

**AJ Collectivités Territoriales 2026 p.115**

**Un tribunal administratif, saisi d'un recours contre un sursis à statuer opposé à une demande de permis de construire en zone tendue, statue en premier et dernier ressort**

**Décision rendue par Conseil d'Etat**

**01-10-2025**

n° 498169

**Sommaire :**

En 2022, le maire de la commune de Livry-Gargan a opposé un sursis à statuer, en application de l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme, à la demande de permis de construire présentée par une société pour la réalisation d'un immeuble d'habitation collectif de cinquante-six logements. Le tribunal administratif de Montreuil a, à la demande de la société, annulé cette décision et enjoint à la commune de délivrer le permis sollicité. Saisie du recours en appel formé par la commune contre ce jugement, la cour administrative d'appel de Paris a estimé que ces conclusions relevaient de la compétence du Conseil d'État en qualité de juge de cassation et lui a transmis le dossier. La Haute juridiction a confirmé l'analyse de la cour. 🏠(1)

**Texte intégral :**

« 3. Une décision de sursis à statuer doit être regardée comme une décision de refus d'autorisation ou d'opposition à déclaration préalable au sens des dispositions de l'article R. 811-1-1 du code de justice administrative, qui ont pour objectif, dans les zones où la tension entre l'offre et la demande de logements est importante, de réduire le délai des recours contentieux afin d'accélérer la réalisation d'opérations de construction de logements.

4. Il s'ensuit que le jugement du 29 avril 2024 a été rendu en dernier ressort par le tribunal administratif de Montreuil. Dès lors, la commune requérante n'est pas fondée à soutenir que son recours contre ce jugement, qui présente le caractère d'un pourvoi en cassation, ne relèverait pas de la compétence du Conseil d'État ».

*CE, 1<sup>er</sup> octobre 2025, n° 498169 🏠, Livry-Gargan (Cne)*

**Demandeur :** Livry-Gargan (Cne)

**Texte(s) appliqué(s) :**

Code de justice administrative - art. R. 811-1-1

**Mots clés :**

**URBANISME** \* Contentieux de l'urbanisme \* Règles de procédure spéciales \* Suppression temporaire de l'appel \* Recours contre le sursis à statuer opposé à une demande de permis de construire

**PROCEDURE CONTENTIEUSE** \* Compétence \* Compétence à l'intérieur de la juridiction administrative \* Compétence en premier et dernier ressort des tribunaux administratifs \* Recours contre le sursis à statuer opposé à une demande de permis de construire

(1) Par un décret n° 2022-929 du 24 juin 2022 portant modification du code de justice administrative et du code de l'urbanisme, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2022, le pouvoir réglementaire a décidé de prolonger jusqu'au

31 décembre 2027 le dispositif, introduit en 2013, de suppression temporaire du degré d'appel pour certains contentieux concernant des permis de construire, de démolir ou d'aménager, lorsque le projet est situé dans une zone dite tendue au regard du besoin de logements, et de l'étendre aux recours contre les décisions portant refus de ces autorisations. Il a donc remplacé l'article R. 811-1-1 du code de justice administrative par les dispositions suivantes : « [...] les tribunaux administratifs statuent en premier et dernier ressort sur les recours contre : [...] Les permis de construire ou de démolir un bâtiment comportant plus de deux logements, les permis d'aménager un lotissement, les décisions de non-opposition à une déclaration préalable autorisant un lotissement ou les décisions portant refus de ces autorisations ou opposition à déclaration préalable lorsque le bâtiment ou le lotissement est implanté en tout ou partie sur le territoire d'une des communes mentionnées à l'article 232 du code général des impôts et son décret d'application ».

Le texte est ainsi venu prendre le contre-pied de la jurisprudence du Conseil d'État, qui avait indiqué que cet article R. 811-1-1, en tant qu'il dérogeait au principe du double degré de juridiction, devait s'interpréter strictement et avait donc logiquement considéré que dès lors que le texte (dans sa version initiale) visait les recours contre les permis, il ne pouvait pas être appliqué aux jugements statuant sur des recours formés contre des refus d'autorisation (CE 25 nov. 2015, n° 390370, Lebon T. [📄](#) ; AJDA 2015. 2298 [📄](#)) ni, *a fortiori*, à ceux statuant sur des recours formés contre des décisions de sursis à statuer (CE 8 nov. 2017, n° 409654, *Sté Ranchère*, Lebon T. [📄](#) ; AJDA 2017. 2229 [📄](#) ; CE 15 déc. 2021, n° 451285, *Cne de Venelles*, Lebon T. [📄](#) ; AJDA 2021. 2554 [📄](#)).






















L'article R. 811-1-1 visant désormais « les décisions portant refus de ces autorisations ou opposition à déclaration préalable », le doute n'est plus permis et le Conseil d'État accepte maintenant de connaître des pourvois en cassation dirigés contre des jugements rendus sur des recours formés contre des refus d'autorisations d'urbanisme (CE 25 mars 2025, n° 499607 [📄](#) : refus de permis de construire ; CE 2 mai 2025, n° 499199 [📄](#) : refus de permis d'aménager).



Reste que les décisions de sursis à statuer opposées à une demande d'autorisation d'urbanisme ne sont, elles, toujours pas explicitement mentionnées par l'article R. 811-1-1, de sorte que la question de leur soumission à cet article demeurerait non résolue.




Pour mémoire, l'article L. 424-1 du code de l'urbanisme prévoit qu'il peut être sursis à statuer sur toute demande d'autorisation concernant des travaux, constructions ou installations, notamment lorsqu'ils seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution d'un futur plan local d'urbanisme (PLU) en cours d'élaboration ou de travaux publics mis à l'étude ou encore la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'une zone d'aménagement concerté (ZAC). Si une telle décision ne constitue donc pas, à proprement parler, un refus d'autorisation, elle fait toutefois concrètement obstacle à la réalisation du projet, qui s'en trouve, au mieux, retardé et au pire, empêché.

Le Conseil d'État a donc considéré, dans sa décision du 1<sup>er</sup> octobre 2025, qu'une décision de sursis à statuer, au regard de ses effets et de l'objet des dispositions de l'article R. 811-1-1, qui est de réduire le délai des recours contentieux afin d'accélérer la réalisation d'opérations de construction de logements dans les zones où la tension entre l'offre et la demande de logements est importante, devait être regardée comme une décision de refus d'autorisation au sens de ces dispositions. Concrètement, il s'agit de permettre au pétitionnaire d'obtenir plus rapidement, le cas échéant, l'annulation d'une décision illégale de sursis à statuer, généralement accompagnée d'une injonction faite à la commune de se prononcer sur la demande de permis.

Cette interprétation constructive ne surprend pas vraiment, dès lors que le Conseil d'État avait déjà, d'une part, assimilé le sursis à statuer à un refus d'autorisation (CE 9 mars 2016, n° 383060, *Cne de Beaulieu*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2016. 517 [📄](#) ; RDI 2016. 304, obs. R. Decout-Paolini [📄](#) ; AJCT 2016. 470, obs. M.-C. Mehl-Schouder [📄](#)) et, d'autre part, étendu l'application de l'article R. 811-1-1 à divers types de décisions ayant pour effet de freiner les opérations de construction de logements. C'est ainsi que sont rendus en premier et dernier ressort les jugements statuant sur des recours dirigés contre : les retraits d'autorisations d'urbanisme (CE 5 mai 2017, n° 391925, Lebon [📄](#) ; AJDA 2017.

966  ; *ibid.* 1213 , chron. G. Odinet et S. Roussel  et les refus de retraits (CE 26 avr. 2022, n° 452695, *Sté Immobilière aire Saint-Michel*, Lebon T.  ; AJDA 2022. 837  ) ; les décisions constatant la péremption d'une autorisation ou refusant de la constater (CE 22 nov. 2022, n° 461869 , *Syndicat des copropriétaires de l'immeuble 153 rue de saussure*, Lebon T.  ; AJDA 2022. 2270  ; AJCT 2023. 187, obs. M.-C. Rouault  ; CE 21 févr. 2025, n° 493902, Lebon T.  ; AJDA 2025. 369  ; RDI 2025. 217, obs. M. Revert  ) ; les permis de construire autorisant la réalisation de travaux sur une construction existante, à la condition que les travaux autorisés aient pour objet la réalisation de logements et aient un usage principal d'habitation, c'est-à-dire consacrent plus de la moitié de la surface de plancher autorisée à l'habitation (CE 2 juin 2023, n° 461645 , *Sté civile immobilière du 90-94 avenue de la République*, Lebon avec les concl.  ; AJDA 2023. 1031  ; *ibid.* 1385 , chron. D. Pradines et A. Goin  ; RDI 2023. 442, obs. M. Revert  ; *ibid.* 483, obs. P. Soler-Couteaux  ; *ibid.* 484, obs. P. Soler-Couteaux  ; *ibid.* 485, obs. P. Soler-Couteaux  ) ; les prescriptions attachées à un permis de construire (même arrêt).

En revanche ne sont pas concernés les recours dirigés contre les certificats de conformité des travaux à l'autorisation délivrée (CE 26 avr. 2022, n° 452695 , préc.) ni ceux dirigés contre des décisions refusant de délivrer un certificat de permis de démolir ou de construire tacite (CE 24 sept. 2024, n° 475357 ).

Cette suppression temporaire de l'appel ayant vocation à se prolonger encore dans le temps, très probablement au-delà du 31 décembre 2027, l'on précisera que pour savoir si une commune est située en zone tendue, il convient de vérifier si elle se trouve sur la liste annexée au décret du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts, en se plaçant à la date du jugement statuant sur le recours - et non à la date de la décision attaquée ni à celle d'introduction du recours (CE 30 juin 2025, n° 492923, *Assoc. Protégeons Ménerbes*, Lebon T.  ; AJDA 2025. 1266  ; AJCT 2025. 557, obs. R. Bonnefont ).

*Cette décision sera mentionnée au Lebon* .

### À noter

Outre celles (temporaires) relatives à la suppression de l'appel, il existe d'autres dispositions poursuivant l'objectif d'accélération du traitement des recours contentieux en matière d'urbanisme, en particulier celles de l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme, qui prévoient que les parties à une instance relative à une autorisation d'urbanisme 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 ; et celles de l'article R. 600-6, qui impartissent au juge (y compris en appel) un délai de dix mois pour statuer sur les recours contre les permis de construire un bâtiment comportant plus de deux logements, contre les permis d'aménager un lotissement ou contre les décisions refusant la délivrance de ces autorisations.

La loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement a accentué cette particularité du contentieux de l'urbanisme, en supprimant l'effet de prorogation du délai de recours contentieux attaché à l'exercice d'un recours gracieux ou hiérarchique et en limitant dans le temps la possibilité pour l'autorité administrative d'invoquer de nouveaux motifs de refus d'autorisation d'urbanisme (dans un délai de deux mois à compter de l'enregistrement du recours formé contre ce refus).

Marion Saint-Supéry, *Avocate associée - Cabinet Symchowicz Weissberg & Associés*