Conseil d'État, 2 mars 2026, n° 492686

Conseil d'État | 6ème et 5ème chambres réunies | 2 mars 2026

Chronologie de l’affaire

Tribunal administratif - Toulouse
15/10/2021
N° 1805419

Conseil d'État
6ème et 5ème chambres réunies
02/03/2026
N° 492686

Cour administrative d'appel - Toulouse
4ème chambre
18/01/2024
N° 21TL24519

Vu la procédure suivante :

Par deux requêtes distinctes, la société civile immobilière 27 (SCI 27) a demandé au tribunal administratif de Toulouse d’annuler pour excès de pouvoir, d’une part, l’arrêté du 6 juillet 2018 par lequel le maire de Saint-Orens-de-Gameville (Haute-Garonne) l’a mise en demeure de cesser immédiatement les travaux de construction et d’aménagement entrepris sur un terrain sis 51 avenue de la Marqueille et, d’autre part, l’arrêté du 14 novembre 2018 par lequel le maire a retiré le permis de construire qui lui avait été délivré le 25 novembre 2016 pour la construction d’un bâtiment industriel à destination d’entrepôt sur ce même terrain.

Par un jugement nos 1805419, 1900370 du 15 octobre 2021, le tribunal administratif a rejeté ces demandes.

Par un arrêt n° 21TL24519 du 18 janvier 2024, la cour administrative d’appel de Toulouse a rejeté l’appel formé par la SCI 27 contre ce jugement.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 18 mars et 19 juin 2024 et le 24 janvier 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d’Etat, la SCI 27 demande au Conseil d’Etat :

1°) d’annuler cet arrêt ;

2°) réglant l’affaire au fond, de faire droit à son appel ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Saint-Orens-de-Gameville et de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'urbanisme ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Nathalie Destais, conseillère d'Etat,

- les conclusions de Mme Amélie Fort-Besnard, rapporteure publique ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Gaschignard, Loiseau, Massignon, avocat de la SCI 27 et à la SCP L. Poulet-Odent, avocat de la commune de Saint-Orens-de-Gameville ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par un arrêté du 25 novembre 2016, la maire de Saint-Orens-de-Gameville (Haute-Garonne) a délivré à la société civile immobilière 27 (SCI 27) un permis de construire un bâtiment industriel d'une surface de plancher de 715 m² à usage d'entrepôt, sur un terrain situé au 51 avenue de la Marqueille. A la suite de la déclaration d'ouverture de chantier, parvenue en mairie le 24 mai 2018, cette société a fait l'objet, le 27 juin 2018, d'un procès-verbal, dressé par un agent assermenté et commissionné par le maire de Saint-Orens-de-Gameville, portant constat d'infraction au code de l'urbanisme pour « l'installation non autorisée d'une centrale à béton composée de quatre cuves dans l'enveloppe du bâtiment industriel à usage d'entrepôt en cours d'édification, lui-même autorisé pour cette seule destination par le permis de construire » du 25 novembre 2016. Par un arrêté du 6 juillet 2018, le maire, agissant en qualité d'autorité administrative de l'Etat, a, en application du dixième alinéa de l'article L. 480-2 du code de l'urbanisme et sur le fondement de ce procès-verbal d'infraction, mis la société en demeure de cesser ces travaux. Par un arrêté du 14 novembre 2018, le maire a procédé au retrait du permis de construire délivré le 25 novembre 2016, au motif qu'il avait été obtenu par fraude. Par un jugement du 15 octobre 2021, le tribunal administratif de Toulouse a rejeté les demandes de la société tendant à l'annulation de ces deux arrêtés. Par un arrêt du 18 janvier 2024, contre lequel la société se pourvoit en cassation, la cour administrative d'appel de Toulouse a rejeté l'appel qu'elle avait formé contre ce jugement.

Sur les moyens dirigés contre l'arrêt attaqué en tant qu'il statue sur l'arrêté interruptif de travaux du 6 juillet 2018 :

2. Aux termes de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme : « Les infractions aux dispositions des titres Ier, II, III, IV et VI du présent livre sont constatées par tous officiers ou agents de police judiciaire ainsi que par tous les fonctionnaires et agents de l'Etat et des collectivités publiques commissionnés à cet effet par le maire ou le ministre chargé de l'urbanisme suivant l'autorité dont ils relèvent et assermentés. Les procès-verbaux dressés par ces agents font foi jusqu'à preuve du contraire. (…) ». Aux termes du troisième alinéa de l'article L. 480-2 du même code : « Dès qu'un procès-verbal relevant l'une des infractions prévues à l'article L. 480-4 du présent code a été dressé, le maire peut (…), si l'autorité judiciaire ne s'est pas encore prononcée, ordonner par arrêté motivé l'interruption des travaux », et, aux termes du dixième alinéa de cet article : « Dans le cas de constructions sans permis de construire (…), le maire prescrira par arrêté l'interruption des travaux ainsi que, le cas échéant, l'exécution, aux frais du constructeur, des mesures nécessaires à la sécurité des personnes ou des biens ; copie de l'arrêté du maire est transmise sans délai au ministère public. (…) ».

3. Si les dispositions précitées du dixième alinéa de l'article L. 480-2 du code de l'urbanisme prévoient que le maire doit ordonner l'interruption de travaux entrepris sans permis de construire, celui-ci est nécessairement conduit, lorsqu'il entend faire usage de ces dispositions au motif que les travaux de construction réalisés par le titulaire d'un permis de construire sur le terrain d'assiette du projet ne sont pas autorisés, à confronter ces travaux à l'autorisation délivrée et se livre ainsi à une appréciation des faits. Dès lors, il ne se trouve pas, pour prescrire l'interruption de ces travaux sur ce fondement, en situation de compétence liée.

4. Pour écarter comme inopérant le moyen dirigé contre l'arrêté interruptif de travaux du 6 juillet 2018 et tiré de la méconnaissance du principe du contradictoire, la cour administrative d'appel s'est fondée sur ce que le maire se trouvait en situation de compétence liée en application du dixième alinéa de l'article L. 480-2 du code de l'urbanisme. En statuant ainsi, alors qu'elle avait relevé qu'il ressortait du procès-verbal d'infraction dressé le 27 juin 2018 que la centrale à béton litigieuse avait été construite dans l'enveloppe d'un bâtiment lui-même autorisé par un permis de construire délivré le 25 novembre 2016, de sorte que le maire avait nécessairement été conduit à apprécier si cette construction excédait cette autorisation, la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit.

Sur les moyens dirigés contre l'arrêt attaqué en tant qu'il statue sur l'arrêté du 14 novembre 2018 portant retrait du permis de construire :

5. Lorsque l'autorité saisie d'une demande de permis de construire vient à disposer, au moment où elle statue, sans avoir à procéder à une mesure d'instruction lui permettant de les recueillir, d'informations de nature à établir son caractère frauduleux, il lui revient de rejeter la demande de permis pour ce motif. Si, postérieurement à la délivrance du permis de construire, l'administration a connaissance de nouveaux éléments établissant l'existence d'une fraude à la date de sa décision, elle peut légalement procéder à son retrait sans condition de délai. La fraude est caractérisée lorsqu'il ressort des pièces du dossier que le pétitionnaire a eu l'intention de tromper l'administration sur sa qualité pour présenter la demande d'autorisation d'urbanisme.

6. Pour juger que la société SCI 27 devait être regardée comme s'étant livrée à une manœuvre destinée à tromper l'administration aux seules fins d'obtenir un permis de construire et d'échapper aux prescriptions d'urbanisme applicables, comportement de nature à justifier légalement le retrait, sans condition de délai, du permis de construire qui lui avait été délivré le 25 novembre 2016, la cour administrative d'appel s'est fondée sur les correspondances techniques et architecturales entre le bâtiment à usage d'entrepôt autorisé et la centrale à béton édifiée dans l'enveloppe de ce bâtiment alors en cours de construction, sur le fait que cette installation était similaire à un projet de construction d'une centrale à béton sur le même terrain d'assiette qui avait fait donné lieu, en 2014, à une précédente demande d'autorisation, qui n'avait pas abouti, formée par une société ayant le même dirigeant que la société SCI 27, et sur le fait que cette même société liée à la pétitionnaire avait, postérieurement au procès-verbal d'infraction, déclaré la centrale à béton au titre des installations classées pour la protection de l'environnement. En statuant ainsi, la cour administrative d'appel, qui a suffisamment motivé son arrêt, a porté sur les faits qui lui étaient soumis une appréciation souveraine non entachée de dénaturation.

7. Il résulte de tout ce qui précède que la société requérante n'est fondée à demander l'annulation de l'arrêt qu'elle attaque qu'en tant qu'il a rejeté ses conclusions tendant à l'annulation de l'arrêté du maire de Saint-Orens-de-Gameville du 6 juillet 2018 prescrivant l'interruption des travaux.

8. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions des parties présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1er : L’arrêt de la cour administrative d’appel de Toulouse du 18 janvier 2024 est annulé en tant qu’il statue sur les conclusions de la société SCI 27 tendant à l’annulation de l’arrêté du maire de Saint-Orens-de-Gameville du 6 juillet 2018 prescrivant l’interruption des travaux.

Article 2 : L’affaire est renvoyée, dans cette mesure, à la cour administrative d’appel de Toulouse.

Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à la société civile immobilière 27, à la commune de Saint-Orens-de-Gameville, à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature ainsi qu’à la ministre de l’aménagement du territoire et de la décentralisation.

Délibéré à l'issue de la séance du 21 janvier 2026 où siégeaient : M. Pierre Collin, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; Mme Isabelle de Silva, M. Jean-Philippe Mochon, présidents de chambre ; Mme Laurence Helmlinger, M. Jérôme Marchand-Arvier, M. Stéphane Hoynck, M. Christophe Pourreau, Mme Cécile Isidoro, conseillers d'Etat et Mme Nathalie Destais, conseillère d'Etat-rapporteure.

Rendu le 2 mars 2026.

Le président :

Signé : M. Pierre Collin

La rapporteure :

Signé : Mme Nathalie Destais

La secrétaire :

Signé : Mme Marie-Adeline Allain