

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL  
DE LYON**

N° 21LY00063, 21LY00064

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme  
Rapporteure

---

La cour administrative d'appel de Lyon

M.  
Rapporteur public

---

5<sup>ème</sup> chambre

Audience du 20 octobre 2022  
Décision du 10 novembre 2022

---

68-03-04-04  
C+

Vu la procédure suivante :

*Procédures contentieuses antérieures*

I. MM. ont demandé au tribunal administratif de Dijon d'annuler l'arrêté du 27 mars 2019 par lequel le maire de Dijon a accordé à M. un permis de construire modificatif, ensemble la décision du 15 juillet 2019 rejetant leur recours gracieux, et de mettre à la charge de la commune de Dijon une somme de 2 500 euros au titre des frais liés au litige.

Par un jugement n° 1902627 du 5 novembre 2020, le tribunal administratif de Dijon a rejeté leurs demandes.

II. ont demandé au tribunal administratif de Dijon d'annuler l'arrêté du 27 mars 2019 par lequel le maire de Dijon a accordé à M. un permis de construire modificatif, ensemble la décision du 15 juillet 2019 rejetant leur recours gracieux, et de mettre à la charge de la commune de Dijon une somme de 2 500 euros au titre des frais liés au litige.

Par un jugement n° 1902628 du 5 novembre 2020, le tribunal administratif de Dijon a rejeté leurs demandes.

*Procédures devant la cour*

I. Par une requête et un mémoire enregistrés le 8 janvier 2021 et le 7 octobre 2022, sous le n° 21LY00063, \_\_\_\_\_, représentés par l'association d'avocats Aarpi Themis, demandent à la cour :

- 1°) d'annuler le jugement n° 1902627 du 5 novembre 2020 ;
- 2°) d'annuler l'arrêté du 27 mars 2019 et la décision du 15 juillet 2019 ;
- 3°) de mettre à la charge de la commune de Dijon la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- le jugement est entaché d'omission à statuer sur le moyen tiré de ce que le permis modificatif ne précise pas les modalités exactes de l'insertion du projet dans son environnement immédiat ;
- ils disposent d'un intérêt à agir à l'encontre de l'arrêté attaqué ;
- le dossier de demande de permis de construire est incomplet, en ce qu'il ne précise pas que les travaux effectués ont consisté en une démolition du bâtiment initial suivie d'une reconstruction d'une maison nouvelle sur un emplacement distinct, afin notamment d'échapper aux règles de prospect alors en vigueur dans la commune, et ne précise pas non plus les modalités d'insertion du projet dans son environnement immédiat ;
- le permis aurait dû être refusé en raison de l'absence frauduleuse de justificatif de dépôt d'une demande de permis de démolir la maison initiale, laquelle a été entièrement détruite sans autorisation préalable ;
- le permis litigieux aggrave la violation, par l'ancienne maison d'habitation, des dispositions de l'article UG 7 du plan local d'urbanisme de Dijon, en ce qu'il modifie son implantation par rapport aux limites séparatives ;
- le permis modificatif méconnaît les dispositions de l'article UG13 du plan local d'urbanisme relatif aux espaces verts ;
- le second permis modificatif délivré le 6 juillet 2022 ne régularise pas les illégalités relevées.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 21 octobre 2021 et le 14 octobre 2022, ce dernier mémoire n'ayant pas été communiqué, la commune de Dijon, représentée par Me \_\_\_\_\_, conclut au rejet de la requête et demande à la cour de mettre à la charge solidaire de \_\_\_\_\_ une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- MM. \_\_\_\_\_ ne justifient pas d'un intérêt à agir à l'encontre du permis de construire modificatif ;
- les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 20 septembre 2022 et le 13 octobre 2022, ce dernier mémoire n'ayant pas été communiqué, M. \_\_\_\_\_ conclut au rejet de la requête et demande à la cour de mettre à la charge des consorts \_\_\_\_\_ le versement à son conseil d'une somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991.

Il soutient que :

- les requérants n'ont pas d'intérêt à agir ;
- les moyens soulevés ne sont pas fondés.

M. a été admis au bénéfice de l'aide juridictionnelle totale par une décision du 24 mars 2021.

II. Par une requête et un mémoire enregistrés le 8 janvier 2021 et le 10 octobre 2022, sous le n° 21LY00064, M. et Mme , représentés par l'association d'avocats Aarpi Themis, demandent à la cour :

- 1°) d'annuler le jugement n° 1902628 du 5 novembre 2020 ;
- 2°) d'annuler l'arrêté du 27 mars 2019 et la décision du 15 juillet 2019 ;
- 3°) de mettre à la charge de la commune de Dijon la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent qu'ils disposent d'un intérêt à agir à l'encontre de l'arrêté attaqué et soulèvent les mêmes moyens que ceux précédemment analysés sous le n° 21LY00063.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 21 octobre 2021 et le 14 octobre 2022, ce dernier mémoire n'ayant pas été communiqué, la commune de Dijon, représentée par Me , conclut au rejet de la requête et demande à la cour de mettre à la charge solidaire de M. et Mme une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- M. et Mme ne justifient pas d'un intérêt à agir à l'encontre du permis de construire modificatif ;
- les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 20 septembre 2022 et le 13 octobre 2022, ce dernier mémoire n'ayant pas été communiqué, M. conclut au rejet de la requête et demande à la cour de mettre à la charge de M. et Mme le versement à son conseil d'une somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991.

Il soutient que :

- les requérants n'ont pas d'intérêt à agir ;
- les moyens soulevés ne sont pas fondés.

M. a été admis au bénéfice de l'aide juridictionnelle totale par une décision du 24 mars 2021.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 ;
- le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique :  
– le rapport de Mme , première conseillère,  
– les conclusions de M. , rapporteur public,  
– et les observations de Me Ciaudo, représentant MM. ainsi que  
M. et Mme , de Me , représentant la commune de Dijon, et de Me ,  
substituant Me , représentant M. ;

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes visées ci-dessus n° 21LY00063 et 21LY00064, présentées pour MM. , d'une part, et M. et Mme , d'autre part, sont relatives à un même permis de construire et présentent à juger les mêmes questions. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul arrêt.

2. M. a acquis la propriété d'une parcelle bâtie à Dijon supportant une maison d'habitation de 63m<sup>2</sup>. Par un arrêté du maire de Dijon du 12 septembre 2017, il a obtenu un permis de construire afin de procéder notamment à la surélévation ainsi qu'à l'extension de cette maison existante pour porter sa surface de plancher à 175m<sup>2</sup>. Les travaux ont été interrompus après qu'un constat dressé le 12 mars 2018 a relevé le caractère erroné de certaines mentions des plans déposés au soutien de la demande de permis, ainsi que diverses infractions, soit aux règles d'urbanisme soit aux prévisions de l'autorisation délivrée. M. a obtenu du maire de Dijon, par arrêté du 27 mars 2019, un permis de construire modificatif portant notamment sur la hauteur de l'extension réalisée en limite séparative, sur la construction d'un palier et d'un escalier extérieur desservant une porte-fenêtre nouvellement créée, sur la modification de la clôture sur rue et du traitement des eaux pluviales, sur la suppression de l'isolation thermique par l'extérieur, et sur la régularisation d'une terrasse. MM. , d'une part, ainsi que M. et Mme , d'autre part, demandent à la cour d'annuler les jugements du 5 novembre 2020 par lesquels le tribunal administratif de Dijon a rejeté leurs demandes respectives tendant à l'annulation de ce permis de construire modificatif ainsi que des décisions de rejet de leurs recours gracieux.

Sur la recevabilité des demandes de première instance :

3. Aux termes de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme : « *Une personne autre que l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements ou une association n'est recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager que si la construction, l'aménagement ou les travaux sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'elle détient ou occupe régulièrement ou pour lequel elle bénéficie d'une promesse de vente, de bail, ou d'un contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation* ».

4. Il résulte de ces dispositions qu'il appartient, en particulier, à tout requérant qui saisit le juge administratif d'un recours pour excès de pouvoir tendant à l'annulation d'un permis de construire, de démolir ou d'aménager, de préciser l'atteinte qu'il invoque pour justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour agir, en faisant état de tous éléments suffisamment précis et étayés de nature à établir que cette atteinte est susceptible d'affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien. Lorsque le requérant, sans avoir contesté le permis initial, forme un recours contre un permis de construire modificatif, son intérêt



le permis de construire obtenu ou a fait l'objet de transformations sans les autorisations d'urbanisme requises, il appartient au propriétaire qui envisage d'y faire de nouveaux travaux de présenter une demande d'autorisation d'urbanisme portant sur l'ensemble des éléments de la construction qui ont eu ou auront pour effet de modifier le bâtiment tel qu'il avait été initialement approuvé. Il en va ainsi même dans le cas où les éléments de construction résultant de ces travaux ne prennent pas directement appui sur une partie de l'édifice réalisée sans autorisation. Dans l'hypothèse où l'autorité administrative est saisie d'une demande qui ne satisfait pas à cette exigence, elle doit inviter son auteur à présenter une demande portant sur l'ensemble des éléments devant être soumis à son autorisation. Cette invitation, qui a pour seul objet d'informer le pétitionnaire de la procédure à suivre s'il entend poursuivre son projet, n'a pas à précéder le refus que l'administration doit opposer à une demande portant sur les seuls nouveaux travaux envisagés.

10. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que M. , alors qu'il avait seulement été autorisé à surélever, puis étendre, la maison déjà édifiée sur la parcelle, a procédé à une déconstruction intégrale des murs, de la toiture et de la charpente, avant d'engager une reconstruction du bâtiment ainsi que son extension, ce qui ne saurait être assimilé à une « réhabilitation lourde » ou à une simple « substitution » des murs périphériques par des murs en briques. Le permis de construire initial ne peut en particulier être regardé comme ayant eu pour effet d'autoriser après démolition la reconstruction, même à l'identique, du bâtiment existant, dès lors que le dossier initial ne portait que sur une surélévation doublée d'une extension. Alors même qu'il n'est pas établi que l'assemblée délibérante aurait institué l'obligation de demander un permis de démolir dans le quartier concerné par le projet, M. , eu égard au caractère irréversible de la démolition intervenue, n'a pas mis le service instructeur en mesure d'apprécier si, par leur ampleur, les modifications apportées au projet, tel qu'il avait été initialement approuvé, n'en remettaient pas en cause la conception générale et ne nécessitaient pas, dès lors, la délivrance d'un nouveau permis et non d'un permis modificatif, en se bornant, dans son nouveau dossier de demande, à faire état de modifications projetées, telles que la porte-fenêtre, sur « la construction existante », sans préciser que le bâtiment d'origine avait en réalité fait l'objet d'une reconstruction intégrale. Il n'a pas non plus permis au service instructeur, le cas échéant, d'apprécier le respect des règles d'urbanisme applicables à une construction nouvelle. Par suite, le moyen tiré du caractère incomplet du dossier de demande de permis de construire doit être accueilli sur ce point, le dossier de demande du second permis de construire modificatif délivré par arrêté du 6 juillet 2022 ne régularisant pas cette illégalité.

11. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun autre moyen n'apparaît susceptible, en l'état de l'instruction, de fonder l'annulation de l'arrêté attaqué.

12. Lorsque l'autorité administrative, saisie dans les conditions mentionnées au point 9 d'une demande ne portant pas sur l'ensemble des éléments qui devaient lui être soumis, a illégalement accordé l'autorisation de construire qui lui était demandée au lieu de refuser de la délivrer et de se borner à inviter le pétitionnaire à présenter une nouvelle demande portant sur l'ensemble des éléments ayant modifié ou modifiant la construction par rapport à ce qui avait été initialement autorisé, cette illégalité ne peut être regardée comme un vice susceptible de faire l'objet d'une mesure de régularisation par un permis de construire modificatif en application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme ou d'une annulation partielle en application de l'article L. 600-5 du même code.

13. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la régularité des jugements déférés, que MM. et M. et Mme sont fondés à soutenir que c'est à tort que, par les jugements attaqués, le tribunal administratif de Dijon a rejeté

leurs demandes tendant à l'annulation de l'arrêté du 27 mars 2019 ainsi que des décisions du 15 juillet 2019 rejetant leurs recours gracieux respectifs.

Sur les frais liés au litige :

14. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que les appelants qui n'ont pas, dans la présente instance, la qualité de partie perdante, versent à la commune de Dijon et au conseil de M. la somme qu'ils demandent au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu en revanche, dans les circonstances de l'espèce, en application des mêmes dispositions, de mettre à la charge de la commune le versement à MM. ainsi qu'à M. et Mme de la somme de 1 500 euros chacun.

DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup> : Les jugements n° 1902627 et n° 1902628 du tribunal administratif de Dijon du 5 novembre 2020, l'arrêté de permis de construire modificatif du 27 mars 2019 et les décisions de rejet de recours gracieux du 15 juillet 2019 sont annulés.

Article 2 : La commune de Dijon versera une somme de 1 500 euros à MM. , d'une part, et à M. et Mme , d'autre part, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

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

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à M. , à M. , à M. et Mme , à M. , à la commune de Dijon et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.  
Copie en sera adressée au procureur de la République près le tribunal judiciaire de Dijon et au préfet de la Côte d'Or.

Délibéré après l'audience du 20 octobre 2022, à laquelle siégeaient :

M. , président de chambre,  
Mme , présidente assesseure,  
Mme , première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 10 novembre 2022.

La rapporteure,

Le président,

La greffière,

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires 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,  
La greffière,