

Virginie Lachaut-Dana

Avocat à la Cour

Cabinet VLD Avocats

CUA 2018-34-1

# Sur les modalités d'application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme

## Commentaire sous l'arrêt CE 22 décembre 2017, Commune de Sempy, n° 395963

Introduit par amendement dans la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite « loi ALUR »), l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme<sup>(1)</sup> s'inscrit dans un courant législatif privilégiant la régularisation des actes administratifs à leur annulation. Depuis cette réforme, le juge administratif s'est vu doté de plusieurs outils contentieux lui permettant d'éviter l'annulation automatique des autorisations d'urbanisme<sup>(2)</sup> comme des documents de planification, pourtant entachés d'illégalités, afin d'assurer une meilleure conciliation entre principe de légalité et principe de sécurité juridique.

Aux termes de l'article L. 600-9, le juge administratif peut surseoir à statuer pour permettre la régularisation d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme ou d'une carte commune après avoir respecté un débat contradictoire entre les parties à l'instance. L'article distingue selon que l'illégalité est un vice de fond ou un vice de forme/procédure. Dans le premier cas, le juge peut surseoir à statuer si l'illégalité est régularisable au terme d'une procédure de modification (L. 600-9 1°). Dans le second, soit en cas d'illégalité pour vice de forme ou de procédure, le juge ne peut surseoir à statuer qu'à la condition que l'illégalité ait eu lieu après le débat sur

les orientations du projet d'aménagement et de développement durable (L. 600-9 2°).

Dans l'affaire commentée, un contribuable local introduit un recours pour excès de pouvoir à l'encontre de la délibération du 10 février 2012 approuvant le projet de carte communale de la commune de Sempy et de l'arrêté du préfet du Pas-de-Calais du 16 avril 2012 approuvant ledit projet. Au soutien de son recours, le requérant invoque des vices de procédure puisque la chambre de l'agriculture du Pas-de-Calais et la commission départementale de la consommation des espaces agricoles n'ont pas été consultées sur le projet de carte communale.

Le tribunal administratif de Lille annule ces deux actes dans son jugement du 3 juillet 2014 : les dispositions de l'article L. 124-2 du code de l'urbanisme ont été méconnues faute pour le conseil municipal de s'être prononcé en raison de l'absence des avis<sup>(3)</sup>.

Sur appel de la commune, la cour administrative d'appel de Douai refuse d'appliquer l'article L. 600-9 alors pourtant que sont produits, pour la première fois en appel, les avis manquants de la commission départementale de la consommation des espaces agricoles du 9 novembre 2014 et de la chambre d'agriculture en date du 15 janvier 2015 consultées

1 L'article a été modifié par l'article 8 de l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 supprimant la référence au schéma directeur et au plan d'occupation des sols à l'alinéa premier.

2 Cf. notamment, article L. 600-5 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme.

3 L'article L. 124-2, dans sa rédaction applicable à la date des actes litigieux, prévoit une approbation de la carte communale après enquête publique et consultation de la chambre d'agriculture et de la commission départementale de la consommation des espaces agricoles.

### MOTS CLÉS

Autorisation d'urbanisme  
Régularisation  
Sursis à statuer

à fins de régularisation de la procédure postérieurement au jugement. La cour confirme le jugement du tribunal administratif de Lille dans un arrêt en date du 12 novembre 2015 et considère que l'absence de consultation des deux instances a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision. Elle refuse en outre de faire application des dispositions de l'article L. 600-9 1°, considérant que les nouvelles dispositions de l'article R. 124-6 du code de l'urbanisme (postérieures aux décisions attaquées) prévoyaient que les avis manquants devaient être joints au dossier d'enquête publique.

Le Conseil d'État annule l'arrêt de la cour administrative d'appel et prononce le sursis à statuer sur l'appel de la commune<sup>(4)</sup> afin que la commune de Sempy notifie au Conseil d'État une délibération de son conseil municipal confirmant l'approbation de sa carte communale au vu de l'avis émis par la chambre d'agriculture du Pas-de-Calais.

Cette décision est l'occasion pour le Conseil d'État, pour la seconde fois depuis l'entrée en vigueur de l'article L. 600-9, de préciser les conditions et modalités d'application de l'article (I.) dans le but de favoriser le maintien des documents de planification, dans le respect du principe de sécurité juridique (II.).

### Les précisions apportées sur les conditions et modalités d'application de l'article L. 600-9

#### Un rappel pédagogique des conditions d'application de l'article L. 600-9

En premier lieu, le Conseil d'État confirme que cette disposition est d'application immédiate aux instances en cours en l'absence de dispositions expresses contraires et ce, quand bien même les actes attaqués ont été adoptés avant son entrée en vigueur. Le Conseil d'État avait déjà eu l'occasion de l'indiquer dans sa décision Kerwer<sup>(5)</sup> du 12 octobre 2016 (CE 12 octobre 2016, Kerwer, n° 387308-391743, *Lebon*).

4 Le Conseil d'État accorde un délai de trois mois à compter de la notification de la décision.

5 CE 12 octobre 2016, M. Kerwer, n° 387308 et 391743. Il a été jugé que la cour administrative d'appel n'avait pas fait d'erreur de droit en considérant qu'un vice de procédure – à savoir l'insuffisance de la note explicative de synthèse – était

Cette confirmation du principe d'application immédiate n'est ni novatrice ni réservée aux documents de planification puisque le Conseil d'État a adopté une position analogue s'agissant de l'application du mécanisme de régularisation prévu à l'article L. 600-5-1<sup>(6)</sup> permettant au juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager, de constater que l'autorisation est entachée d'un vice susceptible d'être régularisé par un permis modificatif. Ce mécanisme de régularisation est également d'application immédiate aux instances en cours, en l'absence de dispositions expresses contraires dans la loi.

En deuxième lieu, le Conseil d'État rappelle que le juge peut mettre en œuvre les pouvoirs qu'il tient de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme pour la première fois en appel, alors même que le document en cause a été annulé par les premiers juges. Le Conseil d'État confirme, là encore, sa jurisprudence Kerwer<sup>(7)</sup>.

En troisième lieu, cet arrêt est l'occasion de rappeler que l'article L. 600-9 distingue les modalités de régularisation en cas de vice de procédure/de forme et vice de fond. Alors que les vices de fond nécessitent, pour leur régularisation, que la collectivité mette en œuvre une procédure de modification prévue par la loi (L. 600-9-1°), il suffit pour les vices de procédure/de forme de les régulariser, à condition que l'illégalité originelle soit postérieure au débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durable.

La difficulté tient à identifier si le vice allégué est un vice de forme ou un vice de fond. En l'espèce, le Conseil d'État juge que l'absence de communication des avis constitue un vice de procédure et la cour administrative d'appel ne pouvait faire application de l'article L. 600-9 1° sans commettre d'erreur de droit<sup>(8)</sup>.

susceptible de régularisation par une nouvelle délibération respectant l'obligation posée par le code général des collectivités territoriales.

6 CE 18 juin 2014, Société Batimalo et autres, n° 376760.

7 Laquelle a été suivie : CAA Nantes, 18 décembre 2017, n° 16NT02818 ; CAA Marseille, 24 juin 2016, n° 14MA01340.

8 Le Conseil d'État relève une seconde erreur de droit dans l'arrêt d'appel relatif aux documents à joindre dans l'enquête publique. Ce point n'est

### Une faculté de régularisation dans le prolongement de la jurisprudence Danthony

Le nouvel article L. 600-9 du code de l'urbanisme complète parfaitement la jurisprudence Danthony<sup>(9)</sup> aux termes de laquelle une décision affectée d'un vice de procédure n'est illégale que s'il ressort des pièces du dossier que ce vice a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie. Cette décision du Conseil d'État a été prise dans le prolongement de l'article 70 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit qui dispose que « Lorsque l'autorité administrative, avant de prendre une décision, procède à la consultation d'un organisme, seules les irrégularités susceptibles d'avoir exercé une influence sur le sens de la décision prise au vu de l'avis rendu peuvent, le cas échéant, être invoquées à l'encontre de la décision ».

Le débat contentieux s'est depuis déporté non sur la démonstration du vice de procédure mais sur la démonstration des effets de ce vice (« l'influence exercée sur le sens de la décision prise ») ou la violation d'une garantie du fait de ce vice.

Ce principe doit être mis en perspective avec la faculté de régularisation offerte par l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme. Et ce n'est que si le vice a été susceptible d'avoir une influence sur la décision qu'il conviendra de mettre en œuvre la faculté de régularisation. À défaut, il suffira d'appliquer la jurisprudence Danthony et d'écarter le vice de procédure allégué comme insusceptible d'avoir influencé l'acte litigieux<sup>(10)</sup>. Autrement dit, avant même

de savoir si le mécanisme de l'article L. 600-9 peut être mis en œuvre, il revient au juge administratif de faire application de la jurisprudence Danthony et de s'interroger sur les conséquences du vice de procédure allégué.

Pour répondre à cette question et ainsi apprécier l'impact des vices de procédure au sens de la jurisprudence Danthony sur la légalité des actes attaqués, la question se pose de savoir si l'appréciation de l'impact des vices doit se faire à la date des actes litigieux ou s'il est possible de prendre en compte des éléments postérieurs.

Si le principe de légalité fait obstacle à la prise en compte d'éléments postérieurs, sa conciliation avec le principe de sécurité juridique appelle à revoir cette position. Et c'est le raisonnement tenu par le Conseil d'État qui accepte, dans l'affaire commentée, de prendre en compte la production des avis manquants, postérieurs à la délibération litigieuse, pour apprécier le caractère neutralisable du vice au sens de la jurisprudence Danthony. Le raisonnement inverse aurait conduit à conclure, *de facto*, que l'omission de consultation des deux instances a nécessairement été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise dès lors que le projet de carte permettait de procéder à des réductions significatives d'espaces agricoles et naturels au profit de l'urbanisation du bourg.

Précisément, en l'espèce, s'agissant de la commission départementale de la consommation des espaces agricoles saisie par la commune, le Conseil d'État a jugé que cette dernière avait émis un avis favorable à la carte communale et l'omission de consulter cette commission, qui ne constituait pas une garantie, n'a pas eu d'influence sur le sens de la délibération attaquée.

En revanche, s'agissant de la chambre d'agriculture qui a émis un avis défavorable sur la carte communale, le Conseil d'État juge que « eu égard aux conséquences du projet de carte communale sur les réductions d'espaces agricoles et naturels au profit de l'urbanisation

pas l'objet de commentaire, l'article s'intéressant au mécanisme de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme.

9 CE 23 décembre 2011, Danthony, n° 335033 : « 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 de 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 ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie ».

10 À titre d'illustration, dans ses conclusions sur l'arrêt Kerwer, le rapporteur public R. Decout-Paolini

rappelait l'impossibilité d'appliquer la jurisprudence Danthony en cas d'insuffisance de la notice explicative de synthèse puisque, l'information des conseillers municipaux est une garantie essentielle. Dans ces conditions l'insuffisance d'une note explicative de synthèse a nécessairement privé les intéressés d'une garantie, faisant ainsi échec à l'application de la jurisprudence Danthony.

du bourg, notamment à proximité d'exploitations, l'omission de la consultation de la chambre d'agriculture avant l'adoption de la carte communale a été susceptible d'exercer en l'espèce une influence sur le sens de la délibération du conseil municipal ».

### **La régularisation en cours d'instance : un instrument favorable à la pérennité des opérations d'urbanisme**

#### **Une régularisation en cours d'instance mais examinée au regard du droit applicable à la date de l'acte litigieux**

L'article L. 600-9 permet la régularisation en cours d'instance s'agissant de vice de procédure/de forme pour autant que le juge ait invité les parties à débattre contradictoirement. Il ne lui est donc pas imposé de surseoir à statuer dès lors que les parties ont été invitées à présenter leurs observations.

En revanche, le texte n'indique pas au regard de quelle réglementation le juge doit se placer pour apprécier la régularisation.

Alors que la cour administrative d'appel refuse d'appliquer les dispositions de l'article L. 600-9 au motif que, depuis l'édiction des actes litigieux, la procédure d'élaboration de la carte communale a été modifiée, le Conseil d'État censure ce raisonnement, considérant que la régularisation ouverte par les dispositions de l'article L. 600-9 doit être appréciée au regard des règles applicables à la date à laquelle l'acte litigieux a été pris.

Précisément, les articles L. 124-2 et R. 124-6 du code de l'urbanisme, dans leur rédaction applicable à la date des actes litigieux, prévoient une approbation de la carte communale après enquête publique et consultation de la chambre d'agriculture et de la commission départementale de la consommation des espaces agricoles. Mais l'article R. 124-6 a été modifié par le décret n° 2013-142 du 14 février 2013 (art. 5), lequel est venu prévoir que les avis émis par ces autorités soient au nombre des pièces du dossier d'enquête publique.

Dans ces conditions, la communication postérieure de ces avis ne pouvait, selon la cour administrative d'appel, régulariser la procédure d'adoption de la carte communale compte tenu du fait que ces avis n'avaient, en tout état de cause, pas été inclus dans le dossier d'enquête.

Le Conseil d'État, suivant les conclusions du rapporteur public, censure ce raisonnement puisque la régularisation doit être appréciée au regard des règles applicables à la date à laquelle l'acte litigieux a été pris. Le rapporteur précise dans ses conclusions que la rétroactivité implique de se replacer à la date de l'acte : « Il faut faire – ou plutôt faire faire – ce qui aurait dû être fait – et non pas ce qui devrait être fait ».

*A contrario* la réponse pourrait être différente pour les dispositions du 1° de l'article L. 600-9, lesquelles prévoient que la régularisation d'une illégalité autre qu'un vice de forme ou de procédure n'est possible qu'en présence d'une procédure de modification prévue par les textes, ce qui implique de suivre les procédures dans leur version applicable à la date du sursis à statuer.

#### **Une régularisation au service du principe de sécurité juridique des documents de planification**

L'arrêt Commune de Sempy participe des objectifs de valeur constitutionnels de bonne administration de la justice et de sécurité juridique<sup>(11)</sup> et permet, par l'effet de la régularisation contentieuse, d'éviter des annulations contentieuses pouvant avoir de lourdes conséquences pour les communes mais également pour les opérateurs.

L'annulation d'un document de planification entraîne la remise en vigueur de l'ancien document d'urbanisme – souvent obsolète ou inadapté – voire, en l'absence de document d'urbanisme antérieur, l'application des règles générales du règlement national d'urbanisme dans l'attente de l'adoption d'un document d'urbanisme conforme. En conséquence, l'annulation contentieuse emporte généralement des conséquences non négligeables sur les opérations immobilières projetées sur le territoire de la commune : non seulement les demandes d'autorisations d'urbanisme

11 Ce que ne manque pas de rappeler le juge administratif – CAA Marseille, 18 octobre 2016, M et Mme S. n° 14MA01340 : « le juge procède à cette appréciation non seulement au regard de l'objectif de sécurité juridique poursuivi par la loi, mais également au regard, d'une part, des observations recueillies auprès des parties sur l'éventualité d'une régularisation et, d'autre part, de l'objectif de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice ».

risquent d'être annulées par l'effet de l'exception d'illégalité du document d'urbanisme sur la base desquelles elles ont été instruites, mais surtout, les collectivités vont être tentées de surseoir à statuer sur les nouvelles demandes d'autorisation d'urbanisme dans l'attente du nouveau document de planification au risque d'une paralysie des opérations immobilières pendant plusieurs années.

Si cette situation reste parfaitement compréhensible d'un point de vue juridique, les conséquences pratiques peuvent être particulièrement graves et d'autant moins bien acceptées lorsque l'annulation est fondée sur un vice de forme ou de procédure qui aurait pu être régularisé.

Cette procédure de régularisation permet, par la sécurisation du document de planification, un développement pérenne des projets immobiliers.

Il est d'ailleurs intéressant de relever que ces dispositions sont le pendant de celles prévues à l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme permettant au juge administratif de surseoir à statuer afin de permettre au pétitionnaire de purger le permis des vices affectant sa légalité par l'obtention d'un permis de construire modificatif.

Et, ces mécanismes ne fragilisent finalement pas le principe de légalité puisque le recours à l'article L. 600-9 n'est possible qu'après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, comme cela est le cas s'agissant de l'application de l'article L. 600-5-1.

L'article L. 600-9 vient ainsi parachèvement la construction législative et jurisprudentielle tendant à améliorer l'effectivité du contrôle du juge afin de permettre un contrôle réel tout en évitant que toute irrégularité de forme ou de procédure entraîne l'annulation de l'acte.