

15ème législature

Question N° : 13857	De Mme Émilie Bonnard (Les Républicains - Savoie)	Question écrite
Ministère interrogé > Cohésion des territoires et relations avec les collectivités territoriales		Ministère attributaire > Cohésion des territoires et relations avec les collectivités territoriales
Rubrique >urbanisme	Tête d'analyse >Délais d'instruction des recours contre les PLU / SCOT	Analyse > Délais d'instruction des recours contre les PLU / SCOT.
Question publiée au JO le : 30/10/2018 Réponse publiée au JO le : 15/01/2019 page : 337		

Texte de la question

Mme Émilie Bonnard attire l'attention de Mme la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales sur les difficultés de certains EPCI ou communes devant faire face, dans le cadre de l'élaboration de leur PLU ou SCOT, à des recours. En effet, en cas de recours sur un ou quelques points du PLU ou du SCOT seulement, c'est la totalité du document d'urbanisme qui est annulée, entraînant, pour les structures porteuses, une perte de temps et des dépenses supplémentaires considérables. Les décisions rendues peuvent faire l'objet d'un renvoi devant la cour d'appel ou la cour de cassation dont le jugement, prenant plusieurs années, peut finalement aboutir à une annulation du recours alors qu'entre-temps, l'EPCI ou la commune a lancé l'élaboration d'un nouveau document cadre d'urbanisme. Cet état de fait place les EPCI ou les communes devant des situations totalement ubuesques. Elle souhaiterait connaître les dispositions qu'elle entend prendre pour pallier ce type de dysfonctionnement.

Texte de la réponse

L'annulation d'un document d'urbanisme, lorsqu'elle intervient, entraîne de graves conséquences pour la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) concerné : dans ce cas, c'est en effet l'ancien document d'urbanisme, ou même le règlement national d'urbanisme (RNU), qui est remis en vigueur, en application de l'article L.600-12 du code de l'urbanisme, y compris si l'annulation résulte d'un vice de forme ou de procédure pourtant facilement régularisable. La commune ou l'EPCI est alors obligé d'appliquer des règles obsolètes ou inadaptées à la mise en œuvre de ses choix en matière d'urbanisme, et ce tant qu'un nouveau document n'a pas été élaboré. Cela étant, le contentieux des documents d'urbanisme est déjà fortement encadré et offre des outils au juge administratif pour moduler les effets d'une annulation contentieuse. L'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, mis en place par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), permet au juge, sous certaines conditions, de surseoir à statuer lorsqu'il est saisi d'une demande d'annulation d'un document d'urbanisme mais que l'illégalité est régularisable. Le document d'urbanisme reste alors applicable dans l'attente de l'adoption d'un nouveau document dans un délai fixé par le juge. Le juge se prononcera ensuite et pourra valider le document puisque l'illégalité aura été régularisée. La jurisprudence a d'ailleurs récemment renforcé l'efficacité de cet article. Elle considère que, si l'administration transmet spontanément les éléments visant à la régularisation de la procédure, le juge peut se fonder sur ces éléments sans être tenu de surseoir à statuer (CE, Commune de Sempy, 22 décembre 2017, n° 395963), et aussi que, une fois le sursis à statuer intervenu, le débat contentieux est circonscrit à la légalité externe de la mesure de régularisation, les parties ne pouvant soulever aucun autre moyen,

qu'il s'agisse de moyens déjà écartés par la décision de sursis à statuer ou de moyens nouveaux (CE, Commune de Sempy, 29 juin 2018, n° 395963). Par ailleurs, ce même article prévoit que les juridictions administratives peuvent prononcer des annulations partielles des documents d'urbanisme. À titre d'exemple, si l'illégalité constatée n'affecte que le programme d'orientations et d'actions (POA) du plan local d'urbanisme (PLU), ou les dispositions des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) relatives à l'habitat ou aux transports et déplacements ou encore les plans de secteur, le juge pourra limiter l'annulation à la seule partie du document affecté par l'illégalité. L'article L. 600-9 emploie toutefois le terme « notamment », laissant ainsi ouverte la possibilité pour le juge de prononcer une annulation partielle dans d'autres hypothèses, par exemple pour une erreur de délimitation de zones. L'annulation ne portera alors que sur le seul zonage concerné et le reste du PLU perdurera. Ce mécanisme est utilisable pour toutes les dispositions divisibles des autres documents d'urbanisme ou de planification (schéma de cohérence territoriale, cartes communales). En outre, l'article 70 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, éclairé par l'arrêt du Conseil d'État « Danthony » (23 décembre 2011, n° 335033), consacre le principe selon lequel un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie. Le Conseil d'État précise que l'application de ce principe n'est pas exclue en cas d'omission d'une procédure obligatoire, à condition qu'une telle omission n'ait pas pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte. En application de cette jurisprudence, la cour administrative d'appel de Lyon a ainsi refusé d'annuler un document d'urbanisme pour lequel le centre régional de la propriété forestière avait été consulté au lieu du centre national de la propriété forestière. L'omission d'une formalité pourtant obligatoire n'ayant pas eu d'influence sur la décision, ne privant pas les intéressés d'une garantie et n'affectant pas la compétence de l'auteur du plan local d'urbanisme (PLU), le PLU n'a pas été annulé (CAA Lyon, 24 avril 2012, n° 11LY02039). Cette jurisprudence, combinée aux dispositions de la loi du 17 mai 2011, ouvre ainsi des perspectives intéressantes en matière de contentieux pour des motifs liés à des vices de forme ou de procédure, et ce pour les autorisations de construire comme pour les documents d'urbanisme. Il est également possible pour une commune de saisir la juridiction compétente pour obtenir des dommages et intérêts du fait d'une requête qu'elle estime abusive contre son document d'urbanisme. Elle devra toutefois démontrer la faute, à savoir le caractère abusif de la requête, le préjudice qu'elle subit, et le lien de causalité, conformément aux règles de droit commun en matière de responsabilité. Enfin, la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan), a inséré dans le code de l'urbanisme un nouvel article L. 600-12-1 précisant que l'annulation ou l'illégalité d'un document d'urbanisme est sans incidence sur les autorisations de construire délivrées antérieurement à leur prononcé dès lors que ces annulations ou illégalités reposent sur un motif étranger aux règles d'urbanisme applicables au projet. Il s'agit ici de couper les liens existant parfois entre l'illégalité du document d'urbanisme et les autorisations de construire, dans l'hypothèse où cette illégalité repose sur un motif qui n'a pas de lien avec le droit des sols dans la zone où est située le projet. Ces outils et principes, récents, permettent d'ores et déjà d'atténuer les effets de l'annulation contentieuse des documents d'urbanisme.