

## >> LES DEROGATIONS AU PLU

### Fiche 9

#### LE CONTROLE JURIDICTIONNEL DES DEROGATIONS

*Xavier de Lesquen, Avocat associé du cabinet Lacourte Raquin Tatar, Professeur associé à l'université de Paris XII, Membre du comité de rédaction du BJDU et du BDEI,*

La notion d'urbanisme dérogatoire, largement répandue dans le droit de l'urbanisme d'après-guerre (1945), aussi bien à l'égard du règlement national d'urbanisme que des plans d'urbanisme, avait fait l'objet de critiques sévères, du fait du risque d'arbitraire et même de corruption qu'elle impliquait. Dans ses conclusions sur l'affaire d'Assemblée *Ville de Limoges*<sup>1</sup>, le président Rougevin-Baville l'avait qualifié de « mal inévitable », tant la souplesse qu'elle offrait paraissait indispensable pour faire accepter les contraintes croissantes que le droit de l'urbanisme faisait peser sur les propriétaires. Et cette même décision avait institué un contrôle juridictionnel par une théorie du bilan difficile à manier, mettant en balance les atteintes que la dérogation porte à l'intérêt général que les prescriptions du règlement ont pour objet de protéger et l'intérêt général que présente la dérogation, les premières ne devant pas être excessives eu égard à ce dernier.

La loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme a pourtant supprimé la faculté de déroger au plan d'urbanisme, n'autorisant plus que « *des adaptations mineures rendues nécessaires par la nature du sol, la configuration des parcelles ou le caractère des constructions avoisinantes*<sup>2</sup> ».

Mais des dérogations ont depuis été réintroduites, notamment pour des motifs environnementaux<sup>3</sup>, de « mixité sociale<sup>4</sup> » ou encore de sécurité<sup>5</sup>.

Aujourd'hui, les dérogations aux règles du plan local d'urbanisme sont à la fois limitativement énumérées et bien encadrées dans leur application par le code de l'urbanisme<sup>6</sup>. L'autorité compétente pour délivrer une autorisation d'urbanisme doit accorder la dérogation par

<sup>1</sup> CE, Assemblée, 18 juillet 1973, *Ville de Limoges*, n° 86275, publié au recueil Lebon.

<sup>2</sup> Article L. 152-3 du code de l'urbanisme, anciennement L. 123-1 puis L. 123-1-9.

<sup>3</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite « Grenelle II », loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

<sup>4</sup> Article L. 152-6 du code de l'urbanisme, issu de l'ordonnance n° 2013-889 du 3 octobre 2013 relative au développement de la construction de logement.

<sup>5</sup> Article L. 152-4 du code de l'urbanisme.

<sup>6</sup> Articles L. 152-3 à L. 152-6-2 du code de l'urbanisme.

« décision motivée ». Sur le fond, la loi prévoit des critères précis de nature à permettre la dérogation à des règles bien identifiées<sup>7</sup>.

Le contrôle du juge sur la délivrance des dérogations est donc d'une nature bien différente de celui qu'il exerçait en application de la jurisprudence Ville de Limoges.

## 1. Le contrôle de légalité externe de la décision accordant une dérogation

Le code de l'urbanisme précise que la dérogation est accordée par une décision motivée, sauf dans le cas de la dérogation de l'article L. 152-5-2 du code de l'urbanisme<sup>8</sup>. En tout état de cause, l'obligation de motivation découle, sauf disposition législative contraire, de l'article L. 211-3 du code des relations entre le public et l'administration, en vertu duquel « *doivent également être motivées les décisions administratives individuelles qui dérogent aux règles générales fixées par la loi ou le règlement* ». Le juge est donc susceptible d'exercer son contrôle classique sur la motivation de la décision<sup>9</sup>.

Par ailleurs, le dossier de demande de permis doit mettre le service instructeur à même d'apprécier si les conditions légales de la dérogation sont satisfaites, ce que le juge contrôle : cf. CE, 17 décembre 2020, *SCCV Lapeyre*, n° 432561, aux T., dans la ligne de la jurisprudence habituelle sur la complétude du dossier<sup>10</sup>. L'article R. 431-31-2 prévoit d'ailleurs que la demande de dérogation est jointe à la demande de permis de construire, lorsque le projet nécessite une ou plusieurs dérogations au titre de l'article L. 151-29-1, de l'article L. 152-5 ou de l'article L. 152-6, accompagnée d'une note précisant la nature de la ou des dérogations demandées et justifiant pour chacune d'entre elles du respect des objectifs et des conditions fixés à ces articles et aux articles R. 152-4 à R. 152-9 pour chacune des dérogations demandées<sup>11</sup>. De même, l'article R. 421-31 exige que la demande de dérogation au titre du 3° de l'article L. 152-4 soit accompagnée d'une note précisant la nature des travaux pour lesquels une dérogation est sollicitée et justifiant que ces travaux sont nécessaires pour permettre l'accessibilité du logement à des personnes handicapées.

---

<sup>7</sup> Pour l'exposé des conditions auxquelles chacune des dérogations prévues par le code de l'urbanisme est subordonnée, v. les fiches 2 à 7.

<sup>8</sup> Sur cette obligation de motivation, v. également la fiche introductive, p.9.

<sup>9</sup> CE, 22 juillet 2020, *Société Altarea Cogedim IDF*, n°426139 ; CAA Douai, 9 février 2021, n° 19DA02111 ; TA Versailles, 8 octobre 2018, n° 1800713.

<sup>10</sup> cf. CE, 23 décembre 2015, *Mme Laurin et autres*, n° 393134, aux T : « *La circonstance que le dossier de demande de permis de construire ne comporterait pas l'ensemble des documents exigés par les dispositions du code de l'urbanisme, ou que les documents produits seraient insuffisants, imprécis ou comporteraient des inexactitudes, n'est susceptible d'entacher d'illégalité le permis de construire qui a été accordé que dans le cas où les omissions, inexactitudes ou insuffisances entachant le dossier ont été de nature à fausser l'appréciation portée par l'autorité administrative sur la conformité du projet à la réglementation applicable* ».

<sup>11</sup> Sur la composition du dossier d'une demande d'autorisation pour un projet nécessitant une dérogation, v. également la fiche introductive, p. 7.

## 2. Le contrôle de légalité interne de la décision accordant une dérogation

Le juge exerce tout d'abord un contrôle sur l'existence de la demande de dérogation, lorsqu'elle est requise par un texte, l'autorité administrative ne pouvant lui substituer une autre base légale<sup>12</sup>.

### a) Le contrôle porté sur les critères légaux

Le juge exerce un contrôle normal sur la satisfaction de chacune des conditions légales auxquelles la dérogation est soumise. La décision *SCCV Lapeyre* offre une illustration intéressante de ce contrôle, s'agissant de l'application du 5° de l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme, qui permet de déroger aux règles de retrait fixant une distance minimale par rapport aux limites séparatives, pour autoriser une construction destinée principalement à l'habitation, sous réserve que le projet s'intègre harmonieusement dans le milieu urbain environnant, la dérogation étant par ailleurs soumise aux conditions fixées par cet article, de localisation dans une zone tendue et de l'objectif de mixité sociale.

Le juge exerce ainsi un contrôle sur le respect de la condition de construction destinée principalement à l'habitation et sur la satisfaction de l'objectif de mixité sociale.

Pour apprécier la condition tenant à ce que la construction soit destinée principalement à « l'habitation », le Conseil d'Etat se réfère d'ailleurs aux destinations et sous-destinations désormais fixées aux articles R. 151-27 et R. 151-28 du code de l'urbanisme, relatives au contenu du PLU, ainsi qu'à l'arrêté du 10 novembre 2016 pris pour l'application de ces dispositions.

La notion de « mixité sociale » est quant à elle appréciée de façon large, le Conseil d'Etat se référant aux objectifs généraux du droit de l'urbanisme énoncés à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, au sein desquels la « mixité sociale dans l'habitat » est située au même plan que la « diversité des fonctions urbaines et rurales », avec l'objectif de prévoir « *des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile* ».

La notion de mixité sociale a donc, en droit de l'urbanisme, une portée large : la décision *SCCV Lapeyre* confirme la solution du tribunal administratif qui avait jugé que « *contrairement à ce qui est soutenu, l'accueil d'une population étudiante, qui plus est internationale, répond à l'objectif de mixité sociale exigé par l'article L 152-6 du code de l'urbanisme* ».

Si les juges du fond exercent un contrôle complet sur la satisfaction des conditions légales, le juge de cassation estime que leur appréciation sur ce point est souveraine, c'est-à-dire soumise à un simple contrôle de dénaturation.

### b) Le contrôle exercé sur le fait d'accorder la dérogation

Dans l'hypothèse où les conditions légales sont satisfaites, se pose la question de savoir si l'autorité d'urbanisme pouvait légalement accorder la dérogation.

---

<sup>12</sup> CAA Bordeaux, 13 février 2020, n° 18BX01708 ; CAA Versailles, 19 novembre 2020, n° 19VE03480 - 19VE03514 - 20VE01694.

Etant donné la précision des critères qui encadrent les dérogations, il est probable que le juge exerce un contrôle complet sur l'appréciation portée par l'autorité administrative. Etant donné que le juge a tendance à exercer un contrôle plus poussé sur les décisions de refus d'autorisation (cf. la jurisprudence CE, Société du lotissement de la plage de Pampelonne, Assemblée du 29 mars 1968, n° 59004, au Rec., s'agissant du contrôle de l'application des dispositions dites permissives du RNU : contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation en cas de délivrance du permis de construire et contrôle normal en cas de refus de permis), on peut penser que ce serait également un contrôle complet qui serait exercé sur le refus de dérogation. A notre connaissance, il n'y a pas de décision qui se prononce nettement sur ces points.

Quant au juge de cassation, il est assez probable qu'il laisse cette question à l'appréciation souveraine des juges du fond.

### **c) La régularisation du permis de construire par le bénéfice d'une dérogation**

Le Conseil d'Etat a par ailleurs jugé, par sa décision *SCCV Lapeyre*, que la régularisation des vices de légalité interne d'un permis de construire peut être acquise au seul bénéfice d'une dérogation accordée à projet inchangé. La mesure de régularisation consiste alors à prendre acte de la dérogation à la règle méconnue.

Il est intéressant de noter que le Conseil d'Etat avait retenu une solution différente pour les adaptations mineures permises par l'article L. 152-3 du code de l'urbanisme, par une décision récente de 2019, certes inédite<sup>13</sup>.

Cette solution de 2019 peut s'appuyer sur le fait que la possibilité d'apporter une adaptation mineure s'intègre à la règle elle-même, et peut donc être mise en œuvre d'office par l'administration, voir invoquée pour la première fois devant le juge<sup>14</sup>. A l'inverse, la dérogation résulte d'une demande, et constitue bien un élément du projet.

---

<sup>13</sup> CE, 10 juillet 2019, Commune de Sanary-sur-Mer, n° 408232.

<sup>14</sup> CE, 11 février 2015, Mme Ouahmane et autre, n° 367414.