



DEUXIÈME RENCONTRE DE DROIT PUBLIC DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE GRENOBLE

L'ÉVOLUTION RÉCENTE DE L'OFFICE DU JUGE EN DROIT DE L'URBANISME

INTRODUCTION

Une parenté évidente entre la Loi du 9 février 1994 dite Loi « BOSSON » et l'ordonnance du 18 juillet 2013 dite ordonnance « DUFLOT »

L'office du Juge est encadré pour qu'il mette en œuvre des réformes avec pour finalité essentielle :

- limiter la recevabilité des recours
- « sauver » ou sécuriser les autorisations et les documents d'urbanisme

PLAN

- I. Des réformes de procédure : des conditions d'exercice des recours rendues plus difficiles
- II. De nouvelles techniques à la disposition du Juge : des annulations totales moins fréquentes ?
- III. La fin du tout ou rien : quelques pistes de réflexion

I. Des réformes de procédure : des conditions d'exercice des recours rendues plus difficiles

Rappel : un mouvement commencé il y a une vingtaine d'années qui s'accélère en 2013

L'obligation de notification des recours (Loi du 9 février 1994)

Article R.600-1 du Code de l'Urbanisme :

« 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 intenter 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. »

Décret du 5 janvier 2007 :

- Fin de l'obligation de notification pour les documents d'urbanisme
- Nécessité de rappeler l'obligation de notification lors de l'affichage du permis de construire

Avis n° 317279 du 19 novembre 2008 SAHELAC:

Rendu sur saisine du Tribunal administratif de GRENOBLE

« ...Par suite, l'absence de mention dans l'affichage de l'obligation de notification du recours a pour seul effet de rendre inopposable l'irrecevabilité prévue à l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme, mais n'empêche pas le déclenchement du délai de recours contentieux mentionné à l'article R. 600-2 du même code ».

Article L.600-1-1 du Code de l'Urbanisme :

« 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. »

Tribunal Administratif de GRENOBLE, 31 décembre 2013, Association Patrimoine et Environnement Bourg de Péage Romans et autres :

« L'association.... n'a déposé ses statuts en Préfecture que le 23 août 2010 soit postérieurement à l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire ; que par suite la fin de non recevoir opposée... doit être accueillie »

Article L.600-1-2 du Code de l'Urbanisme : définition de l'intérêt pour agir

« 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. »

- Ne concerne pas l'Etat ni les associations agréées
- **Appréciation globale par le Conseil d'Etat 10 juin 2015 n°386121** : *« il appartient (...) à tout requérant qui saisit le juge administratif d'un recours pour excès de pouvoir tendant à l'annulation d'un permis de construire, de démolir ou d'aménager, de préciser l'atteinte qu'il invoque pour justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour agir, en faisant état de tous éléments suffisamment précis et étayés de nature à établir que cette atteinte est susceptible d'affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien ; 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 ».*

Article L.600-1-2

- Quid de la recevabilité contre un permis de construire modificatif intervenu postérieurement à l'entrée en vigueur de l'article L.600-1-2 ?
- Rejet par ordonnance : article R222-1 du Code de justice administrative?
- Nécessité d'une demande de régularisation ?

Article L.600-1-3 du Code de l'Urbanisme :

« 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. »

TA 6 mars 2015, ROUBINET n°1407010 :

« Considérant que pour justifier de son intérêt pour agir, le requérant indique qu'il est propriétaire d'un appartement voisin au projet des sociétés... ; qu'il est constant toutefois que Monsieur R n'était pas propriétaire voisin au jour de l'affichage en mairie de la demande de permis ayant entraîné la délivrance de l'arrêté du 22 avril 2014 ; qu'ainsi, la commune de M. et les sociétés pétitionnaires sont fondées à soutenir que la présente requête est irrecevable à l'égard de l'arrêté du 22 avril 2014 faute pour son auteur de justifier d'un intérêt pour agir. »

Limitation des moyens invocables :

article L.600-1 du Code de l'Urbanisme : l'exception d'illégalité encadrée

*« 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. »*

➤ Solution : solliciter l'abrogation du PLU

Article L.600-1 : limites

Conseil d'Etat, 5 novembre 2014, SCA DE CHATEAU L'ARC N° 362021

« 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 ».

PLU et conséquences de l'annulation sur le recours contre un permis de construire

Jurisprudence COURBEVOIE : Conseil d'Etat 7 février 2008 297227

« si le permis de construire ne peut être délivré que pour un projet qui respecte la réglementation d'urbanisme en vigueur, il ne constitue pas un acte d'application de cette réglementation ; que, par suite, un requérant demandant l'annulation d'un permis de construire ne saurait utilement se borner à soutenir qu'il a été délivré sous l'empire d'un document d'urbanisme illégal, quelle que soit la nature de l'illégalité dont il se prévaut ; que, cependant, il résulte de l'article L. 125-5 devenu L. 121-8 du code de l'urbanisme que la déclaration d'illégalité d'un document d'urbanisme a, au même titre que son annulation pour excès de pouvoir, pour effet de remettre en vigueur le document d'urbanisme immédiatement antérieur ; que, dès lors, il peut être utilement soutenu devant le juge qu'un permis de construire a été délivré sous l'empire d'un document d'urbanisme illégal - sous réserve, en ce qui concerne les vices de forme ou de procédure, des dispositions de l'article L. 600-1 du même code -, à la condition que le requérant fasse en outre valoir que ce permis méconnaît les dispositions pertinentes ainsi remises en vigueur ».

ILLEGALITE DU PLU ET REFUS DE PERMIS DE CONSTRUIRE

L'illégalité du PLU entraîne l'illégalité du refus de permis de construire si l'origine du refus se trouve dans le PLU annulé :

Conseil d'Etat, 30 décembre 2009, Commune du CANNET DES MAURES N° 319942

*« si un permis de construire ne constitue pas un acte d'application de la réglementation d'urbanisme en vigueur et si, par suite, un requérant demandant son annulation ne saurait utilement se borner à soutenir, pour l'obtenir, qu'il a été délivré sous l'empire d'un document d'urbanisme illégal, mais doit faire valoir, en outre, que ce permis méconnaît les dispositions d'urbanisme pertinentes remises en vigueur en application de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, **cette règle ne s'applique pas au refus de permis de construire, lorsqu'il trouve son fondement dans un document d'urbanisme** ; que, dans ce cas, l'annulation ou l'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 de droit commun »*

Article R.600-4 du Code de l'Urbanisme : cristallisation des moyens

« 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. »

Fair trial : peu utilisé pour les requérants

- Quid de la motivation à invoquer : l'urgence de construire ? commune en tension ? accélérer l'issue du litige...
- Articulation de l'article R.600-4 avec l'ordonnance de clôture de l'instruction ou clôture d'instruction avec effet immédiat
- Notion de moyens nouveaux : quid par rapport à la branche d'un moyen?

Suppression de l' APPEL pour les permis de construire relatifs aux constructions à usage principal d'habitation dans les communes en tension :

Article R.811-1-1 du Code de Justice Administrative

« 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. »

ATTENTION : pour les bénéficiaires de permis de construire à solliciter la condamnation à dommages et intérêts pour recours abusif dès la première instance dans ces zones puisqu'en l'absence d'appel la demande ne pourra être formée devant le juge de cassation pour la première fois.

II. De nouvelles techniques à la disposition du Juge : des annulations totales moins fréquentes ?

A. Les illustrations jurisprudentielles

- Neutralisation des motifs
- Substitution de base légale ou de motif

B. Les techniques d'origine législative

C. L'office du Juge en matière de PLU

A. Les illustrations jurisprudentielles

➤ Neutralisation des motifs

jurisprudence PERROT du 12 janvier 1968 n° 70951

Après avoir fait le constat de l'illégalité d'un des motifs d'une décision, le Juge recherche si l'administration aurait pris la même décision en ne se fondant que sur les autres motifs présumés légaux

« Considérant qu'il résulte de l'instruction, et qu'il n'est d'ailleurs pas contesté par l'administration, que le premier de ces motifs reposait sur des faits matériellement inexacts ; que, d'autre part, il ne résulte pas de l'instruction que le Préfet aurait, s'il n'avait retenu que l'autre motif, pris la même décision à l'égard de la dame x... »

➤ **La substitution de base légale ou de motif :**

Jurisprudence EL BAHI 3 Décembre 2003 n°240267 :

« Considérant, toutefois, que lorsqu'il constate que la décision contestée devant lui aurait pu être prise, en vertu du même pouvoir d'appréciation, sur le fondement d'un autre texte que celui dont la méconnaissance est invoquée, le juge de l'excès de pouvoir peut substituer ce fondement à celui qui a servi de base légale à la décision attaquée, sous réserve que l'intéressé ait disposé des garanties dont est assortie l'application du texte sur le fondement duquel la décision aurait du être prononcée ; qu'une telle substitution relevant de l'office du juge, celui-ci peut y procéder de sa propre initiative, au vu des pièces du dossier, mais sous réserve, dans ce cas, d'avoir au préalable mis les parties à même de présenter des observations sur ce point »

Jurisprudence HALLAL 6 février 2004 n°240560

Lorsque le Juge constate que la décision contestée aurait pu être prise en vertu du même pouvoir d'appréciation sur le fondement d'un autre texte que celui dont la méconnaissance est invoquée, le Juge peut substituer ce fondement à celui qui a servi de base légale à la décision attaquée.

exemples :

TA GRENOBLE 22 juillet 2014, JABOUILLE, n°1201976 et 1201980

« Considérant que l'administration peut en première instance, comme en appel, faire valoir devant un Juge de l'excès de pouvoir que la décision dont l'annulation est demandée est légalement justifiée par un motif de droit ou de fait autre que celui initialement indiqué, mais également fondé sur la situation existant à la date de cette décision ;

Qu'il appartient alors au Juge, après mis à même l'auteur du recours de présenter ses observations sur la substitution ainsi sollicitée, de rechercher si un tel motif était de nature à fonder légalement la décision puis d'apprécier s'il résulte de l'instruction que l'administration aurait pris la même décision si elle s'était fondée initialement sur ce motif ; que dans l'affirmative il peut procéder à la substitution demandée sous réserve toutefois qu'elle ne prive pas le requérant d'une garantie procédurale liée au motif substitué. »

Refus validé en cas de compétence liée :

- Zonage PLU : si la construction n'est pas admise dans la zone : compétence liée pour refuser
- article L.421-5 s'agissant de l'absence de desserte par les réseaux

B. Les techniques d'origine législative

Articles L.600-5 et L.600-5-1 du Code de l'Urbanisme

Rappel : ces dispositions supposant la délivrance d'un permis de construire modificatif, il y a lieu de rappeler que le permis de construire modificatif permet de régulariser les illégalités entachant le permis de construire initial.

La délivrance d'un permis de construire modificatif : il ne se substitue pas au permis de construire initial, il le modifie.

Situation favorable au constructeur : les droits acquis nés du permis initial sont préservés

➤ irrégularité de fond : **Conseil d'Etat SARL SERI, 9 décembre 1994 n° 116447**

« Considérant que le moyen tiré d'une violation, par le permis litigieux, des règles fixées en matière de hauteur des constructions par l'article UA 10 du règlement du plan d'occupation des sols de la commune de Verdun ne saurait être accueilli, dès lors que le permis modificatif délivré à la société SERI le 24 mars 1986 par le maire de Verdun assure le respect de ces règles »

➤ moyens d'illégalité externe : **Conseil d'Etat SCI FONTAINE DE VILLIERS, 9 février 2004 n° 369431**

« lorsqu'un permis de construire a été délivré en méconnaissance des dispositions législatives ou réglementaires relatives à l'utilisation du sol ou sans que soient respectées des formes ou formalités préalables à la délivrance des permis de construire, l'illégalité qui en résulte peut être régularisée par la délivrance d'un permis modificatif dès lors que celui-ci assure le respect des règles de fond applicables au projet en cause, répond aux exigences de forme ou a été précédé de l'exécution régulière de la ou des formalités qui avaient été omises ; que les irrégularités ainsi régularisées ne peuvent plus être utilement invoquées à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le permis initial »

- On ne peut pas refuser un permis de construire modificatif même en cas de changement défavorable à la règle d'urbanisme s'il n'y a pas d'atteintes supplémentaires à la règle :

Conseil d'Etat, LEROY, 26 juillet 1982 n°23604

« que si les dispositions des articles NA1 et NA2 du règlement annexé au plan d'occupation des sols de la commune de Bruz, lesquelles sont entrées en vigueur postérieurement à la date de délivrance du permis de construire initial mais avant celle du permis modificatif ne permettaient plus la construction d'un hall de stockage industriel sur le terrain du demandeur, le préfet ne pouvait légalement, sans méconnaître les droits que tenait M. Le Roy du permis de construire antérieurement délivré et devenu définitif, lui refuser pour ce motif l'autorisation d'apporter au projet des modifications qui, ayant notamment pour objet de réduire la surface du bâtiment, ne portaient pas à la nouvelle réglementation d'interdiction de construire une atteinte supplémentaire par rapport à celle résultant du permis initial »

Limites :

- absence de bouleversement du projet
- absence de caducité du permis initial
- absence d'achèvement de la construction

Evolution de la règle pour régulariser le projet :

L'administration peut modifier le règlement du PLU pour accorder un permis de construire modificatif :

CAA LYON 18 juin 2015 Société BERLIDIS contre commune de BIVIERS n°14LY00006

Contrôle du Juge : vérifier l'absence de détournement de pouvoir

Sauver les autorisations d'urbanisme : L.600-5 et L.600-5-1

Des textes « annoncés » par l'évolution de la jurisprudence :

Conseil d'Etat SNC LA BRETONNERIE, 23 février 2011 325179 :

« Considérant qu'en estimant, pour rejeter l'appel incident de la SNC HOTEL DE LA BRETONNERIE, que l'illégalité tenant à la méconnaissance de l'article USM-12 du Plan de sauvegarde et de mise en valeur du Marais pouvait être corrigée par l'auteur de la décision en imposant au pétitionnaire le respect des obligations prévues par cet article, et qu'elle était, par suite, susceptible de conduire à une annulation seulement partielle du permis de construire en application de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme, la cour administrative d'appel de Paris n'a pas commis d'erreur de droit ».

Conseil d'Etat FRITOT, 1^{er} mars 2013 n° 350306

« lorsque les éléments d'un projet de construction ou d'aménagement ayant une vocation fonctionnelle autonome auraient pu faire, en raison de l'ampleur et de la complexité du projet, l'objet d'autorisations distinctes, le juge de l'excès de pouvoir peut prononcer une annulation partielle de l'arrêté attaqué en raison de la divisibilité des éléments composant le projet litigieux ; (...) en dehors de cette hypothèse, le juge administratif peut également procéder à l'annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme dans le cas où une illégalité affecte une partie identifiable du projet et où cette illégalité est susceptible d'être régularisée par un arrêté modificatif de l'autorité compétente, sans qu'il soit nécessaire que la partie illégale du projet soit divisible du reste de ce projet ; que le juge peut, le cas échéant, 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 subsistante, partiellement annulée »

a) Article L.600-5
(version modifiée suite à l'ordonnance « DUFLOT » du 18 juillet 2013)

« 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. »

Si l'application de l'article L.600-5 est demandée, le Juge doit y répondre :

Conseil d'Etat commune d'ANNECY, SCI DES FINS, 15 octobre 2014 n° 359175

« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier qui lui était soumis que la cour n'a été saisie ni par la commune d'Annecy ni par la SCI des Fins de conclusions tendant à ce qu'elle mette en œuvre le pouvoir que lui confèrent ces dispositions ; que si l'exercice de cette faculté par le juge n'est pas nécessairement subordonné à la présentation de conclusions en ce sens, la cour s'est livrée, en s'abstenant d'en faire usage en l'espèce, à une appréciation qui échappe au contrôle du juge de cassation »

Quelle latitude entre « pouvoir » et « devoir » ?

CAA LYON 4 juin 2015 n° 14LY00058 :

*« Considérant que le tribunal administratif de Grenoble a, par le jugement attaqué, annulé le permis de construire délivré le 8 décembre 2010 à la société requérante, au motif qu'il méconnaissait les dispositions de l'article UD 12 du plan local d'urbanisme de la commune de Méry, qui précisent les dimensions des places de stationnement et en fixent le nombre en fonction des caractéristiques des constructions ; que ce motif d'annulation, qui affecte 10 des 86 places de stationnement correspondant aux 35 maisons groupées autorisées par le permis en litige, concerne une partie identifiable du projet et **devait** conduire à une annulation partielle du permis de construire en application de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme ; qu'ainsi, en prononçant une annulation totale du permis de construire litigieux, le tribunal administratif de Grenoble s'est mépris sur les pouvoirs qu'il tient de ces dispositions et a méconnu son office ; que, par suite, le jugement attaqué doit être annulé »*

Interrogations de la juridiction :

- comment déterminer si un vice de fond est régularisable ?
- Quel est l'office des parties (requérants, défendeurs)

Exemples de régularisations :

Des réponses dans certains dossiers...

TA GRENOBLE, 12 novembre 2013, ALICOT : surface des baies inférieure à 1/5^e de la surface de la façade

TA GRENOBLE, 10 février 2015, BOLGE : absence de garage à vélos

TA GRENOBLE, 26 février 2015, BILLON-PIERRON : violation des règles de prospect par un garde-corps

... mais qui peuvent s'avérer délicates :

- Le jugement doit-il faire mention des raisons qui ont poussé le Tribunal à ne pas faire usage de l'article L.600-5 ?
- Quid d'une motivation minimum ? : « il ne ressort pas des pièces du dossier qu'un permis de construire modificatif puisse régulariser le vice retenu »

Bien évidemment si le permis de construire ne correspond pas aux occupations du sol admises dans la zone, la question de l'article L.600-5 est facilement résolue :

Tribunal Administratif de GRENOBLE, association des amis du Mont des Bossons, 28 mai 2015 : compte tenu des moyens d'annulation retenus le pétitionnaire ne peut se prévaloir des dispositions de l'article L.600-5 du Code de l'Urbanisme

Après une annulation partielle : quid de la poursuite du projet avant le permis de construire modificatif ?

- Si c'est une illégalité positive : le bénéficiaire semble pouvoir continuer à exécuter avant d'obtenir le permis de construire modificatif à condition de ne pas commencer par la partie entachée d'un vice
- Si c'est une illégalité négative : il peut exécuter son permis de construire à condition qu'à la fin il régularise le nombre de place de stationnement, le pourcentage de baies vitrées ou autre
- Quid du contrôle par le requérant ?
- Quid du non respect du délai imparti par le Juge ?

b) Article L.600-5-1 : innovation véritable de l'ordonnance « DUFLOT »

« 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 entraînant l'illégalité de cet acte est susceptible d'être régularisé par un permis modificatif 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. Si un tel permis modificatif est notifié dans ce délai au juge, celui-ci statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations. »

Un processus lourd :

- Observation des parties
- Jugement de sursis à statuer
- Délai pour la régularisation
- A nouveau échanges d'observations
- Jugement final

- Quid en cas de plusieurs irrégularités ?

TA GRENOBLE, 3 juillet 2014 : permis de construire modificatif délivré dans le délai fixé comportant l'attestation du contrôleur technique requise en application de l'article R431-16b du Code de l'Urbanisme

TA GRENOBLE 12 novembre 2014 : notice descriptive du projet

Le premier jugement décidant de faire application des dispositions de l'article L.600-5-1 est un jugement avant dire droit qui ne pourra être contesté qu'en même temps que le jugement qui clôt l'instance.

L.600-5 ≠ L.600-5-1

Le vice peut ressortir de la légalité externe du permis de construire pour L.600-5-1 alors que pour L.600-5 il s'agit d'un vice de légalité interne portant sur une partie du projet

Pour L.600-5-1, le Juge peut être saisi du permis modificatif

Pour L.600-5, le permis de construire modificatif est notifié au Juge et donc soumis d'office au contentieux

L.600-5-1 ne s'applique pas dans le cadre de l'office du Juge des référés : **Conseil d'Etat SCI PAOLINA, 22 mai 2015 385183**

« Ainsi que l'a jugé le juge des référés, même dans l'hypothèse où le moyen de nature à créer un doute sérieux est relatif à une illégalité qui serait susceptible d'être régularisée en application de ces dispositions, 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 ».

Les ressemblances entre L.600-5 et L.600-5-1 :

Le Juge procède à une validation d'une partie de l'autorisation sous la réserve qui est conditionnelle de la régularisation de la partie viciée

Objectif : renforcer la sécurité juridique du bénéficiaire du permis attaqué

Office du Juge des référés :

Si la suspension est accordée et l'exécution du permis suspendue, le bénéficiaire peut demander un permis de construire modificatif et saisir le Juge des référés (article L.521-4 du Code de Justice Administrative) et obtenir l'éventuelle levée de la suspension de l'exécution :

Article L.521-4 du Code de Justice Administrative :

« Saisi par toute personne intéressée, le juge des référés peut, à tout moment, au vu d'un élément nouveau, modifier les mesures qu'il avait ordonnées ou y mettre fin. »

C. L'office du Juge en matière de PLU

- Jurisprudence DANTHONY
- Jurisprudence AC!
- Article L.600-9 du Code de l'Urbanisme

1. Jurisprudence DANTHONY : Conseil d'Etat, 23 décembre 2011, n°335033

« Si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice effectué dans le déroulement d'une procédure administrative préalable suivi 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. »

Cette jurisprudence s'applique pour la forme et la procédure de l'acte.

Par contre, il n'est pas possible de contourner l'application de l'arrêt « **commune de SAINT LUNAIRE** »
Echec de la tentative du Tribunal Administratif : 1^{er} mars 2013 (PLU d'ANNEYRON)

*« Il ressort des pièces du dossier que le caractère général des objectifs fixés en 2004 et l'absence de précisions apportées sur ces objectifs en 2008 n'ont pas eu d'influence sur la définition des lignes directrices du projet présenté dans le rapport de présentation du PLU notamment la mise à jour du règlement et des emplacements réservés....
Que le sens et la qualité des délibérations prises par le conseil municipal le 16 décembre 2010 portant approbation de la révision du PLU n'ont pas été affectées par le vice affectant le déroulement de la procédure préalable à son élaboration. »*

Décision réformée par la CAA de LYON dans un arrêt du 11 mars 2014, n°13LY01054 : « l'absence de définition des objectifs de la révision... met en cause non pas la procédure d'adoption des délibérations mais leur contenu même s'analysant ainsi comme un vice de légalité interne ».

La jurisprudence DANTHONY permet de ne pas annuler en cas de vices tels que irrégularité des convocations, signature, non respect des délais, non respect des consultations...

Le Juge va estimer si le vice a eu une influence sur le sens de la décision prise et vérifier que les personnes intéressées n'ont pas été privées d'une garantie.

Exemple :

TA GRENOBLE, 30 mai 2013, Société CAP SAYAN

Le moyen tiré du défaut d'affichage de la délibération arrêtant le projet de Plan Local d'Urbanisme et tirant le bilan de la concertation a été considéré comme n'ayant pas une influence au sens des décisions prises ni n'ayant privé les personnes intéressées d'une garantie dans la mesure où la délibération elle-même a été soumise pour avis aux personnes publiques associées et aux organismes concernés par la révision du Plan Local d'Urbanisme et qu'une enquête publique s'est déroulée à l'issue de cette délibération.

2. Jurisprudence AC!

Conseil d'Etat, 11 mai 2004, n°255886

« 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. »

Tentative d'application de la jurisprudence AC! en matière de PLU :

TA GRENOBLE, Monsieur et Madame PAYERNE, 20 juillet 2009, Commune du VERSOUD :

Réformation par la Cour Administrative d'Appel de LYON le 29 juin 2010, n° 09LY02176 :

« Considérant que l'annulation de la délibération litigieuse a pour effet de remettre en vigueur le plan d'occupation des sols approuvé en 1978 et modifié en dernier lieu en 2000 ; que, dès lors, l'annulation immédiate de la délibération du 6 octobre 2005 ne crée pas de vide juridique ; que la nécessité retenue par le jugement attaqué, à la supposer établie, d'élaborer un nouveau PLU en raison de l'incohérence de certains zonages et de l'inadaptation des règles d'urbanisation remises en vigueur au contexte d'expansion démographique de la commune et d'entrée en vigueur de la loi du 13 décembre 2000 n'est pas au nombre des motifs d'intérêt général susceptibles de fonder légalement un effet différé de l'annulation, à une date déterminée, au demeurant sans justification par les premiers juges ; que, dans ces conditions, il ne ressort pas des pièces du dossier, que la disparition rétroactive de la délibération approuvant la modification du PLU entraînerait des conséquences manifestement excessives, eu égard aux intérêts en présence et aux inconvénients que présenterait une annulation différée de cette délibération. »

Tentative nouvelle pour le PLU de MANIGOD :

TA GRENOBLE, 30 avril 2014 n° 1201430 :

Considérant que l'annulation de la délibération litigieuse a pour effet de remettre en vigueur le plan d'occupation des sols adopté en 1991 et modifié en 1995 ;

Que toutefois l'annulation rétroactive de ce plan local d'urbanisme est de nature à porter atteinte à la mise en œuvre de l'objectif de valeur législative de protection de la montagne sur plusieurs secteurs de la commune de MANIGOD notamment en raison du caractère irréversible de constructions qui seraient autorisées en application d'un ancien document d'urbanisme ; que l'intérêt général justifie en conséquence que soient différés les effets de cette annulation jusqu'au 30 avril 2015 afin de permettre au conseil municipal d'élaborer un nouveau plan local d'urbanisme ; qu'en revanche l'annulation de la délibération doit être d'effet rétroactif pour le classement de 2 370 m² de zone naturelle en zone Ut au lieu-dit « tête de capieu à mer dassier ».

3. Article L.600-9 du Code de l'Urbanisme :

« 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 et pendant lequel le document d'urbanisme reste applicable, sous les réserves suivantes : 1° En cas d'illégalité autre qu'un vice de forme ou de procédure, pour les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité est susceptible d'être régularisée par une procédure de modification prévue aux articles L. 122-14-1 à L. 122-14-3 ou L. 123-13-1 à L. 123-13-3 ou au cinquième alinéa de l'article L. 124-2 ; 2° En cas d'illégalité pour vice de forme ou de procédure, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité a eu lieu, pour les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme, après le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables. Si la régularisation intervient dans le délai fixé, elle est notifiée au juge, qui statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations. 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. »

Questions :

Articulation L.600-9 et jurisprudence AC!

La jurisprudence AC! demeurera applicable puisque la délibération prescrivant l'élaboration ou la révision du document d'urbanisme (SCOT et PLU notamment) pourra s'appliquer alors que L.600-9 ne s'applique qu'aux vices régularisables, intervenant après le débat sur le PADD.

Voir TA GRENOBLE, Communauté de Communes de LA BOURNE A L'ISERE, 26 février 2015 :

« En l'espèce, le vice de procédure entachant la délibération attaquée à eu lieu après le débat sur les orientations du PADD et est susceptible d'être régularisé ; que les parties ont présenté leurs observations sur cette question ; que le Préfet de l'Isère a eu le 3 décembre 2014 communication de l'ensemble de la procédure et a été invité à faire part de ses observations ; qu'il y a lieu d'impartir un délai de 12 mois à compter de la notification du présent jugement aux fins d'obtenir la régularisation de la délibération du 21 décembre 2012 par laquelle le comité syndical de l'établissement public du SCOT de la région urbaine de GRENOBLE a approuvé le SCOT et, en attendant, de sursoir à statuer sur les conclusions de la requête. »

CAA NANTES, 11 mai 2015 :

« Considérant que la méconnaissance des dispositions de l'article L.2122-12 relative à une irrégularité survenue postérieurement aux débats sur les orientations du PADD est susceptible de la régularisation par une nouvelle délibération respectant l'obligation d'information des conseillers municipaux imposés par cet article ; que les parties ont été invitées à présenter leurs observations sur l'éventuelle mise en œuvre des dispositions de l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme ; que dans les circonstances de l'espèce il y a lieu de faire application de ces dernières dispositions, de sursoir à statuer. Il appartient à la commune un délai de 3 mois à compter de la notification du présent arrêt aux fins de procéder à la régularisation de la délibération approuvant le PLU de la commune. »

Conclusion

- Les autorisations peuvent être réécrites pendant l'instance, l'office du Juge consistant à organiser ce processus et à en contrôler les résultats.
- L'annulation totale sera de moins en moins fréquente.
- Spécificité du rôle du Juge en matière d'urbanisme (déjà traduite par les dispositions de l'article L.600-4-1 du Code de l'Urbanisme).

Quelles évolutions nouvelles pour l'office du Juge ?

Le Juge de la suspension :

- Introduire un délai butoir pour présenter une requête en référé suspension après dépôt de la requête en annulation.
- Référé suspension obligatoire
- Instauration d'un référé de construction ou référé demandeur (préconisé par les rapports PELLETIER et LABETOUILLE)

Le Juge de l'annulation :

- Appréciation de l'intérêt à agir « *moyen par moyen* »
- Invocabilité des moyens tirés de la violation des règles de procédure et de forme réservée uniquement au Préfet et aux associations agréées
- Délivrer l'autorisation en la modifiant ou l'assortissant de prescriptions