

NOTE DU JURISTE

5 MAI 2020

ENCADREMENT DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF EN DROIT DE L'URBANISME : FAUT-IL ENCORE CRAINDRE LES RECOURS ?

Depuis plusieurs décennies, le droit de l'urbanisme nourrit l'activité des tribunaux administratifs qui ont annulé quantité de documents de planification et de réglementation ou d'autorisations d'urbanisme. Pour son destinataire (qu'il soit une collectivité, un particulier ou un promoteur...), se voir notifier un recours sonne comme la promesse douloureuse et coûteuse d'une course à obstacles à la durée incertaine. Conscient des conséquences provoquées par les décisions d'annulation, le juge administratif et le législateur (souvent un élu local, ce dernier est lui-même confronté au juge dans le cadre de son mandat) oeuvrent depuis plusieurs années, dans leurs domaines respectifs, en faveur d'une sécurisation des actes administratifs pris dans le champ du droit de l'urbanisme.

Tout en respectant le droit d'agir en justice, les dernières réformes en la matière visent tout autant à limiter les recours des tiers, qu'à renforcer les mesures contre les recours abusifs et surtout à limiter les effets du contentieux. De quoi ne plus craindre les recours contentieux ?

1. LE CONTENTIEUX DES DOCUMENTS D'URBANISME

1.1. LIMITER DANS LE TEMPS LES MOYENS INVOCABLES

La question de la limitation dans le temps des moyens invocables pose la question suivante : *peut-on indéfiniment soulever l'illégalité d'un document d'urbanisme pour obtenir l'annulation d'une autorisation d'urbanisme ?*

Passé le délai de recours en excès de pouvoir (2 mois après l'accomplissement des formalités de publicité de l'acte), il n'est plus possible d'attaquer frontalement une décision d'approbation d'un SCOT ou d'un PLU. Bien que purgé de ce recours, le document d'urbanisme reste vulnérable puisqu'un requérant peut invoquer un moyen tiré de l'illégalité de ce document à l'appui d'une décision réglementaire (une décision délivrant un permis de construire) : on parle alors de recours en exception d'illégalité. Véritable épée de Damoclès, le caractère perpétuel de l'exception d'illégalité permettrait donc à un tribunal administratif de constater l'illégalité d'un document d'urbanisme, plusieurs années après son approbation au motif par exemple, que la procédure n'aurait pas été scrupuleusement respectée.

Pour éviter cette situation, **l'article L. 600-1¹ du code de l'urbanisme limite à six mois depuis la prise d'effet du document d'urbanisme la période pendant laquelle peut être soulevée l'illégalité de ce document pour vice de procédure ou vice de forme**, sauf si ce vice concerne la méconnaissance substantielle ou la violation des règles de l'enquête publique sur les SCOT, les PLU et les cartes communales, ou l'absence du rapport de présentation ou des documents graphiques. Au-delà de cette période, seuls les vices de fond peuvent être soulevés, telle qu'une erreur manifeste d'appréciation (exemple : classer un terrain en zone 2AU, inconstructible, alors que le terrain est suffisamment desservi par les réseaux).

Par voie de conséquence, **un vice de procédure entachant la délibération prescrivant l'élaboration ou la révision d'un plan local d'urbanisme (PLU) ne peut être invoqué par voie d'exception que dans un délai de six mois suivant la date de prise d'effet de cette délibération, y compris à l'appui d'un recours dirigé directement contre la délibération approuvant ce plan local d'urbanisme.**

Les dispositions de l'article L. 600-1 alinéa 1 sont applicables à l'acte prescrivant l'élaboration ou la révision d'un document d'urbanisme ou créant une zone d'aménagement concerté.

Sur cette base, le Conseil d'État a eu l'occasion d'indiquer dans son arrêt du 23 décembre 2014, *Commune de Laffrey*, n° 368098, « 2. [...] qu'il est constant que la délibération du 21 octobre 2005 prescrivant l'élaboration du plan local d'urbanisme de la commune de Laffrey était entrée en vigueur depuis plus de six mois à la date à laquelle M. C... et Mme D... ont invoqué, à l'appui de leur demande présentée devant le tribunal administratif de Grenoble, l'irrégularité de la convocation des conseillers municipaux à la séance du conseil municipal au cours de laquelle cette délibération avait été adoptée ; qu'il appartenait à la cour de relever d'office l'irrecevabilité de ce moyen ; qu'en s'abstenant de le faire, elle a commis une erreur de droit. »

De la même manière, les moyens tirés de l'irrégularité des conditions de convocation des conseillers municipaux et de l'absence de note de synthèse ne sont plus invocables passé le délai de six mois (CAA Marseille, 6 mars 2014, n° 12MA02272).

¹ Issu de la loi n°94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction.

Sous réserve des tempéraments posés par l'article L. 600-1, l'expiration du délai de six mois confère donc à l'acte attaqué une immunité relative le protégeant de toute attaque contentieuse.

C'est aussi au titre d'une volonté de limiter dans le temps les insuffisances des délibérations de prescription des PLU que le Conseil d'État a opéré en 2017 un revirement de jurisprudence spectaculaire concernant le contentieux des délibérations définissant les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation. Ce contrepied fait suite à la non moins dévastatrice décision du Conseil d'État du 10 février 2010, commune de *Saint-Lunaire*, n° 327149, par laquelle les juges décidaient que la délibération des conseil municipaux prescrivant l'élaboration ou l'évolution d'un PLU devait porter, « *d'une part, et au moins dans leurs grandes lignes, sur les objectifs poursuivis par la commune projetant d'élaborer ou de réviser un document d'urbanisme, d'autre part, sur les modalités de la concertation avec les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées.* » En considérant que cette délibération constituait, dans ses deux volets, une formalité substantielle dont la méconnaissance entache d'illégalité le document d'urbanisme approuvé, alors même que la concertation aurait respecté les modalités définies par le conseil municipal, cette décision sonnait le glas de très nombreux PLU approuvés puisque les juges admettaient que l'insuffisance des objectifs poursuivis dans la délibération engageant une procédure de PLU puisse être dénoncée au terme de cette procédure, quelques années plus tard, dans le cadre d'un recours contre la décision d'approbation de ce même PLU.

Les PLU trouvèrent leur salut dans la décision de ce même Conseil d'État du 5 mai 2017, Commune de Saint-Bon Tarentaise, n° 388902. Rappelant la double obligation pour les organes délibérants de définir d'une part, au moins dans leurs grandes lignes les objectifs poursuivis, et d'autre part, les modalités de la concertation, **le Conseil d'État organise un relatif droit à l'oubli autour de cette délibération de prescription en isolant du reste de la procédure.** Dit autrement, s'il est possible pour un requérant de contester la légalité de cette décision, il ne peut le faire que devant le juge de l'excès de pouvoir et dans le délai imparti (2 mois) et plus à l'occasion de l'approbation du PLU. En revanche, **seules les irrégularités ayant affecté le déroulement de la concertation au regard des modalités définies par la délibération prescrivant la révision du document d'urbanisme demeurent invocables à l'occasion d'un recours contre le PLU** approuvé, conformément à l'article L. 300-2² du code de l'urbanisme.

1.2. LA NEUTRALISATION DES VICES DE PROCEDURE : LA JURISPRUDENCE « DANTHONY » AU CHEVET DES ILLEGALITES EXTERNES

Du nom du célèbre arrêt du Conseil d'État rendu le 23 décembre 2011, n° 335477, la jurisprudence « Danthony » opère un véritable tournant de la part du juge administratif dans le traitement des vices de procédure. À travers cette décision, la Haute Juridiction consacre un principe général du droit qui aboutit à tempérer la sanction normalement prévue en cas de non-respect d'une règle de procédure : « *un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie ; que l'application de ce principe n'est pas exclue en cas d'omission d'une procédure obligatoire, à condition qu'une telle omission n'ait pas pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte.* »

Totalement étrangère au droit de l'urbanisme, cette décision a trouvé dans ce domaine de nombreux échos :

² Devenu l'article L. 103-3 depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du Livre Ier du code de l'urbanisme.

- **Le défaut de consultation du centre national de la propriété forestière, dépourvu d'effet sur la compétence du conseil municipal pour approuver la révision simplifiée du PLU**, n'a pas exercé une influence sur le sens de la délibération approuvant la révision simplifiée du PLU ou privé quiconque d'une garantie ; le juge a relevé que le centre régional de la propriété forestière avait été consulté (CAA Lyon, 24 avril 2012, n° 11LY02039) ;
- **L'incomplétude temporaire du dossier d'enquête publique sur un projet de PLU ne vicie pas automatiquement la procédure administrative préalable** dès lors qu'il n'est pas établi qu'elle a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou d'avoir privé les personnes intéressées des garanties auxquelles elles ont droit (CAA, 10 janvier 2013, n° 12BX00047) ;
- S'il appartient à l'autorité administrative de procéder à la publicité de l'ouverture de l'enquête publique dans les conditions fixées par les dispositions de l'article R. 11-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, **la méconnaissance de ces dispositions n'est de nature à vicier la procédure et donc à entraîner l'illégalité de la décision prise à l'issue de l'enquête publique que si elle a pu avoir pour effet de nuire à l'information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération ou si elle a été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et par suite, sur la décision de l'autorité administrative**. En l'espèce, une publication résumée de cet avis était intervenue dans un magazine municipal distribué dans l'ensemble de la commune (CE, 3 juin 2013, n° 345174).

Hormis les vices affectant l'enquête publique, on peut encore citer le cas tiré d'une insuffisance de la note explicative de synthèse adressée aux membres du conseil municipal en vue de l'approbation du PLU : considérant que le conseil municipal avait, dans la même composition, délibéré moins de sept mois auparavant sur le projet de révision du PLU qui comportait l'ensemble des éléments exigés par le code de l'urbanisme, le juge administratif a admis que « *l'insuffisance de la note explicative de synthèse n'avait pas, dans les circonstances particulières de l'espèce, exercé d'influence sur le sens de la délibération et n'avait pas privé les membres du conseil municipal d'une garantie* » (CE, 17 juillet 2013, *SFR*, n° 350380).

Si l'arrêt « Danthony » peut constituer une protection contre les vices de forme et procédures, il ne saurait être considéré comme une protection absolue à l'égard de telles irrégularités. **Car in fine, c'est bien au juge que revient le pouvoir d'apprécier si les vices qui lui sont présentés entrent dans le champ d'application de cette jurisprudence ou bien doivent en être exclus.**

1.3. LA REGULARISATION PLUTOT QUE L'ANNULATION

La formule sonne aujourd'hui comme une évidence et résume l'objectif de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme introduit par la loi du 24 mars 2014 pour un accès au logement et à un urbanisme rénové (Alur).

Le principe est simple : lorsqu'un document d'urbanisme est reconnu illégal, mais que cette irrégularité peut être régularisée, le juge administratif peut surseoir à statuer jusqu'à l'expiration d'un délai qu'il fixe.

Cependant, la mise en œuvre de ce dispositif de rattrapage n'est **possible que si les autres moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés** et qu'après avoir invité les parties à présenter leurs observations.

Par ailleurs, la décision de sursis à statuer ne peut être prononcée :

- En cas d'illégalité autre qu'un vice de forme ou de procédure (un vice de fond), que si la régularisation du SCOT ou du PLU est possible par le biais d'une procédure de modification ;
- En cas d'illégalité pour vice de forme ou de procédure, que si l'illégalité a eu lieu, pour les SCOT et les PLU, après le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables (PADD).

Si la régularisation a eu lieu pendant le délai fixé par le juge administratif, elle est notifiée à ce dernier qui statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations. Pendant ce délai, le document d'urbanisme contesté demeure applicable.

Le SCOT de la région grenobloise a été le premier document d'urbanisme à bénéficier de l'application des dispositions de l'article L. 600-9. En l'espèce, « *le vice de procédure entachant la délibération attaquée a eu lieu après le débat sur les orientations du PADD et est susceptible d'être régularisé ; que les parties ont présenté leurs observations sur cette question ; que le Préfet de l'Isère a eu le 3 décembre 2014 communication de l'ensemble de la procédure et a été invité à faire part de ses observations ; qu'il y a lieu d'impartir un délai de 12 mois à compter du présent jugement aux fins d'obtenir la régularisation de la délibération du 21 décembre 2012 par laquelle le comité syndical de l'établissement public du SCOT de la région urbaine de Grenoble a approuvé le SCOT et, en attendant, de surseoir à statuer sur les conclusions de la requête* » (TA Grenoble, 26 février 2015, *Communauté de communes de La Bourne à l'Isère*, n° 1300941).

Depuis, nombreuses ont été les décisions du juge administrative fondées sur les dispositions de l'article L. 600-9, notamment pour régulariser :

- L'irrégularité de la composition d'un dossier d'enquête qui ne comprenait pas les plans de certains réseaux (TA Lyon, 18 décembre 2014, *Mme Merlat*, n° 202081) ;
- Le défaut d'envoi de la note explicative de synthèse qui accompagne obligatoirement la convocation des élus aux réunions du conseil municipal, dans les communes de plus de 3 500 habitants (CE, 16 octobre 2016, *Commune de Saint-Michel-Chef-Chef*, n° 387308).

Cette dernière décision est doublement intéressante puisque le **Conseil d'État admet qu'un PLU puisse faire l'objet d'une régularisation de la procédure en même temps qu'il peut faire l'objet d'une annulation partielle**. En l'espèce, le juge considérait comme divisible du PLU la disposition illégale, selon les textes en vigueur au moment de l'approbation du PLU,

Cette solution illustre le pragmatisme du juge administratif qui s'attache à sécuriser les documents d'urbanisme.

1.4. L'ANNULATION PARTIELLE

Dans son arrêt du 1^{er} juillet 1998, n° 171733, le Conseil d'État rappelait que l'illégalité d'une disposition n'était pas de nature à emporter automatiquement l'annulation intégrale du PLU. Il appartient en effet au juge de relever si les dispositions litigieuses forment un tout indivisible. Dans le cas contraire, **s'il constate qu'une disposition d'un PLU est illégale, il peut cantonner sa décision d'annulation à cette seule disposition, évitant ainsi de faire porter à l'ensemble du document les conséquences d'une illégalité ponctuelle**.

L'annulation partielle est une création de la juridiction administrative, elle a trouvé avec la loi Alur un fondement législatif par l'entremise de l'article L. 600-9 déjà évoquée plus haut et qui dispose dans son dernier alinéa que « *si, après avoir écarté les autres moyens, le juge administratif estime que le vice qu'il relève affecte notamment un plan de secteur, le programme d'orientations et d'actions du plan local d'urbanisme ou les dispositions relatives à l'habitat ou aux transports et déplacements des orientations d'aménagement et de programmation, il peut limiter à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce.* »

L'annulation partielle peut concerner aussi bien une disposition du règlement qu'une erreur de classement sur les documents graphiques. Plus largement, une réponse ministérielle du 15 janvier 2019, n° 13 857, rappelle que « *ce mécanisme est utilisable pour toutes les dispositions divisibles des autres documents d'urbanisme ou de planification (SCOT, PLU, cartes communales).* » Le terme « notamment » mentionné ci-dessus ouvre la possibilité au juge de prononcer une annulation partielle dans d'autres hypothèses que celles

expressément mentionnées à l'article L. 600-9, telle que l'insuffisance ou l'absence de justification d'une règle d'urbanisme apportée dans le rapport de présentation.

Le Conseil d'État a ainsi annulé le PLU de la commune d'Arcachon en tant que la délibération approuve les dispositions du règlement du plan qui interdisent les installations d'émetteurs-récepteurs de télétransmission dans les zones urbaines. Le juge a relevé que le rapport de présentation ne comportait aucune indication sur les raisons pour lesquelles les installations d'émetteurs-récepteurs de télétransmission étaient interdites dans les différents secteurs urbains (CE, 17 juillet 2013, n° 350380). Cet arrêt rappelle l'importance de procéder à la justification des règles, écrites ou graphiques, contenues dans le règlement de PLU.

2. L'ENCADREMENT DES RECOURS CONTRE LES AUTORISATIONS D'URBANISME

2.1. LA NOTIFICATION DES RECOURS

La mesure est ancienne puisqu'elle date de la loi n° 94-112 du 9 février 1994. Afin de renforcer la sécurité juridique du bénéficiaire du permis, tout en responsabilisant le requérant, le législateur impose à ce dernier d'informer le premier de l'existence d'un recours contre l'autorisation qu'il a obtenu. L'absence de cette notification dans un délai de quinze jours francs à compter du déféré ou du recours rend alors la requête irrecevable.

Cette obligation de notification concernant tout autant le déféré préfectoral que le recours contentieux engagé contre un certificat d'urbanisme ou plus largement, toute décision relative à l'occupation ou à l'utilisation du sol régie par le code de l'urbanisme. Elle s'applique également à l'auteur d'un recours administratif sous peine de ne pouvoir engager un recours contentieux suite au rejet du recours administratif (art. R. 600-1 C. urb.)

2.2. LIMITER L'INTERET POUR AGIR

> L'intérêt pour agir des personnes autres que l'État, les collectivités ou une association

Pour intenter un recours, il faut pouvoir justifier d'un intérêt pour agir. Si l'on veut diminuer les recours contre les autorisations d'urbanisme, il suffit de restreindre le cercle des personnes ayant un intérêt pour agir, tout en respectant le droit d'agir en justice. Tout est question d'équilibre.

L'on sait que la simple qualité d'habitant ne suffit pas à conférer un intérêt pour agir : la jurisprudence exige une proximité suffisante entre la résidence du requérant et la construction projetée. Ainsi, un voisin a un intérêt pour agir mais cette notion de voisinage sera appréciée différemment selon que le contexte urbain ou rural dans lequel se situe le projet litigieux.

L'article L.600-1-2³ issu de l'ordonnance n° 2013-3565 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme codifie les critères encadrant l'intérêt pour agir de certains tiers. Il en ressort qu'« *une personne autre que l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements ou une association n'est recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre une décision relative à l'occupation ou à l'utilisation du sol régie par le présent code **que si la construction, l'aménagement ou le projet autorisé 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.*** »

Selon un arrêt du Conseil d'État du 10 juin 2015, n° 386121, tout requérant qui saisit le tribunal administratif d'un recours en excès de pouvoir tendant à l'annulation d'un permis de construire, de démolir ou d'aménager, doit préciser l'atteinte qu'il invoque pour justifier 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.

Si le Conseil d'État octroie un intérêt pour agir au voisin immédiat, compte tenu de sa situation particulière, lorsqu'il fait état devant le juge d'éléments relatifs à la nature, à l'importance ou à la localisation du projet de construction (CE, 13 avril 2016, *Ville de Marseille*, n° 389798), il n'en demeure pas moins que cette notion d'immédiateté demeure imprécise. Comme l'ont fait remarquer certains auteurs, le voisin de mon voisin est-il mon voisin ?

> La date relative à l'appréciation de l'intérêt pour agir

Cette question de la date à laquelle doit être apprécié l'intérêt pour agir constitue un point crucial en matière d'encadrement des recours contre les autorisations d'urbanisme.

Pendant longtemps, la recevabilité d'un recours s'appréciait à la date d'introduction du recours. Peu importait alors que la construction soit achevée et que le requérant avait acquis sa propriété postérieurement à la réalisation des travaux (CE, 29 novembre 1999, *Boullanger*, n° 182214). En l'espèce, le défaut d'affichage sur le terrain avait permis au voisin d'introduire un recours en excès de pouvoir près de huit ans après la délivrance du permis de construire !

Cet état du droit a favorisé des comportements frauduleux de la part de certaines personnes qui se portaient acquéreurs de biens à proximité de chantiers en vue de contester l'autorisation d'urbanisme devant le juge et monnaient leur désistement de l'instance contre le versement d'une somme d'argent.

Pour lutter contre ces pratiques, frauduleuses ou non, l'article L. 600-1-3 précise que « *sauf pour le requérant à justifier de circonstances particulières, l'intérêt à agir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager s'apprécie à la date d'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire* ».

À l'origine de l'article L. 600-1-3, l'ordonnance du 18 juillet 2013 s'est largement inspirée de dispositions déjà en vigueur à l'égard des associations, lesquelles n'étaient recevables à agir contre une décision relative à l'occupation ou à l'utilisation des sols que si le dépôt de leurs statuts en préfecture était intervenu antérieurement à l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire. La loi Elan a restreint un peu plus la condition de recevabilité des recours de ces dernières en exigeant que le dépôt des statuts intervienne **au moins un an avant l'affichage en mairie** de la demande du pétitionnaire (art. L. 600-1-1 C. urb.).

³ Modifié par la loi n°2018-1021 du 18 novembre 2018 pour une évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

> Imposer au requérant la production permettant d'apprécier son intérêt pour agir

Pour accroître l'efficacité du traitement des requêtes, les requérants doivent désormais produire les pièces qui permettront au juge de le renseigner sur cet intérêt à agir. Ces éléments sont étroitement liés aux critères d'appréciation de l'intérêt à agir fixés à l'article L. 600-1-2 mentionnés plus haut puisqu'ils permettront **d'établir le caractère régulier de l'occupation ou de la détention du bien, mais aussi la régularité de l'action lorsqu'elle est introduite par une association.**

Ces pièces sont fixées à l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme : « *Les requêtes dirigées contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code doivent, à peine d'irrecevabilité, être accompagnées du titre de propriété, de la promesse de vente, du bail, du contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation, du contrat de bail, ou de tout autre acte de nature à établir le caractère régulier de l'occupation ou de la détention de son bien par le requérant.*

Lorsqu'elles sont introduites par une association, ces mêmes requêtes doivent, à peine d'irrecevabilité, être accompagnées des statuts de celle-ci, ainsi que du récépissé attestant de sa déclaration en préfecture. »

2.3. LA REGULARISATION EN COURS D'INSTANCE

> La régularisation par la voie de l'annulation partielle

De la même manière qu'un document d'urbanisme peut faire l'objet d'une annulation partielle dès lors que l'illégalité constatée par le juge permet de l'isoler du reste du document, le juge administratif peut moduler les effets de certaines annulations sur les autorisations d'urbanisme en prononçant des annulations partielles et en demandant leur régularisation : « *Sans préjudice de la mise en œuvre de l'article L. 600-5-1, le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager ou contre une décision de non-opposition à déclaration préalable, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'un vice n'affectant qu'une partie du projet peut être régularisé, limite à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce et, le cas échéant, fixe le délai dans lequel le titulaire de l'autorisation pourra en demander la régularisation, même après l'achèvement des travaux. Le refus par le juge de faire droit à une demande d'annulation partielle est motivé. »*

Sur ce fondement, l'annulation partielle a pu trouver à s'appliquer dans le cas de permis de construire en tant :

- Qu'il ne respecte pas les prescriptions d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur en matière d'aires de stationnement : l'illégalité peut être rectifiée en imposant au pétitionnaire la justification de l'acquisition de places dans un parking existant ou en cours de réalisation ;
- Qu'il méconnaît le règlement du PLU imposant le remplacement des plantations supprimées ;
- Qu'il autorise la création de balcons qui méconnaissent la règle de recul par rapport aux voies fixées par le règlement d'urbanisme ;
- Qu'il autorise des toitures dont la pente est supérieure à 35 % : un léger affaissement des faîtières permettra la régularisation du permis de construire dans le cadre d'un permis modificatif.

> La régularisation par la voie du sursis à statuer

L'objectif de l'article L.600-5-1 vise à permettre les mesures de régularisation des autorisations d'urbanisme, pour autant qu'elles soient possibles, plutôt que leur annulation : « *Sans préjudice de la mise en œuvre de l'article L. 600-5, le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager ou contre une décision de non-opposition à déclaration préalable estime, après avoir constaté que les autres moyens ne*

sont pas fondés, qu'un vice entraînant l'illégalité de cet acte est susceptible d'être régularisé, sursoit à statuer, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation, même après l'achèvement des travaux. Si une mesure de régularisation est notifiée dans ce délai au juge, celui-ci statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations. Le refus par le juge de faire droit à une demande de sursis à statuer est motivé. »

Ce dispositif n'est pas une faculté offerte au juge : il doit y faire droit et ne peut y déroger qu'en motivant sa décision de ne pas le mettre en œuvre. Par ailleurs, ce mécanisme ne profite pas seulement aux permis mais est étendu à toutes les décisions de non-opposition à déclaration. Enfin, la régularisation est ouverte à tous les permis de construire, y compris ceux dont les travaux autorisés par le permis initial irrégulier seraient achevés.

2.4. LA FORCLUSION DU RECOURS DES TIERS EN CAS DE CONSTRUCTION ACHEVEE

L'absence d'affichage d'une autorisation d'urbanisme sur le terrain ou la simple difficulté à en apporter la preuve a permis à des tiers de contester des permis de construire sans délai.

Pour éviter de telles situations, l'article R. 600-3 limite dans le temps la possibilité d'attaquer une autorisation d'urbanisme : « *Aucune action en vue de l'annulation d'un permis de construire ou d'aménager ou d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable n'est recevable à l'expiration d'un délai de six mois à compter de l'achèvement de la construction ou de l'aménagement.*

Sauf preuve contraire, la date de cet achèvement est celle de la réception de la déclaration d'achèvement mentionnée à l'article R. 462-1. »

Cette rédaction ménage les intérêts des deux parties : ceux des tiers qui disposent d'un temps suffisamment long pour constater les incidences de la construction et ceux des bénéficiaires qui se retrouvent à l'abri de contestations tardives.

On rappellera malgré tout que le délai de recours contentieux à l'encontre d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir court à l'égard des tiers à compter du premier jour **d'une période continue de deux mois d'affichage sur le terrain** des pièces mentionnées à l'article R. 424-15.

2.5. PROTÉGER LES AUTORISATIONS D'URBANISME DES DÉCISIONS D'ANNULATION DES DOCUMENTS D'URBANISME

Les autorisations d'urbanisme qui ne sont pas devenues définitives peuvent être les victimes collatérales d'une décision d'annulation du PLU. Pour rappel, l'annulation du PLU ou sa déclaration d'illégalité a pour effet de remettre en vigueur le document antérieur. La vulnérabilité de ces autorisations tient au fait que le délai de contestation n'est pas toujours expiré au moment de la décision du juge administratif si bien que se pose la question de leur validité et plus précisément de leur base légale.

Le juge administratif a vite cherché à couper le lien qui unit un document d'urbanisme aux autorisations d'urbanisme pour éviter que l'annulation du premier n'entraîne l'annulation des secondes.

Parmi ces nombreux efforts pour limiter les effets de l'illégalité d'un document d'urbanisme, le Conseil d'État a ainsi considéré qu'un requérant demandant l'annulation d'un permis de construire ne pouvait se limiter à soutenir qu'il a été délivré sous l'empire d'un document d'urbanisme illégal, quelle que soit la nature de l'illégalité

dont il se prévaut. Il doit démontrer que l'autorisation contestée contrevient aux règles redevenues applicables (CE, Section, 7 février 2008, *Commune de Courbevoie*, n° 297227).

Cette solution présentait néanmoins un inconvénient majeur : celle de mettre une autorisation d'urbanisme face à un vieux document d'urbanisme redevenu applicable⁴, rendant finalement assez facile une demande d'annulation de l'autorisation d'urbanisme.

L'article L. 600-12-1 du code de l'urbanisme issu de la loi Elan tire les conséquences de l'arrêt *Commune de Courbevoie* en disposant que « l'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un PLU est sans incidence sur les décisions relatives à l'utilisation des sols ou à l'occupation des sols régies par le code de l'urbanisme délivrées antérieurement à leur prononcé, dès lors que ces annulations ou déclarations d'illégalité reposent sur un motif étranger aux règles applicables au projet. »

Comme toute construction législative, c'est à l'épreuve des faits que l'on pourra juger de l'efficacité de cette disposition.

2.6. LUTTER CONTRE LES RECOURS ABUSIFS

Le droit d'agir en justice constitue un droit fondamental dont l'usage abusif nuit à la sortie d'opérations de construction et d'aménagement. Pour lutter contre les recours abusifs, l'ordonnance n°2013-638 du 18 juillet 2013 a complété le code de l'urbanisme par un article L. 600-7 pour permettre au juge de condamner l'auteur de tels recours. Pour cela, le juge devait établir le double constat suivant :

- Que le préjudice causé au bénéficiaire du permis est excessif ;
- Que le recours contre le permis excède la défense des intérêts légitimes du requérant.

Les conditions particulièrement contraignantes de cette rédaction ont rendu l'application de cette disposition plutôt inopérante.

Pour donner à l'article L. 600-7 sa pleine efficacité, la loi Elan en a assoupli les conditions d'application : « Lorsque le droit de former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager est mis en œuvre dans des conditions qui traduisent un comportement abusif de la part du requérant et qui causent un préjudice au bénéficiaire du permis, celui-ci peut demander, par un mémoire distinct, au juge administratif saisi du recours de condamner l'auteur de celui-ci à lui allouer des dommages et intérêts. La demande peut être présentée pour la première fois en appel. »

Le Conseil d'État a retenu la qualification de recours abusif en se fondant sur des considérations telles que le nombre pathologique de recours déposés par un requérant ou le caractère manifestement infondé (CE, 14 octobre 2009, n° 322164, *M. R. et a.*).

⁴ L'article L. 600-12 dispose que « l'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale a pour effet de remettre en vigueur le schéma de cohérence territoriale, le plan local d'urbanisme, le document d'urbanisme en tenant lieu ou la carte communale immédiatement antérieur. »

CONCLUSION : FAUT-IL ENCORE CRAINDRE LES RECOURS CONTENTIEUX ?

Oui, sans aucun doute. Car un recours contre un document d'urbanisme ou des autorisations d'urbanisme (permis de construire, permis d'aménagement) emporte des conséquences en chaîne pour la commune ou l'EPCI concerné : des opérations de construction et d'aménagement différées ; des besoins en logements, en emplois identifiés en amont qui ne peuvent être satisfaits ou qui ne le seront qu'une fois obtenue une décision définitive du juge administrative.

En outre, depuis la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 et l'avènement des SCOT et des PLU, le contenu des documents d'urbanisme n'a plus rien de comparable avec celui des anciens schémas directeurs et des POS. La multiplication des études réalisées par les collectivités concernées s'est accompagnée dans le même temps d'une lourdeur et d'une complexification de la procédure lorsque le PLU est élaboré à l'échelon intercommunal. La volonté de voir se développer le PLUI sur le territoire national doit s'accompagner, dans le même temps, de mesures facilitant son maintien et sa régularisation en cas de contentieux. Car **élaborer de tels documents représente autant une somme d'énergie qu'une somme tout court, pouvant être réduites à néant par une décision d'annulation.**

On voit bien le travail entrepris depuis plusieurs années par le législateur et le juge pour limiter les effets du contentieux, tout en garantissant aux tiers le droit de contester une décision. On ne peut que se réjouir des évolutions législatives en la matière. Toutes les mesures permettant d'encadrer le contentieux administratif des documents d'urbanisme et des autorisations d'occuper et d'utiliser le sol ne sont pas évoquées ici, l'exhaustivité n'était pas l'objectif de cette note. D'autres mesures existent notamment afin d'accélérer les procédures contentieuses et réduire les délais de jugement, comme la cristallisation des moyens qui doit éviter, passé un certain stade de l'instruction, la production de nouveaux moyens provoquant alors de nouveaux échanges d'écritures entre les parties ; ou encore l'obligation pour le juge de statuer dans un délai de 10 mois sur les recours contre les permis de construire un bâtiment comportant plus de deux logements ou contre les permis d'aménagement un lotissement. **Sans attribuer aux documents d'urbanisme et aux autorisations d'urbanisme un collier d'immunité, sans perdre de vue non plus les enjeux environnementaux auxquels nous sommes confrontés et qu'il revient aux documents d'urbanisme de prendre en compte, ne perdons pas de vue qu'un document attaqué et annulé remet en cause un ensemble de projets concourant à la satisfaction des besoins des habitants d'un territoire.**