[Jurisprudence] Régime des confirmations de demandes de permis de construire déposées après annulation d'un refus de délivrance : Quelles sont les modifications admises au sens de l'article L 600-2 du Code de l'urbanisme ?

Réf. : CE 5°-6° ch. réunies, 14 décembre 2022, n° 448013, publié au recueil Lebon N° Lexbase : A47758ZU

N3864BZ7



par Isabelle Arnold, directrice générale adjointe, Cheuvreux Nice

le 11 Janvier 2023

Mots clés : refus illégal de délivrance d'un permis • article L. 600-2 du Code de l'urbanisme • confirmation de la demande de permis annulée • conditions de la cristallisation des règles en vigueur • modifications du projet (NON) • ajustements ponctuels (OUI)

Dans un arrêt rendu le 14 décembre 2022, la Haute juridiction administrative juge qu'au sens de l'article L. 600-2 du Code de l'urbanisme, dès lors qu'une décision de refus de délivrance d'un permis a été définitivement annulée et qu'une confirmation de demande de permis est ensuite déposée, cette demande ne saurait comporter des modifications qui excéderaient de simples ajustement ponctuels. Dans le cas contraire, une nouvelle demande de permis doit être déposée et instruite au regard des règles d'urbanisme en vigueur à sa date de délivrance.

Les règles de procédures propres au contentieux de l'urbanisme imposent au juge administratif de mettre en œuvre les différents moyens d'actions législatifs dont il dispose pour éviter l'annulation « sèche » des permis de construire entachés de vices de légalité régularisables. C'est notamment le cas lorsque le juge impose au pétitionnaire de solliciter un permis de régularisation, soit dans le cadre d'un sursis à statuer, soit dans le cadre d'une annulation partielle [1]. Et le Conseil d'État a récemment considéré que la mesure de régularisation peut conduire à « revoir l'économie générale du projet en cause, dès lors que les règles d'urbanisme en vigueur à la date à laquelle le juge statue permettent une mesure de régularisation qui n'implique pas d'apporter au projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature » [2], consacrant par cette formulation une extension manifeste du champ d'application du permis modificatif et du permis de régularisation.

En matière d'annulation de refus de permis de construire, l'article L. 600-2 du Code de l'urbanisme N° Lexbase :

L7651ACD confère au pétitionnaire le bénéfice d'une « cristallisation du droit antérieur » lors du dépôt d'une nouvelle demande de permis, en énonçant qu'elle 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 ».

Dans l'affaire soumise à l'examen du Conseil d'État, la question soulevée, jusqu'alors inédite, comme le souligne le rapporteur public Nicolas Agnoux dans ses conclusions, portait sur le point de savoir si et dans quelle mesure il est possible d'apporter des modifications au projet initial en déposant une nouvelle demande de permis, à l'instar notamment de ce qui a été très récemment admis par le juge en matière de permis de régularisation et modificatifs, sans perdre le bénéfice de la « neutralisation » des règles d'urbanisme nouvelles prévue par l'article L. 600-2.

Les faits de l'espèce sont les suivants : la Société E sollicite en 2014 un permis de construire ayant pour objet la démolition partielle, la rénovation et l'extension d'un bâtiment existant en vue de la création de logements. La commune oppose un refus de délivrance que le tribunal administratif de Rennes annule par jugement du 17 mars 2017, enjoignant à la commune de prendre une nouvelle décision. Après un second refus et de nouveaux recours, les parties conviennent finalement d'un accord en décembre 2017 au terme duquel le pétitionnaire s'engage à modifier son projet : diminution de la surface de plancher de 40 m² sur les 880 initiaux, création d'un niveau sous-sol complémentaire, modification de la hauteur des étages et modifications des façades. La commune, de son côté, renonce à interjeter appel et s'engage à examiner la nouvelle demande de permis au vu des règles d'urbanisme contenues dans l'ancien POS, sans tenir compte de celle issues de l'entrée en vigueur en 2017 du nouveau PLU.

Un permis est délivré le 20 avril 2018. Une association conteste la légalité du permis et obtient ensuite gain de cause devant la cour administrative d'appel de Nantes. La Société E, bénéficiaire du permis, se pourvoit en cassation devant le Conseil d'État en vue d'obtenir l'annulation de cet arrêt en se fondant notamment sur l'article L. 600-2 du Code de l'urbanisme.

Revenons sur les apports de cette décision qui rappelle très clairement l'office du juge dans une matière très marquée par des évolutions prétoriennes récentes en matière de contentieux de l'urbanisme et de modifications et régularisations des autorisations.

I. Fondement et finalités du mécanisme de dépôt d'une nouvelle demande de permis dans le cadre des dispositions prévues par l'article L. 600-2 du Code de l'urbanisme

En principe, l'autorité compétente doit statuer sur une demande d'autorisation d'occuper ou d'utiliser les sols, au vu des règles d'urbanisme applicables au jour de la délivrance et non pas celles applicables au jour où la demande est déposée [3].

Toutefois, par exception et en application de l'article L. 600-2 du Code de l'urbanisme [4], lorsque **« la demande d'autorisation ou de déclaration confirmée** » fait suite à une annulation contentieuse définitive d'un refus de délivrance, l'autorisation ne peut être refusée au vu des dispositions d'urbanisme qui seraient intervenues postérieurement à la date du premier refus annulé par le juge administratif. Cette disposition a été introduite par la loi n° 94-112 du 9 février 1994, portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction **N° Lexbase : L8040HHA**, pour instituer en faveur du pétitionnaire qui a obtenu gain de cause devant le juge par l'annulation du refus de permis, un droit à « cristallisation du droit antérieur », quand l'annulation prononcée par le juge est devenue définitive. Cet article a pour effet de neutraliser les dispositions nouvellement entrées en vigueur, comme en matière de certificat d'urbanisme ou dans le périmètre d'un lotissement. Cette cristallisation n'est toutefois pas opposable si le bien est grevé de servitudes d'utilité publique (à condition que le plan de prévention des risques comporte bien des dispositions d'urbanisme) [5]. Par ailleurs, l'article L. 600-2 ne fige que les règles d'urbanisme à l'exclusion de celles issues d'une autre réglementation telle l'urbanisme commercial [6] ou celle du régime des installations classées pour la protection de l'environnement [7].

En outre, aux termes de l'article L. 600-2, la confirmation de la demande d'autorisation doit être déposée dans **un délai de six mois** qui suit la date à laquelle le pétitionnaire s'est vu notifier la décision juridictionnelle définitive. A défaut, il ne pourra plus se prévaloir du bénéfice de cette cristallisation « légale » des règles d'urbanisme. Dans ce cas (celui où l'intéressé n'a pas confirmé sa demande de permis), l'annulation contentieuse du premier refus devra conduire l'administration à instruire une nouvelle demande sur laquelle elle sera réputée ne s'être jamais prononcée. Les dispositions d'urbanisme applicables seront celles en vigueur au jour de la délivrance.

L'article L. 600-2 du Code de l'urbanisme a donc, comme nous venons de le rappeler, fait l'objet de plusieurs décisions jurisprudentielles sur ses conditions d'application depuis 1994.

La jurisprudence n'a, en revanche, jamais eu à se prononcer sur la question de savoir si la confirmation de la demande de permis de construire pouvait être assortie de certaines modifications par rapport au projet initial. Le Conseil d'État a ainsi pu apporter un nouvel éclairage sur cette question en s'employant à rappeler le texte … rien que le texte.

II. La confirmation de la demande de permis peut-elle comporter des évolutions par rapport au projet initial ?

Le rapporteur public qui a conclu sur cette affaire proposait de juger que « lorsqu'il confirme sa demande en vue de bénéficier des dispositions dérogatoires de article L. 600-2, il est loisible de modifier **son projet, dès lors que les modifications envisagées n'apportent pas à ce projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même mais dans la mesure où ces évolutions ne conduisent pas à porter aux nouvelles règles d'urbanisme une atteinte supplémentaire par rapport à celle résultant du projet initialement prévu**. » Il proposait en conséquence de s'inspirer des récentes jurisprudences rendues en matière de permis modificatifs [8] et de régularisation [9]», tout en « ménageant » l'esprit du texte de l'article L. 600-2.

Les propositions du rapporteur n'ont pas été suivies par le Conseil d'État qui a jugé, après avoir rappelé que « ces dispositions - celles de l'article L. 600-2 - ont un caractère dérogatoire et sont d'interprétation stricte », que « la demande présentée par la société ne pouvait être considérée comme une confirmation de sa demande d'autorisation initiale au sens et pour l'application de l'article L. 600-2 du Code de l'urbanisme dès lors qu'elle impliquait une modification du projet **dépassant de simples ajustements ponctuels**, qu'il s'agissait par suite d'une demande portant sur un nouveau projet et qu'elle devait, dans ces conditions, être appréciées non au regard des règles d'urbanisme en vigueur à la date de la décision illégale de refus de permis de construire mais au regard des règles du PLU adopté en 2017, applicable à la date de cette nouvelle demande ».

Le fondement de la décision est clair : la lettre et l'esprit du texte ne permettent pas d'adopter une lecture qui fasse écho à la récente évolution jurisprudentielle intervenue en matière de permis modificatifs et de régularisation qui ont étendu leur champ d'application, au point de sembler admettre que la limite soit celle de ne pas conduire « à rompre le lien avec le projet initial ». L'objectif étant de permettre de sécuriser les autorisations d'urbanisme dont les vices sont régularisables. Or, tel n'est pas l'objet de la « demande confirmée » au sens de l'article L. 600-2.

La confirmation de la demande de permis au sens de ce texte signifie donc que celle-ci ne doit pas recevoir d'évolution par rapport à la demande initiale, autres que de simples ajustements ponctuels. **Il doit bien y avoir en quelque sorte une presque « quasi-identité » de projet entre celui demandé à l'origine et celui objet de la demande confirmation, après que le refus de permis a été déclaré illégal.** Dans le cas contraire, il s'agit bien d'un nouveau projet qui doit être instruit et délivré, comme le prévoient les règles de principe, au vu des règles d'urbanisme applicables à la date de délivrance. Et en l'espèce, le juge a en conséquence considéré que la nouvelle demande de permis était entachée de vices de légalité au regard des nouvelles dispositions du PLU en vigueur qui ne pouvaient pas être régularisables et, partant, justifiait qu'il n'était pas tenu de prononcer un sursis à statuer comme le prévoit l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme **N° Lexbase : L0034LNL**.

[1] C. urb., art. L. 600-5 **N° Lexbase : L0035LNM** et L. 600-5-1.

[2] CE, avis, 2 octobre 2020, n° 438318 **N° Lexbase : A72343WT**.

[3] CE, 12 décembre 1994, n° 138249 **N° Lexbase : A4247AS4** ; CE, 14 février 2001, n° 226850 **N° Lexbase : A8915AQA**.

[4] L'article L. 600-2 du Code de l'urbanisme dispose : « 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 ».

[5] CE, avis, 12 juin 2002, n° 244634 **N° Lexbase : A9288AYN**, Rec., p. 213.

[6] CAA Marseille 21 mars 2012, n° 98MA01844 **N° Lexbase : A4677AZA**.

[7] CAA Lyon 30 juillet 2009, n° 08LY01598 **N° Lexbase : A0845ELU**.

[8] CE, Sect., 26 juillet 2022, n° 437765 **N° Lexbase : A10348DN**.

[9] CE, avis, Sect., 2 octobre 2020, n° 438318, préc. ; Lire I. Arnold, *L'extension du champ du permis de construire modificatif apporte une nouvelle pierre à l'édifice de la sécurisation des opérations de construction,* Lexbase Public n° 678, 2022 **N° Lexbase : N2619BZZ**.

© Reproduction interdite, sauf autorisation écrite préalable