

[Jurisprudence] Opposabilité de l'autorité de la chose jugée s'attachant à l'annulation d'une décision postérieure à l'acte d'urbanisme

Réf. : CE, 9°-10° ch. réunies, 21 septembre 2023, n° 467076, publié au recueil Lebon [N° Lexbase : A02991IW](#)

N7100BZY



par **Olivier Savignat, Avocat associé, Valians avocats et Gustave Barthélémy, Master 2 juriste-conseil des collectivités territoriales, Paris II**

le 12 Octobre 2023

Mots clés : chose jugée • permis de construire • modification de la situation de droit ou de fait • refus de permis • annulation du refus opposé

Dans un arrêt publié du 21 septembre 2023, le Conseil d'État a admis l'opposabilité de la chose jugée s'attachant au dispositif et aux motifs d'un jugement annulant une décision d'urbanisme pourtant postérieure à l'acte en litige.

À titre liminaire, rappelons qu'il est constant que l'autorité de la chose jugée s'attachant à un jugement annulant le refus d'une autorisation d'urbanisme fait obstacle à ce que, en l'absence de modification de la situation de droit ou de fait, l'autorisation à nouveau sollicitée soit annulée par le juge administratif pour un motif identique [\[1\]](#).

Au regard de cette jurisprudence de principe, l'affaire ici commentée présentait deux originalités. D'abord, le litige ne concernait pas deux demandes d'urbanisme successives, mais un refus de délivrance de permis de construire et ce même permis de construire finalement délivré. Ensuite, les deux décisions ont été rendues simultanément.

En effet, la société A2C avait sollicité la délivrance d'un permis de construire ayant pour objet la construction de trois maisons individuelles. Dans un premier temps, la pétitionnaire s'est vu opposer un refus par la commune, refus qu'elle contesta devant le tribunal administratif. Puis, dans un second temps, et alors même que l'instance contre le refus était déjà engagée, le maire est revenu sur sa décision initiale et a octroyé à la requérante le permis demandé. Cette fois, ce sont des voisins qui ont porté la décision devant le juge.

Le même jour, et par deux jugements différents, le tribunal administratif de Grenoble a fait droit à la requête des voisins en annulant le permis de construire et a rejeté le recours formé par la pétitionnaire à l'encontre du refus initialement opposé par la commune à son permis de construire. En l'absence de contestation, la première décision est devenue définitive, tandis que la société A2C a interjeté appel de la seconde. La Cour administrative d'appel de Lyon a alors relevé le moyen d'ordre public fondé sur l'autorité de la chose jugée par le tribunal ayant annulé définitivement le permis de construire pour le même motif que celui ayant fondé le refus de permis de construire et a, par suite, rejeté l'appel de la société A2C.

La confirmation de cette position par la Haute juridiction administrative, si elle ne révolutionne pas l'état du droit en la matière, apporte néanmoins des éclaircissements utiles sur les conditions (I), l'étendue (II) et la portée (III) de l'autorité de la chose jugée.

En effet, par cet arrêt, la Haute juridiction administrative s'est reconnue liée tant par le dispositif que par les motifs d'un jugement annulant un permis de construire, et ce alors même que le litige dont elle était saisie concernait un refus de permis de construire, acte pourtant différent de la décision d'octroi par ailleurs annulée et antérieure à celle-ci.

I. Les conditions de l'autorité de la chose jugée : reconnaissance d'une identité d'objet entre les décisions de refus et d'octroi d'un même permis de construire

Pour être opposable à une autre décision sur le fondement de l'autorité de la chose jugée, un jugement doit répondre à certaines conditions.

En principe, les décisions du juge de l'excès de pouvoir revêtent l'autorité absolue de la chose jugée. Cela signifie, comme le soulignait le Professeur Chapus, que « la chose jugée ne saurait être réexaminée ou ignorée par quelque autorité que ce soit » [2]. Elle est donc opposable à tous, et pas seulement aux parties du litige initial.

Partant, pour se prévaloir de l'autorité de la chose jugée, il importe surtout de vérifier qu'il existe, entre les deux décisions, une même identité d'objet, et donc de s'assurer que la chose demandée est la même. En toute hypothèse, cette condition est aisément vérifiable dans le cas de deux permis de construire successifs ayant le même objet. Ainsi, dès lors que la demande porte sur un projet identique, il est constant que l'annulation par le juge de son refus fait obstacle à ce qu'il soit à nouveau refusé ou annulé par le juge pour les mêmes motifs [3].

Au cas d'espèce, la solution était peut-être un peu moins évidente. En effet, ainsi que l'a souligné le rapporteur public dans ses conclusions, le refus de permis de construire et le permis de construire per se sont deux actes « formellement différents ». Et la jurisprudence administrative avait notamment pu retenir que le litige formé contre un arrêté d'expulsion avait un objet différent de celui formé contre le refus du titre de séjour [4], alors même qu'il est constant que le premier procède du second et que, *in fine*, la chose demandée était sensiblement la même.

Mais, en matière d'urbanisme, il apparaît que le juge administratif ne se sent pas lié outre mesure par la nature des actes en cause. Il a ainsi admis qu'il pouvait exister une identité d'objet entre un certificat d'urbanisme négatif et un refus de permis de construire, dès lors que deux actes portaient sur une même opération [5]. Le rapporteur public, dans ses conclusions sur cette affaire, avait alors précisé :

« La chose demandée, qui est la possibilité de construire, nous semble la même dans un certificat d'urbanisme et la demande de permis, seuls les droits qui en découlent étant différents : ces droits, latents au stade du certificat d'urbanisme, deviendront effectifs au stade du permis. Il ne s'agit donc pas seulement de questions intimement liées comme cela pouvait être le cas dans l'affaire de section que l'on évoquait à l'instant en droit des étrangers mais bien des mêmes questions : celles de la possibilité de réaliser ce projet-là sur ce terrain-là. »

De surcroît, il avait déjà été jugé qu'il existait bien une identité d'objet entre un refus de permis de construire ayant fait l'objet d'une annulation contentieuse et la délivrance du permis après la réinstruction subséquente à cette dernière [6].

Et, dans les faits, il ne faisait aucun doute que la chose était la même, dès lors que les deux actes procédaient de la même demande et donc de la même opération d'urbanisme.

C'est donc en toute logique que le juge d'appel, puis le juge de cassation, ont considéré que les deux actes avaient le même objet et que, en l'absence de modification de la situation de droit ou de fait, l'autorité de la chose jugée pouvait être opposée.

II. L'étendue de l'autorité de la chose jugée s'attache tant au dispositif qu'aux motifs qui en sont le support nécessaire

Il est de jurisprudence établie que l'autorité de la chose jugée s'attache tant au dispositif qu'aux motifs qui en sont le support nécessaire [7]. Si la décision commentée se borne, en somme, à reprendre ce principe, deux éclaircissements méritent d'être relevés.

En premier lieu, la Haute juridiction administrative a rejeté l'argumentation de la requérante qui contestait l'étendue de l'autorité de la chose jugée qui lui était opposée, dès lors que, sur les cinq motifs d'annulation retenus par le juge d'appel, seuls deux d'entre eux étaient le support nécessaire du dispositif.

En effet, et comme le rappelle le rapporteur public dans ses conclusions, rien ne permet au requérant « d'opérer une telle ventilation des motifs d'annulation », d'autant plus que l'argument est balayé par l'application de l'article L. 600-4-1 du Code de l'urbanisme **N° Lexbase : L2399ATZ**.

Pour mémoire, cet article, spécifique au contentieux de l'urbanisme, oblige le juge à se prononcer sur l'ensemble des moyens de la requête qu'il estime susceptible de fonder l'annulation de l'acte en litige.

Or, et en toute logique, cela signifie que chacun des cinq motifs d'annulation retenus par le juge d'appel est susceptible de fonder l'annulation de l'acte. Partant, et ainsi qu'à déjà pu le souligner le Conseil d'État, seuls les moyens sur lesquels le juge du contentieux de l'urbanisme ne se prononce pas ne sont pas revêtus de l'autorité de la chose jugée [8].

Et celui-ci de trancher la présente espèce en jugeant que « la circonstance que, pour l'application de l'article L. 600-4-1 du Code de l'urbanisme, le tribunal administratif de Grenoble a, outre la méconnaissance de l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme **N° Lexbase : L0569KWY**, retenu dans son jugement du 8 octobre 2020 annulant le permis de construire du 6 août 2018 quatre

autres moyens, ne fait pas obstacle à ce que ce motif tiré de la méconnaissance de l'article R 111-2, qui suffisait à lui seul à justifier la solution retenue par le tribunal, puisse être regardé comme un support nécessaire du dispositif de ce jugement, auquel s'attache l'autorité de la chose jugée. »

En second lieu, il est intéressant de relever que le Conseil d'État est allé plus loin que les conclusions du rapporteur public. Ce dernier, en effet, avait considéré que cette autorité ne s'attachait en l'espèce qu'au dispositif, en l'occurrence l'appréciation du moyen tenant à l'article R.111-2 précité et non à l'annulation elle-même, ce qui, selon lui, permettait d'opposer la chose jugée pour écarter un moyen contre un acte pourtant antérieur.

La Haute juridiction administrative a finalement fait application du principe évoqué supra, en jugeant que l'autorité de la chose jugée s'attachait tant au dispositif qu'aux motifs de l'arrêt annulant une décision postérieure à l'acte en litige.

III. La portée de la chose jugée : l'antériorité de la décision en litige est sans incidence sur l'opposabilité de l'autorité de la chose jugée s'attachant à une décision qui lui est postérieure

Enfin, et c'est là l'apport principal de l'arrêt : l'autorité de la chose jugée s'attachant à une décision annulant un permis de construire délivré pourtant postérieurement au refus dont il était question fait obstacle à ce que ce dernier soit ensuite annulé par le juge administratif.

Ainsi, au cas d'espèce, le Conseil d'État va considérer « qu'en se fondant ainsi, pour apprécier la légalité de la décision de refus de permis de construire attaquée, sur l'autorité de la chose jugée s'attachant aux motifs d'un jugement devenu définitif annulant un permis délivré postérieurement et ayant le même objet, en relevant l'absence de changement de circonstances de fait ou de droit, la cour n'a pas commis d'erreur de droit ».

Comme le révèlent les conclusions du rapporteur public, cette solution avait été contestée de manière assez pertinente par des requérants qui soutenaient que « la légalité du refus de permis de construire est indifférente à l'annulation du permis de construire délivré antérieurement ».

En substance, l'enjeu était d'articuler le principe d'autorité de la chose jugée avec le principe selon lequel la légalité d'un refus de permis de construire s'apprécie à la date à laquelle il a été pris.

In fine, la Haute juridiction administrative va retenir que « Alors même que la légalité d'un refus de permis s'apprécie à la date à laquelle il a été pris, il appartient ainsi au juge de l'excès de pouvoir de prendre acte de l'autorité de la chose jugée s'attachant, d'une part, à l'annulation juridictionnelle devenue définitive du permis de construire ayant le même objet, délivré postérieurement à la décision de refus, et, d'autre part, aux motifs qui sont le support nécessaire de cette annulation ».

Ainsi, la circonstance que la décision en litige serait antérieure est sans incidence sur l'opposabilité de l'autorité de la chose jugée s'attachant à une décision qui lui est postérieure.

Cette solution qui étend donc l'opposabilité de l'autorité de chose jugée (dispositif et motifs qui en sont le support) à une décision antérieure, a pour elle d'éviter dans ces hypothèses (particulières) des divergences d'appréciation lorsqu'est en cause la légalité de décisions relatives à une même opération d'urbanisme.

[1] CE, 12 octobre 2018, n° 412104 [N° Lexbase : A3438YGG](#).

[2] R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchestien Lextenso, 13ème édition, 2008, p. 1093.

[3] CE, 12 octobre 2018, n° 412104, préc.

[4] CE, 8 juillet 1998, n° 179064 [N° Lexbase : A5758B7E](#), Rec.

[5] CE, 20 juin 2018, n° 407859 [N° Lexbase : A5688XTT](#).

[6] CE, 29 septembre 2021, n° 438525 [N° Lexbase : A0286484](#).

[7] CE, 28 novembre 1949, n° Société des automobiles Berliet, Rec.

[8] CE, 30 décembre 2010, n° 330521 [N° Lexbase : A7382GNO](#);