

La faculté de régulariser un document d'urbanisme illégal

Application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme

Dans la fable « Les animaux malades de la peste », La Fontaine fit une satire de la justice qui sanctionna l'âne dont la « *peccadille fut jugée un cas pendable* ». En droit de l'urbanisme, le professeur Jean-Bernard Auby a pu indiquer que « *notre droit de l'urbanisme est malade de son contentieux* » (R.F.D.A., 1995, n° 1, p.25). Certaines annulations pointaient des illégalités, certes, mais aisément régularisables. Aussi, le prétoire s'est-il avéré encombré par des recours contre des décisions qui, au final, seront à nouveau dans le droit positif, une fois corrigées de leurs imperfections.

Dans un souci de pragmatisme, le législateur a voulu transformer le contentieux de l'urbanisme en laissant au juge la faculté de faire procéder en cours d'instance à la régularisation d'un acte administratif : permis (L. 600.5, L. 600.5.1) et documents d'urbanisme (L. 600-9), c'est-à-dire pendant le délai d'un sursis à statuer. Cette volonté législative (partie I), telle qu'inscrite dans le code de l'urbanisme, est révélatrice de l'évolution du rôle du juge administratif lors d'un recours pour excès de pouvoir (partie II). La jurisprudence à cette heure est encore peu abondante au sujet des documents d'urbanisme, mais elle favorise nettement le processus de régularisation en ajoutant des précisions utiles à l'article L. 600-9 (partie III). Cette politique jurisprudentielle s'inscrit dans la logique actuelle de la future loi sur le droit à l'erreur (partie IV).

I. Volonté législative de sécuriser les documents d'urbanisme

Le législateur a souhaité éviter l'annulation des documents d'urbanisme pour un vice susceptible de régularisation. Cette faculté découle de l'article L. 600-9, issu de la loi pour l'Accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) : « *Si le juge administratif, saisi de*

conclusions dirigées contre un schéma de cohérence territoriale, un plan local d'urbanisme ou une carte communale, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'une illégalité entachant l'élaboration ou la révision de cet acte est susceptible d'être régularisée, il peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation. »

La première évolution législative en ce domaine est venue de la loi du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, qui empêche de contester par la voie de l'exception, certaines illégalités d'un document d'urbanisme au-delà de 6 mois à compter de sa prise d'effets, liées à des vices de forme ou de procédure (L. 600-1). Puis, la loi ALUR a largement développé cette politique de sécurité juridique, dès lors que l'illégalité peut être corrigée. Ainsi, non seulement le document évitera vraisemblablement l'annulation, mais encore l'article L. 600-9 précise que pendant le délai du sursis à statuer, il reste applicable.

De ce point de vue, au moment où le juge statue sur la décision de sursis, on peut considérer que l'acte, bien qu'illégal, continue de s'appliquer comme un acte légal parce que le juge a précisé qu'il est régularisable dans un délai que celui-ci considère comme réaliste. Il s'agit alors d'une règle dérogatoire au principe jurisprudentiel du droit administratif général selon lequel l'administration ne doit pas appliquer un règlement illégal (Conseil d'État, Section, 14 novembre 1958, Ponard, n° 35399, rec. p. 554) ou encore, aux règles jurisprudentielles, légales et réglementaires sur l'abrogation d'un règlement illégal.

Outre une annulation évitée, l'intérêt de l'article L. 600-9 tient donc à ce que le document d'urbanisme demeure la règle de droit positif sur le territoire de la commune pendant

le sursis à statuer. Certes, se pose la question de son application avant que le juge décide de surseoir. On peut concevoir que le document continue à s'appliquer pour les raisons suivantes : tout d'abord, le recours pour excès de pouvoir contre le document d'urbanisme incriminé n'a pas d'effet suspensif. La règle classique du droit administratif s'applique ici, tant qu'un « *référé suspension* » n'est pas engagé à côté du recours principal et qu'une telle suspension n'est pas prononcée. Le document d'urbanisme continue donc à produire ses effets malgré le recours. Ensuite, même si l'administration sait que le document est illégal car le requérant indique une irrégularité irréfutable, telle qu'une consultation qui n'a pas été réalisée, à partir du moment où la personne publique compétente sait que l'acte peut faire vraisemblablement l'objet d'une régularisation sur le fondement de l'article L. 600-9, elle n'a pas à avoir de scrupule à continuer d'appliquer un document illégal mais qui va être régularisé à brève échéance.

Certes, le législateur a encadré le sursis à statuer par deux réserves, selon qu'il est question, soit d'un vice de procédure ou de forme, soit d'un autre type d'illégalité. Dans la première hypothèse, qui ne vise nullement la carte communale, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité a lieu après le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables (la carte communale est dépourvue de PADD). Le débat démocratique réalisé garantit l'application et la possible régularisation de l'acte dont la procédure est bien avancée. Dans le second cas qui a inclus les cartes communales lors de la loi ALUR pour les exclure dès l'application de l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 (art. 8), le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité est susceptible d'être régularisée par une procédure



de modification. Ainsi la procédure à suivre pour régulariser ne doit pas être trop lourde. Des impératifs de temps commandaient logiquement cette solution.

Si ces dispositions lient le juge, l'article L. 600-9 est néanmoins fort révélateur de l'évolution de l'office du juge en droit de l'urbanisme.

II. Évolution des pouvoirs du juge administratif dans le contentieux de l'urbanisme

Le juge administratif peut neutraliser les effets de certains vices entachant les plus courants des actes administratifs adoptés dans le cadre du droit de l'urbanisme, les documents d'urbanisme et les autorisations de construire, aménager ou démolir. Le juge a ainsi la capacité d'appréhender une part énorme du droit de l'urbanisme.

L'article L. 600-9 est exemplaire de la transformation de l'office du juge dans le contentieux de l'urbanisme, puisque celui-ci est désormais correcteur plus que sanctionnateur, et encore la sanction peut-elle être modérée par une seule annulation partielle¹ qui, de plus, a été interprétée largement par le ministère du Logement et de l'Égalité des Territoires.

Le dernier alinéa de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme dispose que « *si, après avoir écarté les autres moyens, le juge administratif estime que le vice qu'il relève affecte notamment un plan de secteur, le programme d'orientations et d'actions du plan local d'urbanisme ou les dispositions relatives à l'habitat ou aux transports et déplacements des orientations d'aménagement et de programmation, il peut limiter à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce.* » De surcroît, ministère du Logement et de l'Égalité des Territoires avait déjà précisé dans un document daté de juin 2014, que « *cette liste n'est pas limitative et les annulations partielles d'autres éléments des PLU restent bien sûr possibles, tout comme les annulations partielles de SCOT ou de cartes communales.* »²

¹ Pour l'annulation partielle d'un plan local d'urbanisme (PLU), le législateur a explicitement tenu compte d'une part de la divisibilité liée à l'existence possible de plan de secteur, d'autre part des composantes historiquement annexes à l'urbanisme mais qui ont été intégrées au PLU dans le souci d'avoir un document fédérateur des différentes thématiques en prise avec le territoire. En effet, d'une part la loi Grenelle II a intégré aux PLU les programmes locaux de l'habitat (PLH) et d'autre part la loi ALUR a prévu que lorsque le PLU tient lieu de programme local de l'habitat, il comprend un programme d'orientations et d'actions. La même logique concerne les dispositions du PLU touchant aux transports et déplacements. Le regroupement au sein du PLU des questions d'habitat et de déplacement montre ici sa relativité.

² <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/>

Cette fonction du juge de l'excès de pouvoir de faire régulariser un acte administratif ne se retrouve traditionnellement pas dans le contentieux administratif de la légalité.

Il y a là un glissement du juge de l'excès de pouvoir vers le plein contentieux en droit administratif général. Cette orientation est manifeste en droit de l'urbanisme où un alignement avec certaines dispositions du droit de l'environnement peut être signalé. On pense ainsi aux pouvoirs de juge de plein contentieux instaurés en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement ; notamment ceux d'imposer des prescriptions nécessaires au bon fonctionnement d'une entreprise pour empêcher ou minimiser des nuisances à l'environnement en se substituant au préfet. Le juge est ici constructif dans les mesures qu'il édicte dans son jugement car le destinataire de la norme est un entrepreneur qui produit des biens, emploie des personnes et joue donc un rôle économique que le droit prend en considération. Ce rôle est désormais acquis par les constructeurs mais aussi par les élus dans leur rôle de planificateurs/aménageurs des territoires locaux.

En particulier, le rôle stratégique assuré par les SCOT, PLU et carte communale est tel que le juge est non seulement à même de décider de surseoir à statuer pour inviter l'auteur à régulariser l'acte attaqué sur le fondement de l'article L. 600-9, mais il peut également apprécier les mesures de régularisation prises spontanément par l'auteur de l'acte. La jurisprudence administrative illustre une mise en œuvre assez instructive de cette disposition du code.

III. Une jurisprudence peu abondante, assez favorable au processus de régularisation

Le Conseil d'État n'a eu que peu l'occasion de se prononcer sur cette disposition légale (deux décisions seulement et qui prononcent le sursis à statuer). On a pu relever 46 jugements de cours administratives d'appel (CAA) qui mentionnent l'article L. 600-9. Sur 46, seuls 21 s'interrogent sur la mise en œuvre de cette disposition et 14 indiquent une décision en faveur du sursis. Dans la plupart des arrêts, l'illégalité tient au défaut ou à l'insuffisance d'information des conseillers municipaux (L. 2121-12 ou 13 du CGCT) et, plus rarement à l'omission de consulter des personnes publiques associées. Les CAA refusant de prendre un sursis à statuer appréhendent des

cas impossibles à régulariser, en fonction des précisions de l'article L. 600-9 auxquelles les juges sont tenus, ou en raison de zonages qui révèlent une erreur manifeste d'appréciation de la collectivité. La jurisprudence administrative du Conseil d'État et des CAA s'avère quantitativement favorable au processus de régularisation des documents d'urbanisme. Certains délais pour la régularisation sont cependant parfois très courts (15 jours)³, ce qui suppose une très forte réactivité. Mais ces cas sont rares, 4 mois étant la durée la plus fréquente de l'échantillon examiné.

Le juge administratif a donc les moyens de ne pas priver une collectivité de son document d'urbanisme. Ceux-ci sont en effet essentiels à l'aménagement de la vie locale tant ils fédèrent d'objectifs à concilier ; leur annulation est lourde de conséquences, faisant revivre un document parfois inadapté aux besoins et ambitions des élus locaux (principe de remise en vigueur du document immédiatement antérieur en vertu de l'article L. 600-12). Un document d'urbanisme est long à faire aboutir et les plans intercommunaux (PLUI) le seront d'autant plus. L'annulation est souvent perçue comme très décourageante pour les élus, le maire notamment, qui voit en perspective s'imposer à nouveau le calendrier rigoureux lié à la procédure de révision ou de modification de « son » document d'urbanisme. Certes, chaque cas est unique. Désormais, la sécurité juridique des documents est potentiellement assurée puisque le juge qui « *estime [...] qu'une illégalité entachant l'élaboration ou la révision de cet acte est susceptible d'être régularisée peut [...] surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation [...]. Si la régularisation intervient dans le délai fixé, elle est notifiée au juge, qui statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations.* »

Il n'y a théoriquement guère de surprise sur la décision à venir du juge et le Conseil d'État a du reste précisé que le constat que les autres moyens ne sont pas fondés est une « *décision avant-dire droit* » (Conseil d'État, Section, 22 décembre 2017, commune de Sempy, n° 395963, publié au *Lebon*). Le sursis à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe a bien pour objectif de permettre, selon les modalités qu'il détermine, la régularisation du vice qu'il a relevé.

Certes, des questions restent ouvertes sur la mise en œuvre de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme suscitant l'interrogation →

³ Cour administrative d'appel de Marseille, 10/06/2016, n° 14MA02372 ; CAA de Nantes, 10/05/2016, n° 15NT02031

→ de la doctrine et/ou des praticiens⁴. Les deux décisions du Conseil d'État respectivement de 2017 et 2016 (commune de Sempy précitée, au sujet d'une carte communale qui a été approuvée par délibération d'un conseil municipal puis par arrêté préfectoral, sans que la commission départementale de la consommation des espaces agricoles ni la chambre d'agriculture aient été consultées ; Conseil d'État 12 octobre 2016, n° 387308, *Lebon* ; AJDA 2016.1949, concernant une note explicative de synthèse insuffisante), apportent d'utiles éclairages, ici synthétisés.

- La décision du 22 décembre 2017 indique que les conditions d'entrée en vigueur de l'article L. 600-9 sont facilitées. Le Conseil d'État précise que cet article est « d'application immédiate aux instances en cours, y compris lorsque, comme en l'espèce, les actes attaqués ont été adoptés avant leur entrée en vigueur ». La rétroactivité de la disposition légale joue nettement en faveur de la commune pour envisager une régularisation de son document, si elle est possible.

- Par ailleurs, le Conseil d'État confirme que le juge peut mettre en œuvre les pouvoirs qu'il tient de l'article L. 600-9 pour la première fois en appel, alors même que le document d'urbanisme en cause a été annulé par les premiers juges (CAA Nantes, 29 décembre 2014, n° 13NT03248).

- La décision du 12 octobre 2016 traite de la combinaison possible de l'annulation partielle et du sursis à statuer. Dans cette affaire, le Conseil constate au stade de la cassation une irrégularité sur un zonage du plan local d'urbanisme, écartée par le juge d'appel et entachant au final le PLU d'une annulation partielle. Cela n'empêche pas l'application de l'article L. 600-9 autorisant la régularisation d'une délibération dont la note explicative de synthèse était insuffisante pour éclairer les élus du conseil : « Considérant que la circonstance que le juge décide l'annulation partielle d'une délibération approuvant un plan local d'urbanisme au motif que certaines dispositions divisibles de ce plan sont entachées d'illégalité ne saurait faire obstacle, par elle-même, à ce que, pour le reste de la délibération, il fasse application des dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, si les conditions qu'elles posent sont remplies. » On notera que cette décision a suivi la position du ministère du Logement et de l'Égalité des Territoires qui avait déjà précisé dans le docu-

ment précité de juin 2014 que : « les deux dispositions sur le sursis à statuer et sur l'annulation peuvent être utilisées en même temps par le juge : ce dernier prononcera alors un sursis à statuer sur une annulation partielle d'un document d'urbanisme. »

- Une commune peut spontanément chercher à régulariser sa délibération, mais tout en laissant au juge, dans le cadre de l'article L. 600-9, le pouvoir d'apprécier si le vice initial, bien que « rattrapé » par la commune *a posteriori* et hors procédure, a pu avoir ou non une influence sur la décision que le juge doit apprécier. Par la décision commune de Sempy, le Conseil d'État précise « qu'en égard à l'objet et à la portée des dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, il appartient à l'autorité compétente de régulariser le vice de forme ou de procédure affectant la décision attaquée en faisant application des dispositions en vigueur à la date à laquelle cette décision a été prise. »

- Le juge administratif peut appliquer cumulativement la jurisprudence Danthony et l'article L. 600-9 pour permettre au document d'urbanisme de ne pas être frappé d'illégalité. La jurisprudence Danthony (Conseil d'État, 23 décembre 2011, n° 335033), telle que précisée par la décision Chiesi (Conseil d'État, 17 février 2012, n° 332509, société Chiesi SA) peut être appliquée avec efficacité à la procédure d'élaboration d'un document d'urbanisme, une carte communale dans le cas de la commune de Sempy. La règle posée par la Haute Juridiction, dans le prolongement de l'article 70 de la loi du 17 mai 2011, est la suivante : « 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. » Puis, elle a développé un élément important, à savoir « 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 ; qu'il appartient au juge administratif d'écarter, le cas échéant de lui-même, un moyen tiré d'un vice de procédure qui, au regard de ce principe, ne lui paraît pas de nature à entacher d'illégalité la décision attaquée. » Enfin, la décision Chiesi a précisé « qu'en statuant ainsi, le juge ne relève pas d'office un moyen qu'il serait tenu de communiquer préalablement aux parties. » Le pouvoir du juge administratif dans l'appréciation de l'acte administratif est ici renforcé par la combinaison de l'article L. 600-9 avec la jurisprudence Danthony.

Cette politique jurisprudentielle est en phase avec la future loi sur le droit à l'erreur.

IV. Vers un droit à l'erreur

Le Conseil d'État pose les jalons d'un droit à l'erreur pour l'administration avant même sa nouvelle et prochaine consécration législative.

La présentation du texte par le gouvernement en novembre 2017⁵ est clair quand bien même le titre a été transformé en projet de loi pour un État au service d'une société de confiance : « le droit à l'erreur, dans cette perspective, est le symbole d'une action administrative liée au dynamisme de la société : faisant de ses contrôles un auxiliaire au service des politiques publiques plus qu'un instrument de sanction, s'engageant sur la fiabilité de ses conseils, sécurisant l'action de chacun, préférant la médiation et la transaction. » C'est le rôle même de la justice qui sera conduit à se transformer. Davantage en phase avec notre thème d'études, citons enfin l'exposé de l'article 27 de ce projet, qui « tire les conséquences du principe dégagé par la jurisprudence du Conseil d'État (n° 335033, 23 décembre 2011) selon lequel 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 si cette irrégularité a privé les intéressés d'une garantie ou a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision. Il abroge, à cette fin, l'article 70 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, qui limitait jusqu'alors, dans la loi, ce principe juridique aux seules irrégularités commises lors de la consultation d'un organisme. » ■

Anne Rainaud

MCF en droit public, HDR, université Côte-d'Azur

⁵ Projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, n° 424, déposé le 27 novembre 2017, <http://www.assemblee-nationale.fr/15/projets/pl0424.asp>

⁴ Rolin Fr. « La régularisation des documents d'urbanisme à la demande du juge, quelques problèmes pratiques...et théoriques », <https://fr.linkedin.com/pulse/la-r%C3%A9gularisation-des-documents-durbanisme-%C3%A0-demande-du-rolin>