N° 428467 – M. G...

5^{ème} et 6^{ème} chambres réunies

Séance du 8 mars 2021

Décision du 24 mars 2021

Mentionnée aux tables

Mme Cécile Barrois de Sarigny, Rapporteur publique

L'occasion vous est donnée par le pourvoi de M. G... de préciser qui de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme ou de votre jurisprudence CFDT Finances (Assemblée, 18 mai 2018, Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT, n° 414583, p. 187), détermine les conditions d'examen du recours dirigé contre le refus d'abroger un document d'urbanisme.

Autorisé à construire deux maisons d'habitation à Saint-Sauveur-de-Puynormand, en Gironde, l'intéressé a été sommé par le maire de la commune d'interrompre les travaux entrepris à cette fin au motif que les constructions en cours n'étaient pas conformes, sur différents points substantiels (implantation notamment), aux prescriptions du permis. M. G... s'est alors avisé de solliciter deux permis de construire de régularisation, ce qui lui a toutefois été refusé au motif que les parcelles d'assiette du projet avaient été classées en zone non constructible par un plan local d'urbanisme approuvé le 5 février 2008, postérieurement à la délivrance des permis initiaux.

Ces refus, contestés devant le tribunal puis la cour administrative d'appel de Bordeaux sont devenus définitifs. Quelques mois après l'arrêt de la cour, du 5 mars 2015, choisissant un nouvel angle d'attaque, M. G... a saisi le maire de Saint-Sauveur-de-Puynormand d'une demande d'abrogation du plan local d'urbanisme, assortie d'une demande indemnitaire. Un nouveau refus, implicite cette fois, lui a été opposé que ni le tribunal administratif ni la cour administrative d'appel de Bordeaux n'ont admis d'annuler, ce qui conduit aujourd'hui M. G... devant vous.

Les moyens qu'ils soulève à l'appui de son pourvoi sont d'inégale difficulté. Nous commencerons par celui qui a justifié l'inscription de l'affaire au rôle de vos chambres réunies relatif à l'articulation de votre jurisprudence avec les dispositions spécifiques au contentieux de l'urbanisme.

Saisie de plusieurs moyens de légalité externe, dont certains relatifs au contenu du dossier d'enquête publique, la cour administrative d'appel a fait jouer votre jurisprudence CFDT Finances, dont elle a repris la source, pour juger ces moyens inopérants.

Pour le requérant, seul l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme avait vocation à s'appliquer en l'espèce. Ce dernier vous le savez, issu de la loi Bosson du 9 février 1994¹, interdit que les moyens tirés de l'illégalité pour vice de forme ou de procédure d'un document d'urbanisme² soient soulevés passé un délai de six mois à compter de la prise d'effet de ce document, sauf hypothèse de méconnaissance substantielle ou de violation des règles de l'enquête publique ou d'absence de rapport de présentation ou de documents graphiques.

La jurisprudence CFDT Finances interdit quant à elle de soulever à l'encontre d'un acte réglementaire contesté par la voie de l'exception ou à l'occasion d'un contentieux de refus d'abrogation, les moyens tirés de l'illégalité de ses conditions d'édiction, de vice de forme ou de procédure. De tel moyens, précise votre décision, ne sont opérants que dans le cadre du recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'acte réglementaire lui-même et introduit avant l'expiration du délai de recours contentieux.

Cette jurisprudence diffère principalement de l'article L.600-1 du code de l'urbanisme en ce qu'elle pose un délai couperet plus court pour l'invocation de certains moyens de légalité externe et vise un champ plus large tant en ce qu'elle concerne toutes les décisions réglementaires qu'en ce qu'elle ne comporte aucune exception liée à la nature de certains vices. Son application positive se traduit par ailleurs non pas par une irrecevabilité – qui, relevée d'office doit donner lieu à information des parties – mais une inopérance. La règle prétorienne est ainsi assurément plus sévère pour le requérant, ce qui n'est pas sans présenter quelque paradoxe quand on sait que l'article L. 600-1 a été introduit dans le code de l'urbanisme pour précisément limiter les fenêtres contentieuses contre les documents d'urbanisme alors que le caractère perpétuel des exceptions d'illégalité dirigées contre les actes réglementaires – alors sans borne - fragilisait sensiblement les autorisations individuelles d'urbanisme qui reposent souvent sur des documents d'urbanisme de portée générale. Votre décision de 2018 s'est d'ailleurs inspirée de la règle spécifique au contentieux de l'urbanisme, qu'elle exporte dans le contentieux administratif général, pour des considérations de sécurité juridiques qui valent, y compris dans ce dernier cadre.

La confrontation de l'article L. 600-1 et de la décision CFDT Finances n'est pas une première devant vous. Vos 1^{ère} et 4^{èmes} chambres réunies ont en effet jugé par la très récente décision Commune de l'Houmeau du 18 février 2019 (n° 414233, aux tables, sur ce point notamment) que l'obligation faite à l'administration de ne pas appliquer un règlement illégal, consacrée par votre jurisprudence Ponard (Section, 14 novembre 1958, 353399, p. 554), ne trouve pas à

¹ Loi n°94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction.

² Schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'une carte communale ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu

jouer pour un document d'urbanisme entaché d'un vice de forme ou de procédure qui ne peut plus être invoqué par voie d'exception en vertu de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme. La primauté a donc été donnée à la disposition du code de l'urbanisme sur la jurisprudence CFDT Finances, en conscience, ainsi qu'il résulte du fichage³ et des conclusions de Charles Touboul sur cette affaire. Ce fut sur le fond un choix de continuité dès lors que la décision Commune de l'Houmeau réitère la solution déjà retenue dans un avis M... du 9 mai 2005 (n°277280, p. 195) qui avait déduit de l'économie de l'article L. 600-1 qu'il devait nécessairement déteindre sur les conditions de mise en œuvre de la jurisprudence Ponard.

Qu'en est-il du contentieux du refus d'abrogation ?

Celui-ci n'est pas mentionné par l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme qui ne vise que les exceptions d'illégalité. On pourrait être tenté d'y inclure les « exceptions d'illégalité non contentieuses »⁴ que sont les contestations de refus d'abroger, dès lors que sur le fond, il s'agit d'une voie de contestation oblique largement comparable à celle de l'exception d'illégalité. L'avis M... – réitéré en 2018 – pourrait vous encourager en ce sens, lequel retient une lecture extensive du champ d'application de la disposition. L'alignement des régimes paraît en outre opportun dès lors qu'il permet d'éviter que les armes qu'un requérant peut diriger à l'encontre d'un document d'urbanisme diffèrent selon que la remise en cause de celui-ci est demandée par la voie d'une exception d'illégalité ou de la contestation d'un refus d'abroger.

Il se déduit pourtant des termes du rapport du Président Labetoulle ayant inspiré la loi de 1994⁵ que celle-ci ne vise pas le second mécanisme. La réforme qui a donné naissance au texte était en effet mue par la seule préoccupation de limiter les procédés dilatoires consistant à obtenir l'annulation d'une autorisation de construire en faisant reconnaître l'irrégularité du document d'urbanisme qui en est au fondement, pas davantage. Les travaux parlementaires confortent

³ Cf, pour le lecteur averti « Comp., en l'absence de texte spécifique, CE, Assemblée, 18 mai 2018, Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT, n° 414583, p. 187 ».

⁴ Marguerite Bailly, « L'acte réglementaire illégal et le décret du 8 novembre 1983 », chronique administrative et financière, Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger, 1985, p. 1513.

⁵ Daniel Labetoulle, Les enjeux du droit de l'urbanisme, AJDA, numéro spécial « Droit de l'urbanisme : bilan et perspectives », mai 1993, p. 6. Extrait : « *La disposition du projet de loi écartant l'exception d'illégalité sur des moyens de légalité externe est excellente ! Car lorsqu'un plan d'occupation des sols est intervenu, on peut l'attaquer dans le délai de deux mois et même au-delà de ce délai, puisqu'il suffit alors de demander à la commune de l'abroger et, en cas de réponse négative, de déférer celle-ci au juge. Par conséquent, à tout moment il est possible de faire constater l'illégalité d'un plan d'occupation des sols [...]. La pratique des avocats, lorsqu'ils attaquent un permis de construire, consiste souvent, non pas tant à contester le projet de construction individuelle qu'à soulever un moyen relatif à la régularité de l'élaboration du plan d'occupation des sols, c'est-à-dire quelque chose qui n'a rien à voir avec le projet de construction ! Je trouve que c'est un procédé dilatoire, qu'il ne convient certainement pas d'encourager [...]. Ce qui est important, c'est tout de même la légalité interne et, notamment, le point de savoir si le projet de construction respecte les dispositions du plan d'occupation des sols ou du Règlement national d'urbanisme ».* Cité in, Patrick Hocreitere, Le juge constitutionnel et la loi du 9 février 1994, Commentaire de la décision n° 93-335 DC du 21 janvier 1994, RFDA 1995, p. 7

cette lecture⁶, de même que la décision du Conseil constitutionnel du 21 janvier 1994, qui a béni l'article L. 600-1 tout en relevant la possibilité laissée aux requérants de formuler sans limite des demandes d'abrogation d'actes réglementaires et de former des recours pour excès de pouvoir contre d'éventuelles décisions de refus. Si cette mention a pu ne pas être regardée comme un obstacle au resserrement des moyens opérants dans le contentieux des refus d'abroger en 2018, elle s'oppose bien aujourd'hui à ce que vous reteniez une lecture extensive des termes de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme.

Le rapprochement des voies obliques de contestation que constituent l'exception d'illégalité et la contestation du refus d'abroger n'est par ailleurs qu'une réalité récente, que l'on doit à l'extension du champ du second mécanisme contentieux, notamment du fait de la décision Cie Alitalia (Assemblée, 3 février 1989, Compagnie Alitalia, n° 74052, p. 44) qui autorise la constatations du règlement illégal ab initio ; il ne s'impose en rien. Votre jurisprudence n'a d'ailleurs à ce jour pas consacré la parfaite assimilation du contentieux du refus d'abroger et de l'exception d'illégalité⁷ dont la philosophie est il est vrai bien distincte. D'un côté le contentieux souvent désincarné du refus d'abroger, prétexte à la correction de la norme, pour l'essentiel tourné vers l'avenir, et de l'autre le contentieux de l'exception d'illégalité, au service de la contestation d'une mesure individuelle qui constitue la cible unique du requérant. L'application de la jurisprudence Ponard se rapproche d'ailleurs davantage du second, ce qui justifie les solutions M... et commune de L'Houmeau.

C'est dans ces conditions assez logiquement croyons-nous que plusieurs cours administratives d'appel ont jugé avant l'intervention de la décision CFDT Finances, qu'aucune limite n'était posée par la loi s'agissant des moyens pouvant être invoqués au soutien d'un recours dirigé contre un refus d'abrogation d'un document d'urbanisme⁸. Vous n'avez pas pris explicitement position sur ce point⁹.

Désormais que le droit commun du contentieux des refus d'abrogation est posé par votre décision de 2018, il paraît assez naturel de considérer que ce sont les termes de cette dernière qui doivent guider le juge lorsqu'il est saisi d'un litige portant sur un document d'urbanisme¹⁰.

⁶ Voir, en ce sens, les conclusions de la présidente Vialettes sur CE 23 déc. 2014, n° 368098, Commune de Laffrey, Lebon,

⁷ Parmi les différences qui subsistent, celle récente sur l'appréciation dynamique de la légalité qui concerne principalement le contentieux du refus d'abroger, cf. CE, Assemblée, 19 juillet 2019, Association des Américains accidentels, n°s 424216 424217, p. 296.

⁸ CAA Lyon 15 décembre 2009 SCI Lade 07LY02032 R ; CAA Paris 11 avril 2013 C... 12PA00656 ; CAA Marseille 25 juillet 2014 M. L... et autres 11MA02410, 10 mai 2016 Mme F-M... et autres 15M A04259, 10 mai 2016 SAS Marc Invest 14NT01985 C+.

⁹ La question a été évoquée par D. Hédary dans ses conclusions sur CE 5 novembre 2014, SCA de Château l'Arc et autre, req. n° 362021 – 362024, Rec. T. pp. 819-913.

¹⁰ Retenant une solution analogue à celle de la CAA de Bordeaux, n° 17MA00114 ; CAANantes, 10 décembre 2018, M et Mme E., n° 17NT01846 ; CAA Marseille, 26 février 2019, M. H., n°18MA03444; CAA Lyon, 2 juillet 2019, Mme K et autres, n° 18LY03073. Jugeant l'inverse, 2019-06-18, 19MA00261, C+, M. H. c/ commune de Lauret. Voir, retenant l'application de la jurisprudence CFDT Finances, P. Soler-Couteaux, E.

Il serait d'ailleurs pour le moins inopportun d'étendre aujourd'hui le champ de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme alors qu'il est désormais à rebours, en termes de sécurité juridique, de ce que qu'organise votre jurisprudence. Nous ne croyons par ailleurs pas, comme l'a relevé Aurélie Bretonneau dans ses conclusions sur la décision CFDT Finances (RDFA, 2019, p. 649), et comme vous l'avez implicitement admis à l'occasion de cette décision, qu'il faille lire dans la décision du Conseil constitutionnel sur la loi Bosson une quelconque réserve d'interprétation liant l'acceptation d'une limitation des moyens qui peuvent être invoqués par voie d'exception à une plus grande liberté s'agissant du contentieux des refus d'abroger. Il n'est donc pas indispensable pour la constitutionnalité de l'article L. 600-1 de soumettre les refus d'abroger au cadre jurisprudentiel antérieur.

Il faut admettre que le schéma qui découle de l'articulation des textes et de la jurisprudence n'est pas entièrement satisfaisant. La voie de l'exception d'illégalité pour la remise en cause des documents d'urbanisme, que le législateur a entendu dissuader les requérants d'emprunter, est devenue particulièrement favorable à la fois au regard du régime général des exceptions d'illégalité mais aussi par rapport au contentieux du refus d'abrogation. Ce paradoxe, qui résulte de ce que votre œuvre prétorienne a dépassé l'avancée législative qui l'a précédée, ne trouvera cependant d'issue que par une nouvelle réforme législative. Il ne vous appartient que d'en prendre acte.

Précisons enfin que nous ne croyons pas envisageable de vous proposer de dégager aujourd'hui des règles ad-hoc de contestation des refus d'abroger les documents d'urbanisme. Aucune considération impérieuse ne justifie d'écorner votre jurisprudence récente pour favoriser ou au contraire empêcher davantage, la remise en cause des actes réglementaires concernés.

Si vous nous avez suivie, vous pourrez confirmer l'analyse de la cour administrative d'appel de Bordeaux et écarter le moyen d'erreur de droit soulevé par M. G.... Vous pourrez d'un même mouvement écarter le moyen lié tiré de ce que la cour devait choisir de moduler dans le temps l'application de votre jurisprudence, et l'écarter en l'espèce eu égard aux limitations qu'elle apporte au droit au recours, ainsi que vous vous l'autorisez depuis la décision d'Assemblée du 6 juillet 2007, Société Tropic Travaux Signalisation (n° 291545, p. 360). La question de l'application dans le temps de la nouvelle grille d'analyse posée par la décision CFDT Finances a été tranchée par cette même décision, dont l'application dans le temps n'a pas été modulée, conformément aux préconisations de la rapporteure publique. C'est cette décision qui a scellé le sort des contentieux en cours et à venir des refus d'abroger les documents d'urbanisme comme, plus généralement, de tous les refus d'abroger les actes réglementaires.

Nous serons plus rapide sur les deux autres moyens du pourvoi.

Vous pourrez en premier lieu, sans trop hésiter, juger que la cour administrative d'appel ne s'est pas méprise sur la portée des écritures dont elle était saisie en jugeant que M. G... n'avait soulevé devant le tribunal aucun moyen à l'encontre des parcelles ZD n° 143 et n° 144, de sorte qu'il ne pouvait être reproché au tribunal d'avoir omis de se prononcer sur ce point. La cour a pu déduire des écritures d'appel, compte tenu de leur présentation, que la légalité du classement de ces deux parcelles n'était pas véritablement mise en cause devant elle. Elle n'a pas davantage commis d'erreur de droit.

Aucune erreur de droit n'a par ailleurs été commise par les juges du fond, qui, contrairement à ce qui est soutenu, n'ont pas subordonné l'existence d'une contestation du classement des parcelles en cause à la présence d'un moyen spécifiquement soulevé à leur encontre.

L'appréciation portée sur la pertinence du classement terrain est, en second lieu, exempte de reproche. M. G... soutient sur ce point que la cour a dénaturé les faits et les pièces du dossier et insuffisamment motivé son arrêt en jugeant que les auteurs du plan local d'urbanisme avaient pu régulièrement classer trois de ses parcelles en en zone naturelle (« N »). Appréciee au regard du parti pris d'aménagement, tel que résultant du projet d'aménagement et de développement durables, la délimitation des zones naturelle, doit tenir compte de la situation existante et des perspectives d'avenir (25 septembre 2013, Commune d'Ornaison, 352616, inédite). Les juges du fond opèrent sur le zonage un contrôle restreint. Leur appréciation est souveraine (3 novembre 1982, Mlle B... et autres, 30396, p. 363). La cour a relevé que le caractère d'espace naturel des parcelles en cause ressortait de ce qu'elles étaient en partie boisées, intégrées dans un ensemble naturel plus vaste formant une coupure d'urbanisation entre deux bourgs, en cohérence avec le parti d'aménagement. M. G..., en conflit avec le maire de la commune Saint-Sauveur-de-Puynormand, reproche à ce dernier d'avoir seulement cherché à empêcher toute régularisation des constructions édifiées avant le classement en zone « N ». Il est vrai que deux autorisations avaient été délivrées sur les parcelles en cours, ce qui impliquait que celles-ci soient, pour partie, urbanisées. Cependant, outre que cette circonstance n'empêche pas elle seule le classement (3 novembre 1982, M. R..., 29442, rec, 10 mai 1995, M. LA..., 121522, rec, 9 décembre 1994 Commune de Dommartin 117851, inédite ; 17 mars 1993 MO... 95709, inédite) une large part demeurait vierge de toute construction. L'existence d'une coupure d'urbanisation par une langue de terre boisée n'est quant à elle pas sérieusement remise en cause. Quant à la référence à l'existence d'un vallon humide, qui fait écho aux termes du rapport de présentation du PLU, nous ne croyons pas que la cour en ait tiré la moindre conséquence.

Nous vous proposons sur ce dernier point de confirmer l'arrêt de la cour, suffisamment motivé.

PCMNC au rejet du pourvoi et à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge de M. G... sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.