

N° 437590

M. A...

R2

6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 27 mai 2020

Lecture du 17 juin 2020

## CONCLUSIONS

**M. Stéphane HOYNCK , rapporteur public**

Vous êtes saisi d'une demande d'avis du TA de Grenoble qui ne pose pas de difficulté de recevabilité.

Les faits de l'affaire qui ont suscité cette demande d'avis permettent de situer l'intérêt de la question. M. A... a demandé l'annulation d'un permis de construire délivré en mai 2017 dans la commune d'Huez en Oisans après rejet d'un recours gracieux. Il a saisi le TA en octobre 2017, mais comme le relève le tribunal, par un jugement définitif de septembre 2017, le PLU de la commune a été annulé. M A... invoque dans son recours devant le TA à la fois la méconnaissance par l'arrêté attaqué des dispositions du plan local d'urbanisme au visa duquel le permis de construire a été délivré et la méconnaissance des dispositions du plan d'occupation des sols remis en vigueur du fait de l'annulation du plan local d'urbanisme.

Mais, autre rebondissement de portée plus générale, l'article 80 de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) a notamment créé un article L. 600-12-1 aux termes duquel « *L'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale sont par elles-mêmes sans incidence sur les décisions relatives à l'utilisation du sol ou à l'occupation des sols régies par le présent code délivrées antérieurement à leur prononcé dès lors que ces annulations ou déclarations d'illégalité reposent sur un motif étranger aux règles d'urbanisme applicables au projet (...)* ».

La question du TA est claire : L'inopérance du moyen tiré de l'exception d'illégalité du plan local d'urbanisme, prévue par l'article L. 600-12-1 du code de l'urbanisme, entré en vigueur le 1er janvier 2019, s'applique-t-elle immédiatement dans les instances en cours ou faut-il

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

prendre en compte la date de délivrance du permis de construire, la date d'introduction de la requête ou la date à laquelle le moyen a été soulevé ?

L'article L600-12-1 est une reprise d'une proposition formulée par le rapport « Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace » de la présidente Maugüe. Votre jurisprudence de section bien connue Commune de Courbevoie trouve sa logique dans l'article L 600-12, qui prévoit la remise en vigueur du document d'urbanisme immédiatement antérieur au PLU annulé, en exigeant du requérant excipant de l'illégalité du document d'urbanisme qu'il soutienne non seulement que ce document est illégal, mais aussi que l'autorisation en litige est contraire au document d'urbanisme immédiatement antérieur et à défaut aux règles nationales d'urbanisme.

L'article L600-12-1 tend, selon la formule du rapport Maugüe à « *couper le lien entre l'illégalité du document d'urbanisme et le permis de construire lorsque cette illégalité ne résulte pas de motifs qui affectent le projet autorisé.* », car « *l'application du document d'urbanisme immédiatement antérieur peut présenter des inconvénients parce que ce document comporte des règles d'urbanisme devenues désuètes* ».

Les implications pratiques de cette disposition appelleront à l'évidence d'autres développements contentieux, tenons-nous-en à la question posée.

La grille d'analyse en matière d'entrée en vigueur de dispositions est bien établie : le principe, à défaut de dispositions transitoires énoncées par la norme, est qu'elle s'applique immédiatement aux situations en cours. Pour autant, la loi nouvelle, sauf à ce qu'elle soit expressément rétroactive, ne peut avoir d'effet sur les situations juridiques définitivement établies avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions.

S'agissant du cas plus spécifique des règles qui touchent à la phase juridictionnelle, les lois de pure procédure, dont les dispositions organisent l'activité du juge, ses compétences, ses pouvoirs, les formes de sa saisine, et qui ne se heurtent à aucune situation définitivement constituée et à aucun droit acquis légalement protégé, **sont d'application immédiates**.

Inversement les lois qui affectent la substance du droit au recours, et de façon générale les droits du justiciables, et qui sont susceptibles de porter atteinte à des situations légales en cours, ne sont applicables qu'aux recours introduits après l'entrée en vigueur de ces dispositions. Ces règles sont en réalité davantage liées au fond du droit qu'à la procédure.

C'est ainsi que vous avez estimé que les règles affectant la recevabilité du recours, par exemple la définition de l'intérêt pour agir en urbanisme posé par les articles L 600-1-2 et L. 600-1-3 du c. urb., ne s'appliquaient qu'aux recours engagés postérieurement à leur entrée en vigueur. Mais, à l'inverse les nouveaux pouvoirs de régularisation du juge de l'urbanisme de l'article L. 600-5 ou la possibilité de sanctionner au profit du bénéficiaire du permis les

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

requérants dont le recours excède la défense de leurs intérêts légitimes (L600-7), concernent exclusivement les pouvoirs du juge administratif en matière de contentieux de l'urbanisme et sont donc applicables à tous les litiges en cours. (Sur ces points cf avis SCI Mounou et autres du 18 juin 2014, n° 376113, aux T.)

Une solution plus ancienne peut paraître en décalage, c'est votre décision de Section, 5 mai 1995, Coopérative maritime Bidassoa, n° 140579, qui concernait l'article L. 600-1 issu de la loi du 9 février 1994, qui ferme la voie de l'exception d'illégalité s'agissant des documents d'urbanisme après l'expiration d'un délai de six mois à compter de leur prise d'effet, pour les moyens de vice de forme ou de procédure, et pour lequel vous avez implicitement jugé qu'il ne s'appliquait pas immédiatement. Le Conseil constitutionnel avait également eu à se prononcer sur cette disposition (décision 93-335 DC du 21 janvier 1994), et s'il avait estimé que le moyen tiré de l'atteinte substantielle au droit au recours n'était pas inopérant s'agissant de l'invocabilité de l'exception d'illégalité, il avait estimé qu'en l'espèce il manquait en fait. Cette solution concernait ainsi, comme dans la présente demande d'avis, une question de possibilité d'invoquer des moyens, mais elle nous paraît s'inscrire dans une logique spécifique. En particulier, cette disposition prévoyait un délai de 6 mois, et c'est un principe de bon sens d'estimer qu'un tel délai ne peut pas commencer à courir avant l'entrée en vigueur de la loi (Ass. 30 janvier 1959 M... p.89). Cette considération apparaissait comme centrale dans les conclusions de S. Lasvignes sur cet arrêt.

L'article L. 600-12-1 nous paraît se distinguer de l'article L 600-1 et de la solution dégagée par votre arrêt Coopérative maritime Bidassoa pour **plusieurs raisons**.

L'une est qu'aucun délai n'est ici déterminé par la loi, qui viendrait donner un indice que le législateur aurait en réalité entendu implicitement circonscrire son application aux contentieux engagés postérieurement.

Une autre raison est qu'ici, la règle posée par le législateur, si elle vient modifier une règle jurisprudentielle, vient en réalité prolonger la logique de raisonnement qui est plus ancienne que l'arrêt commune de Courbevoie, selon laquelle une autorisation d'urbanisme n'est pas une décision prise en application d'un document d'urbanisme réglementaire et qu'il n'y a pas d'automaticité à l'annulation de l'autorisation du fait de l'illégalité de ce document. Il n'est pas certain que ce que vous avez jugé en 1995 sur ce point appellerait la même solution s'agissant du lien entre l'illégalité du PLU et celle du PC, le glissement entre la question de la recevabilité du moyen et celle de son opérance n'étant pas que sémantique. En limitant les vices des documents d'urbanisme opérants s'agissant des autorisations d'urbanisme à ceux qui **affectent** les règles applicables au projet et en excluant ceux qui sont **sans rapport** il ne nous paraît ainsi pas en définitive que la loi touche à la substance du droit au recours.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

Dans ces conditions vous répondez au TA de Grenoble que l'article L 600-12-1 s'applique immédiatement aux instances en cours.

Tel est le sens de nos conclusions .

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*