

*Direction générale de l'urbanisme,
de l'habitat et de la construction*

Circulaire UHC/D41/6 n° 2002-27 du 23 avril 2002 relative aux conséquences des nouvelles règles de retrait des actes administratifs au regard des autorisations d'urbanisme

NOR : EQUU0210062C

La secrétaire d'Etat au logement à Mesdames et Messieurs les préfets (directions départementales de l'équipement).

Objet : retrait des actes administratifs : conséquences des nouvelles règles de retrait au regard des autorisations d'urbanisme.

Par un important arrêt - M. Ternon - en date du 26 octobre 2001 - l'assemblée du contentieux du Conseil d'Etat a modifié le délai dans lequel l'administration pouvait opérer le retrait d'une décision individuelle explicite, créatrice de droits mais illégale.

En application de cette jurisprudence, l'administration ne peut plus retirer la décision au-delà d'un délai de quatre mois qui suit son intervention explicite (cf. note 1) . Ce régime est à distinguer de celui relatif aux décisions implicites, défini par la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (cf. note 2) .

Cette décision a d'importantes conséquences tant au regard du nombre des actes qu'elle concerne que de nos pratiques.

I. LE PRINCIPE POSÉ PAR L'ARRÊT TERNON

L'arrêt Ternon pose le principe selon lequel « sous réserve des dispositions législatives ou réglementaires contraires, et hors le cas où il est satisfait à une demande du bénéficiaire, l'administration ne peut retirer une décision individuelle explicite créatrice de droits, si elle est illégale, que dans le délai de quatre mois suivant la prise de cette décision ».

a) Les actes concernés sont les décisions individuelles explicites et créatrices de droits (cf. note 3) , à savoir en ce qui concerne le droit de l'urbanisme :

- permis de construire explicite (cf. note 4) ;
- non-opposition explicite à une déclaration de travaux ;
- permis de démolir ;
- certificat d'urbanisme (cf. note 5) ;
- déclaration de clôture ;
- autorisation d'installation et de travaux divers ;
- autorisation d'aménagement du domaine skiable ;
- autorisation de mise en exploitation des remontées mécaniques ;
- autorisation de lotir ;
- création d'unités touristiques nouvelles ;
- autorisations de camping et stationnement de caravanes, habitations légères de loisirs ;
- certificat de conformité ;
- agrément en région d'Ile-de-France.

b) Exigence de l'illégalité de la décision.

La jurisprudence Ternon ne remet en pas en cause le principe fondamental selon lequel, s'agissant des décisions créatrices de droits, seuls les actes illégaux peuvent faire l'objet d'un retrait, en dehors du cas où le retrait est demandé par le bénéficiaire.

c) Le délai de retrait.

Une décision explicite, créatrice de droits et illégale, ne peut être retirée par l'administration que dans un délai de quatre mois après la prise de décision. Il faut entendre par « prise de décision » la date de signature si l'acte a été pris par une autorité seule et non pas la date de notification de la décision. Le Conseil d'Etat dans un arrêt du 19 décembre 1952, Mlle Mattéi – précise en effet « que cet arrêté individuel [de nomination] crée, dès sa signature, des droits au profit de la requérante ».

Si l'acte concerné est une délibération, la date à prendre en compte est la date à laquelle a été prise la délibération et non la date des mesures de publicité.

Ce délai de quatre mois est un délai impératif qui s'impose à l'autorité compétente dans tous les cas, y compris dans l'hypothèse où un recours administratif ou juridictionnel a été déposé. Il s'agit, comme pour tout délai imparti à l'administration pour agir, d'un délai qui se compte de quantième à quantième (cf. note 6) . Il n'est pas susceptible d'être prolongé s'il vient à expiration un samedi, dimanche ou jour férié.

Le Conseil d'Etat rompt ainsi avec la jurisprudence antérieure (CE, 3 novembre 1922, Dame Cachet, rec. p. 790) selon laquelle l'administration pouvait retirer l'acte tant que le délai de recours contentieux ouvert aux tiers n'était pas expiré ainsi que, en cas de contentieux, pendant toute la durée de l'instance tant que le juge ne s'était pas définitivement prononcé. Il rompt également avec la jurisprudence ville de Bagneux (CE Ass. 6 mai 1966, rec. p. 303) selon laquelle l'administration pouvait retirer d'office à tout moment un acte créateur de droits illégal, notifié au bénéficiaire, en l'absence de publicité à l'égard des tiers et alors même qu'aucun recours n'avait été formé par un tiers.

Désormais, en application de la jurisprudence Ternon, une dissociation totale entre le délai de retrait et le délai de recours contentieux est opérée, pour les décisions explicites.

La réserve des dispositions législatives ou réglementaires contraires.

La décision du 26 octobre 2001 – M. Ternon – réserve les cas dans lesquels un texte législatif ou réglementaire aurait explicitement organisé les conditions de retrait et de délais. Cette disposition vise, par exemple, le cas où la loi ou le règlement aurait institué un mécanisme de recours préalable obligatoire ou le cas où des dispositions spéciales fixeraient une autre règle que celle dégagée par cet arrêt.

Aucune disposition de cette nature n'existe, à ce jour, en ce qui concerne les autorisations d'urbanisme.

e) La demande de retrait émanant du bénéficiaire.

Le retrait peut être prononcé à tout moment dans la mesure où il est prononcé pour satisfaire à une demande du bénéficiaire. En effet, dès lors qu'il ne lèse les droits d'aucun tiers, l'acte doit pouvoir continuer à être retiré à tout moment.

II. - LES CONSÉQUENCES PRATIQUES DE L'ARRÊT TERNON SELON LES DIFFÉRENTS TYPES D'ACTES EN CE QUI CONCERNE LES CONDITIONS DE RETRAIT

Permis de construire explicite et ensemble des actes explicites énumérés au a) de la présente note : 4 mois à compter de la signature de l'acte même si un recours en annulation ou un recours administratif gracieux ou hiérarchique a été présenté.

Certificats d'urbanisme : l'administration ne peut le retirer que dans les quatre mois à compter de la signature du certificat d'urbanisme (cf. note 7) . A l'intérieur de ce délai, le refus de permis s'analyse comme un retrait du certificat d'urbanisme.

Au-delà de ce délai, le certificat ne peut plus être retiré. Toutefois, dans le cas où il mentionne des règles illégales, l'administration n'a pas pour autant le droit de délivrer un permis de construire sur le fondement de ces dispositions illégales.

Le Conseil d'Etat dans un arrêt du 4 novembre 1994 – SCI « Le parc de Vaugien » et ministre de l'équipement et du logement – a en effet jugé que « si la règle énoncée à l'article L. 410-1 du code de l'urbanisme confère à la personne à laquelle un certificat d'urbanisme a été délivrée un droit à voir sa demande de permis de construire, lorsque celle-ci a été déposée dans l'année qui suit, examinée au regard des dispositions mentionnées dans ledit certificat, elle n'a ni pour objet ni pour effet de justifier légalement la délivrance d'un permis de construire fondée sur de telles dispositions dans le cas où elles sont illégales ».

Le même raisonnement peut être tenu si le certificat d'urbanisme comporte des mentions erronées.

Dans ces hypothèses, l'administration doit refuser le permis de construire, mais ce refus ne peut s'analyser comme un retrait du certificat d'urbanisme illégal.

Déclarations de travaux :

- la non-opposition à une déclaration de travaux est en principe une décision implicite. Les conditions de retrait sont fixées par l'article 23 de la loi du 12 avril 2000 ;
- si une acceptation explicite est intervenue avant l'expiration du délai à l'issue duquel naît la décision tacite de non-opposition, cette décision ne peut être retirée que dans le délai de quatre mois à compter de la date de sa signature ;
- en revanche, lorsqu'une acceptation explicite intervient après l'expiration du délai à l'issue duquel naît la décision tacite de non-opposition, cette décision n'a qu'un caractère confirmatif. La décision effective reste la décision implicite.

Cette décision implicite peut être retirée dans les conditions définies par l'article 23 de la loi du 12 avril 2000 (voir note page 1) même dans le cas où l'autorité compétente a confirmé cette décision tacite par une décision explicite.

La même solution est applicable dans le cas, plus exceptionnel, d'un permis de construire ou d'une autre autorisation acquise implicitement à l'issue du délai et confirmée ultérieurement par un arrêté explicite purement confirmatif.

Par contre, un permis de construire assorti de prescriptions, délivré après intervention d'un permis tacite, s'analyse comme un retrait du permis tacite. Il ne peut être retiré pour illégalité que pendant le délai de quatre mois à compter de sa signature.

L'arrêt Ternon a pour conséquence de modifier sensiblement le régime du retrait des actes administratifs explicites dont le régime se distingue maintenant des actes implicites. Bien évidemment cette évolution est sans incidence sur l'exigence de mettre en œuvre une procédure contradictoire préalablement au retrait de l'acte ainsi que l'exige l'article 24 de la loi du 12 avril 2000.

Pour la secrétaire d'Etat :
*Le directeur général de
l'urbanisme,
de l'habitat et de la construction,*
F. Delarue

NOTE (S) :

(1) Avant cette décision, l'administration pouvait retirer une décision illégale pendant le délai de recours contentieux ou pendant toute la durée de l'instance.

(2) L'article 23 de cette loi précise : « Une décision implicite d'acceptation peut être retirée, pour illégalité, par l'autorité administrative :

- 1^o Pendant le délai de recours contentieux, lorsque des mesures d'information des tiers ont été mises en œuvre ;
- 2^o Pendant le délai de 2 mois à compter de la date à laquelle est intervenue la décision, lorsque aucune mesure d'information des tiers n'a été mise en œuvre ;
- 3^o Pendant la durée de l'instance au cas où un recours contentieux a été formé ».

(3) D'autres types d'autorisations peuvent être également concernées :

- autorisation de coupes et abattages d'arbres ;
- autorisation de défrichement en dehors des espaces boisés classés ;
- autorisation d'exploitation commerciale.

(4) Le refus de permis de construire, qui ne crée pas de droits au bénéfice des tiers, ne s'analyse pas comme un acte créateur de droits (Conseil d'Etat 12 juillet 1962 *Canton*).

Dans un arrêt de section du 4 mai 1984 - Epoux Poissonnier - le Conseil d'Etat a jugé que le retrait d'un permis de construire était, au contraire, un acte créateur de droits pour un tiers.

(5) Le certificat d'urbanisme négatif ne s'analyse pas comme un acte créateur de droits.

(6) Il ne faut pas confondre ce délai avec le délai de recours qui est un délai franc. Exemple : si la décision a été signée le 4 janvier, le délai expire le 4 mai à 24 heures.

(7) Dans le droit antérieur, le certificat d'urbanisme pouvait être retiré à tout moment car ne faisant pas l'objet de mesures de publicité.