

## 2272 Quelles limites à la sécurité juridique des autorisations d'urbanisme ?

**Solution.** – Les deux avis rendus le 2 octobre 2020 par le Conseil d'État concernant la régularisation des autorisations d'urbanisme et les conséquences de l'illégalité d'un document d'urbanisme sur les autorisations d'urbanisme s'inscrivent dans le courant actuel de protection des autorisations d'urbanisme.

**Impact.** – Par ces avis, le Conseil d'État fait primer la sécurité juridique des autorisations d'urbanisme au détriment peut-être d'autres considérations telles qu'une lisibilité et une simplicité pour les administrés, un respect du principe de légalité...

CE, sect., avis, 2 oct. 2020, n° 436934, SCI du Petit Bois, Lebon : JCP A 2020, act. 556

REND L'AVIS SUIVANT :

1. Aux termes des dispositions de l'article L. 600-12 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique : "Sous réserve de l'application des articles L. 600-12-1 et L. 442-14, 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". Aux termes de l'article L. 600-12-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de cette même loi : "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 sont par elles-mêmes sans incidence sur les décisions relatives à l'utilisation du sol ou à l'occupation des sols régies par le présent code délivrées antérieurement à leur prononcé dès lors que ces annulations ou déclarations d'illégalité reposent sur un motif étranger aux règles d'urbanisme applicables au projet. / Le présent article n'est pas applicable aux décisions de refus de permis ou d'opposition à déclaration préalable. Pour ces décisions, l'annulation ou l'illégalité du document d'urbanisme leur ayant servi de fondement entraîne l'annulation de ladite décision".

2. Il résulte de l'article L. 600-12-1 que l'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un document local d'urbanisme n'entraîne pas l'illégalité des autorisations d'urbanisme délivrées lorsque cette annulation ou déclaration d'illégalité repose sur un motif étranger aux règles d'urbanisme applicables au projet en cause. Il appartient au juge, saisi d'un moyen tiré de l'illégalité du document local d'urbanisme à l'appui d'un recours contre une autorisation d'urbanisme, de vérifier d'abord si l'un au moins des motifs d'illégalité du document local d'urbanisme est en rapport direct avec les règles applicables à l'autorisation d'urbanisme. Un vice de légalité externe est étranger à ces règles, sauf s'il a été de nature à exercer une influence directe sur des règles d'urbanisme applicables au projet. En revanche, sauf s'il concerne des règles qui ne sont pas applicables au projet, un vice de légalité interne ne leur est pas étranger.

3. Lorsque le document local d'urbanisme sous l'empire duquel a été délivrée l'autorisation contestée est annulé ou déclaré illégal pour un ou plusieurs motifs non étrangers aux règles applicables au projet en cause, la détermination du document d'urbanisme au regard duquel doit être appréciée la légalité de cette autorisation obéit, eu égard aux effets de la règle posée à l'article L. 600-12 du code de l'urbanisme, aux règles suivantes :

- dans le cas où ce ou ces motifs affectent la légalité de la totalité du document d'urbanisme, la légalité de l'autorisation contestée doit être appréciée au

regard de l'ensemble du document immédiatement antérieur ainsi remis en vigueur ;

- lorsque ce ou ces motifs affectent seulement une partie divisible du territoire que couvre le document local d'urbanisme, ce sont les dispositions du document immédiatement antérieur relatives à cette zone géographique qui sont remises en vigueur ;

- si ce ou ces motifs n'affectent que certaines règles divisibles du document d'urbanisme, la légalité de l'autorisation contestée n'est appréciée au regard du document immédiatement antérieur que pour les seules règles équivalentes nécessaires pour assurer le caractère complet et cohérent du document. S'agissant en particulier d'un plan local d'urbanisme, une disposition du règlement ou une partie du document graphique qui lui est associé ne peut être regardée comme étant divisible que si le reste du plan forme avec les éléments du document d'urbanisme immédiatement antérieur le cas échéant remis en vigueur, un ensemble complet et cohérent.

S'agissant en particulier d'un plan local d'urbanisme, une disposition du règlement ou une partie du document graphique qui lui est associé ne peut être regardée comme étant divisible que si le reste du plan forme avec les éléments du document d'urbanisme immédiatement antérieur le cas échéant remis en vigueur, un ensemble complet et cohérent.

4. En outre, lorsqu'un motif d'illégalité non étranger aux règles d'urbanisme applicables au projet est susceptible de conduire à remettre en vigueur tout ou partie du document local d'urbanisme immédiatement antérieur, le moyen tiré de l'exception d'illégalité du document local d'urbanisme à l'appui d'un recours en annulation d'une autorisation d'urbanisme ne peut être utilement soulevé que si le requérant soutient également que cette autorisation méconnaît les dispositions pertinentes ainsi remises en vigueur.

5. Le présent avis sera notifié à la cour administrative de Douai, à la SCI du Petit Bois, à la commune de Wissant, à la communauté de communes de la Terre des deux Caps, à la SA d'HLM Habitats Hauts-de-France ESH et à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités.

CE, sect., avis, 2 oct. 2020, n° 438318, Lebon : JCP A 2020, act. 557

REND L'AVIS SUIVANT :

1. Aux termes de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique : "Sans préjudice de la mise en oeuvre 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.”.

2. Il résulte de ces dispositions, éclairées par les travaux parlementaires, que lorsque le ou les vices affectant la légalité de l'autorisation d'urbanisme dont l'annulation est demandée, sont susceptibles d'être régularisés, le juge doit surseoir à statuer sur les conclusions dont il est saisi contre cette autorisation. Il invite au préalable les parties à présenter leurs observations sur la possibilité de régulariser le ou les vices affectant la légalité de l'autorisation d'urbanisme. Le juge n'est toutefois pas tenu de surseoir à statuer, d'une part, si les conditions de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme sont réunies et qu'il fait le choix d'y recourir, d'autre part, si le bénéficiaire de l'autorisation lui a indiqué qu'il ne souhaitait pas bénéficier d'une mesure de régularisation. Un vice entachant le bien-fondé de l'autorisation d'urbanisme est susceptible d'être régularisé, même si cette régularisation implique de revoir l'économie générale du projet en cause, dès lors que les règles d'urbanisme en vigueur à la date à laquelle le juge statue permettent une mesure de régularisation qui n'implique pas d'apporter à ce projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même.

3. Le présent avis sera notifié au tribunal administratif de Pau, à M. B... A..., à la société La Station et à la commune de Seignosse. Copie en sera adressée à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

## NOTE

À l'instar des réformes successives du contentieux de l'urbanisme, les jurisprudences tendant à préciser les modalités de sécurisation des autorisations d'urbanisme ont une place de plus en plus importante, renforçant ainsi les spécificités du contentieux de l'urbanisme qui l'éloignent du droit commun. Ce mouvement, guidé par le principe de sécurité juridique, tend à éviter les annulations inutiles et répond en ce sens aux exigences de notre temps, en adéquation avec la fièvre modernisatrice du Conseil d'État ayant débuté il y a deux décennies (CE, 6 févr. 2004, n° 240560, *Lebon p. 48* ; *Dr. adm.* 2004, *comm.* 51. – CE, *sect.*, 3 déc. 2003, n° 240267, *Préfet de la Seine-Maritime, Lebon p. 479*. – CE, *ass.*, 23 déc. 2011, n° 335033, *Lebon p. 649* ; *Dr. adm.* 2012, *comm.* 22, *note F. Melleray*. – CE, 27 juill. 2001, n° 222509, *Lebon p. 411*. – CE, *ass.*, 29 juin 2001, n° 213229, *Lebon p. 303*. – CE, *ass.*, 11 mai 2004, n° 255886 à 255892, *Association AC 1 et autres, Lebon : Procédures 2004, comm.* 167, *note S. Deygas* ; *JCP G 2004, II, 10189, note J. Bigot* ; *Dr. adm.* 2004, *comm.* 115, *note M. Lombard*. – CE, *ass.*, 13 juill. 2016, n° 387763, *Czabaj, Lebon : JCPA 2017, 2053* et dernièrement CE, *ass.*, 18 mai 2018, n° 414583, *Féd. des finances et des affaires économiques de la CFDT, Lebon*).

Par deux avis rendus le 2 octobre 2020, le Conseil d'État précise les limites de la régularisation des autorisations d'urbanisme et les liens existants entre les documents d'urbanisme illégaux et les autorisations d'urbanisme prises sur leur fondement.

## 1. Élargissement des hypothèses de régularisation de l'autorisation d'urbanisme

### A. - L'office du juge quant à l'obligation de statuer sur une mesure de régularisation

L'office du juge face au prononcé d'une mesure de régularisation d'une autorisation d'urbanisme n'a cessé de croître pour intensifier son utilisation.

À l'origine, il convient de rappeler que la régularisation n'était qu'une simple faculté pour le juge. Le Conseil d'État avait en ce sens jugé que « lorsqu'un permis de construire a été délivré en méconnaissance

des dispositions législatives ou réglementaires relatives à l'utilisation du sol ou sans que soient respectées des formes ou formalités préalables à la délivrance des permis de construire, l'illégalité qui en résulte peut être régularisée par la délivrance d'un permis modificatif dès lors que celui-ci assure le respect des règles de fond applicables au projet en cause, répond aux exigences de forme ou a été précédé de l'exécution régulière de la ou des formalités qui avaient été omises » (CE, 6<sup>e</sup> et 1<sup>re</sup> ss-sect. réunies, 2 févr. 2004, n° 238315, *Lebon T. : JCP A 2004, 1292*. – À rapp. de CE, 9 avr. 2014, n° 338363, *Cne Saint-Martin-le-Vinoux* ; *JCP A 2014, act.* 355 ; *JCP A 2015, 2095, pt. H*).

Or, l'article 80 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique a transformé la faculté d'usage du pouvoir d'annulation partielle de l'article L. 600-5 et du pouvoir d'annulation différée de l'article L. 600-5-1 en une véritable obligation pour le juge, en supprimant le verbe « pouvoir » et par là même, une potentielle ambiguïté.

Dès lors, le juge a le devoir de se prononcer sur ces prérogatives, sans même être saisi de conclusions en ce sens, et ce lorsque sont remplies les conditions de fond exigées par ces articles.

Toutefois, l'obligation pour le juge de se prononcer sur l'annulation partielle ou différée est prévue par deux articles, rédigés de façon à impliquer une interdépendance entre eux. Par le biais d'un renvoi de l'article L. 600-5 à l'article L. 600-5-1 et réciproquement, le juge a donc le choix dans l'obligation de statuer entre l'annulation partielle et le sursis à statuer, sans conclusions formulées en ce sens.

Si une éventuelle ambiguïté demeurerait après la reformulation des articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme, même si celle-ci ne semble pas concerner directement la question posée par la juridiction, elle ne peut être que levée par l'avis rendu par le Conseil d'État qui précise que « lorsque le ou les vices affectant la légalité de l'autorisation d'urbanisme dont l'annulation est demandée, sont susceptibles d'être régularisés, le juge doit surseoir à statuer sur les conclusions dont il est saisi contre cette autorisation. Il invite au préalable les parties à présenter leurs observations sur la possibilité de régulariser le ou les vices affectant la légalité de l'autorisation d'urbanisme. Le juge n'est toutefois pas tenu de surseoir à statuer, d'une part, si les conditions de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme sont réunies et qu'il fait le choix d'y recourir, d'autre part, si le bénéficiaire de l'autorisation lui a indiqué qu'il ne souhaitait pas bénéficier d'une mesure de régularisation. » (CE, 2 oct. 2020, n° 438318)

Le pouvoir de régularisation et le choix de sa modalité reposent donc entre les mains du juge administratif, éloignant encore son office du diptyque annulation et rejet, attaché à sa casquette de juge de l'excès de pouvoir.

Ce positionnement répond au défi dorénavant classique mais toujours actuel d'efficacité, d'effectivité et d'efficience qui s'impose à lui.

### B. - L'interprétation extensive du vice régularisable

Le permis de construire modificatif était l'instrument explicitement désigné pour régulariser le vice entachant le permis initial (rédaction inspirée largement de la décision CE, 1<sup>er</sup> mars 2013, n° 350306 ; *JCP A 2013, act.* 311, *note J. Hoels* ; *JCP A 2014, 2058, chron.* R. Vandermeeren ; *Constr.-Urb.* 2013, *comm.* 54, *note X. Couton*), dans la rédaction de l'article issue de l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013.

Cette position était en adéquation avec l'origine du permis de construire modificatif qui a été créé, initialement par la jurisprudence, pour répondre à un impératif de simplification administrative en évitant la juxtaposition d'autorisations distinctes, de sécurité juridique en évitant de perdre les droits que le bénéficiaire détient de l'autorisation initiale.

Dès lors, très simplement, le Conseil d'État avait jugé que les modifications projetées pour régulariser l'autorisation initiale devaient

être « sans influence sur la conception générale du projet initial » (CE, 26 juill. 1982, n° 23604, *Le Roy*), pour ne pas être considérées comme une demande de nouveau permis.

Or, cette définition du champ matériel du permis de construire modificatif, bien qu'ayant eu un passage nébuleux (CE, 28 juill. 1999, n° 182167, *SA d'HLM Le nouveau logis Centre Limousin*. – CE, 3 sept. 2008, n° 276115 : JCP A 2008, act. 810. – CE, 4 oct. 2013, n° 358401 : JCP A 2013, act. 809 ; JCP A 2014, 2192, *chron. R. Vandermeeren*), a été réaffirmée à l'occasion de la décision du Conseil d'État, *Commune de Toulouse*, de 2015 (CE, 1<sup>er</sup> oct. 2015, n° 374338 ; JCP A 2015, 2377).

En effet, le Conseil d'État a jugé que « la seule circonstance que ces modifications portent sur des éléments tels que son implantation, ses dimensions ou son apparence ne fait pas, par elle-même, obstacle à ce qu'elles fassent l'objet d'un permis modificatif ».

Cette solution, bien qu'emprunte de simplicité, laissait subsister des contraintes pouvant « s'avérer, dans certains cas, et notamment dans le cadre d'un processus de régularisation devant le juge, une barrière injustifiée dès lors que le permis initial – contesté – n'a pu acquérir de caractère définitif et donc créer des droits acquis » (ce qui est au fondement de la notion de permis modificatif) (*rapp. 11 janv. 2018 au ministre de la Cohésion des territoires*, p. 27 présenté par le groupe de travail présidé par Christine Maugué, conseillère d'État intitulé « Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace »).

Il ne fait pas de doute que l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme, modifié par la loi Élan, marque une volonté d'élargir les modalités de régularisation puisque la notion de permis de régularisation va au-delà de la notion de permis modificatif.

Toutefois, le permis de régularisation ne doit pas être interprété comme l'opportunité de tout régulariser. Comme l'a rappelé Xavier de Lesquen, rapporteur public dans le dossier *Commune de Toulouse*, « le procédé perd ses vertus, et devient même critiquable, s'il permet de soumettre à l'administration un projet complètement nouveau, qui n'aurait plus aucun rapport avec le projet initial. Ce serait en effet entrer dans un système où l'autorisation d'urbanisme créerait des droits « en blanc », permettant à son titulaire d'y substituer n'importe quel autre projet, en bénéficiant de la protection des droits que le constructeur tire du permis initial qu'a institué votre décision Le Roy à l'égard des règles de droit nouvelles ».

Ainsi, même si un projet de construction soumis à permis de construire est susceptible d'évoluer, le permis de régularisation doit uniquement avoir vocation à corriger une illégalité.

En ce sens, le Conseil d'État a considéré qu'« un vice entachant le bien-fondé de l'autorisation d'urbanisme est susceptible d'être régularisé, même si cette régularisation implique de revoir l'économie générale du projet en cause, dès lors que les règles d'urbanisme en vigueur à la date à laquelle le juge statue permettent une mesure de régularisation qui n'implique pas d'apporter à ce projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même » (CE, 2 oct. 2020, n° 438318).

Cet élargissement des possibilités de régularisation des autorisations d'urbanisme a pour objectif d'instaurer une plus grande stabilité juridique de celles-ci, en conformité avec la volonté du législateur. Ce dynamisme s'inscrit dans un mouvement de régularisation des actes visant à supprimer les effets dévastateurs de l'annulation contentieuse et s'opère dans divers domaines du droit public depuis plus d'une dizaine d'années (*v. par ex. CE, 8 juin 2011, n° 327515, Cne Divonne-les-Bains : Lebon 2011, p. 278 ; Dr. adm. 2011, comm. 74, note F. Brenet ou CE, 1<sup>er</sup> juill. 2016, n° 363047, Cne d'Emerainville, Lebon 2016 : JCP A 2017, 2053, chron. O. Le Bot*).

Néanmoins, l'accroissement de stabilité des autorisations d'urbanisme par le jeu de la régularisation ne doit pas laisser conclure de manière hâtive que l'effet du contentieux n'est dès lors que plato-

nique. La régularisation, notamment telle que précisée par le Conseil d'État, engendre un allongement du délai de procédure et une possibilité de remise en cause de la totalité du permis au regard de l'ampleur des changements apportés au projet, ne se limitant plus au seul périmètre du permis de construire modificatif. Bien que la régularisation puisse apparaître comme un remède miraculeux aux illégalités existantes et pouvant entacher une autorisation d'urbanisme, cette solution est favorable au titulaire de l'autorisation d'urbanisme mais il n'est pas certain qu'elle réponde aux intérêts des requérants et à leur droit d'agir.

En outre, même si la mesure de régularisation à vocation à réaffirmer des aspects du projet qui existaient déjà mais nettoyés de leur illégalité, la régularisation définie assez largement par le Conseil d'État dans son avis ouvre la porte à l'édiction de nouveautés dans le projet passé, questionnant ainsi sur l'existence d'une rétroactivité particulière liée à la régularisation.

Enfin, le souci de pragmatisme lié à la sécurisation des autorisations d'urbanisme ne serait-il pas poussé à l'excès, effaçant ainsi la simplicité et la lisibilité du système de régularisation.

## 2. Le lien entre autorisations d'urbanisme et documents d'urbanisme – la fin de la jurisprudence *Commune de Courbevoie* ? (C. urb., art. L. 600-12 et L. 600-12-1)

Les liens contentieux entre les documents d'urbanisme locaux et les autorisations d'urbanisme ont fait l'objet de nombreuses jurisprudences et commentaires doctrinaux.

« La question des rapports entre les documents d'urbanisme et les autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol semble frappée du sceau de la malédiction. Le juge recherche en permanence des solutions simples et équitables. Mais non seulement il a du mal à les trouver, mais lorsqu'il s'est arrêté à une de ces solutions, il a beaucoup de mal à s'y tenir. » – *Conclusions J.Cl. Bonichot sous CE, 28 juill. 1999, n° 137246, Lebon p.271*). Dans ces conclusions sous la décision *Commune de Courbevoie* (CE, sect., 7 févr. 2008, n° 297227, *Cne Courbevoie : JurisData n° 2008-073050 ; Lebon, p. 41 ; JCP A 2008, 2113, note Bailleul ; Dr. adm. 2008, comm. 61, obs. F. Melleray*), Anne Courrèges s'interroge sur la levée de cette malédiction (*BJDU 6/2007, p. 459*). Il est évident que cette question reste d'actualité.

À l'origine, le Conseil d'État a jugé que l'annulation du plan d'occupation des sols (POS) ou d'un document équivalent entraînait automatiquement l'annulation de l'autorisation de construire non définitive prise sous son empire (CE, 5 janv. 1979, *Dames Robinet et Flandre : Lebon T., p. 928*). Il en allait de même d'un constat d'illégalité par voie d'exception (CE, 17 oct. 1980, *Laudrain : Lebon T., p. 926*).

Toutefois, la simplicité de cette solution était aussi marquée que l'importance des conséquences, parfois exagérées, qu'elle pouvait engendrer. En effet, de simples irrégularités de forme du document d'urbanisme sans aucun rapport avec les autorisations d'urbanisme entachaient d'illégalité les permis en entraînant plusieurs effets collatéraux tels que des interruptions des travaux, des contentieux en indemnités ou en démolition.

Le Conseil d'État a pris en compte cette difficulté et a jugé, à partir de 1986, dans une décision *Société Gepro*, (CE, sect., 12 déc. 1986, n° 54701, *Sté Gepro, Lebon*) que « si le permis de construire ne peut être délivré que pour un projet de construction respectant la réglementation applicable, il ne constitue pas un acte d'application de

cette réglementation ». Ainsi, l'annulation de l'autorisation d'urbanisme n'avait pas nécessairement pour conséquence d'entraîner l'illégalité du document d'urbanisme. Cette solution a été étendue au cadre de l'exception d'illégalité (cas d'un plan d'occupation des sols : *CE, sect., 8 juin 1990, n° 93191, Assaupamar*).

Toutefois, des difficultés d'application demeuraient, justifiant ainsi l'abandon des jurisprudences susmentionnées.

Après plusieurs étapes jurisprudentielles décisives, les modalités d'application de l'article L. 600-12 du Code de l'urbanisme actuel, aux termes duquel l'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un document d'urbanisme a pour effet de remettre en vigueur le document immédiatement antérieur, ont été déterminées dans la célèbre décision *Commune de Courbevoie*. Par cette décision, le Conseil d'État a conditionné l'opérance de l'exception d'illégalité du PLU à la contestation concomitante de la conformité de l'autorisation d'urbanisme aux dispositions antérieures remises en vigueur : « Considérant toutefois que, si le permis de construire ne peut être délivré que pour un projet qui respecte la réglementation d'urbanisme en vigueur, il ne constitue pas un acte d'application de cette réglementation ; que, par suite, un requérant demandant l'annulation d'un permis de construire ne saurait utilement se borner 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 ; que, cependant, il résulte de l'article L. 125-5 devenu L. 121-8 du code de l'urbanisme que la déclaration d'illégalité d'un document d'urbanisme a, au même titre que son annulation pour excès de pouvoir, pour effet de remettre en vigueur le document d'urbanisme immédiatement antérieur ; que, dès lors, il peut être utilement soutenu devant le juge qu'un permis de construire a été délivré sous l'empire d'un document d'urbanisme illégal – sous réserve, en ce qui concerne les vices de forme ou de procédure, des dispositions de l'article L. 600-1 du même code –, à la condition que le requérant fasse en outre valoir que ce permis méconnaît les dispositions pertinentes ainsi remises en vigueur ; » (*CE, sect., 7 févr. 2008 préc.*).

Comme l'a relevé le rapporteur public dans ces conclusions dans le cadre de la procédure de l'avis rendu par le Conseil d'État le 2 octobre 2020, même si « la jurisprudence avait trouvé un équilibre jusqu'à la décision commune de Courbevoie », la création d'un article L. 600-12-1 oblige à se questionner à nouveau sur ses modalités d'application.

En effet, il est nécessaire de clarifier la notion d'illégalité étrangère aux règles d'urbanisme applicables au projet d'une part et dans le cas où le document d'urbanisme a été totalement annulé ou déclaré illégal pour plusieurs motifs et où le seul motif qui n'est pas étranger aux règles d'urbanisme applicables au projet n'affecte que certaines dispositions divisibles de ce document, les modalités d'examen de la légalité de la décision litigieuse, d'autre part. Dans le cadre de la procédure d'avis dont est saisie le Conseil d'État, la cour administrative d'appel de Douai a même été plus loin en s'interrogeant s'il fallait en « en déduire qu'il appartient au juge d'examiner la légalité de la décision en litige en appréciant sa conformité, d'une part, aux dispositions du document d'urbanisme immédiatement antérieur, équivalentes à celles annulées ou déclarées illégales pour un motif qui n'est pas étranger aux règles d'urbanisme applicables au projet, et, d'autre part, et pour le surplus, aux dispositions du document d'urbanisme annulées ou déclarées illégales mais pour un motif étranger aux règles d'urbanisme applicable au projet ? ».

### A. - Le pragmatisme dans la qualification du « motif étranger » aux règles d'urbanisme applicables au projet

Le Conseil d'État juge dans la décision n° 436934 *SCI du Petit Bois*, qu'« Il résulte de l'article L. 600-12-1 que l'annulation ou la déclara-

tion d'illégalité d'un document local d'urbanisme n'entraîne pas l'illégalité des autorisations d'urbanisme délivrées lorsque cette annulation ou déclaration d'illégalité repose sur un motif étranger aux règles d'urbanisme applicables au projet en cause. Il appartient au juge, saisi d'un moyen tiré de l'illégalité du document local d'urbanisme à l'appui d'un recours contre une autorisation d'urbanisme, de vérifier d'abord si l'un au moins des motifs d'illégalité du document local d'urbanisme est en rapport direct avec les règles applicables à l'autorisation d'urbanisme »

Le rapport Maugué justifie l'article L. 600-12-1 du Code de l'urbanisme par la volonté « de couper le lien entre l'illégalité du document d'urbanisme et le permis de construire lorsque cette illégalité ne résulte pas de motifs qui affectent le projet autorisé. Lorsque l'annulation totale ou partielle du PLU est prononcée pour un motif qui n'a pas de lien avec le droit des sols dans la zone où est située une autorisation de construire, alors il ne devrait pas y avoir de répercussions de l'annulation du PLU sur les permis délivrés. D'où l'intérêt d'inscrire une règle dans le code de l'urbanisme pour couper l'effet de l'illégalité du PLU lorsque cette illégalité n'a pas d'incidence sur la réglementation applicable à la zone du permis. » (*rapp. 11 janv. 2018 préc.*, pp. 29-32).

En outre, le rapport n° 630 de M<sup>me</sup> Dominique Estrosi Sassone, fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique mentionne que « ces dispositions ne peuvent en revanche s'appliquer si le motif d'annulation ou d'illégalité est directement lié aux règles du droit des sols de la zone visée par l'autorisation » (*rapp. n° 630, D. Estrosi Sassone, p. 302, 4 juill. 2018 : www.senat.fr/rap/l17-630-1/l17-630-110.html#toc177*).

Ainsi, la notion de motif d'illégalité d'un document d'urbanisme étranger aux règles d'urbanisme applicables au projet a été clairement identifiée par les travaux préparatoires. C'est en conformité avec ces travaux que le Conseil d'État considère également qu'un « vice de légalité externe est étranger à ces règles, sauf s'il a été de nature à exercer une influence directe sur des règles d'urbanisme applicables au projet. En revanche, sauf s'il concerne des règles qui ne sont pas applicables au projet, un vice de légalité interne ne leur est pas étranger » (*CE, 2 oct. 2020, n° 436934, préc.*).

Néanmoins, le Conseil d'État introduit des nuances dans le principe qui avait été posé par la cour administrative d'appel de Marseille jugeant que l'illégalité externe d'un PLU était sans incidence sur l'autorisation d'urbanisme en raison de son caractère étranger aux règles d'urbanisme, objet du permis de construire (*CAA Marseille, 8 juill. 2019, n° 18MA04115 et 18MA04116. – CAA Marseille, 12 sept. 2019, n° 18MA04244*).

L'intérêt de la position adoptée par le Conseil d'État est de prendre en compte les hypothèses dans lesquelles le vice de légalité externe du document d'urbanisme a une incidence sur les règles d'urbanisme applicables au projet, tel que le moyen tiré de l'insuffisance de l'évaluation environnementale ou de la modification d'une disposition de manière substantielle après enquête publique.

L'avis prend également en considération les cas où le vice de légalité interne est étranger aux règles d'urbanisme applicables au projet. Même si par principe ce n'est pas le cas, il est toutefois caractérisé notamment lorsque le document d'urbanisme est annulé en raison d'une erreur manifeste d'appréciation d'un classement d'une autre zone du document d'urbanisme que celle applicable au projet.

Par cette position, le Conseil d'État s'éloigne de ses dernières aspirations (à propos de l'opérance des moyens au soutien d'une exception d'illégalité d'un acte réglementaire ou d'un recours pour excès de pouvoir contre le refus d'abroger un tel acte, le Conseil d'État a jugé que seules peuvent être valablement invoquées dans ce cadre les illégalités de fond et l'incompétence de l'auteur de l'acte, à l'exclusion des conditions d'édition de cet acte et des vices de forme et de procédure

dont il serait entaché : *CE, ass., 18 mai 2018, n° 414583, Féd. des finances et affaires économiques de la CFDT, Lebon*). Néanmoins, même si l'avis est dans sa substance conforme aux aspirations du législateur pour une plus grande sécurité juridique des autorisations d'urbanisme adoptées et une recherche d'un contentieux plus efficace, la notion de motif étranger s'éloigne de la classification classique de la légalité externe et légalité interne. Elle pourra poser des difficultés d'interprétation eu égard à ses contours qui pourront s'avérer flous en pratique.

## B. - L'épineuse question de l'automatisme de l'annulation en cas de vice non étranger résolue par une nouvelle grille de lecture

Le Conseil d'État a dû à nouveau se prononcer sur la question de l'automatisme de l'annulation et a profité de cet avis pour énoncer, de façon très pédagogique, le *modus operandi* suivant :

« Lorsque le document local d'urbanisme sous l'empire duquel a été délivrée l'autorisation contestée est annulé ou déclaré illégal pour un ou plusieurs motifs non étrangers aux règles applicables au projet en cause, la détermination du document d'urbanisme au regard duquel doit être appréciée la légalité de cette autorisation obéit, eu égard aux effets de la règle posée à l'article L. 600-12 du code de l'urbanisme, aux règles suivantes :

– dans le cas où ce ou ces motifs affectent la légalité de la totalité du document d'urbanisme, la légalité de l'autorisation contestée doit être appréciée au regard de l'ensemble du document immédiatement antérieur ainsi remis en vigueur ;

– lorsque ce ou ces motifs affectent seulement une partie divisible du territoire que couvre le document local d'urbanisme, ce sont les dispositions du document immédiatement antérieur relatives à cette zone géographique qui sont remises en vigueur ;

– si ce ou ces motifs n'affectent que certaines règles divisibles du document d'urbanisme, la légalité de l'autorisation contestée n'est appréciée au regard du document immédiatement antérieur que pour les seules règles équivalentes nécessaires pour assurer le caractère complet et cohérent du document.

S'agissant en particulier d'un plan local d'urbanisme, une disposition du règlement ou une partie du document graphique qui lui est associé ne peut être regardée comme étant divisible que si le reste du plan forme avec les éléments du document d'urbanisme immédiatement antérieur le cas échéant remis en vigueur, un ensemble complet et cohérent. » (*CE, 2 oct. 2020, n° 436934, préc.*).

Le Conseil d'État considère « en outre, [que] lorsqu'un motif d'illégalité non étranger aux règles d'urbanisme applicables au projet est susceptible de conduire à remettre en vigueur tout ou partie du document local d'urbanisme immédiatement antérieur, le moyen tiré de l'exception d'illégalité du document local d'urbanisme à l'appui d'un

recours en annulation d'une autorisation d'urbanisme ne peut être utilement soulevé que si le requérant soutient également que cette autorisation méconnaît les dispositions pertinentes ainsi remises en vigueur. » (*CE, 2 oct. 2020, n° 436934, préc.*).

Par cet avis, le Conseil d'État reprend donc la jurisprudence de la décision *Commune de Courbevoie* lorsque le document local d'urbanisme sous l'empire duquel a été délivrée l'autorisation contestée est annulé ou déclaré illégal pour un ou plusieurs motifs non étrangers aux règles applicables au projet mais l'écarte en cas de motif étranger.

L'avis répond à une grande rigueur juridique et à un certain pragmatisme au détriment toutefois de sa simplicité. Il reviendra donc à créer un véritable « *patchwork* » (expression utilisée par le rapporteur public dans ses conclusions sous l'affaire *CE, 2 oct. 2020, SCI du Petit Bois préc.*) de documents d'urbanisme, composé de dispositions du document immédiatement antérieur et du document d'urbanisme en vigueur, sous réserve de la cohérence de l'ensemble.

La nécessaire pédagogie employée par le Conseil d'État dans ses deux avis tente d'amoindrir la complexité induite par les modalités d'application mais il semblerait que la « malédiction » à laquelle Jean-Claude Bonichot et Anne Courrèges faisaient référence dans leurs conclusions puisse être dorénavant levée.

Néanmoins, chacun a en tête la célèbre formule du président Labe-toulle qui énonce que « *La stabilité des situations juridiques [...] ne coexiste avec le principe de légalité qu'au prix d'accommodements réciproques* »

La position du Conseil d'État adoptée dans le cadre de ses deux avis impose de s'interroger sur l'existence d'accommodements disproportionnés aboutissant à un déséquilibre trop important entre les principes de sécurité juridique et celui de légalité, tous deux associés à l'État de droit. En effet, le mécanisme très élaboré et d'une grande rigueur explicité par l'avis du Conseil d'État permet de déterminer l'incidence réel et effectif de l'illégalité d'un document d'urbanisme sur une autorisation d'urbanisme. Toutefois, la tâche à laquelle devra s'atteler le requérant pour contester le droit à construire d'autrui sera très lourde au risque d'ailleurs de ternir son droit au recours.

En outre, la question de l'autorité des décisions juridictionnelles d'annulation intervenues semble bien vite éludée.

L'insécurité juridique attachée aux autorisations d'urbanisme que le juge cherche tant à réduire en créant de nouvelles modalités d'application des dispositifs législatifs récents laisse apparaître une insécurité juridique incontestable découlant du manque de lisibilité du droit.

Johanna LEPLANOIS,

*juriste au sein de la direction des affaires juridiques  
du ministère de la Transition écologique*

**MOTS-CLÉS :** *Urbanisme / Aménagement - Régularisation  
Urbanisme / Aménagement - Autorisation d'urbanisme*