

Barreau de Nîmes - Tribunal administratif de Nîmes - Institut de droit public

Table ronde du 04/12/2015 IDP : Le principe de réalisme au service de la sécurité juridique.

Éléments de raisonnement :

1- Ce principe entendu comme l'adaptation du droit de l'urbanisme à l'environnement économique et social a connu une mise en œuvre particulièrement large ces dernières années sur la base à la fois, de la jurisprudence d'application plus générale de la juridiction administrative, de celle propre au droit de l'urbanisme et d'évolutions législatives spécifiques au droit de l'urbanisme.

La démarche a en effet concerné tous les aspects de la démarche contentieuse en matière d'autorisations d'urbanisme :

a- On a tout d'abord mis en place des dispositifs visant à réduire le nombre de recours :

- redéfinition restrictive de l'intérêt à agir :

L'intérêt à agir est visé aux articles L600-1-2 et L600-1-3 du code de l'urbanisme.

Article L600-1-2 du code de l'urbanisme :

Créé par Ordonnance n°2013-638 du 18 juillet 2013 - art. 1

« **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 ».

Article L600-1-3 du code de l'urbanisme :

Créé par Ordonnance n°2013-638 du 18 juillet 2013 - art. 1

« Sauf pour le requérant à justifier de circonstances particulières, l'intérêt pour 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 ».

Aucun article sur l'intérêt à agir avant cette ordonnance dans le code de l'urbanisme.

L'ordonnance du 18 juillet 2013 art. 4 a créé en outre un article L778-2 du Code de justice administrative aux termes duquel :

Article L778-2

« Le jugement des litiges relatifs aux documents d'urbanisme et aux autorisations d'urbanisme est régi par les dispositions du livre VI du code de l'urbanisme et par celles du présent code. »

Le cadre jurisprudentiel d'application de ces textes a été depuis donné par **un arrêt du 10 juin 2015 (CE, 10 juin 2015, n° 386121, M. D. Mme A.), dans lequel le Conseil d'État a précisé** l'intérêt pour agir des requérants en matière d'urbanisme au regard de la définition légale de celui-ci donnée par l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme.

Il appartient ainsi au requérant contestant une autorisation d'urbanisme de préciser l'atteinte qu'il invoque pour justifier de son intérêt pour agir, le défendeur contestant cet intérêt étant alors tenu d'apporter tous les éléments de nature à établir que ces atteintes sont dépourvues de réalité. Au vu de ces seuls éléments soumis au contradictoire, le juge écartera les allégations qu'il estime ne pas être suffisamment étayées mais sans exiger du requérant qu'il prouve la réalité des atteintes ainsi invoquées, juge le Conseil d'État.

Statuant pour la première fois sur la recevabilité d'une requête au regard de la nouvelle définition de l'intérêt à agir contre les permis de construire, d'aménager ou de démolir donnée par l'ordonnance du 18 juillet, la haute juridiction a jugé en effet qu'il appartient au requérant, dans cette hypothèse, *« 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 ; qu'il appartient au défendeur, s'il entend contester l'intérêt à agir du requérant, d'apporter tous éléments de nature à établir que les atteintes alléguées sont dépourvues de réalité ; qu'il appartient ensuite au juge de l'excès de pouvoir de former sa conviction sur la recevabilité de la requête au vu des éléments ainsi versés au dossier par les parties, en écartant le cas échéant les allégations qu'il jugerait insuffisamment étayées mais sans pour autant exiger de l'auteur du recours qu'il apporte la preuve du caractère certain des atteintes qu'il invoque au soutien de la recevabilité de celui-ci »*.

A noter également que l'intérêt à agir doit désormais être apprécié non plus à la date d'introduction du recours mais à la date d'affichage de la demande du pétitionnaire en mairie « sauf pour le requérant à justifier de circonstances particulières » (art.L600-1-3).

Par ailleurs, le Conseil d'Etat a mis un terme au débat sur l'application dans le temps de ces dispositions en énonçant que la redéfinition de cet intérêt à agir et sa nouvelle appréciation dans le temps **affectaient la substance du droit de former un recours contre une décision administrative**. Ainsi, en l'absence de dispositions contraires expresses, ces nouvelles dispositions n'étaient applicables qu'aux seuls recours formés contre les décisions intervenues après leur entrée en vigueur (CE, 18 juin 2014, n° 376113, Rec.).

- **modification du point de départ du délai de recours :**

Le délai de recours contentieux est visé à l'**article R600-2 du Code de l'urbanisme** modifié par le décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007. Ces dispositions se sont trouvées applicables aux actions introduites à compter du 1^{er} juillet 2007.

Article R*600-2 du Code de l'urbanisme

Modifié par Décret n°2007-18 du 5 janvier 2007 – art. 12 JORF 6 janvier 2007 en vigueur le 1^{er} octobre 2007

« 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 ».

NOTA : Décret 2007-18 2007-01-05 art. 26 3. :ces dispositions sont applicables aux actions introduites à compter du 1^{er} juillet 2007.

Avant ce décret, le délai de recours était visé à l'article R490-7 du Code de l'urbanisme, article abrogé par ce texte.

Article R490-7 du Code de l'urbanisme

Créé par Décret 88-471 1988-04-28 art. 4 JORF 30 avril 1988 Abrogé par Décret n°2007-18 du 5 janvier 2007 - art. 13 (V) JORF 6 janvier 2007 en vigueur le 1^{er} octobre 2007

« Le délai de recours contentieux à l'encontre d'un permis de construire court à l'égard des tiers à compter de la plus tardive des deux dates suivantes :

- a) Le premier jour d'une période continue de deux mois d'affichage sur le terrain des pièces mentionnées, selon le cas, au premier ou au deuxième alinéa de l'article R. 421-39 ;
- b) Le premier jour d'une période continue de deux mois d'affichage en mairie des pièces mentionnées au troisième alinéa de l'article R. 421-39.

Ces dispositions s'appliquent également :

1° Aux coupes et abattages d'arbres, le b étant alors seul applicable et la référence au troisième alinéa de l'article R. 421-39 étant remplacée par la référence au septième alinéa de l'article R. 130-5 ;

2° A l'autorisation de lotir, la référence aux premier, deuxième et troisième alinéas de l'article R. 421-39 étant remplacée par la référence aux premier, deuxième et troisième alinéas de l'article R. 315-42 ;

3° A la déclaration de travaux prévue à l'article L. 422-2, la référence au premier ou au deuxième alinéa et au troisième alinéa de l'article R. 421-39 étant remplacée par la référence au quatrième alinéa et au deuxième alinéa de l'article R. 422- 10 ;

4° Au permis de démolir, la référence aux premier, deuxième et troisième alinéas de l'article R. 421-39 étant remplacée par la référence aux premier, deuxième et troisième alinéas de l'article R. 430-18 ;

5° A l'autorisation des installations et travaux divers, la référence aux premier, deuxième et troisième alinéas de l'article R. 421-39 étant remplacée par la référence aux premier, deuxième et troisième alinéas de l'article R. 442-8.

NOTA : Loi 2006-1772 2006-12-31 art. 101 III : Spécificités d'application. »

Par ailleurs, selon l'article R*424-15 du Code de l'urbanisme

Modifié par Décret n°2013-891 du 3 octobre 2013 - art. 1

« Mention du permis explicite ou tacite ou de la déclaration préalable doit être affichée sur le terrain, de manière visible de l'extérieur, par les soins de son bénéficiaire, dès la notification de l'arrêté ou dès la date à laquelle le permis tacite ou la décision de non-opposition à la déclaration préalable est acquis et pendant toute la durée du chantier. Cet affichage n'est pas obligatoire pour les déclarations préalables portant sur une coupe ou un abattage d'arbres situés en dehors des secteurs urbanisés.

Cet affichage mentionne également l'obligation, prévue à peine d'irrecevabilité par l'article R. 600-1, de notifier tout recours administratif ou tout recours contentieux à l'auteur de la décision et au bénéficiaire du permis ou de la décision prise sur la déclaration préalable.

En outre, dans les huit jours de la délivrance expresse ou tacite du permis ou de la décision de non-opposition à la déclaration préalable, un extrait du permis ou de la déclaration est publié par voie d'affichage à la mairie pendant deux mois. Lorsqu'une dérogation ou une adaptation mineure est accordée, l'affichage en mairie porte sur l'intégralité de l'arrêté. L'exécution de la formalité d'affichage en mairie fait l'objet d'une mention au registre chronologique des actes de publication et de notification des arrêtés du maire prévu à l'article R. 2122-7 du code général des collectivités territoriales.

Un arrêté du ministre chargé de l'urbanisme règle le contenu et les formes de l'affichage ».

L'article R. 600-2 du code de l'urbanisme fait ainsi de l'affichage sur le terrain le seul point de départ du délai de recours contentieux des tiers. L'affichage en mairie reste toutefois obligatoire en vertu du troisième alinéa de l'article R. 424-15 du code de l'urbanisme mais n'est plus pris en compte pour la détermination du délai de recours contentieux.

L'on peut noter également au titre des dispositions limitant les délais de recours l'article R*600-3 du Code de l'urbanisme modifié par Décret n°2007-18 du 5 janvier 2007 - art. 12 en vigueur le 1er octobre 2007 selon lequel :

« 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 d'un an 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. ».

- limitation de la possibilité d'agir des associations :

La possibilité d'agir des associations est fixée par l'article L600-1-1 du Code de l'urbanisme dans sa rédaction issue de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 selon lequel :

« Une association n'est recevable à agir contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation des sols que si le dépôt des statuts de l'association en préfecture est intervenu antérieurement à l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire ».

Aucune disposition relative à la possibilité d'agir n'était prévue dans ce code avant cette loi.

- notification des recours sanctionnée par des irrecevabilités :

La notification des recours est visée à l'article R600-1 du Code de l'urbanisme modifié par le décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 selon lequel :

« En cas de déféré du préfet ou de recours contentieux à l'encontre d'un certificat d'urbanisme, d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir, le préfet ou l'auteur du recours est tenu, à peine d'irrecevabilité, de notifier son recours à l'auteur de la décision et au titulaire de l'autorisation. Cette notification doit également être effectuée dans les mêmes conditions en cas de demande tendant à l'annulation ou à la réformation d'une décision juridictionnelle concernant un certificat d'urbanisme, une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou un permis de construire, d'aménager ou de démolir. L'auteur d'un recours administratif est également tenu de le notifier à peine d'irrecevabilité du recours contentieux qu'il pourrait tenter ultérieurement en cas de rejet du recours administratif.

La notification prévue au précédent alinéa doit intervenir par lettre recommandée avec accusé de réception, dans un délai de quinze jours francs à compter du dépôt du déféré ou du recours.

La notification du recours à l'auteur de la décision et, s'il y a lieu, au titulaire de l'autorisation est réputée accomplie à la date d'envoi de la lettre recommandée avec accusé de réception. Cette date est établie par le certificat de dépôt de la lettre recommandée auprès des services postaux ».

NOTA : Décret 2007-18 du 5 janvier 2007 art. 26 3. : Ces dispositions s'appliquent

aux actions introduites à compter du 1er juillet 2007. Cette date est reportée au 1er octobre 2007 par l'article 4 du décret n° 2007-817 du 11 mai 2007.

Le décret de 2007 a complété la version de cet article qui était la suivante :

Article R*600-1 du Code de l'urbanisme (en vigueur du 1^{er} janvier 2001 au 1^{er} octobre 2007)

Modifié par Décret n°2000-389 du 4 mai 2000 - art. 4 JORF 7 mai 2000 en vigueur le 1er janvier 2001

« En cas de déféré du préfet ou de recours contentieux à l'encontre d'un document d'urbanisme ou d'une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le présent code, le préfet ou l'auteur du recours est tenu, à peine d'irrecevabilité, de notifier son recours à l'auteur de la décision et, s'il y a lieu, au titulaire de l'autorisation. Cette notification doit également être effectuée dans les mêmes conditions en cas de demande tendant à l'annulation ou à la réformation d'une décision juridictionnelle concernant un document d'urbanisme ou une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol. L'auteur d'un recours administratif est également tenu de le notifier à peine d'irrecevabilité du recours contentieux qu'il pourrait tenter ultérieurement en cas de rejet du recours administratif.

La notification prévue au précédent alinéa doit intervenir par lettre recommandée avec accusé de réception, dans un délai de quinze jours francs à compter du dépôt du déféré ou du recours.

La notification du recours à l'auteur de la décision et, s'il y a lieu, au titulaire de l'autorisation est réputée accomplie à la date d'envoi de la lettre recommandée avec accusé de réception. Cette date est établie par le certificat de dépôt de la lettre recommandée auprès des services postaux ».

La notification doit être effectuée auprès du titulaire de l'autorisation et de l'auteur de la décision.

Le Conseil d'État a fait preuve d'une certaine souplesse en admettant la validité d'une notification effectuée auprès du conjoint du bénéficiaire de l'autorisation, dès lors que l'envoi avait été fait au domicile commun du couple (*CE, 7 août 2008, n° 288966, Cne Libourne : JurisData n° 2008-074034*). Dans l'hypothèse d'un transfert de permis, la notification est régulièrement opérée auprès du titulaire initial du permis (*CE, 2 oct. 2006, n° 271327, Sté Marcellesi et a. : JurisData n° 2006-070817*).

La notification peut être opérée par l'avocat du requérant (*CAA Bordeaux, 16 janv. 2006, n° 02BX00614, Cne du Port*).

L'obligation de notification doit être respectée sous peine d'irrecevabilité de la requête, cette irrecevabilité étant relevée d'office par le juge (*CE, avis, 6 mai 1996, n° 178473, Andersen : Rec. CE 1996, p. 150 ; RFD adm. 1996, p. 1027, concl. Bonichot*). Le Conseil d'État a précisé que l'irrecevabilité devait être opposée même

si la décision juridictionnelle attaquée ne mentionnait pas l'obligation de notification (CE, 5 avr. 2006, n° 266777, B. : *JurisData* n° 2006-069941).

En revanche, dès lors que l'affichage sur le terrain ne faisait pas référence à l'obligation de notification, l'irrecevabilité ne trouve pas à s'appliquer (CE, avis, 19 nov. 2008, *préc.*). L'article R. 424-15 du Code de l'urbanisme impose en effet que l'affichage mentionne l'obligation de notification prescrite par l'article R. 600-1 : l'affichage ne peut pas être considéré comme irrégulier si cela n'est pas fait et les délais de recours contentieux commencent bien à courir, a indiqué le Conseil d'État, mais l'irrecevabilité prévue à l'article R. 600-1 est inopposable.

La notification étant enserrée dans des délais très précis, la régularisation est impossible au-delà du délai de quinze jours après le dépôt du recours contentieux. Les hypothèses de régularisation ne concernent donc pas la notification elle-même, mais la preuve que celle-ci a bien été effectuée. Il revient en principe au juge d'inviter le requérant à produire les éléments justifiant de l'accomplissement de la notification. Il peut, toutefois, se contenter de communiquer au requérant les mémoires en réponse contestant l'existence de la notification (CE, 20 févr. 2002, n° 208100, *SCI Sedemathoge* : *JurisData* n° 2002-063624).

- Recours en indemnité pour les recours abusifs (article L600-7 du code de l'urbanisme) :

L'ordonnance de 2013 article 2 a créé un nouvel article L600-7 du Code de l'urbanisme relatif aux recours abusifs selon lequel :

« 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 excèdent la défense des intérêts légitimes du requérant et qui causent un préjudice excessif 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.

Lorsqu'une association régulièrement déclarée et ayant pour objet principal la protection de l'environnement au sens de l'article L. 141-1 du code de l'environnement est l'auteur du recours, elle est présumée agir dans les limites de la défense de ses intérêts légitimes ».

La jurisprudence n'a pas encore défini tous les contours de la notion de recours formé « dans des conditions excédant la défense des intérêts légitimes du requérant », ni celle de « préjudice excessif ».

On peut retenir qu'actuellement le juge a toutefois considéré que ne justifiait pas d'un préjudice propre la société qui se prévalait des préjudices qui seraient subis par les propriétaires des parcelles qu'elle entendait acquérir pour réaliser son projet immobilier (TA Dijon, 11 juillet 2014, n° 1300433). En outre, il a été jugé que le lien de causalité et la réalité du préjudice excessif n'étaient pas établis par une société qui se bornait à se fonder sur une estimation des pertes de chiffre d'affaires, alors

que le permis de construire a été mis en œuvre en dépit du recours et que les travaux ont pu être réalisés (TA Bordeaux, 8 janvier 2014, n° 1201099).

Il ressort en outre de la jurisprudence rendue jusque-là que la reconnaissance de l'intérêt à agir contre l'autorisation de construire apparaît suffisante pour rejeter ces demandes reconventionnelles (CAA Versailles, 5 mars 2015, n° 13VE03236 ; CAA Nancy, 30 avril 2015, n° 14NC01582). En revanche, la circonstance qu'un recours ne soit pas recevable ne suffit pas non plus à établir qu'il excéderait la défense légitime des intérêts du requérant (TA Bordeaux, 8 janvier 2014, n° 1201099).

L'examen de la jurisprudence rendue depuis l'introduction de ces dispositions montre ainsi que le juge administratif est peu enclin à en faire usage. Si beaucoup de pétitionnaires ont demandé la condamnation des requérants sur ce fondement, aucun juge n'a encore accordé de dommages-intérêts sur ce fondement. Le texte avait d'ailleurs été rédigé de telle manière que sa mise en œuvre demeure « très rare » (voir le rapport « Labetoulle », p. 16).

Pour le Conseil d'Etat, ces dispositions ne limitant nullement les conditions de l'action en justice, elles se sont immédiatement appliquées aux contentieux en cours (CE, 18 juin 2014, n° 376113, Rec.).

L'on peut rappeler qu'il existe également une possibilité d'application générale pour le juge d'infliger une amende à l'auteur d'une requête qu'il juge abusive conformément à l'article R741-12 du Code de justice administrative selon lequel :

« Le juge peut infliger à l'auteur d'une requête qu'il estime abusive une amende dont le montant ne peut excéder 3 000 euros. ».

b- On a fragilisé les recours en développant les irrecevabilités frappant l'ensemble du contentieux.

- défaut de motivation y compris en appel (article R411-1 CJA) :

Le défaut de motivation est visé aux articles R411-1 et R222-1 du Code de justice administrative.

Article R411-1 du Code de justice administrative

« La juridiction est saisie par requête. La requête indique les nom et domicile des parties. Elle contient l'exposé des faits et moyens, ainsi que l'énoncé des conclusions soumises au juge.

L'auteur d'une requête ne contenant l'exposé d'aucun moyen ne peut la régulariser par le dépôt d'un mémoire exposant un ou plusieurs moyens que jusqu'à l'expiration du délai de recours ».

Article R222-1 du Code de justice administrative

Modifié par DÉCRET n°2015-1145 du 15 septembre 2015 - art. 8

« Les présidents de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, les premiers vice-présidents des tribunaux et des cours, le vice-président du tribunal administratif de Paris et les présidents de formation de jugement des tribunaux et des cours peuvent, par ordonnance :

1° Donner acte des désistements ;

2° Rejeter les requêtes ne relevant manifestement pas de la compétence de la juridiction administrative ;

3° Constater qu'il n'y a pas lieu de statuer sur une requête ;

4° Rejeter les requêtes manifestement irrecevables, lorsque la juridiction n'est pas tenue d'inviter leur auteur à les régulariser ou qu'elles n'ont pas été régularisées à l'expiration du délai imparti par une demande en ce sens ;

5° Statuer sur les requêtes qui ne présentent plus à juger de questions autres que la condamnation prévue à [l'article L. 761-1](#) ou la charge des dépens ;

6° Statuer sur les requêtes relevant d'une série, qui, sans appeler de nouvelle appréciation ou qualification de faits, présentent à juger en droit, pour la juridiction saisie, des questions identiques à celles qu'elle a déjà tranchées ensemble par une même décision passée en force de chose jugée ou à celles tranchées ensemble par une même décision du Conseil d'Etat statuant au contentieux ou examinées ensemble par un même avis rendu par le Conseil d'Etat en application de [l'article L. 113-1](#) ;

7° Rejeter, après l'expiration du délai de recours ou, lorsqu'un mémoire complémentaire a été annoncé, après la production de ce mémoire, les requêtes ne comportant que des moyens de légalité externe manifestement infondés, des moyens irrecevables, des moyens inopérants ou des moyens qui ne sont assortis que de faits manifestement insusceptibles de venir à leur soutien ou ne sont manifestement pas assortis des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

Les présidents des cours administratives d'appel, les premiers vice-présidents des cours et les présidents des formations de jugement des cours peuvent, en outre, par ordonnance, rejeter les conclusions à fin de sursis à exécution d'une décision juridictionnelle frappée d'appel et les requêtes dirigées contre des ordonnances prises en application des 1° à 6° du présent article. Ils peuvent, de même, annuler une ordonnance prise en application des 1° à 5° du présent article à condition de régler l'affaire au fond par application de l'une de ces dispositions ».

- **défaut de production des justificatifs de la notification de l'article R600-1 dans les délais (article R 222-1 du CJA)**

Article R222-1 du Code de justice administrative

Modifié par DÉCRET n°2015-1145 du 15 septembre 2015 - art. 8

« Les présidents de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, les premiers vice-présidents des tribunaux et des cours, le vice-président du tribunal administratif de Paris et les présidents de formation de jugement des tribunaux et des cours peuvent, par ordonnance :

4° Rejeter les requêtes manifestement irrecevables, lorsque la juridiction n'est pas tenue d'inviter leur auteur à les régulariser ou qu'elles n'ont pas été régularisées à l'expiration du délai imparti par une demande en ce sens ; (...) ».

En application de cet article, le requérant doit produire la justification des notifications effectuées au titre de l'article R600-1 du code de justice administrative.

Le Conseil d'Etat a jugé récemment dans sa décision du 4 novembre 2015 (CE, 4 nov.2015, n° 387074, MM. A.D) qu' « un requérant qui s'est abstenu, malgré l'invitation qui lui en était faite, de produire la justification de la notification de son recours contre une autorisation d'urbanisme en première instance n'est pas recevable à produire cette justification pour la première fois en appel ». Toutefois, les juges d'appel doivent tenir compte des éléments de nature à établir que l'obligation posée par l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme était bien opposable au requérant en le motivant de la manière suivante :

“6. Considérant que lorsque l'auteur d'un recours entrant dans le champ d'application de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme n'a pas justifié en première instance de l'accomplissement des formalités de notification requises alors qu'il a été mis à même de le faire, soit par une fin de non-recevoir opposée par le défendeur, soit par une invitation à régulariser adressée par le tribunal administratif, il n'est pas recevable à produire ces justifications pour la première fois en appel ; qu'il appartient néanmoins au juge, s'il est saisi de moyens en ce sens, y compris pour la première fois en appel, de vérifier si l'obligation de notification posée par l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme peut, au regard des conditions fixées par l'article R. 424-15 du même code, être opposée à la demande ; qu'ainsi, il appartenait aux juges d'appel, saisis de la requête de MM. A. et D., de tenir compte de l'ensemble des éléments, produits tant en appel qu'en première instance, de nature à établir si, au vu des conditions d'affichage du permis de construire, la fin de non-recevoir opposée par la commune de Saint-Chaffrey devant les premiers juges et tirée du défaut de notification au titre de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme pouvait être opposée à leur demande de première instance ; que, dès lors, en écartant les pièces produites devant elle par les appelants et relatives aux conditions d'affichage du permis litigieux, au seul motif qu'ils n'avaient pas allégué l'irrégularité de cet affichage devant les premiers juges, la cour administrative d'appel de Marseille a commis une erreur de droit ;”

c- On a limité les possibilités de contestation au fond.

- **limitation dans le temps de la possibilité d'invoquer par la voie d'exceptions d'illégalité les vices de forme ou de procédure d'un document d'urbanisme**

La limitation dans le temps est visé à l'article L600-1 du Code de l'urbanisme :

Article L600-1

Modifié par Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 - art. 202 JORF 14 décembre 2000

« L'illégalité pour vice de forme ou de procédure d'un schéma directeur, d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan d'occupation des sols, d'un plan local d'urbanisme, d'une carte communale ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu ne peut être invoquée par voie d'exception, après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet du document en cause.

Les dispositions de l'alinéa précédent sont également applicables à l'acte prescrivant l'élaboration ou la révision d'un document d'urbanisme ou créant une zone d'aménagement concerté.

Les deux alinéas précédents ne sont pas applicables lorsque le vice de forme concerne :

- soit l'absence de mise à disposition du public des schémas directeurs dans les conditions prévues à l'article L. 122-1-2 dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains ;
- soit la méconnaissance substantielle ou la violation des règles de l'enquête publique sur les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales ;
- soit l'absence du rapport de présentation ou des documents graphiques ».

Un requérant peut invoquer au-delà du délai de six mois prévu à l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme l'illégalité par voie d'exception du plan local d'urbanisme, dès lors qu'un recours contre ce PLU est pendant. Les vices de procédure entachant la délibération prescrivant l'élaboration du PLU ne peuvent être invoqués que dans un délai de six mois suivant la date de prise d'effet de cette délibération.

Il en a été jugé ainsi par le Conseil d'Etat dans son arrêt du 5 novembre 2014 (CE, 5 nov.2014, Sca Château l'Arc, n° 362021) en le motivant de la manière suivante :

“3. Considérant, en second lieu, que l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme prive les requérants de la faculté d'invoquer par voie d'exception, devant les juridictions administratives, certains vices de procédure ou de forme susceptibles d'affecter les actes d'urbanisme qu'il énumère, dont les plans locaux d'urbanisme ; que, toutefois, cette disposition, que le législateur a adoptée dans un souci de sécurité juridique, ne

saurait être opposée au requérant qui fait état de ce que l'acte d'urbanisme de l'illégalité duquel il excipe fait l'objet d'un recours en annulation pendant devant une juridiction du fond ; que, dès lors, en considérant qu'à la date de saisine du tribunal administratif de Marseille, la SCA de Château-l'Arc n'était plus recevable, au soutien de son recours relatif au permis d'aménager, à exciper de l'illégalité des délibérations des 29 octobre 2003, 14 juin 2007 et 28 juin 2007 relatives au plan local d'urbanisme, en tant qu'elles auraient été entachées de vices de forme tenant à l'insuffisance des rapport de synthèse et au délai de convocation des conseillers municipaux, et ce alors même que cette société avait fait état du recours pour excès de pouvoir qu'elle avait par ailleurs formé contre ce plan et qui était encore pendant devant les juges d'appel, ces derniers ont méconnu l'article L. 600-1 du code l'urbanisme."

Sur le fondement de cet article, le Conseil d'Etat a jugé également dans une autre décision en date du 23 décembre 2014 (CE, 23 déc.2014, n° 368098, Commune de Laffrey)

« qu'il résulte de ces dispositions qu'un vice de procédure entachant la délibération prescrivant l'élaboration d'un plan local d'urbanisme 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 ; 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 ; »

Il s'agissait non plus d'une exception d'illégalité soulevée au soutien de l'action en annulation d'une autorisation d'occupation du sol mais d'un recours direct contre le PLU. Le Conseil d'Etat a, ainsi, fondé sa décision sur les dispositions du 2^{ème} alinéa de l'article L600-1 qui prévoient que certains vices de forme ou de procédure ne sont pas, au-delà de 6 mois, susceptibles d'être invoqués à l'encontre de « l'acte prescrivant l'élaboration ou la révision d'un document d'urbanisme ou créant une zone d'aménagement concerté ».

Il en résulte que ces actes ne doivent pas être regardés comme des actes préparatoires dont l'illégalité pourrait être invoquée par voie d'exception à l'appui d'un recours dirigé contre la délibération portant approbation du plan. Les irrégularités pouvant les affecter ne peuvent donc être sanctionnées qu'à la condition que le juge soit saisi dans le délai de 6 mois prescrit, c'est à dire pratiquement dans le cadre d'un recours tenant à l'annulation de la délibération qui en est affectée (sur le caractère irrégulier de la procédure de concertation invoqué moins de 6 mois après la prise d'effet de la délibération créant une ZAC : CAA Lyon, 22 janv.2013, n° 12LY01451, Commune de Saint-Jean de Bournay).

Cf article « Variations autour de l'article L600-1 », Yves PITTARD, AJDA

- **lorsque cette illégalité peut être établie, nécessité pour le demandeur d'établir que le document antérieur ne permettait pas d'accorder le permis**

Extraits article « Variations autour de l'article L600-1 du Code de l'urbanisme » de Yves PITTARD, AJDA 2015 p.650 :

La déclaration d'illégalité d'un PLU, lorsqu'elle est admise, a pour effet de remettre en vigueur la réglementation d'urbanisme antérieure, au regard de laquelle devra être examinée l'autorisation contestée, avec les conséquences susceptibles d'en résulter pour sa légalité (CE 7 févr. 2008, n° 297227, *Commune de Courbevoie c/ Gaudin*, Lebon avec les concl.**Erreur ! Référence de lien hypertexte non valide.**; AJDA 2008. 279**Erreur ! Référence de lien hypertexte non valide.**; CAA Paris, 18 juin 2012, n° 11PA00758, *Fondation d'entreprise Louis Vuitton pour la création, Ville de Paris*, AJDA 2012. 1192**Erreur ! Référence de lien hypertexte non valide.**, et 1496**Erreur ! Référence de lien hypertexte non valide.**, chron. M. Sirinelli**Erreur ! Référence de lien hypertexte non valide.**; CAA Lyon, 5 mars 2013, n° 12LY02344, *SCI de la rue Danton* ; CAA Paris, 18 sept. 2014, n° 13PA00788, *Société ACM meublé* ; CE 28 nov. 2014, n° 366103, *Association Lac d'Annecy*).

Quand le juge administratif, dans les limites imposées par l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme, reconnaît le bien-fondé de l'exception d'illégalité soulevée à l'encontre du PLU, contrairement à une opinion encore assez communément partagée par les requérants, il n'en résulte désormais plus une annulation, par voie de conséquence, de l'autorisation d'occupation du sol délivrée sur le fondement de ce plan.

Dans la ligne de la jurisprudence GEPRO (CE 12 déc. 1986, n° 54701, Lebon 282**Erreur ! Référence de lien hypertexte non valide.**), il était jugé, jusqu'en 2008, que, « si le permis de construire ne peut être délivré que pour un projet de construction respectant la réglementation d'urbanisme applicable, il ne constitue pas un acte d'application de cette réglementation ; qu'il suit de là que la constatation par le juge de l'illégalité d'un plan d'occupation de sols n'entraîne pas, de plein droit, celle d'un permis de construire délivré sous l'empire de ce plan, sauf dans le cas où cette illégalité affecte une disposition ayant pour objet de rendre possible l'octroi du permis contesté » (CE 1^{er} avr. 1998, n° 192856, *Région d'Auvergne c/ Association Puy-de-Dôme nature environnement*).

Dans cette décision remarquable, le Conseil d'Etat avait cassé l'arrêt par lequel une cour avait ordonné le sursis à exécution du permis de construire accordé à la région d'Auvergne en vue de l'édification d'un Centre européen du volcanisme, au motif que celui-ci avait été délivré « à la faveur » de la révision d'un POS entachée d'une erreur manifeste d'appréciation (CAA Lyon, 9 déc. 1997, n° 97LY02330, *Association Puy-de-Dôme nature environnement*).

Il avait en effet estimé que, « statuant ainsi sans rechercher si l'illégalité alléguée du règlement du plan d'occupation des sols en affecte une disposition ayant pour objet de rendre possible l'octroi du permis de construire en litige, la cour administrative

d'appel de Lyon a commis une erreur de droit ».

Plus récemment le Conseil d'Etat avait jugé que « la cour, qui a souverainement constaté que le permis de construire en cause n'avait pu être accordé qu'à la faveur du classement illégal en zone NA, a pu légalement déduire de l'illégalité (pour incompatibilité avec le schéma directeur) des dispositions du plan d'occupation des sols sur le fondement desquelles les permis de construire litigieux avaient été accordés, que ces permis étaient eux-mêmes illégaux » (CE 26 mars 2001, n° 205629, *SARL Le Blanc Coulon*; CAA Douai, 4 déc. 2003, n° 02DA00582, *Commune de Marcq-en-Baroeuil* ; CAA Nancy, 18 déc. 2003, *M. Conrad*, JCP Adm. 2004, p. 480, note Ph. Billet ; CAA Marseille, 22 déc. 2003, n° 99MA01770, *M. et M^{me} Poisson et a.*).

De la même façon, pouvait être annulé, par voie de conséquence, un refus de permis de construire, dès lors que ce refus apparaissait comme indissociable de l'illégalité affectant le POS (CE 9 févr. 2000, n° 164109, *Commune de Malissard* , Constr.-Urb. 2000. 19, obs. D. Larralde).

En dehors du cas où le permis de construire était susceptible d'être annulé par voie de conséquence, il appartenait au juge s'il était « saisi de moyens en ce sens par la partie qui critique le permis, de rechercher si le projet de construction autorisé est ou non compatible avec les dispositions d'urbanisme redevenues applicables à la suite de l'annulation du plan » (CE 28 janv. 1987, *Comité de défense des espaces verts c/ SA Le Lama*, AJDA 1987. 281, concl. C. Vigouroux ; CE 8 juin 1990, n° 93191, *Association de sauvegarde du patrimoine martiniquais*, CAA Paris, 28 sept. 1999, n° 94PA01231, *Commune de Massy* ; CAA Nancy, 30 sept. 1999, n° 96NC00687, *Commune de Longeville-les-Metz* ; CAA Marseille, 28 oct. 1999, n° 96MA01543, *M^{me} Caire* ; CE, 19 juin 2002, n° 219647, *Commune de Beausoleil*).

Cette jurisprudence est aujourd'hui obsolète. En effet, bien que considérant toujours 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 », le Conseil d'Etat estime désormais que « ... 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 ».

La haute juridiction ajoute 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, n° 297227, *Commune de Courbevoie c/ Gaudin*, CAA Paris, 18 juin 2012, *Fondation d'entreprise Louis Vuitton pour la création*, préc. ; CAA Lyon, 5 mars 2013, *SCI de la rue Danton*, préc. ; CAA Paris, 18 sept. 2014, *Société ACM meublé*, préc. ; CE 28 nov. 2014, *Association Lac d'Annecy*, préc. ; CAA Nantes, 30 janv. 2015, n° 14NT00675 ; CAA Marseille, 9 févr. 2015, n° 13MA00160, *SCI Sidos*).

Il apparaît ainsi que, quelle que soit la nature de l'illégalité entachant le document d'urbanisme, y compris un éventuel détournement de pouvoir, le requérant ne peut se borner à se prévaloir de celle-ci pour obtenir, par voie de conséquence, l'annulation du permis de construire. Dans tous les cas, il lui faut établir que celui-ci est illégal au regard des règles d'urbanisme redevenues applicables du fait de l'annulation ou de la déclaration d'illégalité du PLU ou du POS.

Le principe ainsi posé ne s'applique toutefois pas si le recours est dirigé contre un refus d'autorisation. Le Conseil d'Etat a en effet jugé que « dans ce cas, l'annulation ou la déclaration d'illégalité de ce document d'urbanisme entraîne l'annulation du refus de permis de construire pris sur son fondement, sauf au juge à procéder, le cas échéant, à une substitution de base légale ou de motifs dans les conditions du droit commun » (CE 15 déc. 2010, n° 331671, *Epoux Casado*; CAA Marseille, 10 avr. 2014, n° 11MA01394, *SA Tramontina Immobiliare*).

- limitation des effets tenant aux vices de forme (arrêt Danthony)

Pour rappel, l'arrêt Danthony est l'arrêt d'assemblée du Conseil d'Etat du 23 décembre 2011 (CE, 23 déc.2011, n° 335033).

Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat a jugé que

« si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, 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 ; »

Selon cet arrêt, une annulation pour vice de procédure n'est ainsi possible que dans deux cas de figure. Il faut, soit que le vice de procédure ait été, et ce dans les circonstances particulières de l'espèce, susceptible d'avoir exercé une influence sur le sens de la décision prise, soit que les intéressés aient été privés d'une garantie.

La haute juridiction a appliqué ce principe à la révision d'un PLU dans une décision du 17 juillet 2013 (CE, 17 juill.2013, n° 350380, *Sté Française de radiotéléphonie SFR*) en la motivant de la manière suivante :

« 8. Considérant, toutefois, que si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, 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 le conseil municipal d'Arcachon avait, dans la même composition, délibéré moins de sept mois auparavant sur le projet de révision du plan local, qui comportait

l'ensemble des éléments exigés par le code de l'urbanisme ; que, par ailleurs, la " note du rapporteur " mentionnée ci-dessus fait état des avis des personnes publiques consultées et des suites qui leur ont été réservées, en explicitant la modification apportée au plan soumis à approbation par rapport au projet de révision ; **qu'ainsi, l'insuffisance de la note de synthèse n'a pas, dans les circonstances particulières de l'espèce, exercé d'influence sur le sens de la délibération et n'a pas, par elle-même, privé les membres du conseil municipal d'une garantie** ; que, par suite, c'est à tort que le tribunal administratif a jugé que les dispositions de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales avaient été méconnues et qu'il a, pour ce motif, annulé la délibération du 31 janvier 2007 ; »

Pour le Conseil, l'insuffisance de la note de synthèse accompagnant les convocations des conseillers municipaux en vue de la délibération d'approbation de la révision du PLU n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'elle a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de cette décision ou qu'elle a privé les intéressés d'une garantie.

Or, tel n'était pas le cas en l'espèce.

Le Conseil d'État avait peu de temps auparavant fait application de ce principe en matière de publicité de l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique préalable à une déclaration d'utilité publique (*CE, 3 juin 2013, n° 345174, Cne Noisy-le-Grand : JurisData n° 2013-011326 ; JCP A 2013, act. 521, obs. L. Erstein ; AJDA 2013, p. 1193 ; RD imm. 2013, p. 423, note Hostiou*).

Cette jurisprudence a également été appliquée par le Conseil d'État à la procédure de retrait d'un permis de construire dans une décision en date du 24 mars 2014 (*CE, 24 mars 2014, Commune de Luc en Provence, n° 356142*).

« 4. Considérant, toutefois, qu'un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable 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 le respect, par l'autorité administrative compétente, de la procédure prévue par les dispositions de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000, constitue une garantie pour le titulaire du permis que le maire envisage de retirer ; que la décision de retrait prise par le maire est ainsi illégale s'il ressort de l'ensemble des circonstances de l'espèce que le titulaire du permis a été effectivement privé de cette garantie ;

5. Considérant que la cour a jugé que la méconnaissance des dispositions de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 par le maire du Luc-en-Provence entachait d'illégalité la décision de retrait, sans rechercher si, dans les circonstances particulières de l'espèce qui lui était soumise, et compte tenu, en particulier, des observations que M. A...avait adressées à la commune et qui, ainsi qu'il ressortait des pièces du dossier qui lui était soumis, portaient notamment sur le motif même qui a conduit le maire à procéder au retrait du permis de construire, l'intéressé avait été effectivement privé de la garantie prévue par la loi ; qu'elle a ainsi commis une erreur de droit ; que son arrêt doit, par suite, être annulé ; ».

- **dans le cadre de la jurisprudence d'application générale sur le contrôle restreint limitation des pouvoirs du juge à l'appréciation de l'erreur manifeste pour tous les points appelant une appréciation des faits par l'autorité administrative. Exemples :**

- **CAA Lyon, 27 octobre 2015, Sté Chatex et autres, n° 14LY01086**

« 7. Considérant que, pour les raisons exposées au point 9 du jugement attaqué, qu'il y a lieu d'adopter, même si le projet litigieux, qui vise à construire un ensemble immobilier comportant 77 logements, présente une certaine importance, en estimant que la voie de desserte est suffisante et que ce projet n'est pas susceptible de porter atteinte à la sécurité des usagers de la voie, le maire de la commune de Lentilly n'a pas commis d'erreur manifeste dans l'application des dispositions précitées des articles R. 111-2 et R.111-5 du code de l'urbanisme ; »

- **CAA Bordeaux, 16 juillet 2015, SCCV Madim, n° 14BX00415**

« 16. Considérant que le secteur dans lequel se situe le terrain d'assiette du projet est constitué de villas sur deux ou trois niveaux et de petits collectifs d'une hauteur comparable ; que le projet porte sur la construction d'un bâtiment comportant deux niveaux avec un attique ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier et en particulier des graphiques d'insertion dans le site, que ce projet ne s'intégrerait pas dans l'environnement urbain, lequel ne comporte aucune construction présentant une qualité architecturale particulière ; que, dans ces conditions, en délivrant le permis en litige, le maire de Bayonne n'a pas entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions précitées de l'article R.111-21 du code de l'urbanisme et n'a pas non plus méconnu l'article UC 11 du règlement du plan local d'urbanisme de la commune ; »

- **CAA Nantes, 10 juillet 2015, n° 14NT02567, Commune de La Trinité sur mer**

« Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article UB 3 du règlement du plan d'occupation des sols de la commune de la Trinité-sur-Mer : " I. Accès : Pour être constructible, un terrain doit avoir accès à une voie publique ou privée, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un passage aménagé sur fonds voisin ou éventuellement obtenu par l'application de l'article 682 du code civil. Les accès doivent être adaptés à l'opération et aménagés de façon à apporter la moindre gêne à la circulation publique (...) II. Voirie : Les dimensions, formes et caractéristiques techniques des voies publiques ou privées doivent être adaptées aux usages qu'elles supportent ou aux opérations qu'elles doivent desservir. Les voies doivent présenter des caractéristiques permettant de satisfaire aux exigences de la sécurité, de la défense contre l'incendie et de la protection civile et comporter une chaussée d'au moins 3,50 m de largeur. Toutefois, cette largeur peut être réduite si les conditions techniques, urbanistiques et de sécurité le permettent. " ; qu'il ressort de ces

dispositions que, si une largeur de voie d'au moins 3,50 m est en principe exigée pour la desserte d'un terrain d'assiette, il peut être fait exception à cette règle si les conditions techniques, urbanistiques et de sécurité le permettent ; qu'ainsi qu'il a été précisé au point 5, la parcelle AK 93 est desservie, à partir de la rue de Kerhino, par le chemin de Kerhino qui se termine en impasse au niveau de cette parcelle ; qu'outre cette parcelle, le chemin de Kerhino, dessert seulement deux autres terrains bâtis ; que, s'il ressort d'une attestation établie par le chef de la police municipale de la commune de la Trinité-sur-Mer que le chemin de Kerhino présente sur certaines portions une largeur inférieure à 3,50 m, le passage le plus étroit ayant une largeur de 2,50 m, il ne ressort pas des pièces du dossier que la desserte automobile de la parcelle AK 93 serait susceptible de présenter, compte tenu de la configuration des lieux et du très faible nombre d'usagers amenés à emprunter cette voie, un danger pour les usagers ou le public ; qu'il ne ressort pas non plus des pièces du dossier, et n'est d'ailleurs pas soutenu par la commune de la Trinité-sur-Mer, que des considérations urbanistiques ou techniques feraient obstacle à la desserte de la parcelle AK 93 par le chemin de Kerhino ; que, dans ces conditions, le maire de la commune de la Trinité-sur-Mer a commis une erreur manifeste d'appréciation en ne faisant pas application de l'exception prévue au 3ème alinéa de l'article UA 3 du règlement du plan d'occupation des sols ; »

▪ **CAA Bordeaux, 9 juillet 2015, n° 13BX02561, Commune du Pian-Médoc**

« 16. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le projet de plan local d'urbanisme de la commune prévoyait l'instauration d'un emplacement réservé n° 61 en vue de l'élargissement à 10 mètres de la rue Edmond Michelet, dont l'emprise devait ainsi englober la totalité de la parcelle AR 109 et une partie de la parcelle AR 108 ; qu'ainsi qu'il a été dit au point 14, l'arrêté attaqué du 6 avril 2011 prévoyait l'implantation d'une maison d'habitation sur ces deux parcelles et était donc de nature à compromettre l'exécution du futur plan local d'urbanisme, finalement approuvé le 27 juillet 2011, en faisant obstacle à l'élargissement prévu de la rue Edmond Michelet ; qu'il ressort en outre des pièces du dossier que le projet en litige méconnaît également les dispositions de l'article UB 6 du futur plan local d'urbanisme prévoyant l'alignement des bâtiments à une distance de 5 mètres de la voie publique, celles de l'article UB 12 imposant une surface minimale de 25 m² par emplacement de stationnement, celles de l'article UB 9 fixant l'emprise au sol maximale des constructions à 30% lorsque le mode principal d'utilisation du bâtiment est l'habitation, et l'article UB 14 imposant de respecter un coefficient d'occupation du sol de 0,30 en secteur UB ; que ce projet, en raison de son implantation à l'alignement, était de nature à faire obstacle à l'élargissement prévu de la rue Edmond Michelet et était donc susceptible, alors même que la méconnaissance des futures règles du plan local d'urbanisme garantissant le maintien du caractère aéré des constructions dans la zone UPm était très limitée pour chacun des lots, de compromettre ou de rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan local d'urbanisme de la commune ; que, par suite, c'est à bon droit que les premiers juges ont considéré qu'en ne prononçant pas un sursis à statuer sur la demande de permis dont il était saisi, le maire du Pian-Médoc a commis une erreur manifeste d'appréciation dans l'application des dispositions de l'article L.123-6 du code de l'urbanisme ; »

- **dans le cadre d'un recours contre un permis, le juge peut fixer une date au delà de laquelle des moyens nouveaux ne peuvent plus être invoqués (article R600-4 nouveau depuis 2013 du code de l'urbanisme).**

Article R600-4 du Code de l'urbanisme :

Créé par Décret n°2013-879 du 1er octobre 2013 - art. 1

« Saisi d'une demande motivée en ce sens, le juge devant lequel a été formé un recours contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager peut fixer une date au-delà de laquelle des moyens nouveaux ne peuvent plus être invoqués ».

Cet article pose un principe de cristallisation des moyens.

Les parties peuvent désormais demander au juge de tenir compte des effets d'une prolongation de l'instance sur la situation du bénéficiaire de l'autorisation contestée, et de fixer une date au-delà de laquelle des moyens nouveaux ne peuvent plus être invoqués.

A ce jour, peu de juridictions acceptent de répondre favorablement à une telle demande. Néanmoins, une ordonnance récente permet de constater que, lorsque le juge acceptait de le faire, la date fixée pouvait être une date très proche en l'occurrence, à peine un mois (TA Poitiers, ord., 3 juin 2015, n° 1500506-2).

d- On a limité les effets des recours :

- **l'annulation de l'autorisation peut n'être que partielle :**

L'annulation partielle de l'autorisation est visée à l'article L600-5 du Code de l'urbanisme, dont la rédaction a été modifiée par l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 art. 2.

Article L600-5 du Code de l'urbanisme (version en vigueur au 19 août 2015)

« Le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager, 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 par un permis modificatif, peut limiter à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce et, le cas échéant, fixer le délai dans lequel le titulaire du permis pourra en demander la régularisation ».

Article L600-5 du Code de l'urbanisme (version du 16/07/2006 au 19/08/2013)

Créé par Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 - art. 11 JORF 16 juillet 2006

« Lorsqu'elle constate que seule une partie d'un projet de construction ou d'aménagement ayant fait l'objet d'une autorisation d'urbanisme est illégale, la juridiction administrative peut prononcer une annulation partielle de cette autorisation.

L'autorité compétente prend, à la demande du bénéficiaire de l'autorisation, un arrêté modificatif tenant compte de la décision juridictionnelle devenue définitive ».

L'annulation partielle constitue une des mesures les plus marquantes de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, qui permet à la juridiction administrative de limiter la portée de l'annulation d'une autorisation d'urbanisme à la partie du projet affectée par l'illégalité qu'elle relève, cette illégalité pouvant ainsi être régularisée, après la fin de l'instance, par la délivrance d'un permis modificatif.

Ce dispositif a pris acte de l'évolution de la jurisprudence (*CE, sect., 17 juill. 2009, n° 301615, Cne Grenoble*), qui permet à la juridiction administrative de prononcer une annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme lorsqu'elle constate que seule une partie d'un projet de construction ou d'aménagement est illégale.

Par plusieurs décisions successives, le Conseil d'Etat est venu préciser les conditions de sa mise en oeuvre.

Par sa décision *Epoux Fritot* du 1^{er} mars 2013, il a indiqué que le juge pouvait, s'il l'estime nécessaire, assortir sa décision d'un délai pour que le pétitionnaire dépose une demande d'autorisation modificative afin de régulariser l'autorisation.

L'article L. 600-5 du code de l'urbanisme a été modifié en ce sens par l'ordonnance du 13 juillet 2013, d'application immédiate sur ce point (*CE 18 juin 2014, n° 376113, SCI Mounou, Lebon avec les concl.***Erreur ! Référence de lien hypertexte non valide.**; *AJDA 2014. 1292***Erreur ! Référence de lien hypertexte non valide.**). En cas d'expiration du délai de régularisation, l'annulation devient totale et définitive.

Par sa décision *Andrieu et M^{me} Perrée* du 4 octobre 2013, le Conseil d'Etat a ensuite jugé, sur le plan de la procédure, qu'en faisant usage de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme, le juge se bornait à exercer son office et n'était donc pas tenu de recueillir au préalable les observations des parties.

Le texte prévoyant que le juge « peut » limiter la portée de son annulation à la partie illégale de l'acte, l'usage de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme constitue ainsi pour le juge une simple faculté, dans l'hypothèse où il n'est pas saisi de conclusions en ce sens.

Il s'en déduit un contrôle asymétrique du juge d'appel et de cassation.

Dans le cas où le juge annule de manière conditionnelle une autorisation sur le

fondement de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme alors que le vice relevé devait entraîner une annulation totale, il méconnaît son office et cette méconnaissance doit être relevée, le cas échéant d'office, par le juge d'appel (CE 9 avr. 2014, n° 338363, *Commune de Saint-Martin-le-Vinoux*).

A l'inverse, contrairement à l'obligation d'annulation partielle qui s'impose au juge dans le cas où l'acte est divisible, l'annulation conditionnelle de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme relève - en l'absence de conclusions présentées en ce sens - d'une simple faculté du juge, qui peut s'abstenir de la mettre en oeuvre sans que son appréciation puisse être sanctionnée par le juge de cassation (CE 15 oct. 2014, *SCI des Fins*, préc.).

Ces éléments ont été eux mêmes complétés par un arrêt du 1^{er} octobre (CE, 1^{er} oct.2015, *Commune de Toulouse*, n° 374338), qui a apporté récemment de nouvelles précisions sur le mécanisme d'annulation partielle des autorisations d'urbanisme prévu par l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme.

La haute juridiction y rappelle que ce mécanisme coexiste avec celui, « de droit commun », qui permet au juge, « lorsque les éléments d'un projet de construction ou d'aménagement auraient pu faire l'objet d'autorisations distinctes », de « prononcer l'annulation partielle de l'arrêté attaqué en raison de la divisibilité des éléments composant le projet litigieux » (CE 1^{er} mars 2013, n° 350306, *Epoux Fritot*).

Elle précise ensuite que si l'application de l'article L. 600-5 « n'est pas subordonnée à la condition que la partie du projet affectée par ce vice soit matériellement détachable du reste de ce projet, elle n'est possible que si la régularisation porte sur des éléments du projet pouvant faire l'objet d'un permis modificatif ; qu'un tel permis ne peut être délivré que si, d'une part, les travaux autorisés par le permis initial ne sont pas achevés - sans que la partie intéressée ait à établir devant le juge l'absence d'achèvement de la construction ou que celui-ci soit tenu de procéder à une mesure d'instruction en ce sens - et si, d'autre part, les modifications apportées au projet initial pour remédier au vice d'illégalité ne peuvent être regardées, par leur nature ou leur ampleur, comme remettant en cause sa conception générale ; qu'à ce titre, 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 ».

En l'espèce, une cour administrative d'appel avait annulé un permis de construire dans sa totalité, faute pour celui-ci de respecter les règles du plan local d'urbanisme relatives aux distances des constructions par rapport aux limites séparatives. Pour juger que cette irrégularité n'était pas régularisable, la cour avait estimé que, compte tenu de leurs caractéristiques architecturales et de leur inclusion dans les immeubles, les balcons qui dépassaient en surplomb la distance minimale par rapport aux limites séparatives constituaient des éléments indissociables des immeubles et qu'il n'était pas allégué que ceux-ci ne seraient pas achevés. Ce raisonnement est censuré, la cour ayant soumis l'application de l'article L. 600-5 à des conditions irrégulières.

Enfin, l'annulation partielle ne pourra être mise en œuvre que si l'illégalité n'est pas trop importante et n'affecte qu'une partie identifiée du projet. Par exemple, il a été considéré que l'illégalité « qui affecte globalement le projet et la possibilité de sa réalisation, et à laquelle il ne peut être remédié sans affecter l'économie générale du projet, ne peut être régularisée par un permis de construire modificatif ». Dans une telle hypothèse, l'annulation partielle ne pourra pas être prononcée (CAA Marseille, 11 mai 2015, n° 13MA02503).

A l'inverse le nombre insuffisant de places de stationnement prévu par un permis de construire peut faire l'objet d'une régularisation et, donc, d'une annulation partielle du permis de construire (CAA Nantes, 17 avr.2015, M.B, n° 14NT00537).

- un sursis à statuer peut être décidé pour permettre un permis modificatif

Le sursis à statuer est prévu à l'article L600-5-1 du Code de l'urbanisme créé par l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013.

La faculté de régularisation avant la fin de l'instance avait été ouverte par les jurisprudences *SARL Séri* (CE 9 déc. 1994, n° 116447, et *SCI Fontaine de Villiers* (CE 2 févr. 2004, n° 238315, s'agissant respectivement des vices de légalité interne affectant son contenu et des vices de légalité externe affectant la compétence de l'auteur de l'acte, sa forme et la procédure d'adoption

Dans son arrêt du 18 juin 2014 (CE, 18 juin 2014, n° 376760), le Conseil d'Etat a considéré que ces dispositions étaient bien applicables aux contentieux en cours, permettant ainsi aux juridictions d'appel d'en faire usage.

Il a également souligné que le juge d'appel souhaitant mettre en œuvre ces dispositions et surseoir à statuer doit « constater préalablement qu'aucun des autres moyens ayant, le cas échéant, fondé le jugement d'annulation, ni aucun de ceux qui ont été écartés en première instance, ni aucun des moyens nouveaux et recevables présentés en appel, n'est fondé et n'est susceptible d'être régularisé par un permis modificatif et d'indiquer dans sa décision de sursis pour quels motifs ces moyens doivent être écartés » (CE, 18 juin 2014, n° 376760). Surtout, il a utilement précisé dans le même arrêt qu'à compter de l'intervention de la décision de sursis à statuer prise par le juge, seuls des moyens dirigés contre l'autorisation modificative notifiée à la juridiction et aux requérants seront désormais recevables.

S'agissant par ailleurs de la mise en œuvre de ce sursis, il a été considéré que celui-ci ne pouvait pas être prononcé si les moyens retenus concernaient l'insuffisance du projet architectural du dossier de permis de construire, le juge estimant alors qu'il n'y avait pas lieu, « compte tenu des moyens retenus, de faire usage de la faculté prévue par l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme » (CAA Bordeaux, 13 mai 2015, n° 13BX03408).

Enfin, le Conseil d'Etat a souligné que ces dispositions ne pouvaient toutefois pas être mises en œuvre dans le cadre d'une instance en référé suspension, dès lors qu'« il n'appartient pas eu égard à son office, au juge des référés, qui statue en

urgence, de faire usage des pouvoirs conférés au juge du fond par l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme et de surseoir à statuer pour permettre au bénéficiaire de régulariser l'autorisation contestée » (CE, 22 mai 2015, n° 385183, SCI Paolina).

- les effets de l'annulation peuvent être différés dans le temps

Depuis une dizaine d'années le Conseil d'État s'est attaché à sécuriser la situation du bénéficiaire d'une autorisation administrative en dépit de l'illégalité de celle-ci, notamment en modulant dans le temps les effets de sa décision d'annulation (CE, ass., 11 mai 2004, n° 255886, Assoc. AC ! et a. : *JurisData* n° 2004-066645 ; *Rec. CE* 2004, p. 197, *concl. C. Devys* ; *JCPA* 2004, 1826, *obs. Ch. Bigot* ; *JCPG* 2004, I, 165 ; *JCP G* 2004, II, 10189 ; *Dr. adm.* 2004, *chron.* 15, *obs. O. Dubos et F. Melleray* ; *Dr. adm.* 2004, *comm.* 115 ; *Dr. adm.* 2007, *étude* 15 ; *Constr.-urb.* 2004, *repère* 6 ; *RFD adm.* 2004, p. 254, *concl. Ch. Devys* ; *AJDA* 2004, p. 1183, *chron. C. Landais et F. Lénica* ; *Procédures* 2004, *comm.* 167, *obs. S. Deygas et F. Naud* ; *RD publ.* 2005, p. 536, *obs. Ch.*)

« Considérant que l'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu ; que, toutefois, s'il apparaît que cet effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets, il appartient au juge administratif - après avoir recueilli sur ce point les observations des parties et examiné l'ensemble des moyens, d'ordre public ou invoqués devant lui, pouvant affecter la légalité de l'acte en cause - de prendre en considération, d'une part, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation ; qu'il lui revient d'apprécier, en rapprochant ces éléments, s'ils peuvent justifier qu'il soit dérogé à titre exceptionnel au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses et, dans l'affirmative, de prévoir dans sa décision d'annulation que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de celle-ci contre les actes pris sur le fondement de l'acte en cause, tout ou partie des effets de cet acte antérieurs à son annulation devront être regardés comme définitifs ou même, le cas échéant, que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine ; ».

- dans certains cas, la démolition de la construction ne peut être ordonnée par le juge judiciaire.

La démolition est visée à l'article L480-13 et L600-6 du Code de l'urbanisme.

Article L480-13 du Code de l'urbanisme :

Modifié par ORDONNANCE n°2015-1324 du 22 octobre 2015 - art. 5

« Lorsqu'une construction a été édiflée conformément à un permis de construire :

1°) Le propriétaire ne peut être condamné par un tribunal de l'ordre judiciaire à la démolir du fait de la méconnaissance des règles d'urbanisme ou des servitudes d'utilité publique que si, préalablement, le permis a été annulé pour excès de pouvoir par la juridiction administrative et si la construction est située dans l'une des zones suivantes :

a) Les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard mentionnés au II de l'article L. 145-3, lorsqu'ils ont été identifiés et délimités par des documents réglementaires relatifs à l'occupation et à l'utilisation des sols ;

b) Les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques mentionnés à l'article L. 146-6, lorsqu'ils ont été identifiés et délimités par des documents réglementaires relatifs à l'occupation et à l'utilisation des sols ;

c) La bande de trois cents mètres des parties naturelles des rives des plans d'eau naturels ou artificiels d'une superficie inférieure à mille hectares mentionnée à l'article L. 145-5 ;

d) La bande littorale de cent mètres mentionnée au III de l'article L. 146-4 ; e) Les cœurs des parcs nationaux délimités en application de l'article L. 331-2 du code de l'environnement ;

f) Les réserves naturelles et les périmètres de protection autour de ces réserves institués en application, respectivement, de l'article L. 332-1 et des articles L. 332-16 à L. 332-18 du même code ;

g) Les sites inscrits ou classés en application des articles L. 341-1 et L. 341-2 dudit code ;

h) Les sites désignés Natura 2000 en application de l'article L. 414-1 du même code ;

i) Les zones qui figurent dans les plans de prévention des risques technologiques mentionnées au 1° de l'article L. 515-16 dudit code, celles qui figurent dans les plans de prévention des risques naturels prévisibles mentionnés aux 1° et 2° du II de l'article L. 562-1 du même code ainsi que celles qui figurent dans les plans de prévention des risques miniers prévus à l'article L. 174-5 du code minier, lorsque le droit de réaliser des aménagements, des ouvrages ou des constructions nouvelles et d'étendre les constructions existantes y est limité ou supprimé ;

j) Les périmètres des servitudes relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement instituées en application de l'article L. 515-8 du code de l'environnement, lorsque les servitudes instituées dans ces périmètres comportent une limitation ou une suppression du droit d'implanter des constructions ou des ouvrages ;

k) Les périmètres des servitudes sur des terrains pollués, sur l'emprise des sites de stockage de déchets, sur l'emprise d'anciennes carrières ou dans le voisinage d'un

site de stockage géologique de dioxyde de carbone instituées en application de l'article L. 515-12 du même code, lorsque les servitudes instituées dans ces périmètres comportent une limitation ou une suppression du droit d'implanter des constructions ou des ouvrages ;

l) Les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine créées en application de l'article L. 642-1 du code du patrimoine ;

m) Les périmètres de protection d'un immeuble classé ou inscrit au titre des monuments historiques prévus aux quatrième et cinquième alinéas de l'article L. 621-30 du même code ;

n) Les secteurs délimités par le plan local d'urbanisme en application des 2° et 5° du III de l'article L. 123-1-5 du présent code ;

o) Les secteurs sauvegardés créés en application de l'article L. 313-1.

L'action en démolition doit être engagée dans le délai de deux ans qui suit la décision devenue définitive de la juridiction administrative ;

2°) Le constructeur ne peut être condamné par un tribunal de l'ordre judiciaire à des dommages et intérêts que si, préalablement, le permis a été annulé pour excès de pouvoir ou si son illégalité a été constatée par la juridiction administrative. L'action en responsabilité civile doit être engagée au plus tard deux ans après l'achèvement des travaux.

Lorsque l'achèvement des travaux est intervenu avant la publication de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, la prescription antérieure continue à courir selon son régime ».

Article L600-6 du Code de l'urbanisme

Modifié par LOI n°2015-990 du 6 août 2015 - art. 111

« Lorsque la juridiction administrative, saisie d'un déferé préfectoral, a annulé par une décision devenue définitive un permis de construire pour un motif non susceptible de régularisation, le représentant de l'Etat dans le département peut engager une action civile en vue de la démolition de la construction dans les conditions et délais définis par le 1° de l'article L. 480-13 ».

La démolition ne peut intervenir que dans des conditions posées à l'article L480-13 du Code de l'urbanisme : annulation pour excès de pouvoir du permis par les juges et si la construction est située dans une zone précise.

L'action en dommages et intérêts devant un tribunal judiciaire est possible uniquement en cas d'annulation du permis pour excès de pouvoir et si elle est engagée dans un délai de deux ans après l'achèvement des travaux.

e- On a supprimé la possibilité d'appel dans certains cas (du 1/12/2013 au 1/12/2018)

Décret du 1.10.2013 codifié au CJA à l'article R811-1-1

Article R811-1-1 du Code de justice administrative :

Créé par Décret n°2013-879 du 1er octobre 2013 - art. 2

« Les tribunaux administratifs statuent en premier et dernier ressort sur les recours contre les permis de construire ou de démolir un bâtiment à usage principal d'habitation ou contre les permis d'aménager un lotissement 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.

Les dispositions du présent article s'appliquent aux recours introduits entre le 1er décembre 2013 et le 1er décembre 2018 ».

Cet article avait fait l'objet d'un recours en référé suspension du Syndicat de la juridiction administrative (SJA) qui sollicitait sa suppression du décret au motif notamment que le seul le législateur aurait été compétent pour supprimer la voie de l'appel.

Le juge des référés du Conseil d'Etat l'a rejeté, le 23 décembre 2013 (CE, 23 déc.2013, n° 373468, SJA). Il rappelle que les dispositions de procédure devant les juridictions administratives relèvent en principe du pouvoir réglementaire.

Il considère également « que la suppression de la voie d'appel opérée par les dispositions contestées de l'article R. 811-1-1 du code de justice administrative vise à raccourcir les délais dans lesquels les décisions rendues sur les recours dirigés contre des décisions préparant ou autorisant la construction de bâtiments à usage d'habitation sont susceptibles de revêtir définitivement le caractère de chose jugée ; que les seules communes visées par ces dispositions sont celles qui, aux termes de l'article 232 du code général des impôts, connaissent " un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant" ; que, par suite, eu égard à l'intérêt général qui s'attache, dans ces communes, à une réalisation rapide des programmes comportant des logements, ainsi qu'à la limitation dans le temps de cette réglementation qui doit être assortie, ainsi que l'a rappelé l'administration au cours de l'audience publique, d'un dispositif spécifique de mesure de son impact pendant les cinq années de sa mise en oeuvre, le moyen tiré de ce que les motifs ayant justifié l'édition des dispositions contestées seraient entachés d'une erreur manifeste d'appréciation n'est pas, en l'état de l'instruction, de nature à faire naître un doute sérieux quant à leur légalité ».

Puis, le Conseil d'Etat a validé la suppression de l'appel par décision du 23 décembre 2014 (CE, 23 déc.2014, n° 373469, SJA) au motif qu'elle ne méconnaissait pas le principe d'égalité.

Le Conseil d'Etat a ainsi rejeté l'ensemble des moyens présentés par les requérants. Il a, notamment, indiqué que « ni les articles 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, ni les stipulations du paragraphe 1^{er} de l'article 6 et de l'article 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ni aucun principe général du droit ne consacrent l'existence d'une règle du double degré de juridiction qui s'imposerait au pouvoir réglementaire ».

S'agissant de la méconnaissance du principe d'égalité, la haute juridiction a estimé que « les dispositions attaquées ont pour objectif, dans les zones où la tension entre l'offre et la demande de logements est particulièrement vive, de réduire le délai de traitement des recours pouvant retarder la réalisation d'opérations de construction de logements ; que, d'autre part, ces dispositions prévoient, lorsqu'un droit à construire a été reconnu pour des bâtiments d'habitation, que le tribunal administratif statue en premier et dernier ressort pour les seuls recours concernant des projets situés dans les communes [...] "appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant" et où s'applique la taxe annuelle sur les logements vacants ; que la différence de traitement ainsi instituée entre, d'une part, les recours portant sur des projets situés dans des communes où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements et, d'autre part, les recours portant sur des projets situés dans les autres communes, qui est fondée sur des critères objectifs, est justifiée par une différence de situation en rapport avec l'objet des dispositions en cause et n'est pas manifestement disproportionnée au regard des motifs qui la justifient, dès lors qu'elle se borne à aménager l'organisation des voies de recours sans priver les justiciables de l'accès à un juge ; qu'il en va de même de la différence de traitement instituée entre les recours contre des refus de permis de construire et les recours contre les projets pour lesquels un droit à construire a été reconnu, eu égard à l'objectif d'intérêt général qui vise à diminuer les délais de jugement pour les opérations bénéficiant d'ores et déjà d'un droit à construire ».

f- On a pris des mesures complémentaires diverses :

- **en cas d'annulation du permis de construire, le demandeur est protégé contre une évolution défavorable du PLU :**

Article L600-2 du Code de l'urbanisme :

Créé par Loi n°94-112 du 9 février 1994 - art. 3 JORF 10 février 1994

« Lorsqu'un refus opposé à une demande d'autorisation d'occuper ou d'utiliser le sol ou l'opposition à une déclaration de travaux régies par le présent code a fait l'objet d'une annulation juridictionnelle, la demande d'autorisation ou la déclaration confirmée par l'intéressé ne peut faire l'objet d'un nouveau refus ou être assortie de prescriptions spéciales sur le fondement de dispositions d'urbanisme intervenues postérieurement à la date d'intervention de la décision annulée sous réserve que l'annulation soit devenue définitive et que la confirmation de la demande ou de la déclaration soit effectuée dans les six mois suivant la notification de l'annulation au pétitionnaire ».

- **le référé suspension permet la suspension d'une décision de rejet :**

Article L600-3 du Code de l'urbanisme :

Créé par Ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005 - art. 21 JORF 9 décembre 2005 en vigueur le 1er octobre 2007

« L'Etat, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale, lorsqu'ils défèrent à un tribunal administratif une décision relative à un permis de construire ou d'aménager et assortissent leur recours d'une demande de suspension, peuvent demander qu'il soit fait application des dispositions prévues aux troisième et quatrième alinéas de l'article L. 2131- 6 du code général des collectivités territoriales.

Lorsqu'une personne autre que celles mentionnées à l'alinéa précédent défère une décision relative à un permis de construire ou d'aménager et assortit son recours d'une demande de suspension, le juge des référés statue sur cette demande dans un délai d'un mois ».

- **l'article L600-4-1 du code de l'urbanisme oblige le juge à examiner tous les moyens quand il annule à des fins de pédagogie :**

Article L600-4-1 du Code de l'urbanisme :

Créé par Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 - art. 37 JORF 14 décembre 2000 en vigueur le 14 janvier 2001

« Lorsqu'elle annule pour excès de pouvoir un acte intervenu en matière d'urbanisme ou en ordonne la suspension, la juridiction administrative se prononce sur l'ensemble des moyens de la requête qu'elle estime susceptibles de fonder l'annulation ou la suspension, en l'état du dossier ».

2- On peut cependant s'interroger sur l'efficacité de la démarche. Et aussi bien la solution me paraît à rechercher maintenant sur d'autres terrains.

On a ainsi assurément amélioré la sécurité juridique des décisions en matière d'urbanisme.

Mais l'on doit constater que c'est essentiellement :

- en limitant le nombre des recours possibles ou utiles soit par des mesures de procédure soit en dissuadant les éventuels requérants exposés à des risques financiers pour recours abusifs d'autant plus dissuasifs que la notion « d'intérêt légitime » est insuffisamment définie et peut ainsi apparaître très menaçante. Comment un voisin aux revenus modestes peut-il prendre le risque d'attaquer le permis délivré pour un établissement commercial qui le menace de faire un recours en

indemnité pour obtenir réparation du préjudice qu'il subirait pour les pertes de bénéfices à raison du retard qu'entraînerait un recours contentieux pour la réalisation de son projet ?

- en affectant l'étendue du contrôle de leur légalité qui leur permet d'échapper au contrôle du respect d'une bonne part de leur encadrement réglementaire sachant que celui-ci est constitué pour l'essentiel par les plans locaux d'urbanisme,
- en réduisant les conséquences de leur illégalité.

L'on peut ainsi penser que l'ensemble des mesures prises, complétées par la jurisprudence du Conseil d'Etat soit d'application générale soit spécifique au droit de l'urbanisme, portent une atteinte au moins à la limite de l'excessif, à l'effectivité du droit au recours et même plus largement à l'effectivité de la règle de droit dont beaucoup d'administrés comprennent difficilement qu'elle puisse être méconnue sans qu'aucune sanction n'intervienne.

Par ailleurs, on n'a pas pour autant obtenu le but recherché et le risque juridique reste toujours perçu de façon identique, dès lors qu'un recours contentieux a été déposé. Un exemple très récent m'en a été donné par le directeur d'un important organisme de logement social qui m'a indiqué qu'il ne prendrait pas le risque de donner l'ordre de service pour la construction d'un programme de près de soixante logements tant qu'il n'aurait pas la décision de justice définitive rejetant le recours.

Aussi bien si l'on voulait caractériser la situation actuelle on pourrait la résumer en deux points :

- des mesures tout à fait heureuses sont intervenues pour mettre fin à la dérive mafieuse que nous connaissions en matière de recours contre les permis de construire,
- on constate que malgré l'ensemble de ces mesures il existe toujours une insécurité dès lors qu'un permis fait l'objet d'un recours contentieux.

L'on peut dire que c'est lié à la durée des procédures.

Mais en fait d'ailleurs ce n'est pas lié à cette durée des procédures. Tout au plus elles accroissent la période d'insécurité.

L'insécurité elle-même est due à la multiplication des normes administratives et à leur complexification.

On a ainsi fait pour partie fausse route en tentant de limiter l'insécurité juridique par des mesures qui cherchent à limiter la capacité de contestation contentieuse et son efficacité et qui portent ainsi atteinte à l'effectivité de la règle de droit qui est le pilier essentiel de l'Etat de droit.

3- La solution paraît ainsi à rechercher maintenant sur d'autres terrains.

La démarche maintenant devrait ainsi plutôt être :

- d'appliquer avec tact et mesure les dispositions existantes. On peut penser ici en particulier à celles qui ont trait à l'intérêt à agir et au risque de condamnation pour recours abusif portée par les dispositions législatives récentes issues de l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013.

On doit se souvenir dans leur application qu'elles sont très directement liées aux préoccupations politiques du moment et ainsi, marquées par la volonté d'éviter les retards voire l'abandon des projets de construction porteurs d'emploi et répondant aux besoins urgents de logements. Cette référence à l'esprit de la loi indiquant le contexte de leur application devrait permettre la conciliation indispensable entre ces objectifs retenus par le législateur et l'effectivité indispensable de la règle de droit.

- de les compléter par deux évolutions qui vont dans le sens d'une amélioration de l'effectivité de la règle de droit : la création du référé défendeur ; l'évolution de la notion de connaissance acquise.
- d'améliorer la qualité juridique des décisions en renforçant l'expertise juridique interne mais également externe des collectivités locales et de l'Etat. Pour l'expertise interne, il ne faut plus dire qu'elle est faible. Au contraire, elle s'est remarquablement renforcée et elle est très souvent de grande qualité. Mais ça reste encore malgré tout difficile au niveau de collectivités dont les effectifs sont parfois limités.
- d'assurer comme tous les autres risques le risque insécurité juridique pour permettre aux constructeurs d'engager les travaux sans délais sur la base du permis qui le leur permet. La prime d'assurance renchéirait le coût de la construction mais certainement de manière bien moindre que ne le fait le décalage pour de longs mois, voire l'abandon, des constructions autorisées.

Jean-Pierre BRUNEL