



Conseil d'État, 1ère - 4ème chambres réunies, 04/02/2025, 494180

Conseil d'État - 1ère - 4ème chambres réunies

Lecture du mardi 04 février 2025

N° 494180

ECLI:FR:CECHR:2025:494180.20250204

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

Rapporteur

M. Cyril Noël

Avocat(s)

CABINET ROUSSEAU, TAPIE ; CABINET FRANÇOIS PINET

Rapporteur public

M. Thomas Janicot

Texte intégral

RÉPUBLIQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

M. C... A... B... a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Nice de suspendre l'exécution de l'arrêté du 28 août 2023 par lequel le maire de Contes (Alpes-Maritimes) lui a refusé la délivrance d'un permis de construire et de la décision rejetant son recours gracieux, ainsi que d'enjoindre à la commune de lui délivrer un certificat de permis de construire tacite. Par une ordonnance n° 2401582 du 25 avril 2024, le juge des référés du tribunal administratif de Nice a suspendu l'exécution de ces décisions et enjoint à la commune de Contes de réexaminer la demande de permis de construire de M. A... B... dans un délai de six semaines.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 13 mai, 28 mai et 3 octobre 2024 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la commune de Contes demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cette ordonnance ;

2°) de mettre à la charge de M. A... B... la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Cyril Noël, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Thomas Janicot, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, au cabinet François Pinet, avocat de la commune de Contes et au cabinet Rousseau, Tapie, avocat de M. A... B... ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : " Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision. / Lorsque la suspension est prononcée, il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision dans les meilleurs délais. La suspension prend fin au plus tard lorsqu'il est

statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision. "

2. Il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés du tribunal administratif que M. et Mme A... B... sont propriétaires d'une maison située à Contes (Alpes-Maritimes), sur laquelle a été édiflée sans autorisation une extension de 57 mètres carrés d'emprise totale au sol. En vue de régulariser cette situation, M. A... B... a déposé, le 11 mai 2023, une demande de permis de construire qui a été rejetée par un arrêté du 28 août 2023. Le recours gracieux qu'il a formé contre ce refus a également été rejeté. M. A... B... a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Nice, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de l'arrêté du 28 août 2023 et du rejet de son recours gracieux. La commune de Contes se pourvoit en cassation contre l'ordonnance du 25 avril 2024 par laquelle ce juge des référés a fait droit à cette demande et lui a enjoint de réexaminer la demande de permis de construire de M. A... B... dans un délai de six semaines.

Sur le pourvoi :

3. En premier lieu, aux termes de l'article L. 423-1 du code de l'urbanisme : " Les demandes de permis de construire, d'aménager ou de démolir et les déclarations préalables sont présentées et instruites dans les conditions et délais fixés par décret en Conseil d'État. / Le dossier joint à ces demandes et déclarations ne peut comprendre que les pièces nécessaires à la vérification du respect du droit de l'Union européenne, des règles relatives à l'utilisation des sols et à l'implantation, à la destination, à la nature, à l'architecture, aux dimensions et à l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords ainsi que des dispositions relatives à la salubrité ou à la sécurité publique ou relevant d'une autre législation dans les cas prévus au chapitre V du présent titre. / (...) / Aucune prolongation du délai d'instruction n'est possible en dehors des cas et conditions prévus par ce décret. / (...) "

4. Il résulte de ces dispositions et de celles des articles R. 423-22, R. 423-23, R. 423-38, R. 423-39, R. 423-41 et R. 424-1 du code de l'urbanisme prises pour leur application qu'à l'expiration du délai d'instruction tel qu'il résulte de l'application des dispositions du chapitre III du titre II du livre IV de ce code relatives à l'instruction des déclarations préalables, des demandes de permis de construire, d'aménager ou de démolir, naît une décision de non-opposition à déclaration préalable ou un permis tacite. En application de ces dispositions, le délai d'instruction n'est ni interrompu, ni modifié par une demande, illégale, tendant à compléter le dossier par une pièce qui n'est pas exigée en application du livre IV de la partie réglementaire du code de l'urbanisme, c'est-à-dire lorsque cette pièce ne fait pas partie de celles mentionnées à ce livre. Dans ce cas, une décision de non-opposition à déclaration préalable ou un permis tacite naît à l'expiration du délai d'instruction, sans qu'une telle demande puisse y faire obstacle.

5. A ce titre, l'article R. 431-4 du code de l'urbanisme prévoit que : " La demande de permis de construire comprend : a) Les informations mentionnées aux articles R. 431-5 à R. 431-12 ; b) Les pièces complémentaires mentionnées aux articles R. 431-13 à R. 431-33-1 (...) / Pour l'application des articles R. 423-19 à R. 423-22, le dossier est réputé complet lorsqu'il comprend les informations mentionnées au a et au b ci-dessus. / Aucune autre information ou pièce ne peut être exigée par l'autorité compétente ". Pour retenir l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté attaqué, le juge des référés s'est fondé sur l'illégalité de la demande de pièces complémentaires adressée le 5 juin 2023 à M. A... B..., portant, d'une part, sur la production d'une copie de la lettre du préfet relative au défrichement des parcelles du pétitionnaire et, d'autre part, sur la superficie exacte située en zone UD de ces parcelles. Toutefois, si la demande relative à la superficie exacte située en zone UD des parcelles ne porte pas sur une des pièces mentionnées au livre IV de la partie réglementaire du code de l'urbanisme, la lettre du préfet relative au défrichement des parcelles du pétitionnaire est mentionnée à l'article R. 431-19 du code de l'urbanisme et fait ainsi partie des pièces qui peuvent être exigées en application du livre IV de la partie réglementaire de ce code. La demande relative à cette lettre faisait donc obstacle en l'espèce à la naissance d'un permis tacite à l'expiration du délai d'instruction et à ce que la décision de refus de permis de construire en litige soit regardée comme procédant illégalement au retrait d'un tel permis tacite. Par suite, le juge des référés a, en jugeant le contraire, commis une erreur de droit.

6. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 424-3 du code de l'urbanisme : " Lorsque la décision rejette la demande ou s'oppose à la déclaration préalable, elle doit être motivée. / Cette motivation doit indiquer l'intégralité des motifs justifiant la décision de rejet (...) ". Ces dispositions ne font pas obstacle, en cas de contestation devant le juge de l'excès de pouvoir d'une décision soumise à l'obligation de motivation qu'elles prévoient, à ce que l'administration fasse valoir en cours d'instance que cette décision est légalement justifiée par un autre motif que ceux qui y sont énoncés.

7. Il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés du tribunal administratif que la commune de Contes avait fait valoir devant lui que le refus de permis de construire en litige était légalement justifié par un motif tiré de la méconnaissance des règles de hauteur fixées par l'article UD 8 du règlement du plan local d'urbanisme de la commune. Il résulte de ce qui a été dit au point 6 que le juge des référés du tribunal administratif a également commis une erreur de droit en déduisant de ce que ce motif n'était pas mentionné dans la décision de refus attaquée et n'avait été invoqué par la commune qu'en cours d'instance que le motif tiré de ce que cette décision était entachée d'une insuffisance de motivation était propre à créer un doute sérieux quant à sa légalité.

8. Il résulte de tout ce qui précède que la commune de Contes est fondée, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de son pourvoi, à demander l'annulation de l'ordonnance attaquée.

9. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au titre de la procédure de référé engagée, en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

Sur la demande de suspension :

10. Aux termes de l'article L. 511-1 du code de justice administrative : " Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et se prononce dans les meilleurs délais ". Il appartient au juge des référés, lorsqu'il est saisi d'une demande de suspension d'un refus de permis de construire sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 de ce code, citées au point 1, d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets du refus de permis litigieux sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond,

l'exécution de la décision soit suspendue. L'urgence s'apprécie objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de chaque espèce, en tenant compte, notamment, des conséquences qui seraient susceptibles de résulter, pour les divers intérêts en présence, de la délivrance d'un permis de construire provisoire à l'issue d'un réexamen de la demande ordonné par le juge des référés.

11. Il ressort des pièces du dossier que la demande de permis de construire déposée par M. A... B... a pour objet de régulariser une construction édifiée plusieurs années auparavant sans autorisation, de sorte que la situation d'urgence dont il se prévaut résulte de son absence de respect des règles d'urbanisme. Par ailleurs, il n'est établi ni que son épouse et lui-même se trouveraient dans une situation financière et familiale telle qu'elle puisse caractériser une urgence à ce que les effets de la décision de refus de permis de construire du 28 août 2023 soient suspendus, ni, surtout, que la délivrance d'un permis de construire à caractère seulement provisoire à laquelle pourrait conduire le réexamen de la demande que le juge des référés pourrait ordonner en conséquence d'une telle suspension suffirait à ce que le requérant puisse vendre son bien à bref délai en dépit de l'irrégularité de la construction édifiée. Dans ces conditions, la condition d'urgence prévue par les dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative n'apparaît, en l'état de l'instruction, pas satisfaite.

12. Il s'ensuit que la demande de M. A... B... doit être rejetée, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur l'existence de moyens propres à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté contesté.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

13. Les dispositions de l'article L. 761-1 font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de la commune de Contes, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de M. A... B... une somme au titre des mêmes dispositions.

DECIDE :

Article 1er : L'ordonnance du 25 avril 2024 du juge des référés du tribunal administratif de Nice est annulée.

Article 2 : La demande de M. A... B... est rejetée.

Article 3 : Les conclusions des parties présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à la commune de Contes et à M. C... A... B....

Délibéré à l'issue de la séance du 15 janvier 2025 où siégeaient : M. Pierre Collin, président adjoint de la section du contentieux, président ; Mme Maud Vialettes, Mme Gaëlle Dumortier, présidentes de chambre ; M. Jean-Luc Nevache, M. Edouard Geffray, Mme Marie-Astrid Nicolazo de Barmon, M. Vincent Mazauric, conseillers d'Etat ; M. Jean-Luc Matt, maître des requêtes et M. Cyril Noël, maître des requêtes-rapporteur.

Rendu le 4 février 2025.

Le président :

Signé : M. Pierre Collin

Le rapporteur :

Signé : M. Cyril Noël

Le secrétaire :

Signé : M. Hervé Herber

ECLI:FR:CECHR:2025:494180.20250204

Analyse

▼ **Abstrats**

▼ **Résumé**

▼ **Renvois jurisprudentiels**