat devant les juges du fond a notamment porté sur la question de savoir si des pièces avaient été sciemment introduites dans le dossier de demande de PC pour induire en erreur l'administration sur le projet objet de la demande et nous devons dire d'un mot que nous ne sommes pas convaincu de l'existence d'une fraude, la collectivité nous semblant avoir accordé le PC en connaissance de cause, au vu d'une demande qui pour les pièces principales ne prétendait pas obtenir autre chose qu'une construction en U.

*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.*

Mais le tribunal administratif a retenu le parti pris inverse et a fait droit à la demande dirigé contre ce refus de retrait et la principale question qui se pose à hauteur de cassation, et qui se pose tout court si vous nous suivez, est une question de **recevabilité**.

Le tribunal administratif a écarté une fin de non-recevoir tirée de la tardiveté de la requête. Plus exactement, elle a fait droit à la fin de non-recevoir tirée de la tardiveté des conclusions dirigées contre le PC lui-même comme elle devait indéniablement le faire (CE 6 mai 1981, A..., n° 11234, aux tables), mais elle a écarté la tardiveté de la requête contre le refus de retirer ce PC pour fraude.

Le tribunal administratif a cité le considérant de principe de votre décision Sté Cora, qui ne tranche pas la question de recevabilité en cause ici. Le tribunal a fait prévaloir la logique des dispositions du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), en particulier celles de l'article L112-3 qui prévoient que toute demande adressée à l'administration fait l'objet d'un accusé de réception, lequel comporte les voies et délais de recours en cas de décision implicite qui naît du silence gardé sur cette demande, et de l'article L. 112-6 qui prévoit que lorsque l'accusé de réception ne lui a pas été transmis ou ne comporte pas la mention des voies et délais de recours, « les délais de recours ne sont pas opposables » à l'auteur de la demande.

En l'espèce au demeurant, le conseil de la commune avait informé expressément la requérante du refus de rapporter le PC, avec les mentions des voies et délais nécessaires, mais le tribunal administratif a estimé que cela ne constituait pas une décision administrative, faute de revêtir la signature du maire et que cela ne constituait pas davantage un accusé de réception de nature à faire courir le délai de recours contentieux.

Ce n'est pas cette appréciation d'espèce qui justifie l'inscription devant votre formation, mais la question de la possibilité de ne pas appliquer un raisonnement du type de votre avis de section Epoux D... du 15 juillet 2004 n°266479, rendu sous l'empire de la loi DCRA du 12 avril 2000, et qui exclut du champ d'application de l'obligation d'accuser réception avec mention des voies et délai pour faire courir le délai de recours, les décisions de rejets contre des autorisations individuelles **émanant de tiers**.

Vous savez que dans cet avis D..., était en cause un recours gracieux contre un PC ; et vous n'avez pas exclu la nécessité de faire connaître les voies et délais de recours au motif qu'il s'agissait d'un tel recours gracieux, puisque la loi DCRA avait choisi d'élargir à de telles demandes l'obligation d'accuser réception, mais en vous fondant sur la qualité de tiers de l'auteur du recours.

*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.*

Cette solution, qui ne trouvait « aucun appui dans la lettre de l'article 18 de la loi du 12 avril 2000 » comme l'indiquait le président Stahl dans ses conclusions, a ensuite été consacrée par le législateur puisque l'article L. 411-3 du CRPA précise désormais que « *Les articles L. 112-3 et L. 112-6 relatifs à la délivrance des accusés de réception sont applicables au recours administratif adressé à une administration par le destinataire d'une décision* ». L'avis D... précise aussi que l'article R. 421-5 du CJA sur l'opposabilité des délais de recours contre une décision administrative ne s'applique pas à de tels recours gracieux ou hiérarchiques.

C'est l'irruption alléguée de la fraude qui a conduit le tribunal administratif de Montpellier à retenir une solution opposée.

L'avis D... relevait que le législateur n'avait pas entendu « *porter atteinte à la stabilité de la situation s'attachant, pour le bénéficiaire d'une autorisation administrative, à l'expiration du délai de recours normalement applicable à cette autorisation* ». Cette stabilité est forcément remise en cause en cas de fraude puisque une décision obtenue par fraude ne crée pas de droits, le CRPA ayant là aussi codifié votre jurisprudence, puisqu'aux termes de l'article L. 241-2 dudit code, par dérogation aux règles générales régissant la sortie de vigueur des actes administratifs, « *un acte administratif unilatéral obtenu par fraude peut être à tout moment abrogé ou retiré* ».

C'est la logique de votre jurisprudence *Sté Cora* de 2018, qui permet à tout tiers ayant intérêt pour agir de demander dans le délai du recours contentieux, l'annulation de la décision par laquelle l'autorité administrative a refusé de faire usage de son pouvoir d'abroger ou de retirer un acte administratif obtenu par fraude, quelle que soit la date à laquelle il l'a saisie d'une demande à cette fin. Cette solution a suscité des inquiétudes (v R. Noguellou Contentieux des permis de construire : un recours à tout moment ; AJDA 2018 p.700), car elle constitue indéniablement un talon d'Achille de tous les efforts des réformes récentes du droit de l'urbanisme pour limiter le temps pendant lequel un risque juridique pèse sur l'autorisation d'urbanisme, la purge de l'autorisation d'urbanisme étant pour les projets de construction une condition à l'obtention de financements par des prêteurs.

Il est vrai encore qu'un des arguments mis en avant par le président Stahl dans ses conclusions sur l'affaire D... perd de sa force ici, c'est celui selon lequel « *découpler le régime du recours administratif par rapport à celui de la décision initiale n'apparaît pas conforme à l'architecture générale des recours* », puisque dans notre configuration le découplage est d'abord entre la décision initiale, le PC, et la décision en litige, le refus d'abroger la décision initiale.

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.

Il ne s'agit pas ici de remettre en cause la solution *Sté Cora*, qui s'appuie avec des considérations solides sur les conséquences d'une décision obtenue par fraude. S'il fallait encadrer la possibilité de demander le retrait d'un PC pour un motif tiré de la fraude, il faudrait nous semble-t-il passer par la loi, notre collègue R. Noguellou suggérant par exemple dans un article à l'AJDA de prévoir « *que le couperet de l'article R. 600-3 du code de l'urbanisme* », interdisant tout recours contre un permis 6 mois après l'achèvement de la construction, « *protège également contre les demandes de retrait fondées sur la fraude* ».

Sans toucher à la jurisprudence *Sté Cora*, nous ne voyons pour autant aucune raison déterminante pour juger que si l'invocation de la fraude ouvre la voie d'un contentieux du refus de retirer l'autorisation, cela devrait **aussi** conduire à faire une exception à la jurisprudence *D...* et à opérer une lecture très constructive de l'article L. 411-3 du CRPA.

La computation du délai de recours est **sans rapport** avec l'allégation de fraude, et demeure inversement liée à la **qualité** de tiers du requérant. Nous vous proposons donc de juger que le délai de recours contentieux pour contester le refus d'abroger une autorisation arguée de fraude se calcule à compter de la naissance de la décision implicite sans que l'absence d'accusé de réception de sa demande y fasse obstacle.

Ceci vous conduira à annuler le jugement attaqué pour erreur de droit, vous pourrez régler l'affaire au fond pour faire droit à la fin de non-recevoir de la commune tirée de la tardiveté.

PCMNC à l'annulation de l'arrêt, au rejet de la requête au fond et à ce que la société Les Sénioriales en ville de Juvignac verse la somme de 1 500 euros d'une part, à la commune de Juvignac et, d'autre part, à la société Corim Associés, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

*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.*