Nº 512240
Commune de Beaugeay

2ème et 7ème chambres réunies

Séance du 7 octobre 2026
Décision du 21 octobre 2026

CONCLUSIONS

Mme Dorothée PRADINES, Rapporteure publique

1. Ainsi que tout étudiant en droit l'apprend très tôt, le retrait et l'abrogation sont les deux modalités de sortie de vigueur d'un acte administratif à la main de l'administration[1]. Ce qui les distingue, c'est leur effet : alors que le retrait fait disparaître rétroactivement l'acte, qui est en conséquence réputé n'être jamais intervenu, l'abrogation ne dispose que pour l'avenir, préservant les éventuels effets que l'acte a pu produire.

La question que pose l'affaire appelée est la suivante : le fait que le code de l'urbanisme n'encadre que les modalités de retrait d'une autorisation d'urbanisme signifie-t-il que l'abrogation d'un tel acte créateur de droit est exclue – sauf le cas échéant à la demande des bénéficiaires – ou signifie-t-il qu'elle est possible dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration (CRPA), c'est-à-dire au-delà du délai dans lequel le code de l'urbanisme enserre la possibilité de retirer une autorisation d'urbanisme ?

D'une part, le code de l'urbanisme dispose, en son article L. 424-5, que « *la décision de non-opposition à une déclaration préalable ou le permis de construire ou d'aménager ou de démolir, tacite ou explicite, ne peuvent être retirés que s'ils sont illégaux et dans le délai de trois mois suivant la date de ces décisions. Passé ce délai, la décision de non-opposition et le permis ne peuvent être retirés que sur demande expresse de leur bénéficiaire.* » Si les conditions d'un retrait sont inspirées de votre décision *Ternon*[2], le délai dans lequel peut intervenir ce retrait a été délibérément raccourci par rapport au délai de droit commun que vous aviez prétoriennement fixé. L'abrogation n'est en revanche pas mentionnée, ni dans cet article, ni dans aucune autre disposition du code relative aux autorisations d'urbanisme – l'abrogation est en revanche mentionnée à propos de documents d'urbanisme (PLU[3], carte communale[4],

[1] L'annulation est à la main du juge ; la caducité est l'effet du temps et de l'inaction : elle ne se décide pas mais se constate.
[2] CE, Assemblée, 26 octobre 2001, T..., n°197018, A
[3] Articles R. 153-19 ; L. 422-6 ; L. 153-5
[4] R. 163-10, désormais abrogé

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.

schémas[5],…).

D'autre part, l'article L. 242-1 du CRPA, lequel s'applique « *sous réserve (…) de dispositions législatives et réglementaires spéciales* »[6], dispose que « *L'administration ne peut abroger ou retirer une décision créatrice de droits de sa propre initiative ou sur la demande d'un tiers que si elle est illégale et si l'abrogation ou le retrait intervient dans le délai de quatre mois suivant la prise de cette décision.* » Le CRPA a ainsi codifié les jurisprudences *Ternon*[7] et *Coulibaly*[8], ayant aligné les conditions du retrait et celles de l'abrogation d'un acte individuel créateur de droits, notamment s'agissant du délai de quatre mois. Dans un souci de simplification et de sécurité juridique, le code a également étendu cette règle aux décisions implicites[9].

Comment articuler ces dispositions et y a-t-il seulement lieu de les articuler ? Comme souvent avec le CRPA, la question que vous devez trancher est celle de l'existence d'une *lex specialis* permettant de déroger aux règles générales qu'il fixe. Il convient à cet égard de relever que le code de l'urbanisme, nonobstant les nombreuses règles spéciales qu'il contient sur des questions également traitées par le CRPA, n'échappe pas en bloc à l'application des règles de droit commun : par exemple, s'applique aux décisions de retrait d'un permis de construire la procédure contradictoire préalable figurant désormais dans le CRPA[10]. Vous devez donc prendre un parti.

2. Trois options nous semblent pouvoir être envisagées en l'espèce.

2.1. La première serait de considérer que, le code de l'urbanisme étant muet sur le sujet de l'abrogation, il ne peut constituer une *lex specialis* susceptible de déroger à la *lex generalis* de l'article L. 242-1 du CRPA qu'en ce qui concerne les conditions d'un retrait. À l'inverse, l'abrogation d'une autorisation d'urbanisme à l'initiative de l'administration serait possible dans les conditions de droit commun – c'est-à-dire dans un délai de quatre mois, si la décision est illégale[11].

Le simple fait d'énoncer que le retrait serait enserré dans un délai de trois mois et l'abrogation dans un délai de quatre mois provoque une dissonance qui ne peut qu'inspirer la méfiance vis-à-vis de cette option en apparence rigoureuse.

Certes, l'on pourrait objecter que cette coexistence de deux délais proches mais différents

[5] L. 143-11, L. 143-16,…
[6] L. 241-1
[7] CE, Assemblée, 26 octobre 2001, *T...*, n° 197018, A
[8] CE, Section, 6 mars 2009, *M. C...*, n° 306084, A
[9] En abandonnant le critère de la décision « explicite » (*T...*) ou « expresse » (*C...*).
[10] Voir notamment CE, 30 décembre 2015, *Société Polycorn*, n° 383264, B sur cette articulation
[11] Position défendue par F. Polizzi dans le Répertoire de droit immobilier Dalloz (Chapitre 4 (Folio n° 5250) – Urbanisme : régime et effets de la décision d'utilisation des sols[11]) : « *A défaut, contrairement au retrait du permis, de délai précisé par le code de l'urbanisme, l'administration dispose du délai fixé par le code des relations entre le public et l'administration pour procéder à son abrogation* ».

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.

est une malfaçon contre laquelle il n'y a que des arguments d'opportunité, sans que cette articulation soit impossible à mettre en œuvre, donc sans qu'il vous revienne de réconcilier ces délais que l'esprit des textes n'a, contrairement à leur lettre, pas entendu rendre distincts. Il pourrait aussi être avancé que l'abrogation préserve les effets que le permis a pu avoir, et donc permet d'éviter les poursuites pénales qui seraient encourues en cas de retrait si la construction a déjà été réalisée en tout ou partie. En effet, l'abrogation ne remettrait pas en cause le droit qu'avaient les titulaires du permis, à la date où ils ont réalisé ces travaux, de les réaliser.

Nous peinons toutefois à souscrire à une telle approche. Retenir l'application du CRPA pour l'abrogation serait retenir une application seulement partielle de son article L. 242-1, c'est-à-dire consacrer une forme de divisibilité de ses dispositions, alors précisément que leur esprit était, à la suite de votre jurisprudence, d'unifier les conditions d'intervention de ces deux modalités de sortie de vigueur de l'acte administratif à l'initiative de l'administration, seule perdurant la différence de l'effet attaché respectivement au retrait et à l'abrogation.

2.2. Cet « esprit », ainsi que ses sources prétoriennes, pourrait vous conduire à envisager d'interpréter l'état du droit comme impliquant que le délai de retrait et le délai d'abrogation d'une autorisation d'urbanisme soient alignés, d'une façon à nouveau prétorienne et donc constructive par rapport à la lettre des textes. Faute d'être expressément exclue par le code de l'urbanisme, l'abrogation d'une autorisation d'urbanisme serait ainsi possible (c'est l'apport de la *lex generalis*), mais uniquement dans le délai spécial de trois mois fixé par le code de l'urbanisme – que vous regarderiez comme implicitement fixé pour forme de sortie de vigueur de l'acte à l'initiative de l'administration.

Cela reviendrait à dire que, lorsqu'il dit « retrait », le code de l'urbanisme entend en réalité régir le retrait et l'abrogation. De fait, lorsque le code de l'urbanisme a été créé, en 2005 avec entrée en vigueur en 2007, vous ne jugiez pas encore qu'une décision individuelle créatrice de droits pouvait être abrogée dans le délai dans lequel elle pouvait être retirée ; vous jugiez au contraire qu'elle ne pouvait pas être abrogée sauf dans les cas prévus par une disposition législative ou réglementaire – voyez en ce sens votre décision publiée[12] du 30 juin 2006, *Société Neuf Télécom*. L'interprétation constructive envisagée ne ferait que tirer les conséquences de cette évolution jurisprudentielle ensuite consacrée au CRPA, lui aussi postérieur à l'énoncé de la règle propre aux autorisations d'urbanisme. Le recul que vous prendriez sur l'articulation rigoureuse d'une *lex specialis* et d'une *lex generalis* pourrait se prévaloir de la temporalité dans laquelle ces textes ont été conçus.

Mais nous doutons qu'une telle réécriture soit à votre portée alors que le législateur a entendu fixer dans la loi les règles relatives au retrait et à l'abrogation des actes individuels créateurs de droits, et que les articles L. 424-5 du code de l'urbanisme et L. 242-1 du CRPA

[12] n° 289564, A

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.

sont l'un et l'autre tout à fait dénués d'ambiguïté.

Il y a en réalité dans la clarté du code de l'urbanisme plutôt un *a contrario* : alors que le retrait en urbanisme a été conçu comme distinct du retrait en droit administratif général[13], la jurisprudence *Ternon* ayant été adaptée au droit de l'urbanisme, l'apport de *Coulibaly* n'a quant à lui pas été intégré alors que plusieurs occasions se sont ultérieurement présentées, avec des modifications à la marge de l'article L. 424-5 en 2014[14] et en 2018[15]. Ajoutons que ces modifications ont poursuivi un but de sécurité juridique, en mettant fin aux différences, notamment de délai, applicables selon que l'autorisation donnée l'avait été de manière implicite ou expresse, et en clarifiant l'incidence – ou plutôt l'absence d'incidence – du dépôt d'une nouvelle demande d'autorisation d'urbanisme pour un même terrain[16].

2.3. Cela nous mène à la troisième option : le code de l'urbanisme régit l'ensemble des modalités de sortie de vigueur d'une autorisation d'urbanisme, et exclut donc qu'une telle autorisation puisse, si ce n'est à la demande du bénéficiaire de cet acte créateur de droits, faire l'objet d'une abrogation.

Cela revient à dire que l'article L. 424-5 est une disposition spéciale qui fait obstacle, dans sa totalité, à l'application de l'article L. 241-1 du CRPA. La conséquence n'en est pas que les autorisations d'urbanisme qu'il vise pourraient faire l'objet d'une abrogation sans conditions de délai, mais bien plutôt que les autorisations d'urbanisme qu'il vise ne peuvent faire l'objet que d'un retrait.

Il nous semble en effet possible de rattacher l'absence de mention expresse de l'impossibilité d'une abrogation, d'une part, à la circonstance qu'à la date à laquelle la jurisprudence *Ternon* a été adaptée au code de l'urbanisme, l'abrogation n'était pas un sujet car elle n'était tout simplement pas possible pour les actes individuels créateurs de droits que sont les autorisations d'urbanisme. Et, d'autre part, si la jurisprudence *Coulibaly* n'y a pas ensuite été intégrée, c'est parce qu'une telle modalité de sortie de vigueur d'une décision individuelle créatrice de droits n'a pas d'intérêt en droit de l'urbanisme.

Le silence du code sur l'abrogation des actes individuels ne serait ainsi pas un renvoi implicite au droit commun, mais un indice qu'il n'y a pas matière à abroger les autorisations d'urbanisme.

---

[13] Voir droit applicable au 1er octobre 2007, résultant l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme telle que modifiée par l'article 6 (II, 3°) de la loi nº 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement

[14] Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 - art. 134 (V), pour rendre possible le retrait d'une décision de non-opposition à déclaration préalable dans les mêmes conditions que les autres autorisations d'urbanisme

[15] Loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 - art. 58, pour préciser l'absence de retrait du fait d'une nouvelle demande d'autorisation visant le même terrain.

[16] Depuis la loi dite « Elan » de 2018, l'article ajoute que « *le dépôt [d'une] nouvelle demande d'autorisation [pour un même terrain] ne nécessite pas d'obtenir le retrait de l'autorisation précédemment délivrée et n'emporte pas retrait implicite de cette dernière.* »

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.

D'abord, parce qu'en urbanisme, l'abrogation s'accommode assez mal d'un délai aussi bref : en principe, l'abrogation est l'outil permettant de faire sortir de l'ordre juridique une décision qui a cessé d'être légale, et non un outil destiné à remédier à l'adoption d'une décision qui était illégale *ab initio*. Or la légalité d'une autorisation d'urbanisme s'apprécie à la date à laquelle elle a été édictée ; nous ne voyons pas qu'un changement des circonstances de droit et de fait ultérieur puisse fonder son abrogation[17].

Ensuite, l'ensemble des droits à construire sont créés instantanément, dès l'édiction de la décision[18]. Dans ses conclusions sur l'affaire *Coulibaly*, Catherine de Salins évoquait une distinction que certains ont tentée entre « les actes créateurs de droit à effet immédiat ou constituant une opération juridique unique [comme l'octroi d'une autorisation de construire], cette caractéristique faisant obstacle à ce qu'ils puissent faire l'objet d'une mesure autre que de retrait, des actes à effet continu ou qui génèrent une situation juridique continue[19] », comme, dans l'affaire *Coulibaly*, l'inscription au tableau de l'ordre départemental d'une profession médicale. Catherine de Salins privilégiait cependant un élément de distinction résidant « dans la reconnaissance éventuelle et plus ou moins étendue de droits acquis au maintien, sinon de ces actes, du moins de la situation qu'ils ont créée. » Dans la palette des décisions créatrices de droits, elle comptait les permis de construire au nombre des « décisions extrêmes », « celles dont les effets se trouvent pleinement réalisés à une certaine date (…) et dont vous considérez qu'elles ne peuvent faire l'objet que d'un retrait, dans les conditions de celui-ci »[20].

Par ailleurs, nous ne voyons aucun argument logique qui justifierait que l'abrogation soit possible en quatre mois alors que le retrait est enserré dans un délai de trois mois, sauf à offrir à l'autorité administrative un mois de plus pour remettre en cause une autorisation qu'elle a délivrée et qu'elle n'a pas retirée dans le délai imparti. Une telle « session de rattrapage » aurait pour les titulaires d'autorisation des effets pratiques équivalents à un retrait. En quoi avoir joui de son droit à construire pendant quatre mois mais ne plus pouvoir exécuter son projet est-il plus favorable au titulaire de l'autorisation que le retrait de la décision ?

Nous évoquions certes tout à l'heure le risque de poursuites pénales, que l'abrogation permettrait de neutraliser, contrairement au retrait qui placerait le titulaire du permis ayant déjà engagé des travaux en situation d'infraction à la législation sur la construction.

Toutefois, le délai dans lequel doit intervenir le retrait neutralise déjà ce risque, sauf à ce que le titulaire du permis fasse preuve d'une imprudence particulière, propre à le rendre

[17] Et d'autant moins qu'une modification imminente du PLU peut justifier un sursis à statuer sur la demande de permis.
[18] Et deviennent définitifs à l'expiration du délai de recours.
[19] Par exemple J. Fournier dans ses conclusions sous CE Assemblée 3 mars 1967 ministre de la construction c/société Behr Manning et société des abrasifs Norton p. 105 » [note de bas de page des conclusions de Catherine de Salins] Il s'agissait d'un agrément pour l'installation d'une usine.
[20] Elle en rapprochait « les décisions dont un texte interdit explicitement l'abrogation ou la modification au-delà d'une certaine date », ce qui, *a contrario*, souligne que l'impossibilité d'abroger un permis de construire tiendrait à la nature de ces décisions et n'aurait, quant à elle, pas besoin de résulter d'un texte exprès.

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.

responsable de la situation dans laquelle il se retrouverait. En effet, d'une part, il est dans tous les cas malavisé d'engager les travaux avant l'expiration du délai de recours, qui est de deux mois. D'autre part, si le retrait peut intervenir dans un délai de trois mois, en apparence plus long que le délai de recours, ces deux délais, qui concernent des acteurs différents, n'ont pas le même point de départ : le délai de trois mois dont l'autorité administrative dispose pour la retirer court à compter de sa décision, tandis que le délai de recours de deux mois court à compter de l'affichage de la décision, lequel intervient dans un délai qui dépend des diligences du titulaire de l'autorisation, mais dans tous les cas après que celle-ci lui a été notifiée. En outre, et là encore sauf à faire preuve d'imprudence, il n'engagera pas les travaux avant d'être assuré de l'absence de recours, assurance qui ne peut naître que de l'expiration du délai de recours augmenté du délai de quinze jours francs laissés au requérant pour notifier son recours au titulaire du permis sur le fondement de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme, auquel il faut encore ajouter le délai normal d'acheminement du courrier. Certains commentateurs ont ainsi pu conclure que ce délai de trois mois était, « en pratique, équivalent au délai à l'expiration duquel le bénéficiaire de l'autorisation peut conclure à l'absence de recours contentieux »[21].

Rappelons par ailleurs que le procureur de la République, informé d'une infraction, doit apprécier l'opportunité d'engager des poursuites, et que cette appréciation pourra tenir compte de la circonstance que la construction a été engagée alors que le titulaire disposait d'un permis (même s'il a disparu du fait du retrait) et de ce que les travaux n'auront dans la plupart des cas pas eu le temps d'être très significatifs.

Enfin, la situation du projet dont la construction a commencé et qui se retrouve privé de base légale n'est pas originale : une annulation contentieuse emporte, de ce point de vue, la même conséquence qu'un retrait. Dans bien des cas, la possibilité d'une régularisation permet d'échapper à toutes poursuites.

2.4. Au terme de cet examen, il nous reste à indiquer que la solution que nous vous proposons est conforme à ce que jugent les rares juridictions du fond qui ont été saisies de cette question[22] et qu'elle avait déjà été envisagée par Raphaël Chambon dans ses conclusions sur une affaire du 8 décembre 2023, qui n'avait toutefois pas permis de trancher ce point[23].

---

[21] Pérignon, La sécurisation des autorisations d'urbanisme et des constructions existantes, *AJDA 2006. 1549* : « Le délai de trois mois défini par l'article L. 424-5 semble raisonnable. Il est en pratique équivalent au délai à l'expiration duquel le bénéficiaire de l'autorisation peut conclure à l'absence de recours contentieux : si l'on cumule le délai de réalisation des deux affichages, en mairie et sur le terrain, le délai de recours de deux mois, le délai de quinze jours pour envoyer la lettre recommandée portant notification du recours, en application de l'article R. 600-1, et le délai d'acheminement postal, on n'est guère éloigné du délai de trois mois imparti à l'autorité qui veut retirer l'acte qu'elle estime illégal. »

[22] Voir quatre décisions du TA de Nice, 28 septembre 2022, *SAS K& M Immobilier*, n° 2103838 et n° 2103837 qui juge que « *les permis en cause avaient été accordés depuis plus de trois mois et ne pouvaient, dès lors, par application des dispositions de l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme, ni être retirés ni être abrogés* » ; TA de Nice, 16 octobre 2019, *Mme Rouvet*, n° 1700333 et TA Nice, 15 juin 2018, *SNC Alysson et SARL Les jardins d'Alysson*, n° 1604822, 1604823, 1604837 et 1604838, qui a fait l'objet d'un pourvoi non admis.

[23] CE, 8 décembre 2023, *Société Distribution Casino France*, n° 467105, C. Il exprimait l'avis que s'il « *est logique de donner la plus large application [aux] dispositions [du CRPA] spécifiques à la fraude, il serait en revanche étrange de regarder les*

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.

Nous vous invitons donc à juger que l'article L. 424-5 régit l'ensemble des modalités de sortie de vigueur, à l'initiative de l'autorité administrative ou sur la demande d'un tiers, des autorisations d'urbanisme qu'elles mentionnent – sous réserve du cas de la fraude envisagé par l'article L. 241-2[24].

3. Si vous souscrivez à cette lecture des textes, alors vous pourrez rejeter le pourvoi.

Celui-ci est dirigé contre une ordonnance par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Poitiers a suspendu la décision par laquelle le maire de la commune de Beaugeay a décidé d'abroger sa décision implicite de ne pas s'opposer à la construction d'un pylône de téléphonie mobile par la société Totem France. Le délai de retrait de trois mois fixé par le code de l'urbanisme était expiré, mais le maire a cru pouvoir néanmoins abroger cette décision, le délai de quatre mois fixé par le CRPA n'étant, lui, pas expiré.

Saisi par Totem France et la société Orange, le juge des référés a retenu que « *Ni les dispositions du code de l'urbanisme, qui ne prévoient pas l'abrogation d'une autorisation d'urbanisme, tacite ou explicite, ni celles du code des relations entre le public et l'administration, qui ne sauraient trouver à s'appliquer compte-tenu des règles spéciales prévues par le code de l'urbanisme, n'ouvr[aient] au maire le pouvoir d'abroger une telle autorisation* ». Il a donc retenu l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité de la décision et l'a suspendue.

Eu égard à ce que nous vous avons exposé, ce raisonnement ne nous semble pas entaché d'erreur de droit, encore moins d'une erreur de droit suffisamment patente pour que vous la censuriez en cassation de référé.

PMNC au rejet du pourvoi de la commune et à ce que soit mise à sa charge une somme globale de 3000 euros à verser aux sociétés Totem France et Orange au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

---

dispositions de l'article L. 242-1 du CRPA comme applicables en ce qu'elles concernent l'abrogation du [permis] alors qu'elles sont exclues au profit des dispositions spéciales de l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme en ce qui concerne son retrait et que le choix fait par votre jurisprudence puis codifié dans le CRPA a été d'aligner les délais de retrait et d'abrogation des décisions créatrices de droit ».

[24] Réserve historique et constante, intégrée par le CRPA à son article L. 241-2, pour le retrait comme pour l'abrogation. Voir CE, 17 février 2023, *Mme K...*, n° 461212, C ; CE, 15 octobre 2025, *Mme S... et autres*, n° 476295, 476296, 476297, 476700, B sur un autre point ; CE, 28 décembre 2024, *Mme F...*, n° 475461, B sur un autre point)

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.