

N° 466407

Commune de Saint-Didier-au-Mont-d'Or

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies

Séance du 11 octobre 2023

Décision du 13 novembre 2023

CONCLUSIONS

M. Laurent DOMINGO, Rapporteur public

M. et Mme G... sont propriétaires d'une parcelle constructible sur le territoire de la commune de Saint-Didier-au-Mont-d'Or. En décembre 2014 puis en février 2015, ils ont déposé des déclarations préalables en vue de la création de lots à bâtir sur cette parcelle. Le maire de la commune s'y est opposé par des arrêtés du 19 janvier et du 17 mars 2015 qui ont été annulés par un arrêt définitif de la cour administrative d'appel de Lyon du 20 décembre 2018.

Après cet arrêt, le maire, reprenant l'instruction des déclarations préalables (28 décembre 2018, Association du Vajra Triomphant Mandarom Aumisme, n° 402321, T. pp. 838- 842- 957- 967), leur a cette fois opposé, par des arrêtés du 24 janvier 2019, un sursis à statuer au motif que les projets de création de lots à bâtir seraient susceptibles de compromettre l'exécution du futur Plan local d'urbanisme et de l'habitat, alors en cours d'élaboration.

M. et Mme G... ont immédiatement contre-attaqué : ils ont confirmé leur déclaration préalable en se prévalant, sur le fondement de l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme, de l'état du droit applicable à la date des arrêtés d'opposition annulés. A peine 2 jours plus tard, le 15 février 2019, le maire confirmait les sursis à statuer, en opposant aux demandeurs que l'arrêt de la CAA de Lyon n'était alors pas (encore) définitif (ces sursis à statuer étant des nouveaux refus au sens de l'article L. 600-2 : 16 juillet 2010, Sarl Francimo, n°338860, T. pp. 1019-1023-1024 ; 9 mars 2016, Commune de Beaulieu, n° 383060, Rec. p. 72).

En effet, le 15 février 2019, le délai pour se pourvoir contre l'arrêt du 20 décembre courait encore.

Au lieu d'attendre quelques jours avant de présenter une nouvelle confirmation de leur déclaration préalable, une fois l'arrêt devenu définitif (car la commune n'a pas formé de pourvoi en cassation), et ainsi priver le maire de l'argument qui leur avait opposé, M. et Mme G... sont retournés devant le juge administratif pour contester ces nouveaux sursis à statuer.

Le tribunal administratif de Lyon puis la cour administrative d'appel de Lyon ont ainsi été confrontés à la question de savoir comment appliquer l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme dans l'hypothèse de l'espèce où la confirmation de la demande et la décision

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.

prise sur cette confirmation interviennent alors que l'on ne sait pas encore si la décision d'annulation est définitive.

Rappelons les termes de l'article L. 600-2, qui résulte de la loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction et qui n'a pas été modifié depuis : « Lorsqu'un refus opposé à une demande d'autorisation d'occuper ou d'utiliser le sol ou l'opposition à une déclaration de travaux régies par le présent code a fait l'objet d'une annulation juridictionnelle, la demande d'autorisation ou la déclaration confirmée par l'intéressé 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 sous réserve que l'annulation soit devenue définitive et que la confirmation de la demande ou de la déclaration soit effectuée dans les six mois suivant la notification de l'annulation au pétitionnaire ».

Le TA de Lyon, dans son jugement du 18 juin 2020, a donné raison au maire, en adoptant une lecture littérale de l'article L. 600-2 : à la date des nouvelles décisions, l'annulation n'était pas définitive, donc il n'y avait pas de cristallisation du droit applicable.

La CAA de Lyon, par un arrêt du 28 juin 2022 côté C+, a opté pour une lecture plus constructive de l'article L. 600-2. Elle a jugé que le maire peut s'opposer à la cristallisation de l'article L. 600-2 en faisant valoir soit que la demande de confirmation est tardive, ce qui n'était pas le cas, soit qu'il entend faire un recours contre l'annulation des précédents refus, annulation qui ne sera ainsi pas définitive. Pour la cour, en l'espèce, comme le maire de Saint-Didier-sur-Mont d'Or n'a pas fondé ses décisions de sursis à statuer sur la circonstance que la commune entendait se pourvoir en cassation contre l'arrêt d'annulation qui ne deviendrait ainsi pas définitif tant qu'il n'aurait pas été statué sur ce pourvoi, il ne pouvait tenir en échec la cristallisation.

La commune se pourvoit en cassation et critique cette solution sous l'angle de l'erreur de droit. Elle soutient qu'il n'y a cristallisation qu'une fois la décision d'annulation définitive. Autrement dit, tant que l'annulation n'est pas définitive, le maire peut appliquer les nouvelles dispositions d'urbanisme (ou se prévaloir des futures en cas de sursis à statuer) et n'est pas tenu par les anciennes.

A lire l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme, on peut intuitivement penser que la commune a raison. Mais à y regarder de plus près, ce n'est pas si évident.

Rappelons que l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme, inspiré de votre rapport « L'urbanisme : pour un droit plus efficace » (La documentation française, 1992), a été adopté afin de parer aux refus abusifs suivis d'une modification des règles d'urbanisme destinée à tenir en échec durablement des projets de construction qui étaient pourtant conformes au droit alors en vigueur. L'objectif est de permettre au pétitionnaire de poursuivre son projet d'urbanisme sur la base de cet état du droit initialement applicable.

Dans le projet de loi examiné par les Assemblées en 1993-1994, il n'était pas question du caractère définitif de l'annulation. C'est un amendement de séance d'André Santini, président de la commission de la production et des échanges et rapporteur du texte, pourtant seulement présenté comme tendant à améliorer la rédaction de l'article, qui a ajouté cette condition.

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.

André Santini expliquait : « Il est en outre précisé que les dispositions de cet article ne jouent que si l'annulation du refus de la première demande est devenue définitive » (AN, CR de la première séance du 1er décembre 1993, p. 6751). Il n'y a pas eu de discussion sur ce point ni de remise en cause avec la navette parlementaire.

Plus que purement rédactionnel, le caractère définitif de l'annulation ajoute une condition à l'article L. 600-2.

Dans votre jurisprudence, vous conférez au caractère définitif de l'annulation une portée notamment en ce qui concerne la procédure de mise en œuvre de l'article L. 600-2, à savoir la confirmation de la demande dans le délai de six mois suivant la notification de l'annulation au pétitionnaire.

Vous avez jugé que le délai de six mois court à compter de la notification de la décision rendant définitive l'annulation du refus de permis (4 mars 2009, Commune de Beaumettes, n° 319974, T. p. 989), soit en cas de pourvoi en cassation, avec la notification de la décision du Conseil d'Etat ou l'information du refus d'admission (8 juin 2016, M. X... Odin et autres, n° 388740, T. p. 993).

On pourrait interpréter cette jurisprudence comme signifiant que, dès lors que la cristallisation ne fonctionne qu'une fois la décision d'annulation définitive, la confirmation doit être déposée qu'une fois l'annulation devenue définitive : en cas de recours, à compter de la notification de la décision d'appel ou de cassation ou de l'information sur la non admission ; en l'absence de recours, à l'expiration des délais d'appel ou de cassation.

Mais cette interprétation serait excessive car elle heurterait quelque peu la lettre de l'article L. 600-2 : en effet, le texte a prévu un délai de six mois à compter de la notification de l'annulation. Il n'y a donc pas de raison d'attendre les 4 derniers mois pour confirmer la demande de permis ou la déclaration préalable en l'absence d'appel ou de pourvoi en cassation ou d'attendre la décision rendue par le juge d'appel ou le juge de cassation en cas de recours.

En pratique, c'est certainement la façon de faire à conseiller aux pétitionnaires. Mais rien n'interdit cependant les demandeurs, comme M. et Mme G..., de confirmer leur dossier dès les deux premiers mois, sans savoir encore s'il y aura un appel ou un pourvoi en cassation.

Au demeurant, vous avez déjà jugé (23 février 2017, M. et Mme N... et SARL Côte d'Opale, n° 395274, T. pp. 853-862 ; v. également avis contentieux 25 mai 2018, Préfet des Yvelines et autres, n° 417350, p. 240) que si, dans l'instance qui aboutit à la décision d'annulation, le requérant présente des conclusions à fin d'injonction, il doit être regardé comme ayant confirmé sa demande au sens de l'article L. 600-2.

S'il peut donc, par des conclusions d'injonction, confirmer sa demande en même temps que la décision d'annulation, il n'y a pas de raisons de l'empêcher de présenter cette confirmation dès la notification de la décision d'annulation.

La question est alors de savoir ce que peut ou doit faire l'autorité compétente, selon le moment où elle se prononce.

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.

A lire l'article L. 600-2, il en résulte que si l'autorité se prononce après l'expiration des délais de recours, soit il n'y a pas eu de recours et le pétitionnaire bénéficie alors de la cristallisation du droit applicable à la date du refus annulé ; soit il y a eu un recours et, en l'absence de caractère définitif de l'annulation, il n'y a pas de cristallisation. Mais votre jurisprudence précitée ouvre alors une nouvelle fenêtre de tir à compter de la notification de la décision rendant définitive l'annulation.

Dans le cas particulier où la confirmation de la demande procède des conclusions à fin d'injonction présentées dans l'instance d'annulation, c'est ce que vous avez entendu juger dans l'hypothèse où le juge enjoint à l'administration d'examiner à nouveau la demande : dans un tel cas, l'autorité administrative compétente doit, sous réserve que l'annulation soit devenue définitive et que le pétitionnaire ne dépose pas une demande d'autorisation portant sur un nouveau projet, réexaminer la demande initiale sur le fondement des dispositions d'urbanisme applicables à la date de la décision annulée, en application de l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme (M. et Mme N... et SARL Côte d'Opale préc).

Si l'autorité se prononce au contraire avant l'expiration des délais de recours, une première solution envisageable est celle retenue par le TA et à laquelle adhère le pourvoi : à cette date, l'annulation n'est pas définitive, il n'y a donc pas cristallisation. C'est mécanique. Nous éprouvons une petite gêne avec cette solution car, de fait, elle revient alors à obliger le pétitionnaire à ne déposer sa confirmation qu'après l'expiration des délais de recours ou du moins à la réitérer après l'expiration des délais de recours, soit dans un délai de quatre mois au lieu de six.

Vous pourriez néanmoins vous en accommoder, car en pratique, il n'y aurait pas tant de désagréments que ça : le pétitionnaire confirme dès les deux premiers mois en pronostiquant que l'autorité administrative statue après ces deux mois ; si ce n'est pas le cas, il dispose encore d'au moins quatre mois pour confirmer à nouveau sa demande.

Mais s'accommoder de cette solution présente un sérieux inconvénient dans le cadre de la jurisprudence M. et Mme N... et SARL Côte d'Opale : le juge enjoint à l'autorité administrative de statuer à nouveau et cette injonction vaut confirmation de la demande au sens de l'article L. 600-2 ; mais il suffirait à cette autorité de se prononcer dans les deux premiers mois suivant la notification de l'annulation pour échapper à la cristallisation. A charge alors pour le demandeur de confirmer à nouveau sa demande. L'injonction n'aurait donc pas servi à grand-chose.

En réalité, nous comprenons l'économie de la décision N..., et plus largement de l'article L. 600-2, comme impliquant que l'autorité administrative se prononce avec des certitudes, sans jouer à « cache-cache » avec les délais.

D'où la nécessité d'élaborer une solution plus constructive, qui facilite le fonctionnement de l'article L 600-2.

Celle que la cour a retenue n'est pas totalement convaincante et nous partageons une partie des critiques que lui adresse le pourvoi. La cour a jugé que le maire ne pouvait éviter la cristallisation que si, dans sa décision statuant sur la confirmation, il faisait également valoir

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.

qu'il entendait faire, au nom de la commune, un recours contre l'annulation des précédents refus.

Dans ce système, il faudrait donc que le maire prenne position et s'engage sur l'exercice d'un recours. Mais il ne s'agit que d'une simple annonce, sans garantie quant à sa réalisation. Or, quelles conséquences tirer ensuite sur la légalité de la décision si, en dépit de ce que le maire avait annoncé, la commune ne fait pas appel ou ne se pourvoit pas en cassation ? Nous n'imaginons pas vraiment que rétrospectivement, du fait du « non recours », la cristallisation que le maire a souhaité éviter s'applique, car la décision reste prise avant que la décision d'annulation acquiert un caractère définitif. En réalité, il n'y a pas de sanction à la promesse faite par le maire et qu'il ne tiendrait pas. Autrement dit, la condition ajoutée par la cour est purement formelle.

A notre sens, il faut aller plus loin. Pour que la garantie de l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme fonctionne dans l'hypothèse où le demandeur a présenté sa confirmation dans les deux premiers mois, il convient, si l'on s'en tient à la binarité sur laquelle repose cet article, d'en inverser la lecture : le maire ne peut s'opposer à la cristallisation que s'il a fait un recours ; tant qu'il n'a pas fait de recours, il y a cristallisation. Autrement dit, même si le demandeur confirme sa demande dans les deux premiers mois, il y a lieu de statuer dans les mêmes conditions que si le demandeur avait confirmé sa demande après l'expiration du délai de recours : soit il y a un recours ; soit il n'y en a pas. S'il y a eu un recours, il n'y a pas cristallisation. S'il n'y a pas de recours, il y a cristallisation.

Il est vrai que dans cette configuration, où l'autorité administrative se prononce avant l'expiration des délais de recours, il pourrait y avoir un angle mort : l'autorité administrative se prononce sans avoir fait de recours, donc avec cristallisation ; mais, puisqu'il restait encore un peu de délai, elle fait finalement un recours. A notre sens, il ne faut en tirer aucune conséquence, y compris en terme de retrait. A la date à laquelle l'autorité s'est prononcée, il y avait cristallisation. Pour envisager un éventuel retrait, il faut attendre l'issue du recours.

Ce n'est qu'avec cette précision que nous parvenons à vous proposer cette solution assez simple à notre avis : le pétitionnaire qui a obtenu une annulation confirme sa demande, dans un délai de 6 mois courant à compter de la notification ; l'autorité administrative, quelle que soit la date à laquelle elle se prononce (dans la limite du délai de 3 mois qui lui est imparti), applique le droit antérieurement en vigueur, sauf si elle a fait un recours.

Cette solution fonctionne de la même manière dans la configuration M. et Mme N... et SARL Côte d'Opale : le pétitionnaire qui a obtenu une annulation a confirmé sa demande avec ses conclusions d'injonction ; le juge a fait injonction de statuer à nouveau ; l'autorité administrative, quelle que soit la date à laquelle elle se prononce (dans la limite du délai qui lui est imparti), applique le droit antérieurement en vigueur, sauf si elle a fait un recours.

Si vous nous suivez pour adopter cette solution, vous pourriez avoir le sentiment de vous écarter, légèrement, du libellé de l'article L. 600-2, du moins de la manière dont il est habituellement lu.

Mais vous êtes toutefois déjà allés beaucoup plus loin.

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.

Lorsque vous avez admis que le juge prononce une injonction de délivrer le permis demandé après l'annulation du refus (v. avis Préfet des Yvelines, préc.), vous avez, délibérément, occulté la condition du caractère définitif de l'annulation. Vous avez considéré que l'autorité administrative est tenue de délivrer le permis, alors même qu'elle ferait un recours (il lui faut autrement former également un sursis à exécution). C'est tout à fait logique car l'exécution d'une injonction n'est pas subordonnée au caractère définitif de la décision qui la prononce.

Et vous avez précisé que si, après l'exercice des voies de recours, l'annulation était annulée, alors l'autorité compétente pouvait retirer le permis délivré sur injonction, qui n'était jusque-là que précaire. Réciproquement, s'il n'y a pas eu de recours ou si les recours sont rejetés, le permis est définitif car l'annulation est définitive.

On pourrait soutenir que cette solution, logiquement en décalage avec la lettre de l'article L. 600-2, est cantonnée au cas particulier de l'injonction de délivrer. Mais, en réalité, l'avis Préfet des Yvelines est tout à fait orthodoxe ; c'est l'article L. 600-2 qui l'est moins.

En effet, l'avis Préfet des Yvelines repose sur un postulat incontestable : l'injonction est exécutoire alors même qu'elle n'est pas définitive. Or, c'est également vrai de l'annulation, mais l'article L. 600-2 comporte une réserve du caractère définitif de l'annulation, qui ne s'imposait nullement.

N'oublions cependant pas que l'intention du législateur a été de garantir le pétitionnaire qui s'est vu opposer un refus illégal contre le changement des règles d'urbanisme. Le déclenchement de cette garantie, c'est l'annulation car c'est elle qui révèle l'illégalité du refus. Qu'elle soit définitive ou pas n'est pas décisif, ce n'est qu'une question d'exercice des voies de recours.

Quand on sait que l'ajout du caractère définitif de l'annulation ne résulte que d'un amendement présenté comme étant rédactionnel, on peut se demander si, finalement, il ne lui a pas été donné une trop grande importance dans le fonctionnement de l'article L. 600-2, alors que, comme le montre l'avis Préfet des Yvelines, le caractère définitif pourrait avoir une autre portée : savoir si l'autorisation qui a pu être délivrée après confirmation, sur la base du droit antérieurement en vigueur compte-tenu de la décision d'annulation, est précaire ou est devenue définitive.

Autrement dit, l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme pourrait être interprété comme signifiant qu'après l'annulation d'un refus ou d'une opposition, l'état du droit en vigueur à la date de ce refus ou de cette opposition reste applicable lorsque l'autorité se prononce à nouveau, faisant ainsi obstacle à l'application des règles nouvelles ; si, en conséquence, l'autorité délivre l'autorisation demandée ou ne s'oppose pas à la déclaration, sa décision est précaire dans l'hypothèse où un recours a été exercé ; elle devient définitive si le recours est rejeté ; mais s'il est fait droit au recours et que l'annulation est annulée, l'autorisation pourra être retirée, compte-tenu de ce que sont les règles d'urbanisme nouvelles.

Nous avouons cependant que cette autre lecture de l'article L. 600-2 n'est pas entièrement évidente, compte-tenu tant de sa rédaction que de l'interprétation que vous en avez faite jusqu'à présent, avis Préfet des Yvelines mis à part. Ce sont ces deux circonstances qui nous

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.

retiennent de vous proposer d'adopter cette solution. Mais il faut reconnaître que l'avis Préfet des Yvelines a ouvert la voie à une évolution qui ne serait pas inopportune.

Pour ce qui est du moyen soulevé par la Commune du Mont d'Or, nous vous proposons de l'écartier, après avoir relevé, et en substituant ce motif à celui retenu par la cour, qu'il ressort de l'arrêt attaqué qu'à la date des décisions en litige il n'y avait pas de pourvoi en cassation contre l'arrêt d'annulation, si bien que le maire devait faire application des règles d'urbanisme en vigueur à la date des refus annulés.

Les autres moyens, d'erreur de droit et de dénaturation, pourront également être écartés :

Même s'il est vrai que la rédaction du point 12 de l'arrêt attaqué laisse à penser le contraire, il ne juge pas que le maire ne peut, après confirmation, opposer un sursis à statuer compte-tenu de l'état d'avancement du futur PLU, mais il juge qu'en l'espèce, par application de l'article L. 600-2 et en raison de la cristallisation, il ne peut opposer le futur PLU, règle d'urbanisme postérieure.

En outre, comme la commune ne soutenait pas devant les premiers juges que l'élaboration du futur PLU était à un stade suffisamment avancé à la date des oppositions à déclaration préalables annulées, elle n'est pas recevable à critiquer l'arrêt de la cour au motif qu'elle n'aurait pas recherché si l'état d'avancement du PLU à cette date permettait, même avec la cristallisation, d'opposer des sursis à statuer après la confirmation.

Enfin, les décisions de sursis à statuer relèvent de l'article L. 424-3 du code de l'urbanisme, selon lesquels la motivation doit indiquer l'intégralité des motifs justifiant la décision, si bien que le juge peut, après avoir annuler un sursis à statuer et si les autres conditions sont remplies, prononcer une injonction de délivrer l'autorisation demandée ou de ne pas s'opposer à la déclaration préalable.

PCMNC rejet du pourvoi et à ce qu'il soit mis à la charge de la commune de Saint-Didier-au-Mont-d'Or une somme de 3 000 euros à verser à M. et Mme G... au titre des frais d'instance.