

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL  
DE LYON**

**N° 22LY00152**

---

M. X.

---

Mme Claire Burnichon  
Rapporteure

---

Mme Emmanuelle Conesa-Terrade  
Rapporteure publique

---

Audience du 16 janvier 2024  
Décision du 6 février 2024

---

01-09-01  
01-09-02-02  
68-03  
C+

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

La Cour administrative d'appel de Lyon

1<sup>ère</sup> chambre

Vu la procédure suivante :

*Procédure contentieuse antérieure*

I. Par une demande enregistrée sous le n° 2003308, M. X. a demandé au tribunal administratif de Lyon d'annuler l'arrêté du maire de Marennnes en date du 29 novembre 2019 refusant de lui délivrer un permis de construire pour la réalisation d'une construction à usage d'habitation sur la parcelle cadastrée .... ensemble la décision implicite de rejet du recours gracieux exercé contre cette décision.

II. Par une demande enregistrée sous le n° 2007804, M. Aymeric X. a demandé au tribunal administratif de Lyon d'annuler l'arrêté du 21 août 2020 par lequel le maire de Marennnes a retiré l'arrêté du 29 novembre 2019 précédemment visé et décidé de surseoir à statuer sur la demande de permis de construire de M. X. pour la réalisation de son projet.

Par un jugement n°s 2003308 – 2007804 du 12 novembre 2021, le tribunal administratif de Lyon a prononcé un non-lieu à statuer sur les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté du 29 novembre 2019 et de la décision de rejet du recours gracieux confirmant cet arrêté et a rejeté le surplus des conclusions de M. X..

*Procédure devant la cour*

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 14 janvier 2022 et le 8 juillet 2022, M. X., représenté par Me Jourda, demande à la cour :

- 1°) d'annuler ce jugement du 12 novembre 2021 ;
- 2°) d'annuler les arrêtés du maire de Marennes des 29 novembre 2019 et 21 août 2020 ;
- 3°) d'enjoindre à la commune de Marennes de lui délivrer, dans un délai d'un mois, le permis de construire sollicité ;
- 4°) de mettre à la charge de la commune de Marennes une somme de 2 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

– l'arrêté du 21 août 2020 retirant l'arrêté du 29 novembre 2019 est intervenu en violation de l'article L. 243-3 du code des relations entre le public et l'administration et est donc tardif ; la décision de retrait du refus de permis de construire relève du champ d'application de l'article 7 du titre II de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 ;

– subsidiairement, le retrait du refus de permis de construire est entaché d'un détournement de pouvoir dès lors qu'il a été pris dans le seul but de priver le requérant du bénéfice des dispositions de l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme et de faire échec à la procédure juridictionnelle engagée contre l'arrêté du 29 novembre 2019 ; le tribunal administratif a insuffisamment motivé son jugement sur ce point ;

– la décision de sursis à statuer du 21 août 2020 méconnaît les dispositions des articles L. 424-1 et L. 153-11 du code de l'urbanisme eu égard à la modestie et aux caractéristiques du projet envisagé ; le projet envisagé n'est pas de nature à rendre plus coûteux ou à compromettre l'exécution du futur plan local d'urbanisme ; en particulier il ne compromet pas la mise en œuvre des objectifs fixés par le projet d'aménagement et de développement durables ;

– s'agissant de l'arrêté de refus de permis de construire du 29 novembre 2019, il est illégal pour les motifs de faits et de droit exposés en première instance et auxquels il entend expressément se rapporter.

Par un mémoire enregistré le 4 avril 2022, la commune de Marennes, représentée par Me Petit, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 2 000 euros soit mise à la charge de M. X. au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que les moyens soulevés par M. X. ne sont pas fondés.

Par un mémoire enregistré le 9 mai 2023, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens soulevés par M. X. ne sont pas fondés.

Par ordonnance du 9 mai 2023, la clôture d'instruction a été fixée au 23 mai 2023.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Burnichon, rapporteure,
- les conclusions de Mme Conesa-Terrade, rapporteure publique,
- et les observations de Me Jourda représentant M. X. et de Me Temps substituant Me Petit, pour la commune de Marennes.

Considérant ce qui suit :

1. M. X. a déposé le 8 novembre 2019 une demande de permis de construire pour la réalisation d'une construction à usage d'habitation sur la parcelle, sur le territoire de la commune de Marennes (Rhône). Le maire de Marennes a refusé de lui délivrer cette autorisation par un arrêté du 29 novembre 2019, pris sur avis conforme du préfet du Rhône recueilli en application de l'article L. 422-5 du code de l'urbanisme faute pour la commune d'être couverte par un document d'urbanisme, son plan d'occupation des sols étant devenu caduc. Il a ensuite implicitement rejeté le recours gracieux formé par le pétitionnaire contre ce refus. M. X. a saisi le tribunal administratif de Lyon d'une demande tendant à l'annulation de ces décisions. En cours d'instance, le maire de Marennes, par arrêté en date du 21 août 2020, notifié à M. X. le 24 août, a procédé au retrait de l'arrêté du 29 novembre 2019 et, sur nouvel avis conforme du préfet du Rhône, a opposé à la demande de permis de M. X. un sursis à statuer. M. X. a contesté cette décision devant le tribunal administratif par une seconde demande. Le tribunal administratif de Lyon a joint les deux demandes et, d'une part, a prononcé un non-lieu à statuer sur les conclusions de la première, et, d'autre part, a rejeté la seconde. M. X. relève appel de ce jugement.

Sur la régularité du jugement en tant qu'il prononce un non-lieu à statuer sur les conclusions dirigées contre l'arrêté du 29 novembre 2019 portant refus de permis de construire :

2. Un recours pour excès de pouvoir dirigé contre un acte administratif a pour objet d'en faire prononcer l'annulation avec effet rétroactif. Si, avant que le juge n'ait statué, l'acte attaqué est rapporté par l'autorité compétente et si le retrait ainsi opéré acquiert un caractère définitif, il emporte alors disparition rétroactive de l'ordonnancement juridique de l'acte contesté, ce qui conduit à ce qu'il n'y ait pas lieu pour le juge de la légalité de statuer sur le mérite du pourvoi dont il était saisi. Il en va ainsi, quand bien même l'acte rapporté aurait reçu exécution. En revanche, dans le cas où l'administration se borne à procéder à l'abrogation de l'acte attaqué ou dans le cas où ce dernier devient caduc, ces circonstances privent d'objet le recours formé à son encontre, à la double condition que cet acte n'ait reçu aucune exécution pendant la période où il était en vigueur et que la décision procédant à son abrogation ou sa caducité soit devenue définitive.

3. D'une part, aux termes de l'article L. 243-3 du code des relations entre le public et l'administration, applicable au retrait des refus d'autorisation d'urbanisme, ces derniers constituant des actes non réglementaires non créateurs de droit : « *L'administration ne peut retirer un acte réglementaire ou un acte non réglementaire non créateur de droits que s'il est illégal et si le retrait intervient dans le délai de quatre mois suivant son édicton.* ». En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 25 mars 2020 visée ci-dessus : « *I- Les dispositions du présent titre sont applicables aux délais et mesures qui ont expiré ou qui expirent entre le 12 mars 2020 et le 23 juin 2020 inclus. / (...)* ». L'article 2 de cette ordonnance prévoit que : « *Tout acte (...) prescrit par la loi ou le règlement à peine de nullité, (...) caducité, forclusion, prescription, inopposabilité, irrecevabilité, péremption, désistement d'office, application d'un régime particulier, non avenue ou*

*déchéance d'un droit quelconque et qui aurait dû être accompli pendant la période mentionnée à l'article 1er sera réputé avoir été fait à temps s'il a été effectué dans un délai qui ne peut excéder, à compter de la fin de cette période, le délai légalement imparti pour agir, dans la limite de deux mois.(...) ». Aux termes de l'article 7 de cette même ordonnance : « Sous réserve des obligations qui découlent d'un engagement international ou du droit de l'Union européenne, les délais à l'issue desquels une décision, un accord ou un avis de l'un des organismes ou personnes mentionnés à l'article 6 peut ou doit intervenir ou est acquis implicitement et qui n'ont pas expiré avant le 12 mars 2020 sont, à cette date, suspendus jusqu'à la fin de la période mentionnée au I de l'article 1er. / (...) ».*

4. Le retrait d'un refus de permis de construire ne constituant pas un acte prescrit par la loi ou le règlement au sens de l'article 2 de l'ordonnance précitée, l'arrêté du 21 août 2020, en ce qu'il prononce le retrait du refus de permis de construire opposé à M. X. le 29 novembre 2019 ne relève pas des dispositions de cet article. En revanche, et en l'absence de dispositions particulières prévues par cette ordonnance, ce retrait du refus relève des dispositions de l'article 7 de la même ordonnance, qui prévoit une suspension des délais à l'issue desquels une décision peut intervenir. En l'espèce, compte tenu de la date d'édition du refus de permis de construire en litige, le maire de Marennes avait, en principe, jusqu'au 29 mars 2020 pour le retirer. Compte tenu de la suspension de ce délai entre le 12 mars 2020 et le 23 juin 2020 inclus, en application des dispositions précitées, ce délai expirait le 10 juillet 2020 à minuit. Par suite, M. X. est fondé à soutenir que l'arrêté intervenu le 21 août 2020 et notifié le 24 août suivant, en ce qu'il a prononcé le retrait de l'arrêté du 29 novembre 2019, a été pris postérieurement au délai de quatre mois imparti par les dispositions précitées de l'article L. 243-3 du code des relations entre le public et l'administration et était donc illégal.

5. D'autre part, aux termes de l'article L. 243-1 du code des relations entre le public et l'administration : « (...) un acte non réglementaire non créateur de droits peut, pour tout motif et sans condition de délai, être modifié ou abrogé (...) ». Selon l'article L. 243-2 du même code : (...) « L'administration est tenue d'abroger expressément un acte non réglementaire non créateur de droits devenu illégal ou sans objet en raison de circonstances de droit ou de fait postérieures à son édition, sauf à ce que l'illégalité ait cessé ».

6. L'arrêté du 21 août 2020 prononce par ailleurs un sursis à statuer sur la demande de permis de construire de M. X.. Il doit, dans cette mesure, être regardé comme abrogeant, implicitement mais nécessairement, le refus de permis de construire du 29 novembre 2019, ce que l'autorité administrative peut faire pour tout motif et sans condition de délai, s'agissant d'un acte non créateur de droit, en application des dispositions précitées de l'article L. 243-1 du code des relations entre le public et l'administration.

7. Il suit de là que l'intervention postérieure d'un sursis à statuer opposé à la même demande ne rend pas sans objet le recours dirigé contre un arrêté de refus de permis de construire, qu'il a seulement pour effet d'abroger, alors que le refus a reçu une entière exécution pendant la durée de sa validité.

8. Par suite, l'exception de non-lieu à statuer soulevée par la commune de Marennes doit être écartée et M. X. est fondé à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif y a fait droit en prononçant un non-lieu à statuer sur ses conclusions dirigées contre le refus de permis de construire qui lui a été opposé par un arrêté du 29 novembre 2019.

9. Le jugement du tribunal administratif doit, dès lors, être annulé, dans cette mesure. Il y a lieu d'évoquer et de statuer immédiatement sur les conclusions de M. X. dirigé contre l'arrêté du

29 novembre 2019, et de statuer sur les conclusions de M. X. dirigées contre le retrait du refus de permis de construire précité et l'arrêté du 21 août 2020 lui opposant un sursis à statuer dans le cadre de l'effet dévolutif de l'appel.

Sur la légalité de l'arrêté du 21 août 2020 en tant qu'il prononce le retrait de refus de permis de construire opposé le 29 novembre 2019 :

10. Pour les motifs énoncés au point 7, il y a lieu d'annuler ce retrait du refus de permis de construire opposé à M. X..

Sur la légalité du refus de permis de construire du 29 novembre 2019 :

11. Pour rejeter la demande de permis de construire de M. X., le maire de Marennnes lui a opposé la méconnaissance, par le projet, des dispositions de l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme, aux termes desquelles : « *En l'absence de plan local d'urbanisme, de tout document d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale, les constructions ne peuvent être autorisées que dans les parties urbanisées de la commune.* ».

12. Il ressort des pièces du dossier que le terrain d'assiette du projet est bordé, sur trois de ses côtés, par des habitations et se trouve dans une zone résidentielle, qui doit être regardée comme étant une partie urbanisée de la commune. Il suit de là que M. X. est fondé à soutenir que le maire de Marennnes ne pouvait lui opposer une décision de refus de permis de construire au motif de la méconnaissance des dispositions précitées.

13. L'arrêté du 29 novembre 2019 n'étant fondé que sur ce seul motif, il est illégal et doit être annulé.

Sur la légalité de la décision de sursis à statuer opposée le 21 août 2020 :

14. En premier lieu, aux termes de l'article L. 424-1 du code de l'urbanisme : « *L'autorité compétente se prononce par arrêté sur la demande de permis ou, en cas d'opposition ou de prescriptions, sur la déclaration préalable. / Il peut être sursis à statuer sur toute demande d'autorisation concernant des travaux, constructions ou installations dans les cas prévus (...) aux articles L. 153-11 (...) du présent code (...) / (...)* ». En vertu de l'article L. 153-11 du même code : « *L'autorité compétente mentionnée à l'article L. 153-8 prescrit l'élaboration du plan local d'urbanisme et précise les objectifs poursuivis et les modalités de concertation, conformément à l'article L. 103-3./ (...) / L'autorité compétente peut décider de surseoir à statuer, dans les conditions et délai prévus à l'article L. 424-1, sur les demandes d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan dès lors qu'a eu lieu le débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable.* ».

15. M. X. soutient que la décision de sursis à statuer du 21 août 2020 méconnaît les dispositions des articles L. 424-1 et L. 153-11 du code de l'urbanisme, le projet envisagé, eu égard à sa modestie et ses caractéristiques, n'étant pas de nature à rendre plus coûteux ou à compromettre l'exécution du futur plan local d'urbanisme et la mise en œuvre des objectifs fixés par le projet d'aménagement et de développement durables. Ce moyen doit être écarté pour les motifs précisément exposés au point 8 du jugement contesté, qu'il y a lieu d'adopter.

16. En second lieu, aux termes de l'article L. 600-2 du même code : « *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.* ».

17. Le requérant soutient que, lorsqu'un refus de permis de construire est contesté devant le tribunal administratif, l'autorité compétente ne peut, en cours d'instance, le retirer pour y substituer un sursis à statuer sans méconnaître l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme et le mécanisme de cristallisation du droit applicable à la date de la demande de permis de construire et sans entacher ainsi sa décision d'un détournement de pouvoir, l'annulation contentieuse de ce refus d'autorisation par le tribunal, et alors que l'autorité compétente n'a invoqué aucun motif faisant obstacle à la délivrance de l'autorisation sollicitée, ayant en effet vocation à lui ouvrir droit à une injonction de délivrance du permis de construire sollicité.

18. Toutefois, les dispositions de l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme ne font pas obstacle à ce, comme en l'espèce, l'autorité compétente qui a pris une décision de refus de permis de construire qui est contestée devant le tribunal administratif, en cours d'instance contentieuse et antérieurement à l'annulation contentieuse de ce refus de permis de construire, une décision de sursis à statuer, qui abroge alors implicitement mais nécessairement ce refus de permis de construire. Par ailleurs, et en tout état de cause, le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables (PADD), visé par le sursis à statuer, a eu lieu le 11 avril 2017, et il ne ressort pas des pièces du dossier que le sursis à statuer du 21 août 2020 serait fondé sur des dispositions d'urbanisme intervenues postérieurement à la date du refus de permis de construire précédemment opposé, étant relevé que le certificat d'urbanisme opérationnel délivré le 18 janvier 2018 avait déjà indiqué la possibilité d'opposer un sursis à statuer en application de l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme suite à la mise en révision du PLU par délibérations en date du 29 juin 2010 et 3 novembre 2015 en relevant que le PADD a fixé une orientation de maîtrise de l'urbanisation se déclinant en plusieurs objectifs dont la limitation de l'étalement urbain et du mitage, et que le projet de zonage du PLU, en date du 19 décembre 2017, classe le terrain considéré en zone Ap (secteur protégé, inconstructible). Il suit de là que l'autorité compétente pouvait, en cours d'instance et sans méconnaître les dispositions de l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme ni entacher sa décision de détournement de pouvoir, retirer la décision de refus de permis de construire pour prendre une décision de sursis à statuer. M. X. n'est dès lors pas fondé à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif, par le jugement attaqué, qui est suffisamment motivé, a écarté le moyen tiré du détournement de pouvoir allégué.

19. Il résulte de ce qui précède que M. X. n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Lyon a rejeté sa demande tendant à l'annulation de l'arrêté du 21 août 2020 lui opposant une décision de sursis à statuer sur sa demande de permis de construire.

Sur les conclusions aux fins d'injonction :

20. Il résulte de ce qui précède que, si le refus de permis de construire, qui revêt du fait de l'annulation contentieuse de son retrait, est entaché d'illégalité, l'autorité compétente a légalement opposé, en cours d'instance contentieuse, une décision de sursis à statuer, qui abroge pour l'avenir

ce refus. Dans ces conditions, l'annulation du refus de permis de construire par le présent arrêt n'implique aucune mesure d'exécution. Les conclusions présentées par M. X. et tendant à enjoindre la délivrance d'une autorisation d'urbanisme ne peuvent dès lors qu'être rejetées.

Sur les frais liés à l'instance :

21. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Marennes et de M. X. les sommes qu'ils demandent au titre des frais exposés dans l'instance et non compris dans les dépens en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : Le jugement du tribunal administratif de Lyon du 12 novembre 2021 est annulé en tant qu'il prononce un non-lieu à statuer sur les conclusions tendant à l'annulation de l'arrêté du 29 novembre 2019 portant refus de permis de construire.

Article 2 : L'arrêté du 29 novembre 2019 opposant un refus de permis de construire et l'arrêté du 21 août 2020 en tant qu'il retire ce refus de permis de construire sont annulés.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête de M. X. est rejeté.

Article 4 : Les conclusions présentées par la commune de Marennes et tendant à l'application des dispositions de de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à M. X., à la commune de Marennes et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.  
Copie sera adressée au préfet du Rhône.