

[Jurisprudence] L'effectivité de la cristallisation des règles par un certificat d'urbanisme antérieur dans le cadre du réexamen d'une demande de permis à la suite de l'annulation d'un refus illégal

Réf. : CE 5° et 6° ch.-r., 24 novembre 2021, n° 437375, mentionné dans les tables du recueil Lebon ([N° Lexbase : A52587D4](#))

N9949BY7



par **Laura Santangelo, Sensei Avocats**
le 04 Janvier 2022

Mots clés : permis de construire • cristallisation • certificat d'urbanisme

Par une décision du 24 novembre 2021, le Conseil d'État s'est prononcé sur l'articulation entre le régime d'annulation d'un refus de permis de construire et la cristallisation des règles en vigueur lors de la délivrance d'un certificat d'urbanisme dit « opérationnel ».

Dans cette affaire, une demande de permis de construire portant sur la réalisation d'une opération mixte a été refusée. Trois jugements du tribunal administratif se sont succédé, leur chronologie doit être retracée.

Tout d'abord, la société pétitionnaire a introduit un recours en annulation à l'encontre dudit refus auquel le tribunal administratif a fait droit en annulant la décision litigieuse et en enjoignant au maire de réexaminer la demande.

Néanmoins, le maire a une nouvelle fois refusé le permis sollicité. Ce nouveau refus a également été annulé et le juge administratif a estimé que la société était désormais bénéficiaire d'un permis de construire tacite résultant de l'expiration du délai d'instruction ayant couru à compter de l'injonction du premier jugement devenu définitif, avant l'intervention du second refus. En effet, le tribunal administratif a considéré que les conclusions à fins d'injonction de réexamen du pétitionnaire dans sa requête devaient être regardées comme confirmant la demande initiale du pétitionnaire.

Enfin, par un troisième et dernier jugement, ce permis tacite, ainsi que le refus du maire de le retirer, ont été annulés notamment aux motifs que les règles d'urbanisme cristallisées par un certificat d'urbanisme obtenu avant le dépôt de la demande initiale n'auraient plus été applicables au projet dès lors que les conclusions à fin d'injonction auraient été présentées postérieurement à l'expiration du délai de dix-huit mois prévu par l'article L. 410-1 du Code de l'urbanisme ([N° Lexbase : L9997LM9](#)).

Le Conseil d'État a été saisi d'un pourvoi en cassation dirigé à l'encontre de ce troisième jugement. Ce dernier a jugé que l'annulation d'un refus de permis de construire pour un projet bénéficiant d'un certificat d'urbanisme ne prive pas le demandeur du droit à voir sa demande examinée au regard des dispositions d'urbanisme en vigueur à la date de ce certificat par l'autorité compétente qui demeure saisie de la demande initiale de permis de construire, et ce quand bien même le demandeur n'est susceptible de bénéficier d'un permis tacite qu'à la condition d'avoir confirmé sa demande.

Cette décision s'inscrit dans la continuité de la jurisprudence du Conseil d'État qui distingue la circonstance selon laquelle la naissance d'un permis de construire tacite, à la suite de l'annulation d'un refus de permis, nécessite une confirmation de la demande de la part du pétitionnaire et celle selon laquelle l'administration demeure saisie de la demande initiale du seul fait de l'annulation du refus, et ce même en l'absence d'une telle confirmation (I.).

Eu égard à cette distinction, le Conseil d'État a donc jugé que la demande initiale de permis, dont est toujours saisie l'administration du fait de l'annulation d'un refus illégal, ayant été déposée dans le délai de dix-huit mois prévu à l'article L. 410-1 du Code de l'urbanisme, permet au pétitionnaire de se prévaloir de la cristallisation des règles d'urbanisme, alors même le nouvel examen de la demande sera mis en œuvre postérieurement à l'expiration du délai susmentionné, et ce même s'il n'a pas sollicité de prorogation du certificat d'urbanisme (II.).

I. Le maintien de la saisine de l'administration par la demande initiale de permis en cas d'annulation d'un refus

Le Conseil d'État opère une distinction entre la naissance d'une décision d'autorisation tacite qui nécessite une confirmation de la demande de la part du pétitionnaire et la circonstance selon laquelle l'administration demeure saisie de la demande initiale du seul fait de l'annulation du refus alors même qu'aucune confirmation de ladite demande n'est intervenue.

En effet, par une décision « Varja Triomphant » , le Conseil d'État a déjà précisé que l'annulation d'un refus de permis de construire impose à l'administration, qui demeure saisie de la demande, de procéder à une nouvelle instruction sans que le pétitionnaire ne soit tenu de confirmer sa demande [1].

Cette décision précise toutefois qu'une telle annulation d'un refus de permis ne peut faire naître un permis tacite et que le nouveau délai de nature à faire naître une telle autorisation tacite ne commence à courir qu'à compter du jour de la confirmation expresse de sa demande par l'intéressé.

Dans la décision commentée, le Conseil d'État confirme sa jurisprudence « Varja Triomphant » en rappelant que l'administration demeure saisie de la demande de permis initiale, qui fait seulement l'objet d'un nouvel examen en cas d'annulation d'un refus.

De surcroît, le Conseil d'État précise également qu'il en va ainsi alors même que le demandeur n'est susceptible de bénéficier d'une autorisation tacite qu'à la condition d'avoir confirmé sa demande.

Cette précision met en exergue la circonstance selon laquelle la question de la naissance tacite d'une autorisation, à la suite de l'annulation d'un refus de permis, qui nécessite une confirmation de la demande initiale, est sans lien avec celle selon laquelle l'administration demeure saisie de la demande initiale en cas d'annulation d'un refus de permis, même sans confirmation.

Autrement dit, pour déterminer si le pétitionnaire pouvait se prévaloir des règles d'urbanisme cristallisées par le certificat d'urbanisme, dans le cadre du nouvel examen de sa demande initiale, peu importait de déterminer la date à laquelle le pétitionnaire aurait confirmé sa demande dès lors que cette circonstance n'est pas une condition d'application de l'article L. 410-1 du Code de l'urbanisme tel que cela est précisé *infra*.

Il est intéressant de souligner qu'en raison de l'autorité de la chose jugée, le Conseil d'État ne s'est toutefois pas prononcé sur le fait que le tribunal administratif, dans son deuxième jugement, dont il n'a pas été saisi, a considéré que les conclusions du pétitionnaire à fins d'injonction de réexamen de sa demande de permis valaient confirmation de sa demande, ce qui avait eu pour conséquence de faire courir un nouveau délai à l'expiration duquel, et en raison du silence de l'administration, un permis tacite serait né.

Toutefois, le rapporteur public Stéphane Hoynck, souligne dans cette affaire que de telles conclusions du pétitionnaire, à fins d'injonction de réexamen de sa demande, ne sauraient valoir confirmation et faire naître un permis tacite, notamment au regard de la jurisprudence « Varja Triomphant » susmentionnée.

Dans ses conclusions, le rapporteur public Stéphane Hoynck émet d'ailleurs l'hypothèse selon laquelle la confusion du tribunal administratif serait éventuellement dû à une décision « ambiguë » du Conseil d'État du 23 février 2017 [2].

En effet, l'article L. 600-2 du Code de l'urbanisme ([N° Lexbase : L7651ACD](#)) prévoit que l'annulation d'une décision de refus d'une demande de permis, qui est ensuite confirmée par le pétitionnaire dans les six mois suivant la notification de l'annulation, ne peut faire l'objet d'un nouveau refus sur le fondement de dispositions d'urbanisme intervenues postérieurement.

Dans sa décision de 2017, le Conseil d'État a jugé que l'injonction faite à l'autorité compétente de réexaminer la demande de permis suffisait à considérer cette demande comme confirmée au sens de l'article L. 600-2 susmentionné.

Or, dans le cadre de la décision présentement commentée, le rapporteur public Stéphane Hoynck cite les conclusions du rapporteur public rendues dans l'affaire « Varja Triomphant » qui mentionne que :

« C'est une chose d'admettre que l'injonction de réexamen prononcée par le juge sur demande du pétitionnaire vaille confirmation de sa demande par l'intéressé pour l'application du mécanisme de cristallisation prévu à cet article (L. 600-2 du Code de l'urbanisme). C'en serait une autre d'admettre qu'elle vaudrait aussi confirmation pour la naissance d'une décision d'autorisation tacite d'occupation ou d'utilisation du sol. Eu égard aux conséquences qui s'attachent à la délivrance de telles autorisations, il nous semble que vous avez manifesté le souci de ne pas mettre l'autorité administrative devant le fait accompli, en déclenchant un nouveau délai d'acceptation tacite qui pourrait jouer à son insu, par voie de conséquence de l'annulation d'une autre décision ».

Ainsi, la naissance d'un permis tacite requière la confirmation expresse du pétitionnaire, quand bien même l'injonction de réexamen du juge administratif puisse valoir une confirmation pour l'application de l'article L. 600-2 du Code de l'urbanisme prévoyant un mécanisme de cristallisation des règles d'urbanisme en cas d'annulation d'un refus de permis.

En tout hypothèse, quand bien même le tribunal administratif a jugé à tort précédemment qu'un permis tacite était né alors même qu'aucune confirmation expresse du pétitionnaire n'avait été exprimée, il apparaît que c'est à tort que le tribunal administratif a considéré dans son troisième jugement que le pétitionnaire ne pouvait bénéficier du maintien des règles d'urbanisme ayant été cristallisées par le certificat d'urbanisme car l'administration demeure saisie de la demande initiale qui a bien été déposée dans le délai de dix-huit mois. Il ne doit donc pas être tenu compte de la date d'une quelconque confirmation de la demande par le pétitionnaire.

Par conséquent, dans cette hypothèse, le certificat d'urbanisme continue de produire ses effets après l'expiration du délai de dix-huit mois à compter de sa délivrance dans le cadre du nouvel examen.

II. La possible pérennité de l'effet de la cristallisation des règles d'un certificat d'urbanisme sans demande de prorogation en cas d'annulation d'un refus de permis

L'article L. 410-1 du Code de l'urbanisme prévoit que le certificat d'urbanisme cristallise les règles d'urbanisme opposables à son titulaire pendant une période de dix-huit mois, lui garantissant un droit à voir sa demande d'autorisation de construire déposée durant ce délai, examinée au regard des dispositions d'urbanisme applicables à la date de ce certificat à la seule exception de celles qui ont pour objet la préservation de la sécurité ou de la salubrité publique.

Toutefois, en pratique, lorsqu'un refus d'autorisation d'urbanisme, dont la demande a été déposée dans le délai de validité d'un certificat d'urbanisme, est annulé et que le juge administratif enjoint à l'autorité compétente de procéder à un nouvel examen de la demande, ce dernier intervient souvent après l'expiration du délai de dix-huit mois susmentionné.

Cette circonstance n'emporte aucune conséquence sur l'effectivité de la cristallisation des règles selon le Conseil d'État, dès lors qu'il considère que l'administration demeure saisie de la demande initiale.

En effet, la condition principale de l'article L. 410-1 du Code de l'urbanisme étant le dépôt de la demande de permis dans le délai de dix-huit mois, il semble logique qu'il convienne uniquement de vérifier la date du dépôt de ladite demande initiale.

C'est pour cette raison que dans la décision commentée, le Conseil d'État a jugé que lorsqu'une demande est déposée dans ledit délai de dix-huit mois à compter de la délivrance d'un certificat d'urbanisme, dans les conditions prévues à l'article L. 410-1 susmentionné du Code de l'urbanisme, la circonstance que le refus opposé à cette demande ait été annulé ne prive pas le demandeur du droit à voir sa demande examinée au regard des dispositions d'urbanisme en vigueur à la date de ce certificat.

Dès lors, dans un tel cas, il ne peut être exigé du pétitionnaire qu'il sollicite et obtienne la prorogation du certificat d'urbanisme pour bénéficier du maintien des règles d'urbanisme applicables à cette date.

Dans cette hypothèse, et dans les faits, les effets du certificat d'urbanisme se prolongent donc au-delà de son délai de validité.

Le raisonnement erroné du tribunal administratif, qui revient à ne plus considérer la date de dépôt de la demande initiale mais celle des conclusions à fins de réexamen du pétitionnaire, pour apprécier le respect du délai de dix-huit mois, aurait pour conséquence de permettre aisément à l'administration de faire échec aux certificats d'urbanisme, allant à l'encontre de la logique de l'article L. 410-1 du Code de l'urbanisme.

En effet, il suffirait que l'autorité compétente refuse le permis, et quand bien même ce dernier serait annulé ultérieurement en raison de son illégalité et que le pétitionnaire aurait sollicité que l'administration soit enjointe de

réexaminer sa demande, pour s'assurer que le délai de dix-huit mois susmentionné ait expiré lors du réexamen de la demande.

La décision commentée va dans le sens d'un renforcement du certificat d'urbanisme et ne fait que s'inscrire dans la continuité de la jurisprudence du Conseil d'État qui a déjà jugé en 2017 que la nouvelle rédaction de l'article L. 410-1 du Code de l'urbanisme issue de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, relative à solidarité et au renouvellement urbain ([N° Lexbase : L9087ARY](#)) (dite loi « SRU »), a pour effet de garantir à la personne titulaire d'un certificat d'urbanisme, quel que soit son contenu, autrement dit même s'il est négatif, un droit à voir sa demande examiner au regard des dispositions cristallisées [\[3\]](#).

A retenir :

A la suite de l'annulation d'un refus de permis de construire, le pétitionnaire peut se prévaloir des règles d'urbanisme ayant été cristallisées par un certificat d'urbanisme conformément à l'article L. 410-1 du Code de l'urbanisme dès lors que l'administration demeure saisie de la demande initiale, sans que soit prise en compte la date de l'éventuelle confirmation de la demande par le pétitionnaire.

[\[1\]](#) CE, 28 décembre 2018, n° 402321, mentionné aux tables du recueil Lebon ([N° Lexbase : A8462YRT](#)).

[\[2\]](#) CE, 23 février 2017, n° 395274, mentionné aux tables du recueil Lebon ([N° Lexbase : A2368TPE](#)).

[\[3\]](#) CE, 18 décembre 2017, n° 380438, mentionné aux tables du recueil Lebon ([N° Lexbase : A2179W89](#)).

© Reproduction interdite, sauf autorisation écrite préalable