N° 497933, 497939
Société République

N° 497956, 497957
Commune de Puteaux

10ème et 9ème chambres réunies

Séance du 8 octobre 2025
Lecture du 28 octobre 2025

CONCLUSIONS

M. Frédéric PUIGSERVER, rapporteur public

1. Le maire doit-il, lorsqu'il est saisi d'une demande de permis de construire portant sur une dépendance du domaine privé de la commune, effectuer des vérifications particulières quant à la qualité de l'auteur de cette demande ?

La question se pose dans le cadre renouvelé issu de la réforme des autorisations d'urbanisme par une ordonnance du 8 décembre 2005[1] et un décret du 5 janvier 2007[2].

Dans ce cadre, il est prévu, par l'article R.* 423-1 du code de l'urbanisme, que : « *Les demandes de permis de construire (…) sont adressées (…) à la mairie de la commune dans laquelle les travaux sont envisagés :/ a) Soit par le ou les propriétaires du ou des terrains, leur mandataire ou par une ou plusieurs personnes attestant être autorisées par eux à exécuter les travaux ;/ b) Soit, en cas d'indivision, par un ou plusieurs co-indivisaires ou leur mandataire ;/ c) Soit par une personne ayant qualité pour bénéficier de l'expropriation pour cause d'utilité publique* ».

Cette rédaction innove peu – apparemment – par rapport à ce qu'était celle de l'article R.* 421-1-1, qui l'a précédée. Elle apporte en réalité une réponse concrète aux difficultés rencontrées jusque-là en prévoyant expressément le cas de l'indivision et de la demande de plusieurs propriétaires et sur plusieurs terrains. Surtout, elle substitue à la notion de « *personne justifiant d'un titre l'habilitant à construire sur le terrain* », qui, selon les

[1] Ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme.
[2] Décret n° 2007-18.

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.

commentateurs du code Dalloz : « donnait lieu à une importante insécurité juridique liée à la difficulté, pour le demandeur, d'établir sa qualité pour déposer une demande d'autorisation, et, symétriquement, au degré d'exigence dont pouvait ou devait faire preuve l'administration à l'égard des titres éventuellement produits », celle de « *[personne] attestant être [autorisée] par [le propriétaire] à exécuter les travaux* » – étant précisé, à l'article R. 431-5, que : « *La demande [de permis de construire] comporte (...) l'attestation du ou des demandeurs qu'ils remplissent les conditions définies à l'article R.* 423-1 pour déposer une demande de permis* »[3].

Alors que, dans l'état antérieur du droit, au nom de la théorie du « propriétaire apparent » (CE 20 oct. 1965, *Sieur Guérin*, n° 60997), l'administration devait, sous le contrôle du juge, rechercher l'« apparence » d'un titre pour construire, ce qui posait parfois de délicates questions de droit privé, désormais elle n'a plus qu'à vérifier l'existence d'une attestation – la contestation du bien-fondé du titre relevant, en toute hypothèse, de la juridiction judiciaire.

Vous avez ainsi jugé que : « quand bien même le bien sur lequel portaient les travaux (…) aurait fait partie d'une copropriété régie par la loi du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, [un] maire était fondé à estimer que [le demandeur était autorisé à effectuer ces travaux], dès lors qu'il attestait remplir les conditions définies à l'article R. 423-1 (…), sans exiger la production des autorisations auxquelles la loi subordonne le droit, pour chacun des copropriétaires, de réaliser certains travaux et, en particulier, sans vérifier si les travaux (…) affectaient des parties communes ou l'aspect extérieur de l'immeuble et nécessitaient ainsi l'assentiment de l'assemblée générale des copropriétaires » – en réservant toutefois le cas où le demandeur « [aurait] procédé à une manœuvre de nature à induire l'administration en erreur et [où] la décision [aurait] ainsi été obtenue par fraude » (CE 15 févr. 2012, *Mme Q...*, n° 333631 ; voir aussi, pour des travaux sur un bien relevant du régime des baux ruraux : CE 6 déc. 2013, *M. B... et autres*, n° 354703, pour des travaux portant sur un mur mitoyen : CE 23 déc. 2013, *M. X...*, n° 356097, et pour des travaux dans une copropriété : CE 23 oct. 2020, *Ville de Paris et autre*, n° 425457 et autre).

Après avoir jugé que : « les autorisations d'utilisation du sol, qui ont pour seul objet de s'assurer de la conformité des travaux qu'elles autorisent avec la législation et la réglementation d'urbanisme, étant accordées sous réserve du droit des tiers, il n'appartient pas à l'autorité compétente de vérifier, dans le cadre de l'instruction (…) d'une demande de permis, la validité de l'attestation établie par le demandeur [et] que les tiers ne sauraient donc utilement, pour contester une décision accordant une telle autorisation au vu de l'attestation requise, faire grief à l'administration de ne pas en avoir vérifié l'exactitude », vous avez en réalité retenu – deux réserves, y compris la fraude – en jugeant que : « lorsque l'autorité saisie (…) d'une demande de permis de construire vient à disposer au moment où elle statue, sans

[3] Voir, respectivement, les articles R.*441-1, R. 451-1, R.* 431-35 et R. 441-9 pour les permis d'aménager et de démolir et les déclarations préalables portant sur un projet de construction ou d'aménagement.

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.

avoir à procéder à une instruction lui permettant de les recueillir, d'informations de nature à établir son caractère frauduleux ou faisant apparaître, sans que cela puisse donner lieu à une contestation sérieuse, que le pétitionnaire ne dispose, contrairement à ce qu'implique l'article R. 423-1 du code de l'urbanisme, d'aucun droit à la déposer, il lui revient de (…) refuser la demande de permis pour ce motif » (CE 23 mars 2015, *M. et Mme L...*, n° 348261).

Pour justifier cette seconde réserve, Edouard Crépey, dans ses conclusions sur cette affaire, estimait que : « la notion d'indépendance des législations ne [devait] pas (…) conduire à des excès et que ce serait heurter à la fois le bon sens et la logique juridique que de juger que le maire commettrait une erreur de droit en refusant un permis pour un motif tiré de l'absence de qualité du pétitionnaire alors même que, sans avoir conduit à cette fin d'investigations auxquelles il ne lui appartient clairement plus de procéder, il aurait de bonnes raisons de penser (en l'espèce parce que c'est une propriété communale qui est en cause) que cette qualité fait défaut, quelle que soit l'éventuelle bonne foi de l'intéressé. (…) Le maire doit pouvoir opposer, en l'état des éléments dont il dispose, une forme d'évidence, sans avoir à sonder les reins et les cœurs pour y rechercher, de la part du pétitionnaire, une éventuelle volonté de fraude (…) ».

Vous avez ensuite repris ces principes dans votre décision de Section *Commune de Salbris* (CE Sect. 19 juin 2015, n° 368667) en précisant que relevait de cette seconde réserve le cas où : « l'autorité saisie de la demande de permis de construire est informée de ce que le juge judiciaire a remis en cause le droit de propriété sur le fondement duquel le pétitionnaire avait présenté sa demande », mais en jugeant que : « la seule circonstance que le pétitionnaire perde, postérieurement à la délivrance du permis de construire, fût-ce à titre rétroactif, la qualité au titre de laquelle il avait présenté la demande de permis de construire n'est pas par elle-même de nature à entacher d'illégalité le permis de construire ; qu'il en est notamment ainsi lorsque, postérieurement à la délivrance du permis de construire, une décision du juge prive à titre rétroactif le bénéficiaire de la qualité de propriétaire du terrain sur le fondement de laquelle il a, au titre du a) de l'article R. 423-1, présenté sa demande » (voir, antérieurement, pour « l'existence d'une contestation (…) ne [pouvant], alors même que l'autorité compétente avait été [informée], légalement fonder [une] décision [de refus] de travaux » : CE 17 oct. 2014, *Commune de Jouars-Pontchartrain*, n° 360968 ; voir, postérieurement, pour le cas du « pétitionnaire [qui] est, pour le terrain faisant l'objet de la demande de permis, titulaire d'une promesse de vente qui n'a pas été remise en cause par le juge judiciaire à la date à laquelle l'autorité administrative se prononce, l'attestation par laquelle il déclare remplir les conditions pour déposer la demande de permis ne [pouvant] être écartée par l'autorité administrative pour refuser de délivrer le permis sollicité » : CE 12 févr. 2020, *Commune de Norges-la-Ville*, n° 424608).

2. Venons-en, à présent, à l'examen des pourvois dont vous êtes saisis.

Par un arrêté du 20 juillet 2022, la maire de Puteaux (Hauts-de-Seine) a accordé à la société République un permis de construire, modifié par un arrêté du 3 juillet 2023, portant sur la

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.

construction de deux immeubles de quarante-deux logements collectifs, cinq maisons individuelles et deux niveaux de parking en sous-sol, d'une superficie de 3 746 m^2 de surface de plancher sur des parcelles situées en partie – c'est le cœur du litige – sur le domaine privé de la commune.

Le tribunal administratif (TA) de Cergy-Pontoise a, à la demande de voisins du projet, annulé, par deux jugements du même jour, contre lesquels la société et la commune se pourvoient en cassation, ces arrêtés.

3. Il nous semble que vous devrez annuler ces jugements en accueillant le moyen des pourvois tiré de l'erreur de droit du tribunal à avoir jugé que : « dès lors que la parcelle [en cause appartenait] au domaine privé de la commune et à défaut de délibération du conseil municipal autorisant la [société] à déposer sa demande de permis de construire sur cette même parcelle, la maire de Puteaux ne pouvait ignorer que la [société] ne disposait d'aucun droit à déposer sa demande sur [cette] parcelle [et] était tenue de refuser la demande de permis ».

La formule selon laquelle la société aurait dû être « [autorisée] déposer sa demande de permis de construire » a de quoi surprendre en droit de l'urbanisme. Elle se comprend néanmoins dans la mesure où, la société n'étant ni propriétaire de la parcelle, ni mandataire de la commune, qui en était propriétaire, donc, le tribunal a recherché, pour l'application du a) de l'article R.* 423-1 du code de l'urbanisme, si elle « *[attestait] être [autorisée] par [elle] à exécuter les travaux* ».

A cet effet, après avoir rappelé les termes du premier alinéa de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) selon lesquels : « *Le conseil municipal délibère sur la gestion des biens et les opérations immobilières effectuées par la commune (…)* », il en a déduit qu'« il [appartenait] au conseil municipal d'autoriser toute personne souhaitant déposer une demande d'autorisation d'urbanisme sur un terrain appartenant à la commune ». Et dès lors que vous jugez qu'il « résulte [des mêmes dispositions] que le conseil municipal (…) est compétent pour délibérer sur l'aliénation de biens communaux (…), sur la cession de droits réels afférents à de tels biens [ou sur leur] mise à disposition (…) dans le cadre d'un bail » (CE 22 mai 2013, *Commune de Hermaux*, n° 359592 et autre), cette déduction nous paraît logique.

L'erreur du tribunal se situe plutôt, à nos yeux, dans une autre déduction, qui consiste à avoir jugé qu'« à défaut [d'une telle] délibération (…), la maire (…) ne pouvait ignorer que la [société] ne disposait d'aucun droit à déposer sa demande sur [cette] parcelle [et] était tenue de refuser la demande de permis ».

Ce raisonnement traduit, en effet, alors que la société attestait satisfaire aux conditions du a) de l'article R.* 423-1 du code de l'urbanisme, la recherche de la validité de cette attestation. Or, nous l'avons dit, la réforme des autorisations d'urbanisme dont sont issues ces dispositions s'y oppose – sous les deux réserves posées par votre décision *M. et Mme L.*...

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.

Et, en l'espèce, la fraude n'étant pas en cause, il ne nous paraît pas que : « [la maire disposait], au moment où elle [a statué] d'informations (…) faisant apparaître, sans que cela puisse donner lieu à une contestation sérieuse, que le pétitionnaire ne [disposait], contrairement à ce qu'implique l'article R. 423-1 du code de l'urbanisme, d'aucun droit à la déposer » (décision *M. et Mme L...* préc.).

Il est vrai que l'idée qu'une personne « ne pouvait ignorer » la situation du bien n'est pas étrangère à votre jurisprudence (voir la décision *M. B... et autres* préc.). Et il est vrai aussi, comme le relevait Edouard Crépey dans ses conclusions sur l'affaire *M. et Mme L...*, que les « bonnes raisons » que le maire à de penser que le droit à déposer la demande faisait défaut peuvent provenir du fait que : « c'est une propriété communale qui est en cause ».

Mais s'il appartient au maire, selon les termes de l'article L. 2122-21 du CGCT : « *Sous le contrôle du conseil municipal et sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, (...) 1° De conserver et d'administrer les propriétés de la commune et de faire, en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits ; (...)* », il nous semble que l'absence de délibération du conseil municipal au moment où le maire statue sur la demande, qu'il ne pouvait en effet ignorer – puisqu'il est, en vertu des mêmes dispositions, l'exécutif de la commune – n'implique pas nécessairement l'absence de droit à effectuer les travaux.

Il se peut en effet que, parmi les différentes possibilités qui s'offrent à la commune – cession de la parcelle (décision *Commune de Norges-la-Ville* préc.), conclusion d'un bail emphytéotique (CE 5 déc. 2018, *Syndicat des copropriétaires de l'immeuble du 43 avenue du Maréchal Fayolle à Paris*, n° 410374), convention de mise à disposition (CE 22 oct. 2018, *M. D... et autres*, n° 406746) etc. –, la procédure à suivre n'ait pas encore été engagée ou, si elle l'a été, qu'elle n'ait pas encore abouti, sans que cela traduise l'absence d'accord du conseil municipal. Au contraire, on voit bien qu'en l'espèce, la délibération du conseil municipal qui a autorisé le maire à céder la parcelle, est finalement intervenue entre le permis initial et le permis modificatif.

Nous vous proposons ainsi de consacrer le principe selon lequel : « la circonstance que le terrain appartienne au domaine privé d'une personne publique est sans incidence sur les justificatifs que le demandeur doit fournir et sur les vérifications auxquelles doit procéder l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire », comme on déjà pu le juger déjà à deux reprises vos chambres jugeant seules (CE 1ère ch. 9 avr. 2014, *M. et Mme V...*, n° 364253 ; CE 2e ch. 29 avr. 2024, *Commune de Neuilly-Plaisance*, n° 471911).

Et il en va bien sûr différemment d'une parcelle relevant du domaine public de la commune, l'article R.* 431-13 du code de l'urbanisme exigeant, dans ce cas, que soit produite, à l'appui de la demande : « *une pièce exprimant l'accord du gestionnaire du domaine pour engager la procédure d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public* » (CE 28 nov. 2014, *Association Lac d'Annecy environnement et autre*, n° 366103).

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 est soutenu devant vous que ce que nous vous proposons de juger reviendrait à vider de son sens la seconde réserve aménagée par votre décision *M. et Mme L...*, mais nous n'en croyons rien. On peut imaginer, en effet, la situation dans laquelle au moment où le maire doit statuer sur la demande, il apparaît clairement que le conseil municipal s'est opposé à l'opération, ce que le maire ne peut non plus ignorer : dans ce cas, il lui appartiendrait alors sans doute de rejeter la demande.

Ajoutons qu'en toute hypothèse, le permis étant accordé sous réserve des droits des tiers, si, au bout du compte, l'autorisation n'est pas donnée par le propriétaire, les travaux ne pourront tout simplement pas être réalisés.

4. Nous appelons enfin votre attention, pour faire reste de droit, sur l'erreur de droit manifeste dont le tribunal a entaché son jugement en jugeant, pour l'application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, que : « la maire [étant] tenue de refuser la demande de permis de construire (…), cette illégalité n'[était] pas susceptible d'être régularisée par un permis de construire modificatif », les vices de compétence et de procédure étant régularisables à ce titre (voir, respectivement : CE 30 juin 2023, *Société AFC Promotion*, n° 463230 et CE 3 juin 2020, *Société Alexandra*, n° 420736).

5. Par ces motifs, nous concluons à l'annulation des jugements attaqués, au renvoi des affaires au tribunal et à ce que, dans chaque pourvoi, la commune de Puteaux et la société République se voient accorder la somme de 3 000 euros au titre de titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative (CJA) et au rejet du surplus des conclusions des parties.

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.