

Commentaire sous l'arrêt du Conseil d'État du
10 mai 2017, 1^{re} et 6^e chambres réunies, n° 399405

Virginie Lachaut-Dana
Avocat à la Cour
Cabinet VLD Avocats

CUA 2017-31-1

Sur les modalités de computation du délai de péremption du permis de construire

Les règles péremption des autorisations d'urbanisme (permis de construire, permis de démolir, permis d'aménager et décision de non opposition à déclaration préalable) sont fixées à l'article R. 424-17 du code de l'urbanisme, dernièrement modifié par l'article 3 du décret n° 2016-6 du 5 janvier 2016.

Il résulte de cette disposition qu'une autorisation d'urbanisme est atteinte de péremption si son bénéficiaire n'a pas engagé les travaux dans le délai de validité de l'autorisation et si, passé ce délai, les travaux sont interrompus pendant plus d'un an.

D'apparence claire, cette disposition suscite néanmoins des interrogations quant au point de départ du délai d'interruption d'une année des travaux pouvant entraîner la péremption de l'autorisation. En effet, le délai de mise en œuvre de l'autorisation est-il un délai minimum de validité reportant la prise en compte du délai d'interruption d'une année à son expiration ou le point de départ du délai d'interruption peut-il commencer à courir avant même l'expiration du délai de mise en œuvre ? Autrement posé, quel est le point de départ du délai d'interruption d'une année visé à l'article R.424-17 du code de l'urbanisme ?

Si le juge administratif est régulièrement saisi de questions relatives au commencement de travaux de nature à faire échec au calcul de la péremption de l'autorisation, tel n'est pas le cas de la question de savoir comment s'articule le délai de validité et le délai d'interruption visés à l'article R. 424-17⁽¹⁾. C'est à cette question que répond le Conseil d'État dans sa

décision du 10 mai 2017, plus de dix années après la délivrance de la première autorisation d'urbanisme à l'origine des faits de l'espèce.

En effet, dans cette affaire, le maire de Saint-Georges-du-Bois a délivré le 1^{er} août 2006 aux époux D. un permis de construire pour la restauration d'une habitation. Malgré un démarrage rapide des travaux dès le mois de septembre 2006, les bénéficiaires informent la mairie, moins de deux ans après le commencement des travaux, de leur incapacité à poursuivre le chantier. Moins d'une année après, le permis est transféré, le 26 mai 2009, à la SCI Bruyère, laquelle obtient un permis de construire modificatif le 24 septembre 2011 avant de le transférer à M. N le 29 décembre 2011.

M. C, propriétaire d'une parcelle voisine, conteste devant le tribunal administratif de Nantes en 2012, les quatre actes administratifs (permis initial, permis modificatif et les deux arrêtés de transfert). Par un jugement du 8 août 2014, le tribunal administratif de Nantes annule l'arrêté de transfert du 29 décembre 2011 mais rejette les conclusions dirigées contre les arrêtés du 1^{er} août 2006, du 26 mai 2009 et du 24 septembre 2011. La cour administrative d'appel de Nantes confirme, dans son arrêt du 1^{er} mars 2016, le jugement de première instance.

Saisi d'un pourvoi, le Conseil d'État casse, le 10 mai 2017, l'arrêt de la cour administrative d'appel. Suivant les conclusions de son rapporteur public Rémi Decout-Paolini, la haute juridiction considère que la cour d'appel a commis une erreur de droit dans la computation du délai de péremption et juge que l'interruption des travaux ne rend caduc un permis de construire

MOTS CLÉS

Permis de construire
Délai de péremption
Computation

1 Depuis l'entrée en vigueur de la réforme des autorisations d'urbanisme d'octobre 2007, le Conseil d'État n'a jamais été saisi de cette question, tout au plus peut-on mentionner la décision du 8 novembre 2000 (EURL Les Maisons

Traditionnelles, n° 197505), rendue sous l'empire de l'ancienne réglementation (cf *infra* 1.1).

que si sa durée excède un délai d'un an, lequel délai ne pouvant commencer à courir qu'après l'expiration du délai de validité de l'autorisation.

Par cet arrêt, le Conseil d'État clarifie les modalités de calcul des règles de péremption des autorisations, en précisant les règles de computation du délai d'interruption d'une année visée à l'article R. 424-17 du code de l'urbanisme (1.). Cette décision, mise en perspective avec la réforme du délai de validité des autorisations d'urbanisme, apporte assurément une plus grande flexibilité aux bénéficiaires d'autorisations d'urbanisme devant parfois faire face à de nombreux aléas au moment de la mise en œuvre de leur autorisation (2.).

1 Les modalités de calcul des règles de péremption des autorisations d'urbanisme

1.1 L'ambiguïté de l'article R. 424-17 du code de l'urbanisme

L'article R. 424-17 du code de l'urbanisme dispose que : « le permis de construire, d'aménager ou de démolir est périmé si les travaux ne sont pas entrepris dans le délai de trois ans à compter de la notification mentionnée à l'article R. 424-10 ou de la date à laquelle la décision tacite est intervenue.

Il en est de même si, passé ce délai, les travaux sont interrompus pendant un délai supérieur à une année. »

Il convient donc, pour calculer le délai de péremption des autorisations, d'identifier avant tout le point de départ du délai de validité et celui du délai d'interruption.

S'agissant du départ du délai de validité des autorisations d'urbanisme, l'article ne pose guère de difficulté : il court à compter de la notification de l'autorisation ou à compter de la date à laquelle la décision tacite est intervenue⁽²⁾, sauf déclenchement différé du délai de validité⁽³⁾.

2 Article R. 424-17 et R. 424-18 du code de l'urbanisme.

3 Cf article R.424-20 du code de l'urbanisme : « lorsque le commencement des travaux est subordonné à une autorisation ou à une procédure prévue par une autre législation, le délai de trois ans mentionné à l'article R. 424-17 court à compter de la date à laquelle les travaux peuvent commencer en application de cette législation si cette date est postérieure à la notification visée à

S'agissant en revanche du point de départ du délai d'interruption des travaux, le texte d'apparence claire, permet deux interprétations, comme l'a d'ailleurs rappelé le rapporteur public dans ses conclusions sous l'arrêt du 10 mai 2017 :

– soit on considère que les délais de validité et d'interruption peuvent se chevaucher, ce qui implique que le délai d'interruption d'une année puisse commencer à courir pendant la durée de validité de l'autorisation, à condition toutefois qu'il expire postérieurement à ce délai de validité puisque le texte indique « passé ce délai » ;

– soit il faut considérer qu'il est impératif d'attendre l'expiration du délai de validité de l'autorisation pour calculer le délai d'interruption d'une année, peu importe que les travaux aient en réalité été interrompus antérieurement à l'expiration du délai de validité. Cette seconde interprétation impose une application successive des deux délais en sachant que le second délai relatif à l'interruption des travaux ne peut être déclenché qu'après l'expiration du premier délai.

Tout dépend de ce qu'il faut entendre par l'expression « passé ce délai ». Et le conseil d'État, jusqu'à la décision du 10 mai 2017, n'avait jamais été saisi de cette question.

Il est important de rappeler qu'en matière de péremption des autorisations, l'article R. 424-17, introduit par le décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007, marque une rupture avec l'ancien régime résultant de l'article R. 421-32 du code de l'urbanisme, lequel disposait que « le permis de construire est périmé si les constructions ne sont *pas entreprises dans le* délai de deux ans (...) Il en est de même si les travaux sont interrompus pendant un délai supérieur à une année ». Aucune mention dans le texte originel quant à une succession éventuelle de délai, et les termes « passé ce délai » sont absents de la réglementation.

Et le Conseil d'État, saisi de la même question posée dans la présente affaire, avait pu juger,

l'article R. 424-10 ou à la date à laquelle la décision tacite est intervenue » On peut citer, à titre d'illustration, le récent arrêt du Conseil d'État rendu le 17 février 2017, n° 383329 : s'agissant de travaux soumis à une autorisation au titre de la loi sur l'eau, le délai de péremption du permis de construire court à compter de la date à laquelle les travaux peuvent commencer en application de cette autorisation.

dans le respect de la terminologie de l'article R. 421-32, que « l'interruption des travaux pendant une durée de plus d'un an rend caduc le permis de construire, alors même que le délai de deux ans précisé n'est pas expiré »^[4].

Ainsi, jusqu'à l'entrée en vigueur de l'article R. 424-17, la péremption s'appliquait lorsque les travaux étaient interrompus pendant un délai supérieur à une année, peu importe que le délai de validité de l'autorisation n'ait pas encore expiré.

Cette position, très sévère pour les opérateurs, mais fidèle à la rédaction de l'article R. 421-32, était vivement critiquée à l'époque puisque les opérateurs pouvaient perdre le bénéfice de leur autorisation alors même que le délai de validité n'était pas expiré. La doctrine souhaitait voir consacrer un délai de validité incompressible, quand bien même les travaux seraient interrompus pendant une année dans ce même délai^[5]. Et le rapport Pelletier, avait même proposé de supprimer la règle « selon laquelle une interruption de chantier de plus d'un an, pendant la durée de validité du permis de construire, entraîne sa péremption »^[6].

L'article R. 424-17 a donc intégré ces critiques et assoupli le régime en modifiant la rédaction de l'article R. 421-32 et en intégrant la précision « passé ce délai ». Pour autant, si jusqu'à l'entrée en vigueur de l'article R. 424-17 il était clair que le délai d'interruption d'une année se calculait dès le constat de l'interruption des travaux, peu importe que le délai de validité de l'autorisation n'ait pas expiré, rien ne permettait de savoir précisément, jusqu'à la décision du 10 mai 2017, comment s'articulait précisément le délai de validité et le délai d'interruption : pouvaient-ils se chevaucher ou devaient-ils nécessairement se succéder ?

1.2 La règle de computation du délai d'interruption d'une année de l'article R. 424-17

La cour administrative d'appel, suivant le jugement du tribunal administratif de Nantes, a retenu la péremption de l'autorisation initiale du fait de l'interruption des travaux pendant

plus d'une année après le démarrage du chantier. Dans cette affaire, sur la base des éléments de preuve apportés par les deux parties, elle relève que les travaux initiés le 15 septembre 2006 ont été interrompus au plus tard le 17 juin 2008, date à laquelle les bénéficiaires originels du permis informent par courrier la mairie de l'impossibilité pour eux de terminer le chantier. Elle en déduit que l'autorisation est devenue périmée le 17 juin 2009 et qu'en conséquence, le permis initial n'a pu être régulièrement transféré à la SCI la Bruyère, laquelle n'a dès lors pu obtenir en 2011 de permis modificatif puis procéder, quelques mois plus tard, à un nouveau transfert d'autorisation. Au-delà des conséquences dramatiques d'une telle décision pour les protagonistes de cette affaire, cette position de la cour administrative, non seulement n'est pas conforme à l'esprit de l'article R. 424-17 venu réitérer le principe posé sous l'empire de l'article R. 421-32^[7], mais surtout, est entaché d'une erreur de droit puisque, contrairement à ce que la cour a jugé, le délai de validité de l'autorisation n'était pas expiré du fait de la prorogation de l'autorisation par l'effet du décret du 19 décembre 2008^[8].

La haute juridiction pose le principe que « l'interruption des travaux ne rend caduc un permis de construire que si sa durée excède un délai d'un an, commençant à courir après l'expiration du délai de deux ans, porté à trois ans par le décret du 19 décembre 2008, imparti par le premier alinéa de l'article R. 424-17 du code

7 La question peut se poser de savoir si le tribunal administratif et la cour administrative n'ont pas appliqué les dispositions en vigueur à la date de la délivrance du permis litigieux du 1^{er} août 2006. Il conviendrait d'examiner précisément les termes des deux décisions et les textes cités non repris dans la décision commentée.

8 « Pour annuler l'arrêté du 29 décembre 2011 transférant le permis de construire litigieux à M. D., la cour administrative d'appel de Nantes a jugé, en se fondant sur un courrier du 17 juin 2008 dans lequel les titulaires de ce permis affirmaient être dans l'incapacité de poursuivre des travaux, que cette interruption avait, en application des dispositions de l'article R. 424-17 du code de l'urbanisme, conduit à la caducité du permis au plus tard le 17 juin 2009. Toutefois, à cette date, le délai de trois ans résultant de la combinaison du premier alinéa de l'article R. 424-17 du code de l'urbanisme et de l'article 1^{er} du décret du 19 décembre 2008 n'était pas arrivé à son terme ».

4 Conseil d'État 8 novembre 2000, A, n° 197505, EURL Les Maisons Traditionnelles.

5 QE n° 14009 de M. Luc Dejoie, JO Sénat du 22 février 1996, p. 377.

6 Rapport Pelletier, p. 49.

de l'urbanisme ». En conséquence, elle déduit que « le motif de l'arrêt attaqué tiré de ce que le permis litigieux s'est trouvé périmé « au plus tard à compter du 17 juin 2009 » ne saurait être regardé comme surabondant dans le raisonnement de la cour, dès lors que celle-ci n'a pas recherché si une interruption de plus d'un an des travaux pouvait être décomptée après l'expiration du délai de trois ans prévu par les dispositions combinées du premier alinéa de l'article R. 424-17 du code de l'urbanisme et de l'article 1^{er} du décret du 19 décembre 2008 ».

Suivant les conclusions de son rapporteur, le Conseil d'État donne ainsi son plein effet à la modification apportée par le décret de 2007 ajoutant l'expression « passé ce délai » et pose le principe d'une succession – plutôt qu'un chevauchement dans le temps – des délais de validité et d'interruption. Le Conseil d'État a déjà suivi un raisonnement analogue en censurant, dans une décision inédite, un constat de caducité alors que « moins d'un an s'était écoulé après l'expiration du délai de trois ans résultant de la combinaison des articles R. 424-17 du code de l'urbanisme et 1^{er} du décret du 19 décembre 2008 »⁹.

2 Vers une plus grande flexibilité dans la mise en œuvre des autorisations d'urbanisme

Cet arrêt s'inscrit dans la tendance actuelle d'accorder aux pétitionnaires une plus grande flexibilité dans la mise en œuvre des autorisations d'urbanisme, afin de s'adapter aux contraintes et aléas qu'ils peuvent rencontrer. La réforme du délai de validité et de prorogation des autorisations s'inscrit dans cette tendance.

2.1 La réforme du délai de validité et de prorogation des autorisations

Le décret du 5 janvier 2016 est venu entériner définitivement dans le code de l'urbanisme l'allongement de la durée de validité des autorisations d'urbanisme, qui jusqu'à présent résultait de dispositifs d'exception.

En effet, antérieurement au décret du 5 janvier 2016, le délai de validité des autorisations d'urbanisme était, sauf prorogation, de deux années. Afin d'accompagner les promoteurs qui rencontraient des difficultés pour mettre

en œuvre leurs autorisations dans les délais, plusieurs décrets sont venus prolonger exceptionnellement la durée de validité des autorisations :

– le décret n° 2008-1353 du 19 décembre 2008 (JO du 20 décembre 2008)

– le décret n° 2014-1661 29 décembre 2014 (JO du 30 décembre 2014).

En application de ces décrets, le délai de validité des autorisations d'urbanisme était majoré d'une année, soit portée à trois années, pour les autorisations délivrées entre le 19 décembre 2008 et 1^{er} janvier 2011 et pour celle délivrées entre le 29 décembre 2014 et 1^{er} janvier 2016. Pour les autorisations délivrées avant l'entrée en vigueur de ces décrets, le texte prévoyait qu'ils étaient automatiquement prorogés à condition qu'ils soient encore en cours de validité à la date d'entrée en vigueur des décrets.

Du fait de l'entrée en vigueur du décret du 5 janvier 2016 le délai d'exception est devenu le délai de droit commun, les opérateurs disposant dorénavant de trois ans – et non plus deux – pour mettre en œuvre leur autorisation d'urbanisme.

À cette modification du délai de validité s'ajoute la non négligeable réforme du régime de prorogation, issue de ce même décret. Dorénavant, en application de l'article R. 424-21 du code de l'urbanisme, les bénéficiaires d'autorisations peuvent proroger deux fois leur autorisation d'une année, alors qu'antérieurement une seule prorogation était autorisée (article R. 424-21 al. 1^{er} du code de l'urbanisme)¹⁰.

Comme par le passé, la prorogation est conditionnée par le fait qu'elle soit obtenue avant la caducité de l'autorisation et que les prescriptions d'urbanisme et les servitudes administratives auxquelles est soumis le projet n'aient pas évoluées de façon défavorable à son égard, ce qui implique qu'elles aient été modifiées postérieurement à la délivrance de l'autorisation.

10 On relèvera que l'article 424-21 permet une prorogation annuelle, dans la limite de dix ans à compter de la délivrance de l'autorisation, pour l'ensemble des ouvrages de production d'énergie utilisant une des sources d'énergies renouvelables définies à l'article L. 211-2 du code de l'énergie, à savoir, outre les énergies éoliennes, les énergies solaires, géothermiques, aérothermiques.

9 CE 30 juillet 2014, M. B., n° 373426.

2.2 Une plus grande flexibilité pour les promoteurs dans la mise en œuvre de leur projet

Du fait de la réforme du délai de validité et du régime de prorogation, les opérateurs disposent aujourd'hui d'un délai incompressible de trois années avant de voir poindre le risque d'une péremption de leur autorisation, délai qui peut être majoré d'une, voire deux années.

Dans ce contexte, les promoteurs peuvent retarder le démarrage des travaux sans crainte d'une péremption afin de faire face à d'éventuelles contraintes techniques ou financières retardant le démarrage ou la reprise des travaux.

En consacrant le non chevauchement des délais de validité et d'interruption, un opérateur pourra désormais sereinement reprendre ses travaux plus d'un an après leur interruption s'il est dans le délai de validité de son autorisation d'urbanisme, ou même reprendre les travaux après l'expiration du délai de validité de son autorisation, sous réserve de ne pas dépasser le délai d'un an à compter de cette date et de les avoir démarrés dans le délai de validité de l'autorisation.

En définitive, la clarification apportée par la récente décision du Conseil d'État permet de donner à la réforme de la durée de validité toute son amplitude puisque le délai d'interruption ne peut commencer à courir qu'à l'expiration du délai de validité.