Conseil d'État, 11 juin 2026, n° 502265

Conseil d'État | 5ème et 6ème chambres réunies | 11 juin 2026

Sujets abordés dans les motifs

#1 permis de construire modificatif

#2 plan local d urbanisme

#3 plan local d urbanisme

#4 permis de construire modificatif

Chronologie de l'affaire

Tribunal administratif - Grenoble
14/06/2022
N° 2000999

Cour administrative d'appel - Lyon
1ère chambre - formation à 3
09/01/2025
N° 22LY02587

Cour administrative d'appel - Lyon
29/08/2022
N° 22LY02441

Conseil d'État
5ème et 6ème chambres réunies
11/06/2026
N° 502265

Exposé des faits

Vu la procédure suivante :

M. A... D... a demandé au tribunal administratif de Grenoble d'annuler pour excès de pouvoir les arrêtés du 11 décembre 2019 et du 27 octobre 2020 par lesquels le maire de Saint-Restitut (Drôme) a accordé deux permis de construire à M. B... C... modifiant le permis de construire qui lui avait précédemment délivré le 2 décembre 2015. Par un jugement nos 2000999-2104766 du 14 juin 2022, le tribunal administratif a rejeté ses demandes.

Par un arrêt n° 22LY02587 du 9 janvier 2025, la cour administrative d'appel de Lyon a rejeté l'appel formé par M. D... contre ce jugement.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 10 mars et 11 juin 2025 et le 13 mars 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. D... demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Saint-Restitut et de M. C... la somme de 2 000 euros chacun au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que l'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon qu'il attaque est entaché :

- d'erreur de droit et de dénaturation des pièces du dossier, en ce qu'il qualifie l'arrêté du 27 octobre 2020 de permis de construire modificatif ;

- d'erreur de droit et de dénaturation des pièces du dossier en ce qu'il dénie tout intérêt particulier au site naturel dans lequel est situé le terrain d'assiette du projet, en application de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme et de l'article N 11 du règlement du plan local d'urbanisme ;

- d'inexacte qualification juridique des faits, d'erreur de droit et d'insuffisance de motivation en ce qu'il écarte le moyen tiré de la méconnaissance du point 11.3 de l'article N 11 du règlement du plan local d'urbanisme qui interdit purement et simplement des toitures-terrasses ;

- d'erreur de droit et de dénaturation des pièces du dossier en ce qu'il écarte le moyen tiré de la méconnaissance du point 11.3 de l'article N 11 du règlement du plan local d'urbanisme et du cahier des prescriptions et recommandations de la zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) de Saint-Restitut, interdisant la suppression totale ou partielle des murs de pierre ;

- d'erreur de droit en ce qu'il écarte le moyen tiré de la méconnaissance de l'article N 2 du règlement du plan local d'urbanisme, alors que les permis modificatifs en litige auraient dû régulariser la surface de plancher de la construction existante et la cour ne pouvait écarter les constatations du procès-verbal du 29 juin 2022 au motif qu'il était postérieur à la date des permis litigieux.

Par un mémoire en défense, enregistré le 19 novembre 2025, la commune de Saint-Restitut conclut au rejet du pourvoi et à ce que la somme de 4 000 euros soit mise à la charge de M. D... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 26 février et 27 mars 2026, M. C... conclut au rejet du pourvoi et à ce que la somme de 4 000 euros soit mise à la charge de M. D... au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative. Il soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 20 mars 2026, la clôture de l'instruction a été fixée au 7 avril 2026.

En application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, les parties ont été informées de ce que le Conseil d'Etat est susceptible de relever d'office l'irrecevabilité du moyen soulevé par le requérant pour la première fois dans son mémoire enregistré le 13 mars 2026, en application de l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme.

Des observations en réponse ont été enregistrées respectivement les 31 mars et 12 mai 2026 pour la commune de Saint-Restitut et le 7 avril 2026 pour M. D....

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'urbanisme ;

- le code du patrimoine ;

- la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Carole Hentzgen, auditrice,

- les conclusions de M. Maxime Boutron, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Gaschignard, Loiseau, Massignon, avocat de M. D..., à la SELAS Waquet, Farge, Hazan, Féliers, avocat de la commune de Saint-Restitut et à la SELAS Froger & Zajdela, avocat de M. C... ;

Considérant ce qui suit :

Motifs

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par un arrêté du 2 décembre 2015, le maire de Saint-Restitut a accordé à M. C... un permis de construire pour l'extension d'une construction existante et la construction d'une piscine sur des parcelles lui appartenant. Le maire a ensuite délivré à l'intéressé deux permis de construire modificatifs, en date des 11 décembre 2019 et 27 octobre 2020. M. D..., propriétaire de plusieurs parcelles voisines, a contesté ces deux permis devant le tribunal administratif de Grenoble, lequel a rejeté ses demandes par un jugement du 14 juin 2022. Ce dernier se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 9 janvier 2025 par lequel la cour administrative d'appel de Lyon a rejeté l'appel qu'il avait formé contre ce jugement.

2. En premier lieu, l'autorité compétente, saisie d'une demande en ce sens, ne peut, en principe, délivrer au titulaire d'un permis de construire en cours de validité un permis modificatif que tant que la construction que ce permis autorise n'est pas achevée. En revanche, la régularisation d'un permis de construire peut, en application de l'article L. 600-5 ou de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, être obtenue « même après l'achèvement des travaux ».

3. Lorsque, en vue de répondre à la contestation de la légalité d'un permis de construire faisant l'objet d'un recours contentieux, le pétitionnaire saisit l'autorité compétente d'une demande de permis modificatif afin de régulariser le permis en cours d'instance, le caractère achevé des travaux ne saurait lui être opposé, quand bien même le juge administratif n'a pas lui-même mis en œuvre les dispositions de l'article L. 600-5 ou de l'article L. 600-5-1 du code de

l'urbanisme, ni même informé les parties de ce qu'il était susceptible de surseoir à statuer afin de permettre la régularisation du permis contesté.

permis de construire modificatif

4. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond et des énonciations de l'arrêt attaqué qu'au cours de l'instance introduite par M. D... contre le permis de construire modificatif délivré par le maire de Saint-Restitut à M. C... le 11 décembre 2019, M. C... a demandé et obtenu, le 27 octobre 2020, un second permis modificatif en vue de régulariser le permis contesté. Il résulte de ce qui a été dit au point précédent que le moyen soulevé devant les juges du fond tiré de l'illégalité du second permis de construire modificatif pour avoir porté sur une construction qui aurait été, à cette date, achevée était inopérant. Il ne pouvait, en conséquence, qu'être écarté pour ce motif, qui doit être substitué au motif retenu par les juges du fond.

5. En deuxième lieu, aux termes de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme : « Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales ». Aux termes du 1 de l'article N 11 du règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Restitut, portant sur l'architecture et l'intégration à l'environnement : « Le respect du caractère de l'environnement, des constructions voisines est impératif, notamment en ce qui concerne les proportions, la pente des toitures et leurs débords, la nature et l'aspect des matériaux utilisés ».

6. Il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué qu'après avoir rappelé que le terrain d'assiette du projet est situé en zone 2 du plan général de délimitation des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) de Saint-Restitut, devenues de plein droit des sites patrimoniaux remarquables, au sens de l'article L. 631-1 du code du patrimoine, à compter de la date de publication de la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, au titre du « patrimoine naturel et paysager des reliefs montagneux » et qu'il appartient à un vaste secteur végétalisé de type garrigue, aménagé de murs en pierre, la cour a constaté, en réponse à l'argumentation dont elle était saisie, que l'environnement architectural bâti du projet ne présentait pas, quant à lui, de caractère spécifique. Elle s'est, ce faisant, livrée, sans erreur de droit, à une appréciation souveraine des faits de l'espèce exempte de dénaturation.

plan local d urbanisme

7. En troisième lieu, aux termes du 3 de l'article N 11 du règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Restitut, portant sur les toitures : « Les toitures seront des toitures simples ou à double pente. / Les toits à la Mansart, les toitures terrasses et toitures brisées sont interdits (...). / La pente des toitures sera comprise entre 25 et 35%. / (...). Et, aux termes du 6 du même article : « Dans le cas de dispositions architecturales particulières (intégration des systèmes d'énergies renouvelables ou d'architecture bioclimatique), les dispositions du présent article pourront être adaptées, sur justification ».

8. La cour a pu, sans commettre d'erreur de droit ni insuffisamment motiver son arrêt, juger, aux termes d'une appréciation souveraine exempte de dénaturation, que les toitures-terrasses végétalisées prévues par le projet, dont le principe avait, du reste, reçu un avis favorable de l'architecte des bâtiments de France sous réserve que soit prévu un système d'arrosage pour maintenir vivaces tout au long de l'année les végétaux extensifs dont elles devaient être plantées,

entraient dans le champ des dérogations aux dispositions du point 3 de l'article N 11 du règlement du plan local d'urbanisme sur la forme des toitures, en faveur des architectures bioclimatiques.

plan local d urbanisme

9. En quatrième lieu, aux termes du cahier des prescriptions et recommandations de zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) de Saint-Restitut, portant sur la conservation des murs en pierre sèche : « Les murs en pierre sèche édifiés en limite des chemins publics (voies communales et rurales) sont un patrimoine identitaire et collectif dont la conservation est d'intérêt public. Il en est de même pour les murs ou parties de murs visibles des chemins publics mais non contigus, situés à l'intérieur des parcelles privées. / La suppression totale ou même partielle des murs est interdite, notamment le long des chemins publics, sauf pour la création d'un portail ou d'une placette en retrait destinée à recevoir un équipement public (transformateur, conteneur). Ces créations doivent être au préalable autorisées ». Aux termes du 4 de l'article N 11 du règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Restitut, portant sur les clôtures : « (...) Partout les murets traditionnels de pierres sèches existants devront être préservés et restaurés. La conservation et la reconstruction des simples traces de murs (« murs en tas ») sont recommandées, en qualité de mémoire du maillage lithique. (...) ».

10. Il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué que, par une appréciation souveraine exempte de dénaturation, la cour a jugé qu'il résulte des plans masse et de coupe du permis de construire que les constructions, et notamment celle de la piscine, doivent être érigés parallèlement aux murs de pierre qui sont ainsi préservés. La cour a pu déduire de ces constatations, sans commettre d'erreur de droit, s'agissant d'un muret à l'intérieur de la parcelle et non d'un mur de clôture, que sa seule occultation partielle ne méconnaissait pas les dispositions citées au point 9 tant du cahier des prescriptions et recommandations de zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) de Saint-Restitut que du règlement du plan local d'urbanisme de la commune. Le requérant ne peut utilement se prévaloir pour contester cette appréciation de la circonstance, à la supposer établie, qu'une partie du mur de pierre au droit de la piscine aurait effectivement été détruite, cette circonstance mettant en cause les conditions d'exécution du permis et non sa légalité.

11. En dernier lieu, le requérant soulève à l'appui de son pourvoi en cassation le moyen tiré de l'erreur de droit commise par l'arrêt attaqué quant à la méconnaissance de l'article N 2 du règlement du plan local d'urbanisme. Ce moyen a été présenté, pour la première fois dans l'instance de cassation, dans un mémoire enregistré le 13 mars 2026, soit plus de deux mois suivant la notification aux parties du premier mémoire en défense de la commune de Saint-Restitut, laquelle est intervenue au plus tard le 20 novembre 2025.

12. Aux termes de l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme : « Par dérogation à l'article R. 611-7-1 du code de justice administrative, et sans préjudice de l'application de l'article R. 613-1 du même code, lorsque la juridiction est saisie d'une requête relative à une décision d'occupation ou d'utilisation du sol régie par le présent code, ou d'une demande tendant à l'annulation ou à la réformation d'une décision juridictionnelle concernant une telle décision, les parties ne peuvent plus invoquer de moyens nouveaux passé un délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense. Cette communication s'effectue dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article R. 611-3 du code de justice administrative (…) ». Ces dispositions, prises dans l'objectif de bonne administration de la justice et de respect du droit à un délai raisonnable de jugement des recours en matière d'urbanisme, entendent limiter, en première instance et en appel, le délai ouvert aux parties pour invoquer des moyens nouveaux mettant en cause la légalité des décisions administratives d'occupation ou d'utilisation du sol qu'elles visent. Elles ne s'appliquent pas, devant

le Conseil d'Etat, aux moyens de cassation susceptibles d'être invoqués pour contester les décisions juridictionnelles ayant statué en dernier ressort sur la légalité de telles décisions d'urbanisme.

13. Il résulte de ce qui vient d'être dit que le moyen de cassation tiré de l'erreur de droit commise par l'arrêt attaqué quant à la méconnaissance de l'article N 2 du règlement du plan local d'urbanisme, bien que soulevé pour la première fois plus de deux mois après la notification aux parties du premier mémoire en défense de la commune de Saint-Restitut, est recevable.

14. Par l'arrêt attaqué, la cour administrative d'appel a écarté comme inopérant le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article N 2 du règlement du plan local d'urbanisme limitant l'augmentation de la surface de plancher à l'occasion de l'extension limitée des constructions d'habitation existantes en zone N.

15. A cet égard, il résulte des dispositions du code de l'urbanisme que l'autorité administrative dispose, en cours d'exécution de travaux autorisés par un permis de construire, de la faculté de contrôler le respect de l'autorisation d'urbanisme. A défaut de la mise en œuvre de ces pouvoirs de contrôle ou, s'ils ont été mis en œuvre, du constat d'une irrégularité, le pétitionnaire doit être considéré comme réalisant les travaux en se conformant à l'autorisation délivrée. L'autorité compétente ne peut pas exiger du pétitionnaire qui envisage de modifier son projet en cours d'exécution, que sa demande de permis modificatif porte également sur d'autres travaux, au motif que ceux-ci auraient été ou seraient réalisés sans respecter le permis de construire précédemment obtenu. Il appartiendrait dans ce cas à l'autorité compétente pour délivrer les autorisations de dresser procès-verbal des infractions à la législation sur les permis de construire dont elle aurait connaissance, procès-verbal transmis sans délai au ministère public. En toute hypothèse, l'administration dispose, en vertu des dispositions des articles L. 462-1 et L. 462-2 du code de l'urbanisme, du pouvoir de contrôler la conformité une fois les travaux achevés et d'imposer, à ce stade, la mise en conformité.

permis de construire modificatif

16. Il résulte de ce qui précède que le permis de construire modificatif délivré le 11 décembre 2019, qui n'avait pas été demandé pour des éléments modifiant la surface de plancher de la construction, n'avait, en tout état de cause, pas à porter sur une éventuelle extension qui aurait été réalisée en méconnaissance de l'autorisation initiale. Par suite, le requérant n'est pas fondé à soutenir que la cour administrative d'appel aurait commis une erreur de droit en écartant comme inopérant le moyen tiré de la méconnaissance de l'article N 2 du règlement du plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Restitut ainsi que du procès-verbal d'infraction qui n'a été dressé que le 29 juin 2022.

17. Il résulte de tout ce qui précède que M. D... n'est pas fondé à demander l'annulation de l'arrêt qu'il attaque. Son pourvoi ne peut donc qu'être rejeté, y compris ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de M. D... les sommes que demandent à ce titre la commune de Saint-Restitut et M. C....

Dispositif

D E C I D E :

Article 1er : Le pourvoi de M. D... est rejeté.

Article 2 : Les conclusions présentées par la commune de Saint-Restitut et M. C... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à M. A... D..., à la commune de Saint-Restitut et à M. B... C....

Délibéré à l'issue de la séance du 13 mai 2026 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; Mme Isabelle de Silva, présidente de chambre ; M. Jean-Philippe Mochon, président de chambre ; Mme Laurence Helmlinger, Mme Cécile Isidoro, M. Jérôme Marchand-Arvier, M. Stéphane Hoynck, M. Christophe Pourreau, conseillers d'Etat et Mme Carole Hentzgen, auditrice-rapporteure.

Rendu le 11 juin 2026.

Le président :

Signé : M. Jacques-Henri Stahl

La rapporteure :

Signé : Mme Carole Hentzgen

Le secrétaire :

Signé : M. Bernard Longieras

La République mande et ordonne au ministre de la ville et du logement en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l’exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Pour la secrétaire du contentieux, par délégation :