

Permis de construire : sursis à statuer et exception d'illégalité du PLU

Lire les commentaires de :

Emilie Barbin

Réflexions sur le bien-fondé du sursis à statuer sur une demande de permis de construire"

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 1ère chambre – N° 15LY02839 – Commune de Praz-sur-Arly – 07 novembre 2017 – C+ [↗](#)

INDEX

Mots-clés

Permis de construire, Sursis à statuer, Exception d'illégalité, PLU, Moyen inopérant

Rubriques

Urbanisme et environnement

TEXTES



Résumé Note universitaire

Résumé

¹ Si la délibération prescrivant la révision d'un plan local d'urbanisme (PLU) a pour effet de déclencher la possibilité d'opposer un sursis à statuer à une demande de permis de construire sous réserve que les conditions fixées par les dispositions l'article L. 123-6 du code de l'urbanisme (reprises aujourd'hui à l'article L. 153-11) soient par ailleurs remplies, une décision de sursis à statuer ne peut être regardée comme ayant été prise pour l'application d'une telle délibération et n'y trouve pas davantage sa base légale. Il en résulte que le moyen tiré, par voie d'exception, de ce que la délibération ayant prescrit la révision du PLU a été adoptée à l'issue d'une procédure irrégulière au regard des articles L. 2121-10, L.2121-11, et L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales et en méconnaissance de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, est inopérant et qu'il ne peut être utilement soulevé pour contester une décision de surseoir à statuer sur une demande de permis de construire.

Note universitaire

Réflexions sur le bien-fondé du sursis à statuer sur une demande de permis de construire"

Emilie Barbin

Attachée temporaire d'enseignement et de recherche à l'Université Jean Moulin Lyon 3

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.6403](https://doi.org/10.35562/alyoda.6403)

¹ Face à une demande de permis de construire, l'autorité compétente dispose de trois choix potentiels. Les deux premiers sont classiques : l'autorisation ou le refus. À cette alternative binaire, s'ajoute une troisième solution : le sursis à statuer. Cette voie médiane a été tracée de manière inédite en droit de l'urbanisme, droit connu à la fois pour ses aspects dérogatoires et pour sa propension à développer des mécanismes juridiques précurseurs. Plus précisément, le sursis à statuer représente une décision intrinsèquement temporaire. Elle se déploie lorsque la révision ou l'élaboration d'un plan local d'urbanisme (PLU) est en cours, et que le projet de construction contenu dans la demande de permis de construire comporte un risque d'atteinte au plan projeté. Le sursis à statuer a donc vocation à « geler » une situation qui serait « *de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan* » (art. L. 123-6 du Code de l'urbanisme, alors en vigueur, devenu article L. 153-11 renvoyant à l'[art. L. 424-1 code de l'urbanisme](#)), comme l'illustre la décision de la cour administrative de Lyon du 7 novembre 2017 ([CAA Lyon, 1ère chambre - n° 15LY02839 - 7 novembre 2017 - Commune de Praz-sur-Arly - C+](#)) .

² La société Top Loisirs avait adressé à la commune de Praz-sur-Arly (département de Haute-Savoie) une demande de permis de construire afin d'aménager une résidence de tourisme, sur un terrain situé au lieu-dit Les Bernards. Or, ce terrain faisait partie du nouveau plan de zonage prévu par le futur plan local d'urbanisme, reclassant ces parcelles en zone agricole protégée en vue de les soustraire à l'urbanisation. Dans ce cadre, le maire a opposé à cette demande un sursis à statuer, décision contre laquelle la société Top Loisirs a formé un recours en excès de pouvoir devant le tribunal administratif de Grenoble.

³ Le tribunal a fait droit à la demande de la société Top Loisirs par un jugement du 2 juillet 2015. Pour ce faire, les juges de première instance ont accueilli le moyen tenant à l'absence de publicité de la délibération du 25 juillet 2011 prévoyant la révision du PLU alors que l'ancien article R. 123-6 du code de l'urbanisme n'ouvrait le sursis à

statuer qu'à compter de la publication effective de la délibération. En outre, la décision du maire de surseoir à statuer se basait sur le fait que le projet de construction de la société Top Loisirs constituait une atteinte à « *la salubrité ou à la sécurité publique* » (art. R. 111.2 du code de l'urbanisme), motif qui ne pouvait fonder sa décision. La commune de Praz-sur-Arly a donc interjeté appel de ce jugement le 14 août 2015, demandant son annulation et le rejet des demandes de la société Top Loisirs.

⁴ Dans sa décision, la cour administrative d'appel conclut au caractère non-fondé du jugement attaqué, estimant que la délibération prescrivant la révision du PLU avait bien fait l'objet d'une publication. Elle est ainsi conduite à examiner les autres moyens soulevés par la société Top Loisirs, qu'elle rejette successivement, faisant finalement droit à l'appel formé par la commune de Praz-sur-Arly.

⁵ Cette décision fournit l'occasion de rappeler les diverses conditions qui encadrent classiquement le sursis à statuer (I), mais également d'apporter certaines précisions relatives à la mise en oeuvre d'un tel recours (II).

I. - L'encadrement strict de la décision de surseoir à statuer

⁶ Bien qu'ancrée en droit de l'urbanisme, la décision de surseoir à statuer conserve un statut hybride au sein des décisions administratives (A). Sa régularité est ainsi soumise au respect par l'autorité compétente d'un certain nombre de conditions préalables (B).

A.- Le caractère dérogatoire de la décision de surseoir à statuer

⁷ La décision de surseoir à statuer représente une manifestation du pouvoir discrétionnaire de l'Administration (**C.E. - 3 mai 1952, L., Rec. p. 222** ; CE Sect. - n° 023994 - 23 octobre 1981 - P., Rec. p. 393) ; il s'agit donc d'une simple faculté ouverte à l'autorité compétente, qui ne peut jamais se transformer en obligation (**C.E. - 3 mai 1952, L., préc.**) . Mais une telle faculté dénote dans le paysage manichéen des décisions administratives. Elle permet, en effet, à l'autorité compétente de ne pas appliquer la réglementation actuelle dans l'examen d'une demande de permis de construire, car elle risquerait de porter atteinte à une réglementation future. Ce qui est légal aujourd'hui ne le sera plus forcément demain. Afin de garantir l'effectivité des objectifs portés par le futur PLU, la demande de permis de construire se trouve ainsi temporairement suspendue.

⁸ En ce sens, le sursis à statuer « *ne constitue ni une décision négative, ni une décision positive* » (Mehl-Schouder (M.-Chr.), Driard (J.-H.), Ibanez (P.), Lesergent (M.-Ch.), *Code de l'urbanisme*, 26^{ème} éd., Dalloz, 2017, comm. sous art. L. 424-1, p. 1038), mais bien une « *mesure de sauvegarde* » (Soler-Couteaux (P.), note sur C.E., 11 févr. 2015, req. n° 361433, *RDI*, 2015, n° 4, p. 197) . Compte tenu de l'incertitude dans laquelle se trouve potentiellement placé le pétitionnaire, le sursis à statuer a fait l'objet d'un encadrement strict par le législateur, figurant pour l'essentiel dans le code de l'urbanisme (aux anciens articles L. 111-7 à L. 111-11, regroupés au sein du nouvel article L. 424-1, par l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015, qui transfère l'ensemble des dispositions relatives au sursis à statuer au sein du livre 4) ..

B.- Les conditions nécessaires à l'édition d'une décision de surseoir à statuer

⁹ Le sursis à statuer étant une décision administrative hybride, il a été enserré dans des conditions définies par le législateur. Parmi celles-ci, figure la mention obligatoire de la durée du sursis et du délai de confirmation. En leur absence, « *aucun délai n'est opposable au demandeur* » (art. R. 424-9 du code de l'urbanisme).

¹⁰ En outre, la délibération à l'origine de l'élaboration ou la révision du PLU doit avoir fait l'objet d'une publication pour ouvrir la possibilité de surseoir à statuer (article L. 424-1 du code de l'urbanisme ; article R. 153-20 du code de l'urbanisme), dans les conditions précisées par l'article R. 153-21 du code de l'urbanisme. Le non-respect de cette condition était mis en avant par la société Top Loisirs et avait permis au tribunal administratif d'accueillir sa demande. La cour administrative d'appel ne l'a pas suivi sur ce point, la commune ayant apporté la preuve de l'accomplissement des formalités de publication, à savoir un certificat d'affichage et la confirmation d'une parution de la délibération dans un journal départemental. De telles mesures, conformes aux prescriptions légales, permettaient d'« *informer les administrés qu'une procédure de révision du PLU a été engagée* » et suffisaient à satisfaire aux exigences de publication.

¹¹ Une autre condition nécessaire à la régularité du sursis à statuer était mise en cause par le pétitionnaire, tenant à l'insuffisance de motivation de cette décision. En effet « *si la décision comporte rejet de la demande, si elle est assortie de prescriptions ou s'il s'agit d'un sursis à statuer, elle doit être motivée* » (article R. 424-5 du code de l'urbanisme ; C.E. - n° 259805 - 13 avril. 2005 - L.) . En dehors du cas, logique, où sa demande de permis de construire est acceptée, le pétitionnaire est en droit de connaître les raisons qui ont justifiées un refus ou des réserves de la part de l'Administration. Le juge administratif exige une motivation suffisamment précise (C.E. -

n° 85014 - 1^{er} juillet 1974 - Commune de Piscop, Rec. p. 385).

Doivent ainsi être portées à la connaissance du pétitionnaire l'ensemble des circonstances de fait et de droit qui ont permis à l'autorité compétente de prendre cette décision (**C.E. - n° 32766 - 7 juin 1985**). En démontrant que le projet de construction de la société Top Loisirs - à savoir la construction d'une résidence de tourisme - risquait de méconnaître les objectifs poursuivis par le futur PLU, relatifs notamment à la protection du potentiel agricole voire économique de la zone et la lutte contre le mitage, le maire a, selon la cour administrative d'appel, « *suffisamment motivé sa décision* ». Les conditions du recours au sursis à statuer apparaissent bien remplies, ce qui devait conduire le juge d'appel à se prononcer sur son bien-fondé.

II.- Le contrôle de la décision de surseoir à statuer limité au principal

12

La décision de surseoir à statuer peut faire l'objet soit d'un recours pour excès de pouvoir (CE, 11 juillet 1939, *Chardin, Rec. p. 476*), soit d'un référé-suspension (sur le fondement de l'art. 521-1 CJA; CE - n° 244783 - 9 octobre 2002 - Commune d'Aix en Provence - Rec. Tables. p. 857). Dans le cadre de l'excès de pouvoir, le juge administratif bénéficie classiquement d'un office étoffé. En l'espèce, après avoir rejeté le moyen tenant à l'exception d'illégalité de la délibération prescrivant la révision du PLU (A), la cour administrative d'appel exerce son plein contrôle sur le bien-fondé du sursis à statuer (B).

A.- Le refus de contrôler la légalité de la délibération prescrivant la révision du PLU par voie d'exception

13

À l'appui de son recours, la société Top Loisirs a soulevé par voie d'exception l'irrégularité de la délibération prescrivant la révision du PLU. Le caractère opérant ou non du moyen tiré de l'exception d'illégalité a été précisé par un avis contentieux du Conseil d'Etat en date du 30 décembre 2013 : « *l'illégalité d'un acte administratif, qu'il soit ou non réglementaire, ne peut être utilement invoquée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative ultérieure que si cette dernière décision a été prise pour l'application du premier acte ou s'il en constitue la base légale* » (CE avis - n° 367615 - 30 décembre 2013). Deux hypothèses sont ainsi couvertes par cet avis : la mesure d'application et la base légale. Il va de soi qu'une décision de surseoir à statuer ne représente pas une mesure prise en application de la délibération municipale prescrivant l'élaboration ou la révision du PLU. En revanche, la

question de savoir si le sursis à statuer trouvait un fondement légal dans la délibération préalable implique une réponse plus mesurée, notamment en ce que cette dernière « *a eu pour effet de déclencher la possibilité d'opposer un sursis à statuer* ». De plus, dans la mesure où l'irrégularité de la délibération est invocable à l'appui d'un recours contre le PLU qui en découle, et que l'exception d'illégalité d'un PLU peut être soulevée lors d'un recours contre une autorisation d'urbanisme, on pourrait raisonner par effet domino et aller jusqu'à reconnaître son opérance dans un litige relatif à une décision de sursoir à statuer.

14

Ce n'est pas ce chemin qu'a emprunté la cour administrative d'appel puisqu'elle a estimé que « *la décision de sursis à statuer en litige ne saurait être regardée comme ayant été prise pour l'application de cette délibération et n'y trouve pas davantage sa base légale* ». De cette manière, la cour constate l'absence de lien juridique suffisant entre la délibération municipale et le sursis à statuer, que ce soit sur le fondement de la mesure d'application ou de la base légale. L'illégalité d'une délibération ne peut donc être soulevée par voie d'exception au cours d'un recours formé contre une décision de sursis à statuer. En l'espèce restait, contestée au principal la régularité de la décision de sursis à statuer.

B.- Le contrôle normal du bien-fondé de la décision de surseoir à statuer

15

Au fond, la société Top Loisirs invoquait l'incertitude qui découlait des orientations du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) ; en l'absence d'objectifs définis, l'appréciation d'une éventuelle atteinte serait biaisée - atteinte que le pétitionnaire conteste au surplus. En effet, la jurisprudence a en ce sens exigé que « *l'état d'avancement des travaux d'élaboration du nouveau plan [permettent], à la date de la décision attaquée, de préciser la portée exacte des modifications ainsi envisagées* » (C.E. - n° 68286 - 9 déc. 1988 - *Cheminant - Rec. Tables p. 1082* ; v. également C.E. - n° 107909 - 20 mai 1994, *Commune de Drancy - Rec. p. 256*) . Il serait difficile de concevoir une décision administrative uniquement basée sur des projections hypothétiques ; un certain degré de détermination dans les objectifs fixés par le PLU est alors exigé pour que le sursis à statuer soit légal. Reste à savoir ce que l'on entend par un « état suffisamment avancé ». Par exemple, une circulaire en date du 25 mars 1988 énonce que le dispositif du PLU doit avoir « *atteint un état d'avancement suffisant qui permette à l'autorité compétente de se livrer à une comparaison entre le projet de construction et les futures dispositions et de fonder sa décision* » (Circulaire n° 088-26, *BOMET* n° 10, §46). Dans un arrêt du 1^{er} décembre 2006, le Conseil d'État précise encore que cet avancement peut être apprécié au regard des orientations présentes dans le PADD. En ce sens, même

s'il « *n'est pas directement opposable aux demandes d'autorisation de construire, il appartient à l'autorité compétente de prendre en compte les orientations d'un tel projet, dès lors qu'elles traduisent un état suffisamment avancé du futur plan local d'urbanisme, pour apprécier si une construction serait de nature à compromettre ou rendre plus onéreuse l'exécution de ce plan* » (C.E. - n° 296543 - 1^{er} décembre 2006 - Société GFLBI - Rec. Tables p. 1106) . Une telle solution, inédite au regard du caractère traditionnellement non opposable du PADD mais globalement saluée par la doctrine (v. par ex. Soler-Couteaux (P.), note sur C.E., 1^{er} décembre 2006, Société GLFBI *préc.*, RDI, 2007, n° 2, pp. 191-192), place le PADD en indicateur potentiel de l'état d'avancement du PLU, permettant à l'autorité compétente de fonder un sursis à statuer sur ce document. Et cette démarche est textuellement reprise dans la décision de la cour administrative d'appel de Lyon. Cette dernière estime alors, selon une appréciation souveraine (C.E. - n° 208398 - 25 avril 2003 - SNC Diamant et cie - Rec. p. 184 - les juges de cassation n'opérant qu'un contrôle de la dénaturation) que l'état d'avancement du projet de PLU est suffisant.

16

Cet examen est combiné par la cour à celui du bien-fondé du sursis à statuer. Exerçant un contrôle normal sur la décision opposée (C.E. - n° 259805 - 13 avril 2005, M. L.). - tandis que le juge administratif se borne à un contrôle de l'erreur manifeste sur la décision de refus de surseoir à statuer ; C.E. - n° 01646 - 14 octobre 1977, Ville du Pouliguen), elle vérifie dans le même temps en quoi le projet de construction méconnaîtrait les objectifs fixés par le futur PLU. Or, en l'espèce, la cour relève que le terrain d'assiette du projet de construction d'une résidence touristique mené par la société Top Loisirs se situait sur une zone ayant vocation à être déclassée en zone As, afin de préserver certaines zones agricoles et limiter le mitage territorial. Dès lors, non seulement « *le projet de PLU était ainsi suffisamment avancé pour permettre d'identifier à la fois les parcelles concernées et les objectifs intéressant leur secteur d'implantation* », mais il permet en outre à la cour d'énoncer que « *eu égard à la vocation définie pour ce secteur, le projet de la société Top Loisirs était de nature à compromettre l'exécution du futur plan* ».

17

Reste à mentionner qu'avec la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, le législateur est venu fortement préciser la condition tenant à l'état d'avancement des travaux d'élaboration du PLU. L'article L. 153-11 modifié dispose désormais que « *l'autorité compétente peut décider de surseoir à statuer, dans les conditions et délai prévus à l'article L. 424-1, sur les demandes d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan dès lors qu'a eu lieu le débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de*

développement durable. » L'état d'avancement est ainsi explicité. Plus qu'un élément indicateur, le PADD apparaît aujourd'hui comme préalable nécessaire à tout sursis à statuer, ce qui aura nécessairement pour effet de limiter le recours à ce type de décisions.