

Lorsque le juge constate une illégalité dans une procédure de modification d'un PLU susceptible d'être régularisée, il ne peut surseoir à statuer en attente de la régularisation

Lire les conclusions de :

Jean-Simon Laval

Conclusions du rapporteur public

Lire les commentaires de :

Amadou Diallo

Procédure de modification du PLU : le sursis de régularisation écarté

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 1ère chambre – N° 19LY00503 – commune de Bourg en Bresse – 16 juin 2020 – C+ [↗](#)

INDEX

Mots-clés

Règles de procédure contentieuse spéciales, Pouvoirs du juge, Sursis à statuer

Rubriques

Urbanisme et environnement

Résumé Conclusions du rapporteur public Note universitaire

Résumé

¹ Des dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, il ressort que le juge administratif peut surseoir à statuer s'il estime que la procédure d'élaboration ou de révision dont il est saisi, est entachée d'une illégalité susceptible d'être régularisée. En revanche, il ne peut prononcer le sursis à statuer lorsque l'illégalité concerne une procédure de modification qui n'est pas visée par ces dispositions.

² Les dispositions du II de l'article 137 de la loi n° 02014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, invoquées par la commune, qui prévoient que « (...) *Toutefois, les articles L. 123-1-1 et L. 600-9 du code de l'urbanisme, dans leur rédaction résultant de la présente loi, sont applicables aux documents dont l'élaboration, la révision ou la modification a été engagée avant la publication de cette même loi.* » qui ne constituent que des dispositions transitoires relatives à l'entrée en vigueur de la loi du 24 mars 2014, n'ont ni pour effet ni pour objet de modifier le champ d'application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme.

³ *68-01-01, 68-06, Urbanisme et aménagement du territoire, Règles de procédure contentieuse spéciales, Pouvoirs du juge, Sursis à statuer, Sursis à statuer en vue d'une régularisation, L.600-9 du code de l'urbanisme, PLU, Procédure de révision, Vice affectant un document d'urbanisme*

Conclusions du rapporteur public

Jean-Simon Laval

rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.6603](https://doi.org/10.35562/alyoda.6603)

¹ Vous êtes saisis par la commune de Bourg en Bresse du jugement du tribunal administratif de Lyon du 11 décembre 2018 annulant la délibération du 25 septembre 2017 par laquelle le conseil municipal de Bourg en Bresse a approuvé la modification n° 01 de son plan local d'urbanisme. La commune a formé appel de ce jugement en tant qu'il a refusé de faire droit à ses conclusions aux fins d'application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme.

² La commune avance des arguments de bon sens et souligne que le tribunal administratif de Lyon s'était interrogé sur la possibilité d'une régularisation sur le fondement de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, ce pourquoi il avait interrogé les parties, le 6 novembre 2018. Cet article dispose que *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 et les plans locaux d'urbanisme, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité est susceptible d'être régularisée par une procédure de modification prévue à la section 6 du chapitre III du titre IV du livre I^{er} et à la section 6 du chapitre III du titre V du livre I^{er} ; / 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.*

³ Le tribunal administratif de Lyon a jugé que *le juge administratif peut surseoir à statuer s'il estime que la procédure d'élaboration ou de révision dont il est saisi, est entachée d'une illégalité susceptible d'être régularisée. En revanche, il ne peut prononcer le sursis à statuer lorsque l'illégalité concerne une procédure de modification qui n'est pas visée par ces dispositions.* La commune souligne qu'une lecture restrictive du texte aux seules procédures d'élaboration et de révision du PLU comme celle menée par le tribunal administratif de Lyon en en excluant les modifications, n'est pas cohérente dès lors que l'article 137 de la loi n° 02014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès

au logement et un urbanisme rénové dispose que *les articles L. 123-1-1 et L. 600-9 du code de l'urbanisme, dans leur rédaction résultant de la présente loi, sont applicables aux documents dont l'élaboration, la révision ou la modification a été engagée avant la publication de cette même loi*. Le tribunal administratif de Lyon a écarté l'application de cette disposition, dès lors qu'elle n'était que provisoire et du reste non applicable en l'espèce. Nous pensons que ce raisonnement n'est pas erroné et ne saurait être censuré.

4 Mais l'argument est développé également au regard de l'esprit du texte et il a, effectivement, plus de portée sous cet angle.

5 S'agissant du champ d'application de l'article L. 600-9 vous pouvez, du reste, selon nous pousser votre réflexion un peu plus loin que les arguments de la requête pour épuiser la portée du moyen.

6 En effet si la requête évoque la jurisprudence de la Cour administrative d'appel de Nantes les arrêts cités ont été annulés par le CE pour irrégularité sur un autre motif . A l'inverse si, comme le fait valoir la défense, le présent jugement du tribunal administratif de Lyon repose sur un précédent jugement publié sur Alyoda, il a été annulé également sur un autre motif par un arrêt de votre Cour administrative d'appel du 23 avril 2019 .

7 Vous n'avez donc que peu d'indication sur l'interprétation qu'il convient de conduire des dispositions de cet article qui pourrait le cas échéant vous amener à poser une question au CE. En effet, en première analyse, il faut bien constater qu'au nom du parallélisme des formes on pourrait s'interroger sur une procédure qui réserve la correction des vices entachant le PLU au fond selon la rédaction de l'article L 600-9 s'agissant de l'élaboration ou de la révision aux cas où *l'illégalité est susceptible d'être régularisée par une procédure de modification*.

8 Cette logique limitant la régularisation aux cas le plus simple à régulariser contraste non seulement avec les dispositions plus favorables de la période transitoire mais également avec la mission plus large confiée au juge en matière de régularisation.

9 Pourtant, l'office du juge s'est élargi puisque dans la logique du rapport de la présidente Maugüe succédant en ce sens au rapport du pdt Labetoulle il doit désormais s'interroger sur la régularisation des autorisations d'urbanisme dans une logique qui déroge à la fois au droit commun du contentieux administratif et du contentieux de l'urbanisme si vous en croyez la doctrine voyez récemment un article de M. Romain Micallef au BJDU de mars/avril 2020 .

10 Vous pourriez donc estimer que la régularisation en matière de documents d'urbanisme qui procède de la même origine-en l'occurrence le rapport du pdt Labetoulle-devrait être interprétée selon la même logique extensive. Du reste, vous savez que, dans le

contentieux voisin de l'environnement la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat a transposé le dispositif de régularisation de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme aux plans et programmes mentionnés au 1° de l'article L. 122-5 du code de l'environnement qui, en application de l'article R. 122-17, ne serait-ce qu'après un examen au cas par cas, peuvent concerner les PLU et les PLUi. Or ce nouveau dispositif prévu à l'article L. 191-1 du code de l'environnement permet à l'identique au juge de surseoir à statuer dans l'attente d'une régularisation en cas d'illégalité entachant non seulement l'élaboration ou la révision du plan, mais aussi la modification de ce dernier. Il y a donc coïncidence d'analyse différente en tant qu'elles portent sur l'application du code de l'environnement ou sur le code de l'urbanisme de la part du juge appliquant une procédure similaire potentiellement sur un même PLU.

¹¹ La demande d'avis va à ce titre au-delà de la seule interrogation et confine à la tentation.

¹² Nous vous proposons toutefois en définitive de ne pas y succomber. D'abord la coïncidence d'un office double dans l'analyse n'est pas inconnue en droit de l'urbanisme. C'est celui qui gouvernent les autorisation d'exploitation commerciale où un projet est analysé au prisme soit de l'autorisation de construire soit de l'autorisation d'exploitation commerciale. Il n'est donc pas à rejeter par principe. Ensuite il faut tout de même rappeler que le principe de la limitation de la procédure aux seuls mécanismes de l'élaboration et de la révision des documents d'urbanisme n'a jamais varié au cours de la procédure conduisant l'adoption de la loi du 24 mars 2014 puisque les amendements ont seulement porté sur l'élargissement du principe du sursis à exécution aux document d'urbanisme au sens large. Enfin si nous sommes inspirés de l'article L 191 du code de l'environnement, il n'est en vigueur que depuis janvier 2019 et il ne nous parait pas relever de l'office du juge d'appel même largement entendu de substituer un texte à un autre ou de lire dans un texte non seulement ce qu'il ne contient pas mais ce qu'il n'a pas entendu contenir du moins pour l'instant.

¹³ Tels sont les motifs par lesquels nous concluons au rejet de la requête d'appel et du surplus des conclusions des parties.

Note universitaire

Procédure de modification du PLU : le sursis de régularisation écarté

Amadou Diallo

Doctorant en droit public à l'Université Clermont - Auvergne (CMH - EA 4232)

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.6604](https://doi.org/10.35562/alyoda.6604)

¹ Dans l'affaire commentée, la Cour administrative d'appel de Lyon estime que le sursis à statuer ne peut pas être étendu aux procédures de modification du PLU. Elle s'appuie sur le fondement de l'article L. 600-9 du Code de l'urbanisme qui prévoit en effet que « *Si le juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre (...), un plan local d'urbanisme (...) peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer (...)* ». Il résulte de ce qui précède que la commune Bourg-en-Bresse n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que le Tribunal administratif de Lyon a rejeté ses moyens tendant à la mise en œuvre du sursis à statuer dans le cadre de la procédure de modification contestée de son PLU.

² Le Code de l'urbanisme définit plusieurs procédures permettant de faire évoluer les documents d'urbanisme. Elles présentent des degrés différents de complexité et de longueur.

³ La loi n° 02014-366 du 24 mars 2014, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a créé un nouvel article L. 600-9 au sein de ce code. Cet article permet au juge administratif de surseoir à statuer lorsqu'il est saisi d'une demande d'annulation d'un document d'urbanisme, à savoir les PLU, les SCOT et les cartes communales. Ce mécanisme ne s'applique que si l'illégalité affectant le document d'urbanisme est régularisable.

⁴ Ces dispositions combinent la procédure administrative contentieuse et la possibilité de régularisation, afin de prévenir les graves conséquences qui peuvent résulter d'une annulation. Ainsi, la régularisation peut concerner un ou plusieurs vices entachant la légalité d'un document d'urbanisme contesté dans le cadre d'une procédure d'élaboration ou de révision, mais pas dans le cadre d'une modification. (v. la réponse ministérielle du 4 avril 2017 sur l'application de l'article L. 600-9 du Code de l'urbanisme publié au *JO*, p. 2778) .

⁵ Cet article permet au juge administratif, plutôt que d'annuler un document d'urbanisme (PLU, SCOT ou carte communale), de surseoir à statuer et de laisser un délai pour régulariser des illégalités affectant les procédures. En effet, le juge ne peut décider de surseoir à statuer

que dans le cadre d'une contestation de la procédure d'élaboration ou de révision. Par exemple, en cas d'illégalité affectant le PLU, l'article L. 600-9 exige des conditions pour que le juge ordonne un délai approprié pour la régularisation.

⁶ C'est dans ce contexte que la commune de Bourg-en-Bresse, a décidé en 2017 de modifier son plan local d'urbanisme (PLU), par une délibération du conseil municipal, en date du 25 septembre 2017 et portant modification des orientations d'aménagement et de programmation, du règlement, du zonage et d'une annexe.

⁷ Le Tribunal administratif de Lyon a toutefois annulé cette délibération par un jugement du 11 décembre 2018, sur la demande d'un propriétaire de biens immobiliers situés sur le territoire de la commune, M. X., mécontent de l'acte de modification du PLU. Il s'est pour cela fondé sur le fait que « *l'avis d'enquête publique méconnaît les dispositions des articles R. 123-9 et R. 123-11 du code de l'environnement en ce qu'il ne fait pas état des caractéristiques principales du projet et qu'il évoque une procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme alors qu'une procédure de modification était en cours ;* ». De plus, il considère que « *les dispositions de l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales ont été méconnues en l'absence de note de synthèse dans les délais impartis ; (...)* ». La commune a interjeté appel et a demandée à la Cour administrative d'appel de Lyon de faire application des dispositions de l'article L. 600-9 du Code de l'urbanisme.

⁸ Cependant la cour a confirmé le jugement par un arrêt du 16 juin 2020 en refusant, dans un premier temps, de faire application des dispositions de l'article L. 600-9 relatives au sursis à statuer. Puis, dans un second temps, elle a également précisé que les dispositions de l'article 137 II de la loi (ALUR) qui prévoient que « *[...] . Les articles L. 123-1-1 et L. 600-9 du code de l'urbanisme, dans leur rédaction résultant de la présente loi, sont applicables aux documents dont l'élaboration, la révision ou la modification a été engagée avant la publication de cette même loi.* » ne constituent que des dispositions transitoires relatives à l'entrée en vigueur de la loi du 24 mars 2014, et n'ont, en conséquence aucun effet sur l'application de l'article L. 600-9 du Code de l'urbanisme.

⁹ Le Tribunal administratif de Lyon avait déjà statué à deux reprises en ce sens dans des jugements relatifs à la délibération du conseil municipal de Ternay du 16 mai 2017 approuvant la modification n° 01 du plan local d'urbanisme de cette commune (TA de Lyon, 29 mars 2018, n° 01605410) puis, quelques mois plus tard, à la délibération du 25 septembre 2017 du conseil municipal de Bourg-en-Bresse approuvant la modification n° 01 de son plan local d'urbanisme (TA de Lyon, 11 décembre 2018, n° 01801989) . Le raisonnement est le même dans les deux jugements.

10

Dans cet arrêt commenté, la Cour a pris acte du jugement du Tribunal administratif de Lyon. Elle, reprend le considérant de principe du jugement en rappelant qu'un « *juge ne peut prononcer le sursis à statuer lorsque l'illégalité concerne une procédure de modification qui n'est pas visée par les dispositions de l'article L. 600-9 du Code de l'urbanisme* ». La Cour relève également que les dispositions du II de l'article 137 de la loi ALUR, invoquées par la commune de Bourg-en-Bresse, ne constituent que des dispositions transitoires relatives à l'entrée en vigueur de cette loi du 24 mars 2014, et n'ont aucune vocation à modifier le champ d'application de l'article L. 600-9 du Code de l'urbanisme. Cette position de la Cour conforte sa position de ne pas recourir au sursis à statuer dans cette affaire.

11

Dans un arrêt de la Cour administrative d'appel de Nantes (12 octobre 2018, *Commune de Trignac*, n° [15NT03219](#), inédit), le juge avait sursis à statuer sur l'appel de la société AFM Recyclage jusqu'à l'expiration d'un délai de quatre mois imparti à la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire pour notifier à la Cour une délibération régularisant le vice de procédure tiré de l'insuffisance de la procédure de modification du PLU de la commune. Or le Conseil d'État écarte le moyen en se bornant à rappeler qu'« *il incombait à la cour de viser* » la note en délibéré adressée par la société AFM Recyclage et enregistrée au greffe de la Cour administrative d'appel de Nantes le 1^{er} décembre 2017. « *Faute de l'avoir fait, son arrêt est irrégulier et doit, par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des pourvois, être annulé* ». (C.E., 16 décembre 2019, *La société AFM Recyclage*, n° [418269](#), au *Lebon*; C.E., 30 mai 2018, *Commune de Sète*, n° [408068](#); inédit) .

12

On notera que la mise en œuvre du sursis à statuer sur le fondement de l'article L. 600-9 du Code de l'urbanisme, ne concerne finalement qu'un faible nombre de documents d'urbanisme. Le mécanisme n'est donc pas étendu aux autres documents d'urbanisme, comme, par exemple, les plans d'occupation des sols (POS), les plans d'aménagement de zone (PAZ), les plans de sauvegarde de mise en valeur (PSMV), ou encore les plans de prévention des risques naturels.

13

Enfin, que si le juge administratif a pris acte des attentes des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en appliquant dans certains cas le dispositif de sursis à statuer pour éviter de graves conséquences, toutefois, nous constatons que l'usage de ce dispositif reste encore très limité. En outre, les dispositions de l'article L. 600-9 du Code de l'urbanisme, s'inspirent explicitement l'article [L. 600-5-1](#) du présent code relatif au permis de construire (C.E., 15 février 2019, *Commune de Cogolin*, n° [401384](#), au *Lebon*) .

14

Même s'il ne fait que confirmer des solutions antérieures (C.E., 16 décembre 2019, *La société AFM Recyclage*, n° 0418269, préc. ; C.E., 30 mai 2018, *Commune de Sète*, n° 0408068, préc.) l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon du 16 juin 2020 devrait faire reculer des interprétations trop larges des dispositions de l'article L. 600-9 du Code de l'urbanisme, qui seraient favorables à que le sursis à statuer soit étendu aux procédures de modification d'un document d'urbanisme, notamment le PLU.