

**Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne**

École de droit de la Sorbonne

Mémoire de 3<sup>e</sup> cycle

**L'APPLICATION DE L'ARTICLE L. 600-9 DU  
CODE DE L'URBANISME SUR LA  
RÉGULARISATION DES DOCUMENTS  
D'URBANISME**



**Emma RAKOTOBÉ**

Sous la direction de Monsieur Frédéric ROLIN  
Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Master II Droit Immobilier

2020/2021



## REMERCIEMENTS

---

*À Emmanuel,  
au professeur Rolin, pour ses conseils, sa disponibilité.*



## PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

---

<i>A.J.C.T.</i>	Actualité juridique Collectivités territoriales
<i>A.J.D.A.</i>	Actualité juridique Droit administratif
<i>art.</i>	article, articles
<i>Ass.</i>	Assemblée du contentieux
<i>B.J.C.L.</i>	Bulletin juridique des collectivités locales
<i>B.J.D.U.</i>	Bulletin de jurisprudence du droit de l'urbanisme
<i>c.</i>	contre
<i>CAA.</i>	Cour administrative d'appel
<i>CE.</i>	Conseil d'État
<i>comm.</i>	commentaire
<i>concl.</i>	conclusions
<i>D.</i>	Recueil Dalloz
<i>D.A.</i>	Droit administratif
<i>dir.</i>	sous la direction de
<i>éd.</i>	édition
<i>fasc.</i>	fascicule
<i>ibid.</i>	ibidem
<i>J.-Cl.Adm.</i>	Juris-Classeur Administratif
<i>J.C.P. Adm.</i>	La Semaine juridique Administrations et Collectivités territoriales
<i>J.-Cl.</i>	Juris-Classeur
<i>L.G.D.J.</i>	Librairie générale de droit et de jurisprudence
<i>n°</i>	numéro, numéros
<i>obs.</i>	observations
<i>op. cit.</i>	opus citatum
<i>p.</i>	page, pages
<i>PLU</i>	Plan local d'urbanisme
<i>préf.</i>	préface
<i>R.A.</i>	Revue administrative
<i>R.D.I.</i>	Revue de droit immobilier
<i>R.D.P.</i>	Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger
<i>Rec.</i>	Recueil Lebon rééd. réédition
<i>req.</i>	requête, requêtes
<i>R.F.D.A.</i>	Revue française de droit administratif
<i>SCOT</i>	Schéma de cohérence territoriale
<i>Sect.</i>	Section du contentieux
<i>TA.</i>	Tribunal administratif



## SOMMAIRE

---

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>4</b>
<b>I. LA RÉGULARISATION DES DOCUMENTS D'URBANISME À LA DEMANDE DU JUGE.....</b>	<b>12</b>
A. LE CONSTAT D'UNE ILLÉGALITÉ RÉGULARISABLE .....	12
1. <i>Les documents d'urbanisme concernés</i> .....	12
2. <i>L'importance de la nature du vice</i> .....	15
3. <i>Un vice susceptible d'être régularisé</i> .....	19
B. LE SURSIS À STATUER DE RÉGULARISATION .....	21
1. <i>Les conditions strictes du sursis à statuer</i> .....	21
2. <i>Les modalités d'exécution du sursis à statuer</i> .....	27
<b>II. L'ACTE DE RÉGULARISATION DES DOCUMENTS D'URBANISME.....</b>	<b>33</b>
A. LE PÉRIMÈTRE DE L'ACTE DE RÉGULARISATION .....	33
1. <i>L'action correctrice de l'acte de régularisation</i> .....	33
2. <i>La forme de l'acte de régularisation</i> .....	37
B. LE CONTENTIEUX DE L'ACTE DE RÉGULARISATION .....	41
1. <i>La qualité du requérant contestant l'acte de régularisation</i> .....	42
2. <i>Les limites tenant aux moyens invocables</i> .....	44
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>47</b>





## INTRODUCTION

---

Soucieux de trouver un certain équilibre entre les intérêts privés et l'application des actes administratifs, le législateur et le juge s'efforcent depuis plusieurs années, à limiter les annulations en raison des conséquences qu'elles entraînent aux dépens de l'intérêt général. Les jurisprudences *Tropic travaux Signalisations*, *Association AC !* ou encore *Danthony* en sont les manifestations les plus abouties<sup>1</sup>.

En ce qui concerne les documents d'urbanisme, leur annulation peut entraîner de lourdes conséquences pour la commune ou l'EPCI. Le rapport du groupe de travail présidé par M. Daniel Labetoulle indiquait notamment que :

« de bonne ou de mauvaise foi, les recours [devant le juge administratif] décalent dans le temps la réalisation des projets, voire les compromettent [...]. L'activité économique s'en trouve ralentie et la production de logements, notamment, freinée d'autant. Or, la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent a été consacrée comme objectif de valeur constitutionnelle ».

En effet, en cas d'annulation non seulement les dispositions de l'ancien document d'urbanisme s'appliquent<sup>2</sup>, mais surtout, le règlement national d'urbanisme est applicable en l'absence de document d'urbanisme. Or, ces dispositions peuvent être obsolètes et inadaptées aux litiges en cours, alors même que certains vices sont régularisables.

L'insécurité juridique des documents d'urbanisme a été à l'origine de plusieurs réformes, notamment avec l'introduction de l'article L.600-1 du code de l'urbanisme qui limite la possibilité d'invoquer un vice de forme ou de procédure d'un document d'urbanisme dans le temps. Aux termes de cet article, les vices de forme ou de procédure ne peuvent être invoqués par voie d'exception après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet du document en cause.

---

<sup>1</sup> Jean-Fabrice Sauton, Rapporteur public, conclusions sous TA de Toulon, 27 septembre 2016, n°1301717.

<sup>2</sup> Art. L600-12 Code de l'urbanisme : « Sous réserve de l'application des articles L. 600-12-1 et L. 442-14, l'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale a pour effet de remettre en vigueur le schéma de cohérence territoriale, le plan local d'urbanisme, le document d'urbanisme en tenant lieu ou la carte communale immédiatement antérieur. »

La réforme adoptée par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, a été l'occasion pour les parlementaires de s'exprimer pour pallier l'insécurité juridique des documents d'urbanisme. C'est dans ce contexte que le législateur a introduit l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme,<sup>3</sup> pour limiter l'annulation des documents d'urbanisme qui font l'objet de nombreux recours. L'article L.600-9 ne résultait pas des propositions du groupe de travail Labetoulle<sup>4</sup>, mais d'un amendement introduit par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale lors de la première lecture de l'examen du projet de loi<sup>5</sup>. Cet article s'inspire du dispositif mis en place à l'article L. 600-5-1 du même code, instituant une possibilité pour le juge administratif de sursoir à statuer et permettre la régularisation d'une autorisation d'urbanisme.

Plus précisément, en ce qui concerne la régularisation, il n'y a pas de définition normative de la régularisation. Les textes et la jurisprudence utilisent le terme de régularisation, mais la régularisation n'est pas définie juridiquement. Le dictionnaire Larousse définit la régularisation comme « une action de rendre conforme à la règle, à la norme, aux lois »<sup>6</sup>. Les auteurs de doctrine ont retenu de multiples définitions : Qui dit régularisation dit « faire régulièrement ce qui a été fait irrégulièrement »<sup>7</sup>, « maintenir un acte ou une situation illégale par une action de mise en conformité »<sup>8</sup>, la régularisation est un :

« mécanisme opératoire grâce auquel un acte ou une situation juridique contraire au droit peut, avant ou après l'intervention du juge, [...] revivre dans la légalité pleinement retrouvée »<sup>9</sup>, ou encore « une technique de consolidation d'un acte nul [...] obtenue grâce à une réparation ou une disparition du vice »<sup>10</sup>.

---

<sup>3</sup> Maxime BOUL, La prise d'ELAN du contentieux de la régularisation des documents d'urbanisme, note sous CE, 29 juin 2018, n°395963, Cne Sempy.

<sup>4</sup> Rapport Labetoulle adoptée par l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 : Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre.

<sup>5</sup> Ce dispositif a ensuite été entendu aux plans et programmes du code de l'environnement depuis la Loi n°2019-1147, du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, art. 32.

<sup>6</sup> Dictionnaire Larousse, voir « régularisation ».

<sup>7</sup> Patrick Hocreitere, *Régulariser plutôt qu'annuler : une première application de l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme*, Revue Construction et Urbanisme, n°5, 2015, étude 6.

<sup>8</sup> Jean-François LAFaix, « La régularisation en matière contractuelle », C.M.P., 2017, nos 8 – 9, étude n° 9, no 7.

<sup>9</sup> Georges VEDEL, préf. à Jean-Jacques ISRAËL, *La régularisation en droit administratif français. Étude du régime de l'acte administratif unilatéral*, Paris, L.G.D.J., 1981, coll. « Bibliothèque de droit public », t. 138, p. I.

<sup>10</sup> Christian DUPEYRON, *La régularisation des actes nuls*, Paris, L.G.D.J., 1973, coll. « Bibliothèque de droit privé », t. 127, n° 7.

En d'autres termes, la régularisation permet de purger tout objet de son vice, « *tout vice peut être supprimé, tout organe habilité peut y procéder, de quelque manière valide que ce soit, à tout instant, rétroactivement ou seulement pour l'avenir* »<sup>11</sup>.

La régularisation est un concept récent en droit administratif. Selon Jean-Jacques ISRAËL, auteur d'une thèse sur la régularisation en droit administratif français en 1981, l'administration ne pouvait purger un acte administratif de son vice d'illégalité *a posteriori* :

« On aurait certes pu penser, a priori, que l'Administration forte de ses prérogatives de puissance publique et du pouvoir d'action unilatérale dont elle dispose, aurait une grande latitude pour réparer les erreurs de son action et spécialement de ses actes, par une rectification rétroactive des défauts qui les entachent. Il n'en est rien ; l'acte ne saurait être ressuscité. Il n'y a pas de « miracle »<sup>12</sup>.

Or, cette analyse n'est plus d'actualité. La régularisation des documents d'urbanisme s'inscrit dans un contexte de développement de la régularisation en droit administratif. En effet, les techniques de régularisation en droit administratif se sont développées considérablement depuis plus d'une vingtaine d'années. Le juge administratif a d'abord intégré la régularisation pour les actes administratifs contractuels.<sup>13</sup> Par exemple, un vice peut être supprimé alors même que le contrat a déjà été signé. Il s'agit d'une alternative invitée par le juge administratif pour éviter la nullité du contrat.

Ensuite, le juge administratif a consacré la régularisation des actes administratifs unilatéraux en matière d'urbanisme. Par un arrêt de 2004, le Conseil d'État a ouvert la possibilité de régulariser *a posteriori* et en cours d'instance les vices d'un permis de construire initial par un permis modificatif<sup>14</sup>. C'est ainsi que le législateur a consacré la régularisation à

---

<sup>11</sup> William Gremaud, *La régularisation en droit administratif*, Dalloz, 2021, p.21.

<sup>12</sup> Jean-Jacques ISRAËL, *La régularisation en droit administratif français*, Librairie générale de droit et jurisprudence, 1981, format pdf, p.243.

<sup>13</sup> CE., Ass., 16 juill. 2007, Société Tropic Travaux Signalisation, req. n° 291545, « Considérant que, ainsi saisi de telles conclusions par un concurrent évincé, il appartient au juge, lorsqu'il constate l'existence de vices entachant la validité du contrat, d'en apprécier les conséquences ; qu'il lui revient, après avoir pris en considération la nature de l'illégalité éventuellement commise, soit de prononcer la résiliation du contrat ou de modifier certaines de ses clauses, soit de décider de la poursuite de son exécution, éventuellement sous réserve de mesures de régularisation par la collectivité contractante, soit d'accorder des indemnisations en réparation des droits lésés [...] » ; CE., Ass., 4 avr. 2014, Département de Tarn-et-Garonne, req. n° 358994.

<sup>14</sup> CE, 2 février 2004, SCI la Fontaine de Villiers, no 238315 : « Considérant que lorsqu'un permis de construire a été délivré en méconnaissance des dispositions législatives ou réglementaires relatives à l'utilisation du sol ou sans que soient respectées des formes ou formalités préalables à la délivrance des permis de construire, l'illégalité qui

l'initiative du juge à l'article L.600-5-1 du Code de l'urbanisme<sup>15</sup>, de tous les permis en matière d'urbanisme<sup>16</sup>, y compris les décisions de non-opposition à déclaration préalable<sup>17</sup>. Le dispositif de l'article L.600-5-1 permet au juge administratif de surseoir à statuer et fixer un délai pour permettre la régularisation de l'autorisation d'urbanisme<sup>18</sup>.

En ce qui concerne le sursis à statuer, il s'agit « d'un arrêt de la procédure pour un temps déterminé, ou déterminable par référence à la survenance d'un événement »<sup>19</sup>. Ainsi, lorsque le juge constate un vice régularisable d'une autorisation d'urbanisme, le juge peut surseoir à statuer et fixer un délai pour permettre au bénéficiaire de l'autorisation de prendre une mesure de régularisation par la délivrance d'un permis modificatif.

L'objet de notre étude porte sur le principe du sursis à statuer à l'article L.600-9<sup>20</sup> du Code de l'urbanisme pour permettre la régularisation des documents d'urbanisme. Aux termes de cet article :

« 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 VI du chapitre III du titre IV du livre I<sup>er</sup> et à la section VI du chapitre III du titre V du livre I<sup>er</sup>.

---

en résulte peut être régularisée par la délivrance d'un permis modificatif dès lors que celui-ci assure le respect des règles de fond applicables au projet en cause, répond aux exigences de forme ou a été précédé de l'exécution régulière de la ou des formalités qui avaient été omises[...] ».

<sup>15</sup> Ordonnance n° 2013-638 du 18 juill. 2013, art. 2, en vigueur le 19 août 2013.

<sup>16</sup> CE, 19 juin 2017, n°394677, pour un exemple en matière d'autorisation d'exploitation commerciale.

<sup>17</sup> Loi du 23 novembre 2018, n° 2018-1021, art. 80, IV, 5° et V.

<sup>18</sup> Article L.600-5-1 du Code de l'urbanisme : [...] Le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager ou contre une décision de non-opposition à déclaration préalable estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'un vice entraînant l'illégalité de cet acte est susceptible d'être régularisé, sursoit à statuer, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation, même après l'achèvement des travaux [...] ».

<sup>19</sup> Isabelle P ÉTEL-TEYSSI É, *Droit et pratique de la procédure civile*, Dalloz, 2021-2022, point 462.31.

<sup>20</sup> Loi n°2014-336 du 24 mars 2014, loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

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.

Si la régularisation intervient dans le délai fixé, elle est notifiée au juge, qui statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations».

En d'autres termes, saisi d'un recours pour excès de pouvoir, le juge administratif peut surseoir à statuer et déterminer un délai dans lequel l'administration peut régulariser le document d'urbanisme litigieux.

L'article L.600-9 du Code de l'urbanisme organise la régularisation en trois temps, le juge administratif prend une décision avant dire droit pour prononcer le sursis à statuer. Ensuite, un acte administratif de régularisation notifié par l'administration intervient dans le délai fixé par le juge. Enfin, si le juge constate que le vice est purgé de son illégalité, le juge prend une décision qui clôt l'instance. Dans le cas contraire, le juge annule le document d'urbanisme.

Cette mesure s'applique aux documents d'urbanisme dont l'élaboration, la révision ou la modification ont été engagées avant la publication de la loi ALUR du 24 mars 2014, soit avant sa date d'entrée en vigueur, le 26 mars 2014<sup>21</sup>. Les principes issus de cet article s'appliquent aux recours contentieux initiés après l'entrée en vigueur de la loi<sup>22</sup>. Le Conseil d'État ayant précisé que « les dispositions de l'article L.600-9 du code de l'urbanisme (...) sont, en l'absence de dispositions expresses contraires, d'application immédiate aux instances en cours, y compris lorsque (...) les actes attaqués ont été adoptés avant leur entrée en vigueur »<sup>23</sup>.

L'article L.600-9 du Code de l'urbanisme introduit également une possibilité pour le juge d'annuler partiellement des documents d'urbanisme. Aux termes du dernier alinéa de cet article :

« Si, après avoir écarté les autres moyens, le juge administratif estime que le vice qu'il relève affecte notamment un plan de secteur, le programme d'orientations et d'actions du plan local d'urbanisme ou les dispositions relatives à l'habitat ou aux transports et déplacements des

---

<sup>21</sup> Loi n° 2014-366, 24 mars 2014, *op cit.*, art. 137, II.

<sup>22</sup> Site du ministère du logement, Fiche *Entrée en vigueur des principales mesures en urbanisme et planification*, mars 2014.

<sup>23</sup> CE, 22 décembre 2017, Cne de Sempy, n°395963.

orientations d'aménagement et de programmation, il peut limiter à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce ».

Le texte précise que certaines dispositions sont divisibles du document d'urbanisme et met en place la possibilité pour le juge qui constate un vice entachant l'une de ces trois composantes du document d'urbanisme, de prononcer une annulation partielle du document d'urbanisme. En outre, le Conseil d'État a précisé que le juge peut cumuler l'annulation partielle d'une disposition divisible d'un document d'urbanisme et le sursis à statuer de régularisation<sup>24</sup>. Cela étant, l'objet de cette étude porte sur l'application de l'article L.600-9 du code de l'urbanisme sur la régularisation des documents d'urbanisme, le dernier alinéa de l'article relatif à l'annulation partielle ne sera donc pas traité.

Le sursis à statuer de régularisation, prévu à l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme est un mécanisme relativement récent. Ni les débats sur le projet de loi ni les travaux parlementaires ne se sont prononcés sur le sujet. À la différence de l'article L.600-5-1 du code de l'urbanisme, rares sont les jurisprudences concernant l'article L.600-9. À notre connaissance, seuls quelques arrêts de Cours et du Conseil d'État ont eu l'occasion de se prononcer sur le sursis à statuer de régularisation des documents d'urbanisme. Il appert de ces arrêts que les cours administratives d'appel s'attachent à vérifier que le vice retenu est régularisable et qu'il a été concrètement purgé. Le plus souvent, les vices concernent l'insuffisance des informations destinées à éclairer les conseillers municipaux préalablement à la délibération approuvant le plan local d'urbanisme.

En revanche, le Conseil d'État a eu l'occasion de préciser davantage l'application du texte, notamment l'arrêt du 22 décembre 2017, *Commune de Sempy*<sup>25</sup> qui confirme le champ d'application temporel de l'article L.600-9 du code de l'urbanisme, et l'articulation du sursis à statuer avec la jurisprudence *Danthony*<sup>26</sup>. De même, par une nouvelle décision intéressant la même commune, le Conseil d'État s'est prononcé sur l'acte de régularisation et les modalités de contestation de celle-ci<sup>27</sup>. Enfin, l'arrêt du 29 juillet 2020, *SCI l'Harmas*<sup>28</sup> précise dans

---

<sup>24</sup> CE, 12 octobre 2016, n°387308.

<sup>25</sup> CE, 22 décembre 2017, *Commune de Sempy*, n° 395963.

<sup>26</sup> CE, Assemblée, 23 décembre 2011, M. Danthony et autres, n° 335033.

<sup>27</sup> CE, 29 juin 2018, *Commune de Sempy*, n°395963.

<sup>28</sup> CE, 29 juillet 2020, *SCI l'Harmas*, n°428158

quelles mesures l'autorité compétente procède pour permettre la régularisation du document d'urbanisme.

Cette étude a donc pour objet d'établir un état des lieux de la jurisprudence issue de l'article L.600-9 du code de l'urbanisme qui précise les modalités d'application du sursis à statuer de régularisation des documents d'urbanisme. Ces dispositions relatives au pouvoir du juge s'inscrivent dans un courant jurisprudentiel dans lequel le juge recherche un équilibre entre la légalité et la sécurité juridique des actes administratifs et privilégie la régularisation plutôt que l'annulation. En ce sens, le juge de l'excès de pouvoir ne se contente plus d'annuler les documents d'urbanisme, mais rétablit la légalité puisque la régularisation vise « à parer aux effets dévastateurs de l'annulation contentieuse »<sup>29</sup> du document d'urbanisme.

Il n'est pas aisé d'étudier le contentieux de l'urbanisme en raison de sa complexité et de sa spécialité au regard du contentieux administratif. La difficulté de l'analyse tient en ce qu'elle aborde un sujet récent, abordé de manière limitée par le juge administratif et par la doctrine. C'est la raison pour laquelle, il est intéressant d'approfondir sur ce sujet d'actualité, dès lors que la création d'un sursis à statuer permettant la régularisation des documents d'urbanisme participe à un mouvement général de régularisation des actes administratifs. Ainsi, une étude précise sur la régularisation et le sursis à statuer a été nécessaire pour comprendre les notions mentionnées à l'article L.600-9 du code de l'urbanisme. Ensuite, pour comprendre les évolutions juridiques, il était inévitable d'étudier la jurisprudence en la matière. Enfin, cette étude a été complétée par une analyse approfondie de la doctrine ainsi que des conclusions de rapporteurs publics pour aborder de manière globale le sursis à statuer de régularisation des documents d'urbanisme.

Comme le souligne Patrick Hocretière, « C'est l'occasion de s'interroger sur l'art et la manière de régulariser »<sup>30</sup>. La question qui se pose est celle de savoir, dans quelles mesures l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme s'applique pour permettre la régularisation des documents d'urbanisme. En précisant les modalités d'application de l'article L.600-9, le juge a renforcé la sécurité juridique des documents d'urbanisme, non seulement au stade de la décision

---

<sup>29</sup> L. Dutheillet de Lamothe, G. Odinet, La régularisation, nouvelle frontière de l'excès de pouvoir : AJDA 2016, p. 1859.

<sup>30</sup> Patrick HOCREITÈRE, *Régulariser plutôt qu'annuler : une première application de l'article L. 600-9 du Code de l'urbanisme*, Construction-Urbanisme n°5, mai 2015, étude n°6.

prononçant le sursis à statuer permettant la régularisation du document d'urbanisme (I), mais également au stade de la notification de l'acte de régularisation par l'administration (II).



## **I. La régularisation des documents d'urbanisme à la demande du juge**

---

Aux termes de l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme, le juge administratif saisi d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre un document d'urbanisme ne peut surseoir à statuer que s'il est en présence d'une illégalité régularisable. Le constat de cette illégalité (A) permettra au juge de surseoir à statuer (B) dans l'attente de la régularisation du document d'urbanisme contesté.

### **A. Le constat d'une illégalité régularisable**

Lorsque le juge constate qu'un document d'urbanisme est entaché d'une illégalité régularisable, le juge doit vérifier en amont que l'illégalité résulte d'un document d'urbanisme entrant dans le champ d'application de l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme (1), constater la nature du vice (2) pour déterminer son caractère régularisable (3).

#### **1. Les documents d'urbanisme concernés**

En premier lieu, avant de constater qu'un document d'urbanisme est entaché d'une illégalité régularisable, le juge doit vérifier en amont que l'illégalité résulte d'un document d'urbanisme entrant dans le champ d'application de l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme. En effet, le législateur a limité le champ d'application de l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme, notamment des documents d'urbanisme concernés par la régularisation.

L'article L.600-9 du Code de l'urbanisme établit une liste exhaustive de documents d'urbanisme susceptibles de faire l'objet d'une régularisation, tels qu'un schéma de cohérence territoriale (SCOT), un plan local d'urbanisme (PLU) ou une carte communale. En précisant les documents d'urbanisme concernés par la régularisation, le législateur a exclu tous les autres documents d'urbanisme.

Ainsi, l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme ne s'applique pas lorsque le juge est en présence d'un plan d'occupation des sols, un document désormais remplacé par le plan local d'urbanisme depuis la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement

urbains<sup>31</sup>. Le choix du législateur est cohérent, puisque les documents d'urbanisme concernés sont les principaux règlements locaux d'urbanisme. La carte communale apparaît comme le règlement privilégié dans les petites communes, le PLU est le document d'urbanisme au regard duquel les autorisations d'urbanisme sont instruites, le SCOT permet quant à lui d'assurer une meilleure cohérence de l'aménagement à plus grande échelle.

En outre, pour constater que l'illégalité est susceptible d'être régularisée, le juge doit vérifier que l'illégalité entache « l'élaboration ou la révision »<sup>32</sup> du document d'urbanisme litigieux. De la même manière, le législateur a pris le soin de préciser que seules sont concernées les procédures d'élaboration ou de révision d'un document d'urbanisme. Le juge administratif a eu l'occasion d'indiquer que l'article L.600-9 ne s'applique pas si l'illégalité concerne une procédure de modification du document d'urbanisme<sup>33</sup>.

En l'espèce, la commune de Bourg en Bresse a saisi la Cour administrative d'appel en tant que le tribunal administratif a refusé de faire application de l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme et a annulé la délibération par laquelle la commune a approuvé la modification de son plan local d'urbanisme. La question posée au litige avait fait l'objet d'une réponse dans le cadre d'une question écrite au gouvernement<sup>34</sup>. Non seulement la procédure de modification est exclue au titre de l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme, mais aussi, la procédure de mise en compatibilité d'un document d'urbanisme n'est pas applicable.

La question s'est posée devant le juge puisque la commune soutient qu'une lecture restrictive du texte limitée aux procédures d'élaboration et de révision du plan local d'urbanisme n'est pas cohérente, dès lors que la loi du 24 mars 2014 qui a instauré l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme dispose à son article 137 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 »<sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

<sup>32</sup> Article L.600-9 du Code de l'urbanisme.

<sup>33</sup> CAA Lyon, 1<sup>ère</sup> chambre, 16 juin 2020, 16LY00503.

<sup>34</sup> Philippe Meunier, Question n°79659, JO du 12.05/2015, p.3551 « *cet article permet la régularisation concomitante d'un ou de plusieurs vices affectant la légalité du document d'urbanisme contesté dans le cadre d'une procédure d'élaboration ou de révision, mais pas dans le cadre d'une modification ou d'une mise en compatibilité* ».

<sup>35</sup> Article 137 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

Le tribunal administratif a considéré 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 »<sup>36</sup>.

La Cour administrative d'appel a confirmé le jugement du Tribunal administratif et a rejeté la requête au motif que :

« Les dispositions invoquées par la commune 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 »<sup>37</sup>.

Il est intéressant de noter qu'en matière de contentieux de l'environnement, l'article L.191-1 du Code de l'environnement prévoit un dispositif similaire à l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme, selon lequel le juge peut surseoir à statuer pour permettre la régularisation des plans et programmes soumis à évaluation environnementale mentionnée l'article L.122-5 du code de l'environnement. Or, contrairement à la régularisation en matière d'urbanisme, cet article permet la régularisation des plans et programmes faisant l'objet d'une illégalité entachant l'élaboration, la modification, ou la révision de cet acte<sup>38</sup>. Ainsi, sur un même PLU, le juge est susceptible d'appliquer le sursis à statuer de régularisation au titre du code de l'urbanisme et du code de l'environnement, sans pour autant avoir la même analyse, dès lors que le document concerné fait l'objet d'une illégalité entachant la modification de l'acte.

Dans cette affaire, la Cour administrative d'appel aurait pu étendre le dispositif de l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme aux procédures de modification. Cependant, le juge administratif a fait une interprétation *contra legem* de l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme, et a suivi le raisonnement de son rapporteur public qui considère que :

---

<sup>36</sup> TA de Lyon, 11 décembre 2018, n°1801989.

<sup>37</sup> CAA Lyon, 1<sup>ère</sup> chambre, 16 juin 2020, 16LY00503, cons.2.

<sup>38</sup> Article L.191-1 du Code de l'environnement précité.

« 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 paraît 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 »<sup>39</sup>.

Ainsi, sous réserve d'une éventuelle extension par le Conseil d'État du champ d'application de l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme, le sursis à statuer de régularisation en contentieux de l'urbanisme est limité aux seules illégalités entachant la procédure d'élaboration ou de révision d'un document d'urbanisme.

## **2. L'importance de la nature du vice**

En second lieu, le juge doit vérifier la présence d'illégalités. L'article L.600-9 du Code de l'urbanisme établit une distinction selon que l'illégalité résulte d'un vice de forme ou de procédure, ou d'un vice autre que de forme ou de procédure. Lorsque le juge est en présence d'une illégalité autre qu'un vice de forme ou de procédure, pour les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme, il ne peut prononcer le sursis à statuer « 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 Ier et à la section 6 du chapitre III du titre V du livre Ier »<sup>40</sup>. En d'autres termes, le vice ne peut être régularisé que par le biais d'une procédure de modification prévue aux articles L.143-32 à L.143-39 pour les SCOT, et aux articles L.153-36 à L.153-48 pour les PLU.

Il est important de noter que le législateur a limité la procédure permettant la régularisation du document d'urbanisme aux procédures de modifications. Cette procédure est obligatoire dès lors que le juge est en présence d'un vice de fond. Lorsque la procédure de modification n'est pas possible, il ne peut y avoir régularisation du document d'urbanisme.

En effet, la modification permet aux auteurs du document d'urbanisme de réécrire le règlement ou encore les orientations d'aménagement et de programmation, sans modifier les orientations fondamentales du Plan d'aménagement et de développement durable, les

---

<sup>39</sup> Jean-Simon Laval, conclusions sous l'arrêt CAA Lyon, 1<sup>ère</sup> chambre, 16 juin 2020, 16LY00503.

<sup>40</sup> Alinéa 2 de l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme.

dispositions relatives à la consommation des espaces agricoles et naturels, à la protection des sites ou encore à l'aménagement et la politique de l'habitat, dont la réécriture résulte d'une procédure de révision.

De cette manière, le législateur a limité les techniques régularisation aux procédures de modification, non seulement en raison de la lourdeur de la procédure de révision, mais surtout pour permettre la régularisation des documents d'urbanisme. Le législateur poursuit son objectif de sécurisation des documents d'urbanisme, en prévoyant que la régularisation des documents d'urbanisme ne concerne pas les changements relatifs aux « grands choix stratégiques sur lesquels ils reposent »<sup>41</sup>. Ainsi, la modification d'un plan local d'urbanisme ou d'un schéma de cohérence territoriale en application de l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme ne peut porter atteinte à l'économie générale du document d'urbanisme litigieux.

En revanche, lorsque le juge est en présence d'un vice de forme ou de procédure, l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme reste silencieux sur les modalités de la régularisation. L'article prévoit que :

« 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 »<sup>42</sup>.

Dans ces conditions, le texte n'impose pas de recourir à une quelconque procédure pour permettre la régularisation du document d'urbanisme en cas de vice de forme ou de procédure. Pour autant, le texte prévoit que le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité a eu lieu après le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durable. Le choix du législateur est cohérent, puisqu'en limitant le sursis à statuer de régularisation pour les vices de forme et de procédure, uniquement aux illégalités intervenues après le débat les orientations du PADD, le législateur poursuit son objectif de sécurisation des documents d'urbanisme. Cela permettra non seulement aux auteurs du document d'urbanisme de ne pas

---

<sup>41</sup> Henri JACQUOT, François PRIET, Soazic MARIE, *Droit de l'urbanisme*, 8e éd., Paris, Dalloz, 2019, coll. « Précis », p. 292, n° 219.

<sup>42</sup> Alinéa 3 de l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme.

reprendre depuis le début la procédure d'élaboration ou de révision du document d'urbanisme, mais surtout, cela permettra aux documents d'urbanisme de conserver ses orientations générales.

Il convient de souligner que l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme a été appliqué par les premiers juges pour la régularisation de documents d'urbanismes entachés de vices de légalité externe. À titre d'exemple, par un jugement du 26 février 2015<sup>43</sup> après avoir relevé que les dispositions de l'article L.600-9 sont d'applications immédiates aux instances en cours, le Tribunal administratif de Grenoble a relevé un vice de procédure à l'occasion d'un recours pour excès de pouvoir contre le SCOT de la région urbaine de Grenoble.

En l'espèce, le vice de procédure correspond à la méconnaissance des anciennes dispositions des articles L.122-9<sup>44</sup> et L.122-10<sup>45</sup> du Code de l'urbanisme. Plus précisément, dans le cadre d'un projet de modification d'un schéma du SCOT, la commune a demandé au préfet de saisir une commission de conciliation et d'émettre un avis motivé en application des articles précités. En omettant d'émettre cet avis, le préfet a commis une irrégularité. Le juge administratif a considéré que le vice de procédure est intervenu après le débat sur les orientations du PADD et qu'il est susceptible d'être régularisé.

---

<sup>43</sup> TA de Grenoble, jugement du 26 février 2015, n°1300941.

<sup>44</sup> Ancien art. L. 122-9 du Code de l'urbanisme: « *Lorsqu'une commune ou un groupement de communes membre de l'établissement public prévu à l'article L. 122-4 estime que l'un de ses intérêts essentiels est compromis par les dispositions du projet de schéma en lui imposant, notamment, des nuisances ou des contraintes excessives, la commune ou le groupement de communes peut, dans le délai de trois mois mentionné à l'article L. 122-8, saisir le préfet par délibération motivée qui précise les modifications demandées au projet de schéma. Dans un délai de trois mois, après consultation de la commission de conciliation prévue à l'article L. 121-6, le préfet donne son avis motivé* ».

<sup>45</sup> Ancien art. L.122-10 du Code de l'urbanisme : « *Le projet, auquel sont annexés les avis des communes et des établissements publics de coopération intercommunale et, le cas échéant, des autres personnes publiques consultées, est soumis à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du Code de l'environnement par le président de l'établissement public. Dans le cas mentionné à l'article L. 122-9, la délibération motivée de la commune ou du groupement de communes et l'avis du préfet sont joints au dossier de l'enquête* ».

De la même manière, le juge administratif a eu l'occasion d'appliquer l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme pour permettre la régularisation des plans locaux d'urbanisme entachés de vices de procédure ou de forme. À titre d'exemple, le juge administratif s'est prononcé sur la méconnaissance de l'article L.2121-12 du CGCT<sup>46</sup> imposant l'envoi aux membres du conseil municipal d'une note de synthèse expliquant les affaires qui sont soumises à délibération<sup>47</sup>.

En l'espèce, le juge relève que la note de synthèse litigieuse ne comportait aucune explication sur les choix relatifs à l'approbation du plan local d'urbanisme, le sens de l'avis du commissaire-enquêteur ou encore la portée des modifications apportées à la suite des avis émis par les personnes publiques associées. Ainsi, le juge a décidé d'appliquer l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme en considérant que :

« L'irrégularité survenue postérieurement au débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durable est susceptible de régularisation par une nouvelle délibération respectant l'obligation d'information des conseillers municipaux imposée par cet article »<sup>48</sup>.

Ces deux affaires illustrent une fois de plus la volonté du législateur de sauver les documents d'urbanisme en privilégiant la régularisation plutôt que l'annulation, ainsi que « la puissance neutralisante des nouveaux pouvoirs du juge, dans un contentieux du droit de l'urbanisme qui devient de plus en plus spécial »<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> Art. L.2121-12 du Code général des collectivités territoriales : « Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal.

*Si la délibération concerne un contrat de service public, le projet de contrat ou de marché accompagné de l'ensemble des pièces peut, à sa demande, être consulté à la mairie par tout conseiller municipal dans les conditions fixées par le règlement intérieur.*

*Le délai de convocation est fixé à cinq jours francs. En cas d'urgence, le délai peut être abrégé par le maire sans pouvoir être toutefois inférieur à un jour franc.*

*Le maire en rend compte dès l'ouverture de la séance au conseil municipal qui se prononce sur l'urgence et peut décider le renvoi de la discussion, pour tout ou partie, à l'ordre du jour d'une séance ultérieure.*

*Le présent article est également applicable aux communes de moins de 3 500 habitants lorsqu'une délibération porte sur une installation mentionnée à l'article L. 511-1 du code de l'environnement ».*

<sup>47</sup>CAA Nantes, 29 décembre 2014, *Kerwer*, n° 13NT03248.

<sup>48</sup>CAA Nantes, 29 décembre 2014, *Op.cit.*, cons.25.

<sup>49</sup> Patrice Cornille, *Des conditions du sursis à statuer pour permettre à la commune de régulariser les vices de légalité externe d'un PLU annulable*, *Revue Construction-Urbanisme*, n°6, Juin 2015, comm.81.

### 3. Un vice susceptible d'être régularisé

En troisième lieu, avant de décider de surseoir à statuer, le juge doit vérifier que l'illégalité est susceptible d'être régularisée, pour permettre de corriger le document d'urbanisme en application de l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme. La notion d'illégalité régularisable n'est pas définie par les textes. Le législateur a laissé au juge administratif le soin de définir les contours de cette notion.

Si l'on reprend la définition de la régularisation, une illégalité est régularisable dès lors que le vice peut être purgé de son illégalité et que la suppression du vice ne touche pas l'économie générale du document d'urbanisme. L'objectif étant de corriger le document d'urbanisme tout en maintenant les orientations générales de celle-ci.

Une lecture littérale de l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme permet d'identifier précisément les illégalités non régularisables qui empêchent l'application du sursis à statuer par le juge. En ce qui concerne les vices de légalité externe, l'illégalité est insusceptible d'être régularisée dès lors qu'elle intervient, pour les SCOT et les PLU, avant le débat sur les orientations du PADD. En ce qui concerne les vices de légalité interne, l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme ne s'applique pas, dès lors que l'illégalité ne peut être régularisée par une procédure de modification, pour les SCOT et les PLU.

À titre d'exemple, le juge administratif a refusé d'appliquer l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme dans deux affaires. Dans la première affaire, la Cour administrative d'appel de Lyon a refusé d'appliquer l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme<sup>50</sup>, au motif que l'illégalité tenant à la méconnaissance de l'ancien article L.300-2 du même Code<sup>51</sup> fondée sur l'absence de définition dans la délibération des objectifs poursuivis de la révision est insusceptible d'être régularisée par une procédure de modification. Cette solution est cohérente, puisque l'illégalité en l'espèce n'entre pas dans le champ d'application de la procédure de modification, qui permet

---

<sup>50</sup> Cour administrative d'appel de Lyon, 27 janvier 2015, n° 14LY01961.

<sup>51</sup> Ancien Art. L.300-2 du code de l'urbanisme : « *Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole avant : a) Toute élaboration ou révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme (...)* ».



uniquement aux auteurs des documents d'urbanisme de réécrire le règlement, les OAP ou encore le programme d'orientations et d'actions<sup>52</sup>.

Dans la seconde affaire, le juge a refusé d'appliquer l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme au motif que les illégalités relatives à l'absence de convocation de certaines personnes publiques associées à l'examen conjoint<sup>53</sup> et la tardiveté de la délibération concernant les modalités de la concertation dans le cadre d'une révision simplifiée sont insusceptibles d'être régularisées<sup>54</sup>.

Cet arrêt est intéressant, puisque le juge administratif a appliqué la jurisprudence *Danthy*<sup>55</sup> pour refuser l'application de l'article L.600-9 du code de l'urbanisme. Pour rappel, cette décision a dégagé le principe selon lequel :

« Si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, 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, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie »<sup>56</sup>.

La Cour administrative d'appel de Nantes dans l'affaire précitée a considéré que l'illégalité tenant à la méconnaissance de l'ancien article L.300-2 du Code de l'urbanisme a engendré des « circonstances, susceptibles d'avoir exercé une influence sur le sens de la décision prise par le conseil municipal de Saint-Prouant et en outre de nature à avoir privé les intéressées d'une garantie (...) »<sup>57</sup>, pour conclure que l'annulation prononcée de la délibération empêche le juge d'appliquer l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme.

Ainsi, cet arrêt illustre la manière dont le juge raisonne lorsqu'il est en présence d'un vice de procédure entachant l'élaboration ou la révision d'un document d'urbanisme. Le juge doit raisonner en deux temps. Il commence par se demander si le vice de procédure a été

---

<sup>52</sup> Art. L.153-36 du Code de l'urbanisme.

<sup>53</sup> Ancien Art. L.121-4 du Code de l'urbanisme.

<sup>54</sup> CAA Nantes, 10 oct. 2014, *Jalladeau*, n° 13NT00915.

<sup>55</sup> CE, assemblée, 23 décembre 2011, *Danthy* et autres, n° 335033.

<sup>56</sup> CE, assemblée, 23 décembre 2011, *Danthy* et autres, n° 335033, cons.4.

<sup>57</sup> CAA Nantes, 10 oct. 2014, *Jalladeau*, n° 13NT00915, cons.6.

susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise ou a privé les intéressés d'une garantie. Ensuite, il s'interroge sur l'application de l'article L.600-9 du code de l'urbanisme.

Par conséquent, lorsque le juge constate qu'une illégalité entachant l'élaboration ou la révision d'un SCOT, un PLU ou une carte communale est susceptible d'être régularisée, il peut surseoir à statuer pour permettre la régularisation du document d'urbanisme.

## **B. Le sursis à statuer de régularisation**

Si le législateur a pris le soin d'encadrer strictement les conditions du sursis à statuer de l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme (1), il n'en demeure pas moins que le juge a dû davantage préciser les modalités d'exécution du sursis à statuer (2).

### **1. Les conditions strictes du sursis à statuer**

En premier lieu, contrairement au sursis à statuer des autorisations d'urbanisme, le législateur a pris le soin d'encadrer strictement les conditions du sursis à statuer de l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme. Après avoir vérifié que le document d'urbanisme est entaché d'une illégalité régularisable, le juge administratif peut prononcer le sursis à statuer sous les réserves suivantes : le juge doit constater que les autres moyens ne sont pas fondés, inviter les parties à présenter leurs observations et fixer un délai de régularisation pendant lequel le document d'urbanisme reste applicable.

Tout d'abord, le juge doit constater que les autres moyens ne sont pas fondés. En effet, si le juge constate que les moyens invoqués sont fondés, ils entraînent l'annulation du document d'urbanisme et le juge ne peut surseoir à statuer. La Cour administrative d'appel de Nantes a notamment jugé « qu'eu égard aux motifs et à la portée de l'annulation prononcée par le présent arrêt, il n'y a pas lieu, en tout état de cause, de faire droit aux conclusions (...) tendant à l'application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme »<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> CAA Nantes, 10 oct. 2014, *Jalladeau*, n° 13NT00915, cons.9.

En outre, le Conseil d'État précise que lorsque le juge prononce le sursis à statuer, « il appartient au juge de constater qu'aucun des autres moyens soulevés n'est fondé et d'indiquer, dans la décision avant dire droit par laquelle il sursoit à statuer sur le recours dont il est saisi, pour quels motifs ces moyens doivent être écartés »<sup>59</sup>. En d'autres termes, le juge administratif doit indiquer les motifs pour lesquels les moyens ne sont pas fondés dans sa décision avant dire droit prononçant le sursis à statuer.

Cette indication entraîne plusieurs conséquences, non seulement l'auteur du recours contre le document d'urbanisme peut contester la décision avant dire droit en tant qu'elle écarte certains moyens comme non fondés, mais surtout l'auteur du recours peut contester cette décision en tant qu'elle fait application des dispositions de l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme<sup>60</sup>. Toutefois, dès lors que les auteurs du document d'urbanisme adoptent une délibération régularisant du document d'urbanisme, l'intervention de cette régularisation rend sans objet les conclusions dirigées contre la décision avant dire droit<sup>61</sup>.

En l'espèce, les requérants ont contesté la décision avant dire droit en tant qu'elle met en œuvre les pouvoirs que le juge tient de l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme. Or, le conseil municipal a modifié le plan local d'urbanisme pour corriger l'illégalité relative à un classement irrégulier de parcelles cadastrées en zone UH du plan local d'urbanisme, retenue par le juge. Dans ces conditions, la requête contre la décision avant dire droit est devenue sans objet en raison de l'intervention de la régularisation.

Cette solution découle d'un principe dégagé par le juge administratif dans le cadre de la régularisation des autorisations d'urbanisme en application de l'article L.600-5-1. Dans l'arrêt *Syndicat des copropriétaires de la résidence Butte Stendhal et autres*<sup>62</sup>, il a été admis que lorsque le juge prononce un sursis à statuer et qu'une mesure permettant la régularisation de l'autorisation d'urbanisme est intervenue, les conclusions dirigées contre le jugement avant dire droit en tant qu'il applique l'article L.600-5-1 du code de l'urbanisme sont privées d'objet. Ainsi, le juge s'inspire une fois de plus de sa jurisprudence en matière de régularisation des autorisations d'urbanisme pour sécuriser les documents d'urbanisme.

---

<sup>59</sup> CE, 18 décembre 2020, n°421987.

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> CE, 19 juin 2017, *Syndicat des copropriétaires de la résidence Butte Stendhal et autres*, n°s 394677 et 397149.

Par ailleurs, par un arrêt du 12 octobre 2016, le Conseil d'État a retenu qu'une délibération approuvant un document d'urbanisme peut faire l'objet d'une annulation partielle et d'un sursis à statuer de régularisation<sup>63</sup>, alors même que l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme dispose que le juge ne peut prononcer le sursis à statuer que si les autres moyens ne sont pas fondés. Plus précisément, dans cette affaire la Cour administrative d'appel de Nantes a retenu un vice tiré de la méconnaissance de l'article L.2122-12 du CGCT, lui permettant de prononcer le sursis à statuer en application de l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme<sup>64</sup>.

Or, au stade du pourvoi, le Conseil d'État relève que la cour avait commis une erreur de droit en jugeant que la création de zone Nh ne portait pas atteinte à la protection des espaces naturels et agricoles. La question était de savoir si l'illégalité relative au classement en zone Nh pouvait faire obstacle à la mise en œuvre du sursis à statuer pour l'illégalité régularisable portant sur la méconnaissance de l'article L.2122-12 du CGCT. En effet, « le doute était permis »<sup>65</sup>, si l'on se tient au texte de l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme.

Cependant, « la Haute Juridiction ne consacre pas un tel automatisme »<sup>66</sup>, et admet dans cet arrêt que :

« la circonstance que le juge décide l'annulation partielle d'une délibération approuvant un plan local d'urbanisme au motif que certaines dispositions divisibles de ce plan sont entachées d'illégalité ne saurait faire obstacle, par elle-même, à ce que, pour le reste de la délibération, il fasse application des dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, si les conditions qu'elles posent sont remplies »<sup>67</sup>.

Autrement dit, le Conseil d'État considère qu'une délibération approuvant un document d'urbanisme, peut à la fois faire l'objet d'une régularisation pour les illégalités régularisables et d'une annulation partielle pour les illégalités non régularisables, sous réserve que cette partie non régularisable soit divisible du reste du document d'urbanisme. Dans le cas contraire, la

---

<sup>63</sup> CE 12 Octobre 2016, n°387308, B c/ Commune de Saint Michel-Chef-Chef.

<sup>64</sup> CAA Nantes, 24 décembre 2014, n°13NT03248.

<sup>65</sup> Daniel Tasciyan, *Sécurisation des documents d'urbanisme et des délibérations du conseil municipal : le travail continué*.

<sup>66</sup> Pierre Soler-Couteaux, *La sanction des vices de forme et de procédure : Danthony, annulation partielle et sursis à statuer*, RDI 2016, p.660.

<sup>67</sup> CE, 12 Octobre 2016, n°387308, B c/ Commune de Saint Michel-Chef-Chef, cons.21.

délibération ne fera l'objet que d'une annulation totale, le sursis à statuer n'étant pas envisageable. On comprend que le juge administratif entend poursuivre l'objectif de sécurisation des documents d'urbanisme et permettre leur régularisation plutôt que leur annulation. Dès lors que le document d'urbanisme est susceptible d'être sauvé, le juge n'hésite pas à adopter les mesures nécessaires à une telle sauvegarde.

Ensuite, avant de surseoir à statuer, le juge doit inviter les parties à présenter leurs observations dans le respect du principe du contradictoire. Le contradictoire est un principe général applicable devant toutes les juridictions administratives<sup>68</sup>, découlant du respect des droits de la défense<sup>69</sup>. Ce principe de valeur législative<sup>70</sup> et de valeur constitutionnelle<sup>71</sup> implique la possibilité pour chaque partie devant le juge d'être informé des arguments présentés par la partie adverse et exige la communication de toutes les pièces du dossier pour que chaque partie puisse être à même de présenter des observations. Plus largement, le contradictoire permet de garantir le droit au procès équitable<sup>72</sup>.

Dans le cadre de l'application de l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme, le débat contradictoire a une portée relativement faible. Dans l'affaire précitée, le juge administratif n'a pas invité les parties à présenter leurs observations avant de surseoir à statuer. Lors du pourvoi formé devant le Conseil d'État, la société requérante a contesté la décision avant dire droit au motif que les conditions du débat contradictoire n'ont pas été remplies.

Le Conseil d'État ne se prononce pas sur la question et préfère suivre le raisonnement de son rapporteur public qui considère qu'on ne peut exiger du juge administratif de demander aux parties de débattre sur une question que l'une d'elles a déjà évoquée dans ses conclusions. Plus précisément, le rapporteur public rappelle que l'article L.600-9 du code de l'urbanisme prévoit un « double débat »<sup>73</sup>, c'est-à-dire un débat préalablement au sursis à statuer prononcé par le juge et un débat sur la mesure de régularisation apportée par la personne publique<sup>74</sup>.

---

<sup>68</sup> CE, 12 mai 1961, *Société La Huta*, n°40674.

<sup>69</sup> CE, 20 juin 1913, *sieur Téry*, n°41854.

<sup>70</sup> Article L.5 du CJA : « *l'instruction des affaires est contradictoire* ».

<sup>71</sup> Conseil Constitutionnel, décision n°81-184 DC du 29 décembre 1984, Loi de finances pour 1985.

<sup>72</sup> CEDH, 18 février 1997, *Niederhöst-Huber contre Suisse*, n°18990/91.

<sup>73</sup> Cécile Barrois de Sarigny, conclusions sous CE, 18 décembre 2020, n°421987.

<sup>74</sup> Article L.600-9 du Code de l'urbanisme : « (...) *Si la régularisation intervient dans le délai fixé, elle est notifiée au juge, qui statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations* ».

De ce fait, « l'utilité du premier débat est toutefois amoindrie lorsque précisément le principe de la régularisation est déjà en discussion entre les parties du fait de conclusions en ce sens »<sup>75</sup>. Cette solution est cohérente dès lors que les parties peuvent contester l'application de l'article L.600-9 du code avant même que le juge décide de surseoir et statuer, et par la suite contester la décision avant dire droit prononçant le sursis à statuer.

Enfin, lorsque le juge décide de surseoir à statuer, celui-ci doit fixer un délai pour permettre la régularisation. Le texte n'impose pas un délai déterminé pour permettre la régularisation. Le juge administratif apprécie au cas par cas et en fonction de l'illégalité le délai nécessaire à la régularisation du document d'urbanisme.

Si la régularisation intervient dans le délai fixé, elle doit être notifiée au juge qui statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations. Le juge prend ensuite une décision qui clos l'instance<sup>76</sup>. En revanche, il se peut que la régularisation s'opère après le délai fixé par le juge<sup>77</sup>. En principe, cette circonstance ne fait pas obstacle à la poursuite des démarches de la collectivité en charge de la régularisation, tant que le juge n'a pas statué.

Il se peut également que la régularisation n'aboutisse pas, le juge considère que la régularisation n'a pas été valablement faite, le document d'urbanisme demeure illégal et le juge doit l'annuler. Par exemple, par un jugement du 27 septembre 2016, le Tribunal administratif de Toulon a annulé la délibération approuvant le plan local d'urbanisme, au motif que la collectivité n'a pas corrigé les vices à l'origine du sursis à statuer<sup>78</sup>.

En l'espèce, le juge administratif a constaté plusieurs vices régularisables pour prononcer le sursis à statuer. D'une part, deux nouveaux conseillers n'avaient pas été convoqués avant le jour de la réunion, conformément aux articles L.2121-10<sup>79</sup> et L.2121-11<sup>80</sup> du CGCT.

---

<sup>75</sup> Cécile Barrois de Sarigny, conclusions sous CE, 18 décembre 2020, n°421987.

<sup>76</sup> Article L.600-9 du Code de l'urbanisme.

<sup>77</sup> TA de Bordeaux, 14 janvier 2016, n°1403679.

<sup>78</sup> TA de Toulon, 27 septembre 2016 n°1301717.

<sup>79</sup> Art. L2121-10 du CGCT : « Toute convocation est faite par le maire. Elle indique les questions portées à l'ordre du jour. Elle est mentionnée au registre des délibérations, affichée ou publiée. Elle est transmise de manière dématérialisée ou, si les conseillers municipaux en font la demande, adressée par écrit à leur domicile ou à une autre adresse ».

<sup>80</sup> Art. L2121-11 du CGCT : « Dans les communes de moins de 3 500 habitants, la convocation est adressée trois jours francs au moins avant celui de la réunion. En cas d'urgence, le délai peut être abrégé par le maire, sans pouvoir être toutefois inférieur à un jour franc. Le maire en rend compte dès l'ouverture de la séance au conseil ».

D'autre part, ils n'avaient pas reçu une information suffisante sur le plan local d'urbanisme préalablement à la réunion du conseil municipal, conformément aux dispositions de l'article L.2121-13<sup>81</sup> du même code. En réponse au sursis à statuer prononcé par le juge, la collectivité a communiqué au juge une nouvelle convocation au conseil municipal, la feuille de présence des conseillers et une note de synthèse adressée aux élus pour une nouvelle délibération.

Le rapporteur public de l'affaire relève que :

« La régularisation exigeait, à notre avis, en l'occurrence, que l'ensemble des conseillers municipaux soient régulièrement convoqués à une nouvelle séance et que les deux conseillers municipaux au moins soient suffisamment informés du contenu du projet de PLU »<sup>82</sup>.

Or, aucun élément du dossier ne permettait au juge de savoir avant la clôture de l'instruction, si les nouveaux conseillers municipaux avaient bénéficié d'une information suffisante pour se prononcer valablement sur le document d'urbanisme préalablement à la nouvelle délibération. Dans ces conditions, le juge relève que si le premier vice a eu pour effet de régulariser la procédure d'approbation du plan local d'urbanisme, le second vice n'ayant pas été régularisé, il y a lieu d'annuler la délibération par laquelle la commune a approuvé le plan local d'urbanisme.

On comprend que l'annulation emporte de lourdes conséquences, puisque la procédure d'approbation du plan local d'urbanisme doit être reprise depuis le début. Comme le souligne le rapporteur public, « l'article L. 600-9 ne prévoit pas une nouvelle « session de rattrapage » devant le juge de première instance. Et il faut bien, à un moment donné, trancher le litige (...). »<sup>83</sup>.

Ainsi, pour remédier aux difficultés résultantes des modalités de la régularisation d'un document d'urbanisme, le rapporteur public pense qu'il serait souhaitable à l'avenir que les juges exposent dans leurs prochaines décisions, un « mode d'emploi » à cet effet. À notre

---

*municipal qui se prononce sur l'urgence et peut décider le renvoi de la discussion, pour tout ou partie, à l'ordre du jour d'une séance ultérieure ».*

<sup>81</sup> Art. L2121-13 du CGCT : « Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération. »

<sup>82</sup> Jean-Fabrice Sauton, *Régularisation manquée du plan local d'urbanisme*, AJDA 2016, p.2179, conclusions sous le jugement du TA de Toulon, 27 septembre 2016, n°1301717.

<sup>83</sup> *Ibid.*

connaissance, il n'y a pas eu d'autres décisions dans lesquelles le juge administratif a procédé à une annulation suite à l'application de l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme. Cette décision illustre parfaitement l'exigence de la procédure de régularisation des documents d'urbanisme, tous les vices doivent être purgés de leur illégalité.

Toutefois, il convient de noter que pendant le délai déterminé par le juge, le document d'urbanisme reste applicable. Or, lors de l'instance, le juge reconnaît que le document d'urbanisme litigieux est entaché d'un vice de légalité. Se pose donc la question de l'applicabilité d'un document d'urbanisme illégal<sup>84</sup>. Plus précisément, « La question essentielle qui se pose ici (...) est celle du statut juridique du document d'urbanisme entre la période de son approbation et celle du constat par le juge de la régularisation opérée par la collectivité »<sup>85</sup>.

Si l'on part du postulat dégagé par le Conseil d'État selon lequel un acte administratif réglementaire entaché d'un vice de légalité est illégal, avant même que le juge constate l'illégalité<sup>86</sup>, en principe le document d'urbanisme ne peut être appliqué. Pour le Professeur Rolin, il est préférable de considérer que l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme constitue une dérogation à ce principe général de droit, et « d'admettre l'applicabilité du document d'urbanisme - même illégal - s'il est affecté d'un des vices susceptibles d'être régularisés »<sup>87</sup>, malgré les réserves théoriques dont peut faire l'objet l'application de l'article L.600-9.

## 2. Les modalités d'exécution du sursis à statuer

En second lieu, en l'absence de précisions par le texte, le juge administratif a dû se prononcer sur les modalités de mise en œuvre du sursis à statuer de régularisation en application de l'article L.600-9 du code de l'urbanisme. Par un arrêt du 22 décembre 2017, la section du contentieux du Conseil d'État a rendu une décision<sup>88</sup> inédite en matière de régularisation des documents d'urbanisme, qui mérite une attention particulière.

---

<sup>84</sup> Frédéric Rolin, *La régularisation des documents d'urbanisme à la demande du juge – Quelques problèmes pratiques... et théoriques*, AJDA, 2017, p.25.

<sup>85</sup> *Ibid.*

<sup>86</sup> CE, sect., 14 novembre 1958, Lebon 554.

<sup>87</sup> Frédéric Rolin, *La régularisation des documents d'urbanisme à la demande du juge – Quelques problèmes pratiques... et théoriques*, *op.cit.*

<sup>88</sup> CE, 22 décembre 2017, n°395963, Cne de Sempy.



En l'espèce, le conseil municipal de la commune de Sempy a pris une délibération approuvant sa carte communale. Le tribunal administratif de Lille a été saisi d'un recours en annulation contre cette délibération, au motif que la chambre d'agriculture du Pas-de-Calais et la commission départementale des espaces agricoles n'ont pas été consultées conformément à l'ancien article L.124-2 du Code de l'urbanisme<sup>89</sup>. Le tribunal a annulé la délibération litigieuse, la commune a ensuite interjeté appel de ce jugement et a produit en cours d'instance les avis de la chambre d'agriculture et de la commission départementale dans le but de régulariser la procédure. La Cour administrative d'appel de Douai a rejeté l'appel<sup>90</sup>, en estimant que la production de ces avis ne permettait pas de régulariser la procédure d'approbation de la carte communale en application du 1° de l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme. La commune a donc formé un pourvoi contre cet arrêt. C'est dans ces conditions que se présente l'affaire devant la Haute juridiction.

Les circonstances ont permis au Conseil d'État de préciser l'office du juge dans le cadre de l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme. Dans un premier temps, la section du contentieux juge que :

« Les dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, qui instituent des règles de procédure qui ne concernent que les pouvoirs du juge administratif en matière de contentieux de l'urbanisme, sont, en l'absence de dispositions expresses contraires, d'application immédiate aux instances en cours, y compris lorsque, comme en l'espèce, les actes attaqués ont été adoptés avant leur entrée en vigueur »<sup>91</sup>.

Le juge reprend le raisonnement qu'il avait retenu dans sa jurisprudence antérieure, en rappelant que l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme est d'application immédiate aux instances en cours, y compris lorsque les actes attaqués ont été adoptés avant leur entrée en

---

<sup>89</sup> Ancien art. L.124-2 du Code de l'urbanisme : « (...) *La carte communale est élaborée à l'initiative de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent. Elle est soumise pour avis à la chambre d'agriculture et à la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime (...).* ».

<sup>90</sup> CAA de Douai, 12 nov. 2015, n° 14DA01485, *Cne de Sempy*.

<sup>91</sup> CE, 22 décembre 2017, n°395963, *Cne de Sempy*, cons.3.

vigueur. Cette solution est cohérente, puisque les dispositions de l'article L.600-9 sont relatives aux pouvoirs du juge administratif et non à la substance du recours.<sup>92</sup>

Ensuite, par un considérant de principe, le juge expose les modalités d'application de l'article L.600-9 du code de l'urbanisme, qui ne résultent pas de la lecture littérale du texte :

« Considérant que ces dispositions ont pour objet de permettre, sous le contrôle du juge, la régularisation d'un vice ayant entaché l'élaboration ou la révision d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme ou d'une carte communale, sous les réserves mentionnées au 2° s'agissant d'un vice de forme ou de procédure ou au 1° s'agissant d'un autre vice, dès lors qu'aucun autre moyen n'est susceptible d'entraîner l'annulation de l'acte attaqué ; que, lorsque le juge estime qu'une telle régularisation est possible, il peut, de sa propre initiative ou à la demande d'une partie, après avoir invité les parties à présenter leurs observations sur le principe de l'application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, constater, par une décision avant dire droit, que les autres moyens ne sont pas fondés et surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour permettre, selon les modalités qu'il détermine, la régularisation du vice qu'il a relevé »<sup>93</sup>.

De cette manière, le juge précise que la régularisation au titre de l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme peut s'effectuer soit de sa propre initiative, soit à la demande d'une partie. Le juge précise également que la régularisation du vice qu'il a relevé s'effectue sous son contrôle, et selon les modalités qu'il détermine. Cette affirmation renforce l'office du juge dans l'application du sursis à statuer. Désormais, lorsque le juge fixe les modalités de la régularisation, les collectivités ne pourront plus se borner à fournir un acte de régularisation insuffisant<sup>94</sup>. Une fois de plus, on comprend la volonté du juge de sécuriser les documents d'urbanisme entachés d'illégalités.

Dans un second temps, en prenant acte des actes de régularisation communiqués par l'administration, le Conseil d'État admet en l'espèce que « le juge peut mettre en œuvre les pouvoirs qu'il tient de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme pour la première fois en appel,

---

<sup>92</sup> Pierre Soler-Couteaux, *En application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, l'administration peut spontanément régulariser un acte annulé et en communiquer les éléments au juge d'appel qui peut les accueillir sans surseoir à statuer*, RDI 2018, p.175.

<sup>93</sup> CE, 22 décembre 2017, Cne de Sempy, n°395963, cons.4.

<sup>94</sup> TA de Toulon, 27 septembre 2016, n°1301717.

alors même que le document d'urbanisme en cause a été annulé par les premiers juges »<sup>95</sup>, et que :

« dans le cas où l'administration lui transmet spontanément des éléments visant à la régularisation d'un vice de forme ou de procédure de nature à entraîner l'annulation de l'acte attaqué, le juge peut se fonder sur ces éléments sans être tenu de surseoir à statuer, dès lors qu'il a préalablement invité les parties à présenter leurs observations sur la possibilité que ces éléments permettent une régularisation en application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme »<sup>96</sup>.

En d'autres termes, même si le document d'urbanisme a été annulé en première instance, le juge peut appliquer l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme pour la première fois en appel. L'administration peut tirer les conséquences de cette annulation, en produisant en appel les actes permettant la régularisation du document administratif annulé.

De plus, pour sauver le document d'urbanisme litigieux, si le juge constate que les éléments spontanément transmis ne sont pas suffisants pour permettre de regarder le vice comme ayant été régularisé, le juge peut « après avoir invité les parties à présenter leurs observations sur le principe de l'application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, surseoir à statuer en vue d'obtenir l'ensemble des éléments permettant la régularisation »<sup>97</sup>. Il s'agit là d'une avancée considérable, puisque le juge permet une « session de rattrapage »<sup>98</sup> lui permettant de nouveau de surseoir à statuer pour permettre à l'administration de purger le vice de son illégalité.

Ainsi, comme le souligne le professeur Pierre Soler-Couteaux « ce n'est d'ailleurs là qu'une manifestation d'une évolution plus générale allant dans le sens d'un renforcement de l'office du juge, notamment, mais pas seulement en excès de pouvoir »<sup>99</sup>. Le Conseil d'État entend renforcer ses pouvoirs en matière de régularisation tout en poursuivant l'objectif de sécurisation des documents d'urbanisme.

---

<sup>95</sup> CE, 22 décembre 2017, Cne de Sempy, n°395963, cons.4.

<sup>96</sup> CE, 22 décembre 2017, Cne de Sempy, n°395963, cons.5.

<sup>97</sup> *Ibid.*

<sup>98</sup> Jean-Fabrice Sauton, *Régularisation manquée du plan local d'urbanisme*, AJDA 2016, p.2179, conclusions sous le jugement du TA de Toulon, 27 septembre 2016, n°1301717.

<sup>99</sup> Pierre Soler-Couteaux, *En application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, l'administration peut spontanément régulariser un acte annulé et en communiquer les éléments au juge d'appel qui peut les accueillir sans surseoir à statuer*, op.cit.

Dans un troisième temps, le juge fait une application « nouvelle et remarquable »<sup>100</sup> de la jurisprudence *Danthony*. Plus précisément, le juge va tenir compte d'éléments postérieurs à l'édition de l'acte pour neutraliser le vice de procédure<sup>101</sup>. En l'espèce, après avoir rappelé le principe selon lequel, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'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, la section du Contentieux reconnaît que l'omission de la consultation de la chambre d'agriculture avant l'adoption de la carte communale a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la délibération du conseil municipal.

Le juge considère que ce vice est régularisable, et retient que l'avis défavorable de la commission produit par la commune spontanément en cours d'instance lors de la procédure d'appel, peut avoir une influence sur le sens de la délibération. Le juge estime que seule une nouvelle délibération de son conseil municipal sur la carte communale telle qu'elle a été arrêtée par la délibération attaquée, est de nature à régulariser le vice. Ainsi, le juge sursoit à statuer et octroi un délai de trois mois à la commune pour que cette dernière approuve de nouveau la carte communale.

De nouveau, le juge use de ses pouvoirs pour renforcer la sécurité juridique des documents d'urbanisme et « n'hésite pas à combiner des outils juridiques que le législateur (parfois relayé par la jurisprudence, comme dans l'arrêt *Danthony*) a conçus indépendamment les uns des autres pour leur faire produire tous leurs effets du point de vue de l'objectif recherché ». Il convient de noter que la portée de cette solution porte sur la régularisation des vices de forme ou de procédure. À notre connaissance, le Conseil d'État n'a pas encore transposé cette jurisprudence pour les vices de fonds. En tout état de cause, il s'agit d'une « d'une décision pleine de pragmatisme, qu'il faut saluer »<sup>102</sup>.

Lorsque le juge prononce un sursis à statuer, celui fixe un délai dans lequel l'administration doit lui notifier un acte de régularisation. L'acte de régularisation doit

---

<sup>100</sup> *Ibid.*

<sup>101</sup> *Ibid.*

<sup>102</sup> Anne-Sophie Juilles, *La régularisation en cours d'instance d'un vice de procédure affectant un document d'urbanisme est possible*, note sous CE, 22 décembre 2017, n°395963, AJ Collectivités territoriales 2018, p.229.

intervenir entre la décision avant dire droit et la décision qui clôt l'instance. De même que pour le sursis à statuer, le juge a expliqué le cadre juridique qui s'applique à l'acte de régularisation.

## II. L'acte de régularisation des documents d'urbanisme

---

L'article L.600-9 du code de l'urbanisme est imprécis sur les « mesures de régularisation » que l'administration doit notifier au juge pour corriger le document d'urbanisme litigieux. Si l'article de loi est silencieux sur la question, le juge administratif a eu l'opportunité d'expliquer le périmètre de l'acte de régularisation (A) ainsi que le contentieux de cet acte (B).

### A. Le périmètre de l'acte de régularisation

Pour répondre au jugement avant dire droit prononçant le sursis à statuer et permettre la régularisation du document d'urbanisme, l'administration doit notifier un acte de régularisation dans le délai fixé par le juge. En principe, l'acte de régularisation est un acte qui corrige le vice relevé par le juge. Selon Jean-Jacques Israël, « la régularisation exige un acte administratif distinct et, en principe, explicite »<sup>103</sup>. La jurisprudence a eu l'occasion de préciser le périmètre de l'acte de régularisation. Il convient d'une part, de s'intéresser à l'action correctrice de l'acte de régularisation en application de l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme (1), et d'autre part, à la forme de l'acte de régularisation (2).

#### 1. L'action correctrice de l'acte de régularisation

En ce qui concerne l'action correctrice de l'acte de régularisation proposée par l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme, selon Guillaume ODINET et Louis DUTHEILLET « La régularisation est, d'abord, une nouvelle édicition de l'acte. C'est une relative évidence quand elle intervient postérieurement à une annulation. »<sup>104</sup>.

L'acte de régularisation en tant que « nouvel acte » a été admis en matière contractuelle, notamment avec la décision *Commune de Levallois-Perret*<sup>105</sup>, qui pose le principe selon lequel l'administration peut régulariser un acte détachable d'un contrat administratif à la suite de son

---

<sup>103</sup> Jean-Jacques ISRAËL, *op. cit.*, p. 154.

<sup>104</sup> Louis DUTHEILLET DE LAMOTHE, Guillaume ODINET, « La régularisation, nouvelle frontière de l'excès de pouvoir », *chron. sur C.É., Sect.*, 1er juill. 2016, *Commune d'Émerainville et a.*, *A.J.D.A.*, 2016, p. 1860.

<sup>105</sup> CE, 10 avril 2015, n°370223, *Commune de Levallois-Perret*.

annulation en adoptant « un nouvel acte d'approbation avec effet rétroactif, dépourvu du vice ayant entaché l'acte annulé »<sup>106</sup>.

Il en va autrement en matière de régularisation des documents d'urbanisme. La définition de l'acte de régularisation en tant que « nouvel acte », ne correspond pas à celle retenue par le rapporteur public sous l'affaire *Commune de Sempy*<sup>107</sup>. Dans ses conclusions, le rapporteur public Julie BURGUBURU explique que :

« Il ne s'agit pas, au moins en première intention, de reprendre un acte : en l'espèce, la logique de cette procédure de régularisation n'a pas pour objet d'approuver à nouveau [le document d'urbanisme litigieux], mais seulement de purger le vice dont est entachée l'approbation donnée initialement en la confirmant, sans la modifier, pour ainsi s'assurer qu'elle a pu légalement produire des effets dès l'origine. Ainsi, si édicition d'un acte il y a, il n'est pas vraiment nouveau, au sens de distinct »<sup>108</sup>.

En d'autres termes, l'acte de régularisation dans le cadre de la régularisation d'un document d'urbanisme ne correspond pas à l'édicition d'un nouvel acte, mais à l'édicition d'un acte « réparateur » de l'acte litigieux. La logique est différente d'une part, puisque l'acte n'a pas encore fait l'objet d'une annulation, d'autre part, l'objectif du sursis à statuer de régularisation est de purger l'illégalité de l'acte qui reste applicable en se maintenant dans l'ordonnancement juridique. Comme le souligne le rapporteur public, « il s'agit d'une régularisation que nous qualifierons de réparation »<sup>109</sup>. Nous verrons que cette définition ne s'applique que pour l'acte de régularisation d'un document d'urbanisme entaché d'un vice de légalité externe. Ainsi, s'il est intéressant d'analyser la nature de l'acte de régularisation qui résulte de l'application de l'article L.600-9 du code de l'urbanisme, une typologie des actes administratifs de régularisation serait prématurée, dès lors que la régularisation demeure un concept flou<sup>110</sup>.

---

<sup>106</sup> *Ibid.*

<sup>107</sup> CE, Sect., 22 décembre 2017, *Commune de Sempy*.

<sup>108</sup> Julie BURGUBURU, rapporteur public, conclusions sous l'affaire C.É., Sect., 22 déc. 2017, *Commune de Sempy*, n°395963.

<sup>109</sup> *Ibid.*

<sup>110</sup> Louis DUTHEILLET DE LAMOTHE, Guillaume ODINET, *op.cit.*

De plus, la nature de l'acte de régularisation emporte nécessairement des conséquences sur la question de la rétroactivité de ce dernier. En effet, la régularisation de l'acte est rétroactive. Il s'agit d'une rétroactivité particulière, puisque la régularisation ne crée rien de nouveau dans le passé<sup>111</sup>. Pour cette raison, la rétroactivité implique que l'acte de régularisation s'apprécie au regard des règles applicables à la date à laquelle l'acte litigieux a été pris, et non pas à la date à laquelle le juge sursoit à statuer<sup>112</sup>. Dès lors que l'acte de régularisation a pour objectif de purger le vice dont est entachée la décision approuvant le document d'urbanisme, sans la modifier dans son entièreté, « il semblerait curieux de vouloir la corriger (...) en se fondant sur de nouvelles règles »<sup>113</sup>.

Le Conseil d'État dans sa décision *Commune de Sempy*<sup>114</sup> va reprendre l'intégralité du raisonnement de son rapporteur public. En l'espèce, la Cour administrative d'appel de Douai a imposé à la commune de procéder à une nouvelle enquête publique pour permettre la régularisation de la décision approuvant la carte communale. Or, le Conseil d'État relève que l'obligation d'organiser une enquête publique n'existait pas à la date de la décision litigieuse. Ainsi, la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit en méconnaissant le principe selon lequel :

« Eu égard à l'objet et à la portée des dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, il appartient à l'autorité compétente de régulariser le vice de forme ou de procédure affectant la décision attaquée en faisant application des dispositions en vigueur à la date à laquelle cette décision a été pris »<sup>115</sup>.

Notons que par une décision *SCI L'Harmas*<sup>116</sup>, le Conseil d'État précise que « la compétence de l'autorité appelée à approuver la régularisation doit être appréciée au regard des dispositions en vigueur à la date de cette approbation ».

En outre, il convient de préciser que le principe selon lequel l'autorité compétente pour régulariser le vice affectant la décision litigieuse doit apprécier l'acte de régularisation eu égard

---

<sup>111</sup> Louis DUTHEILLET DE LAMOTHE, Guillaume ODINET, *op.cit.*

<sup>112</sup> Julie BURGUBURU, rapporteur public, conclusions sous l'affaire C.É., Sect., 22 déc. 2017, *Commune de Sempy*, n°395963.

<sup>113</sup> *Ibid.*

<sup>114</sup> C.É., Sect., 22 déc. 2017, *Commune de Sempy*, n°395963.

<sup>115</sup> CE., Sect., 22 déc. 2017, *Commune de Sempy*, n°395963, cons.6.

<sup>116</sup> CE, 29 juill. 2020, *SCI L'Harmas*, n° 428158.



des dispositions en vigueur à la date à laquelle la décision attaquée a été prise, ne s'applique que dans le cas où un vice de forme ou de procédure est en cause. Pour rappel, dans la décision *Commune de Sempy*, était en cause un vice de procédure, relatif à l'absence de consultation de la chambre d'agriculture et avis de la commission départementale de la consommation des espaces agricoles. Ainsi, la solution admise par le Conseil d'État pour la mise en œuvre de l'article L.600-9 du code de l'urbanisme ne s'applique que pour les vices de légalité externe. À notre connaissance, le juge n'a pas rendu de décision à ce jour, transposant cette solution aux vices de légalité interne.

Comme le souligne le rapporteur public sous l'affaire *Commune de Sempy* :

« Il nous semble que l'application de l'autre versant de l'article L. 600-9, qui permet la régularisation des « illégalités autres qu'un vice de forme ou de procédure » en précisant qu'elle n'est possible qu'en présence d'une procédure de modification prévue par les textes, impliquerait au contraire que ces procédures soient suivies dans leur version applicable à la date du sursis »<sup>117</sup>.

En effet, lorsque le juge met en œuvre les pouvoirs qu'il tient de l'article L.600-9 du code de l'urbanisme pour permettre la régularisation d'un document d'urbanisme entaché d'un vice de légalité interne, non seulement la régularisation ne pourra se conduire que par le biais d'une procédure de modification, mais surtout, selon le rapporteur public sous l'affaire précitée, il est préférable que cette procédure soit suivie dans les règles en vigueur à la date à laquelle la régularisation s'effectue. Autrement dit, la régularisation s'appréciera au regard des dispositions en vigueur à la date du sursis à statuer, le vice de fond étant susceptible de modifier le dispositif de l'acte.

Ainsi, sous réserve d'un arrêt du Conseil d'État dans un sens contraire, une dichotomie s'opère selon que le vice entachant la décision approuvant le document d'urbanisme soit un vice de légalité externe ou un vice de légalité interne. Lorsqu'il s'agit d'un vice de forme ou de procédure, l'arrêt *Commune de Sempy* considère que la régularisation doit s'effectuer en respectant les règles existantes à la date à laquelle la décision attaquée a été prise.

---

<sup>117</sup> Julie BURGUBURU, rapporteur public, conclusions sous l'affaire C.É., Sect., 22 déc. 2017, *Commune de Sempy*, n°395963.

En revanche, lorsqu'il s'agit d'un vice de légalité interne nécessitant une procédure de modification, *a priori* il s'agit d'une modification du document d'urbanisme plus importante. Cela implique que la régularisation doit s'effectuer au regard des règles en vigueur à la date du sursis à statuer. Cela s'explique notamment par le fait que la régularisation d'un vice de légalité interne conduira nécessairement à un « nouvel acte ».

Cette analyse peut être confrontée par les jurisprudences admises en matière de permis modificatif. En effet, un permis modificatif n'est pas une autorisation qui corrige l'autorisation initiale, mais une nouvelle autorisation qui s'agrège à l'autorisation initiale et s'y substitue pour les aspects qu'elle modifie. La logique est différente en l'espèce, puisqu'il ne s'agit pas d'une régularisation « réparation » à l'instar de l'acte de régularisation d'un document d'urbanisme entaché d'un vice de forme ou de procédure, mais d'une seconde autorisation qui s'ajoute à la première. Ainsi, en application de l'article L.600-5 du Code de l'urbanisme, le juge administratif a considéré que le permis modificatif « doit être délivré dans le respect des dispositions en vigueur à la date de la délivrance de ce second permis »<sup>118</sup>.

De ce fait, dès lors que l'acte de régularisation d'un document d'urbanisme entaché d'un vice de fond opère un mécanisme similaire au permis modificatif, c'est-à-dire une modification de l'acte existant, il est permis de soutenir que cette jurisprudence est transposable à l'acte de régularisation d'un document d'urbanisme entaché d'un vice de légalité interne. Dans ces hypothèses, la question du droit applicable se pose différemment que dans le cas où un acte de régularisation corrige un simple vice de forme ou de procédure. C'est, nous semble-t-il, une analyse cohérente et en accord avec l'objectif de sécurisation des documents d'urbanisme.

## **2. La forme de l'acte de régularisation**

En ce qui concerne la forme de l'acte de régularisation, en principe la commune notifie au juge un acte de régularisation avant le terme du délai fixé par le juge, suite au jugement avant dire droit prononçant le sursis à statuer. Or, le texte est silencieux sur la forme que doit prendre l'acte de régularisation. Ainsi, en usant des pouvoirs qu'il tient de l'article L.600-9 du code de

---

<sup>118</sup> CE, 27 novembre 2013, n°358765, *Bois-Guillaume Réflexion (Assoc.)*.

l'urbanisme, le juge administratif a eu l'occasion de se prononcer sur les mesures de régularisation admises dans le cadre de la régularisation de documents d'urbanisme.

Tout d'abord, la mesure de régularisation peut consister en un acte formel. Les premières décisions du juge administratif concernaient le plus souvent, le vice tenant à l'insuffisance d'information des conseillers municipaux. Le juge constatait que la nouvelle délibération notifiée par la commune respectait l'obligation d'information des conseillers municipaux. Dans ces conditions, le juge pouvait clore l'instance puisque le vice était bien régularisé.

Ensuite, la mesure de régularisation peut revêtir une forme plus large. En effet, il a été admis que l'administration puisse modifier un plan local d'urbanisme après une enquête publique. Par un arrêt du 8 avril 2021, la Cour administrative d'appel de Marseille a considéré que :

« La procédure prévue par le 2° de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme doit, en principe, conduire l'autorité compétente, après avoir régularisé le vice de forme ou de procédure retenu par le juge administratif, à confirmer, si telle est toujours sa décision, le contenu de la délibération approuvant le document d'urbanisme attaqué, auquel cas la délibération initiale s'en trouve régularisée. Toutefois, lorsque la mise en œuvre de cette procédure impose à l'autorité compétente de diligenter une nouvelle enquête publique, il lui est loisible de modifier le plan local d'urbanisme initialement adopté, après cette nouvelle enquête publique, sous réserve, d'une part, que ne soit pas remise en cause l'économie générale du projet et, d'autre part, que ces modifications procèdent de l'enquête. Dans ce cas, la délibération initiale ne peut être regardée comme ayant été régularisée que dans la limite des dispositions du plan local d'urbanisme confirmées par la nouvelle délibération. Les modifications ainsi apportées ne sont, quant à elles, applicables qu'à compter de l'entrée en vigueur de cette dernière. Il appartient alors à la juridiction qui a ordonné le sursis à statuer, saisie par les parties à l'instance, d'examiner les moyens dirigés contre la nouvelle délibération, afférents à la procédure de régularisation, ou, le cas échéant, aux modifications apportées à la suite de cette enquête publique »<sup>119</sup>.

En d'autres termes, lorsque la mesure de régularisation nécessite la tenue d'une enquête publique, le juge admet que l'autorité compétente puisse modifier le contenu d'un plan local

---

<sup>119</sup> CAA de Marseille, 8 avril 2021, n°16MA02277.

d'urbanisme initialement approuvé, au-delà du seul vice identifié par le juge. Toutefois, le plan local d'urbanisme est modifié sous réserve que ces modifications résultent d'une enquête publique et ne modifient pas l'économie générale du document d'urbanisme. Dans ces conditions, les dispositions modifiées entrent en vigueur à la date de la nouvelle délibération, les autres demeurent applicables conformément à l'article L.600-9 du code de l'urbanisme. Ainsi, il en résulte une nouvelle délibération d'approbation du document d'urbanisme, ajouté des mesures de régularisation modifiant le Plan local d'urbanisme.

De nouveau, le juge utilise les pouvoirs qu'il tient de l'article L.600-9 du code de l'urbanisme dans le but de sécuriser davantage les documents d'urbanisme. En autorisant la modification par la commune du plan local d'urbanisme au-delà du seul vice relevé par le juge dans le cadre du sursis à statuer, le juge entend interpréter de manière large l'article L.600-9 du code de l'urbanisme.

En effet, la lecture littérale du texte n'indique pas qu'une modification du plan local d'urbanisme peut être effectuée. Le texte prévoit notamment que le juge peut « surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation »<sup>120</sup>. Ainsi, dans cet arrêt, le juge administratif permet non seulement que la délibération approuvant le plan local d'urbanisme soit régularisée, mais surtout que le plan local d'urbanisme lui-même soit purgé de toutes les illégalités.

Par ailleurs, en limitant la possibilité de modifier le plan local d'urbanisme aux illégalités ne modifiant pas l'économie générale du document, le juge entend respecter l'esprit de l'article L.600-9 du code de l'urbanisme. En effet, la régularisation issue de l'article L.600-9 permet de consolider un document d'urbanisme sans véritablement le modifier dans son dispositif. En tout état de cause, les mesures de régularisation issues du texte, ainsi que celles admises par le juge ne peuvent modifier l'économie générale du document d'urbanisme. Cette solution a pour elle l'avantage de la cohérence.

Toutefois, il est important de souligner qu'il s'agit en l'espèce d'un arrêt récent de la cour administrative d'appel de Marseille. À ce stade, il est loin d'être certain que cette évolution jurisprudentielle soit appliquée de manière généralisée par le juge administratif. Dans l'attente

---

<sup>120</sup> Art. L.600-9 du Code de l'urbanisme.

d'une décision par le Conseil d'État en la matière, cette solution demeure un cas isolé susceptible de cassation.

Enfin, la régularisation peut consister en un acte informel. Par un arrêt du 31 mai 2021, le Conseil d'État a considéré que :

« les juges du fond n'ont pas méconnu leur office, tel qu'il résulte de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, en estimant que les éléments produits par la commune ont eu pour effet de régulariser la procédure d'élaboration du plan local d'urbanisme en l'absence même d'intervention d'une nouvelle délibération du conseil municipal »<sup>121</sup>.

En l'espèce, la cour administrative d'appel avait demandé à la commune dans son arrêt avant dire droit de procéder à certaines consultations et produire des avis manquants dans un délai de 4 mois. Or, le juge n'a pas fixé les modalités de la régularisation et n'a pas mentionné la production d'une nouvelle délibération. La commune a notifié, dans le délai fixé par le juge, les avis favorables demandés en tant que mesure de régularisation. Dans ces conditions, le Conseil d'État estime que les juges n'ont pas méconnu leur office, dès lors que les avis réputés favorables ont eu pour effet de régulariser la procédure d'élaboration du document d'urbanisme, même en l'absence de l'intervention d'une nouvelle délibération du conseil municipal.

Cette décision se trouve dans le prolongement de la décision *Commune de Sempy*, en ce qu'elle reconnaît la possibilité pour le juge de préciser les modalités de la régularisation. Si l'administration notifie au juge les mesures de régularisation telles qu'elles ont été demandées par le juge, la régularisation du document d'urbanisme est réputée accomplie. C'est dans ces conditions que les mesures de régularisation peuvent revêtir un caractère informel, la commune étant exemptée de notifier une nouvelle décision qui régularise la décision attaquée.

Le périmètre de l'acte de régularisation est encore imprécis. Contrairement à la régularisation des autorisations d'urbanisme, les jurisprudences en matière de régularisation des documents d'urbanisme sont rares. Si le juge administratif a consacré un certain nombre de principes en la matière, le plus souvent ces principes concernent la régularisation d'un vice de légalité externe affectant un document d'urbanisme. Ainsi, un éclaircissement jurisprudentiel,

---

<sup>121</sup> CE, 31 mai 2021, n°433431, cons.6.

voire législatif, serait le bienvenu pour comprendre les modalités d'application de l'article L.600-9 du code de l'urbanisme dans sa globalité.

À la lumière de ces indications sur le périmètre de l'acte de régularisation, la question se pose de savoir dans quelles mesures cet acte peut être contesté.

## **B. Le contentieux de l'acte de régularisation**

Au fil des années, le législateur et le juge administratif ont manifesté leur volonté de sécuriser les autorisations et les documents d'urbanisme en faveur d'une « régularisation à tout prix »<sup>122</sup>. Les évolutions législatives ont conduit les auteurs et les praticiens à se demander « Comment sortir du labyrinthe qu'est devenu le contentieux de l'urbanisme ? »<sup>123</sup>. En matière de contentieux de la régularisation des documents d'urbanisme, nous le verrons, le juge administratif a fait l'effort d'harmoniser le contentieux de l'acte de régularisation des documents d'urbanisme sur le contentieux de l'acte de régularisation des autorisations d'urbanisme.

Par un second arrêt *Commune de Sempy*, du 29 juin 2018<sup>124</sup>, le Conseil d'État a précisé le cadre juridique concernant le contentieux de l'acte de régularisation. En l'espèce, la délibération approuvant une carte communale était entachée d'un vice de légalité externe, à savoir l'absence de consultation de la chambre d'agriculture. La commune a produit au juge l'avis demandé, mais le juge administratif dans sa première décision *Commune de Sempy*<sup>125</sup> a considéré qu'en l'espèce, l'avis est susceptible d'exercer une influence sur le sens de la délibération du Conseil municipal de Sempy. La commune devait adopter une nouvelle délibération pour approuver la carte communale.

Dans cette affaire, le Conseil d'État a fait usage des pouvoirs qu'il tient de l'article L.600-9 du Code de l'urbanisme en décidant de surseoir à statuer pour permettre à la commune de régulariser la délibération litigieuse dans un délai de trois mois. C'est dans ces conditions

---

<sup>122</sup> Sophie Roussel, Charline Nicolas, *Documents d'urbanisme : régulariser à tout prix*, AJDA 2918, p.272.

<sup>123</sup> François Wavier Bréchet, *Comment sortir du labyrinthe ? Le recours du tiers contre l'acte de régularisation d'un document d'urbanisme*, AJDA 2021, p.871.

<sup>124</sup> CE, 29 juin 2018, *Cne de Sempy*, n°395963.

<sup>125</sup> CE, 22 décembre 2017, *Cne de Sempy*, n°395963.

que le second arrêt *Commune de Sempy* est intervenu. Le juge administratif a saisi l'opportunité pour préciser les conditions d'exercice d'un recours contre les actes de régularisation des documents d'urbanisme, à savoir la qualité du requérant (1) ainsi que les moyens invocables (2).

### **1. La qualité du requérant contestant l'acte de régularisation**

En ce qui concerne la qualité du requérant, le juge a limité les conditions d'exercice du recours contre l'acte de régularisation du document d'urbanisme, en considérant :

« qu'il résulte de l'article L. 600-9 du Code de l'urbanisme que les parties à l'instance ayant donné lieu à la décision de sursis à statuer en vue de permettre la régularisation de l'acte attaqué ne peuvent contester la légalité de l'acte pris par l'autorité administrative en vue de cette régularisation que dans le cadre de cette instance ».

De cette manière, le Conseil d'État a effectué « une double limitation compte tenu de la qualité du requérant et des possibilités de recours qui lui sont offertes »<sup>126</sup>.

En d'autres termes, les parties ne peuvent contester l'acte de régularisation uniquement dans la « même instance » que la contestation de l'acte initial litigieux. Dans ces conditions, les parties à l'instance ne peuvent former un nouveau recours pour excès de pouvoir contre l'acte de régularisation. Une analyse contraire serait de nature à allonger le contentieux alors même que l'objectif de l'article L.600-9 du code de l'urbanisme est de sécuriser davantage les documents d'urbanisme.

Cette solution transpose notamment celle admise par le Conseil d'État en ce qui concerne les autorisations d'urbanisme. Par un arrêt du 19 juin 2017, la haute juridiction a posé le principe selon lequel :

« il appartenait aux requérants, dès lors qu'ils étaient parties à l'instance ayant donné lieu à ce jugement, de contester la légalité de cet acte dans le cadre de cette même instance [...]».

---

<sup>126</sup> Maxime Boul, *La prise d'ELAN du contentieux de la régularisation des documents d'urbanisme*, Droit administratif n°10, Octobre 2018, comm. 52.

En revanche, ils n'étaient pas recevables à présenter une nouvelle requête tendant à l'annulation de ce permis de construire modificatif »<sup>127</sup>.

En outre, il convient de noter que la formulation du Conseil d'État suscite des interrogations sur la question de l'intérêt à agir du tiers. Les tiers à l'instance peuvent-ils contester l'acte de régularisation au même titre que les parties à l'instance ? A priori, il ressort de cet arrêt que les parties sont limitées pour contester l'acte de régularisation et ne peuvent contester cet acte que dans le cadre de l'instance en cours. En revanche, le tiers à l'instance pourrait directement contester l'acte de régularisation dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir. En principe, une telle hypothèse n'est pas certaine en raison de la nature du recours pour excès de pouvoir, les tiers ne sont autorisés en principe à contester un acte administratif que dans le cadre d'un recours de plein contentieux. Cependant, les évolutions jurisprudentielles en matière de contentieux administratif illustrent un rapprochement, voire une confusion entre les deux types de recours incitant ainsi certains auteurs de doctrine à proposer une unification des deux recours. Une telle hypothèse serait donc envisageable.

Cela a conduit la Cour administrative d'appel de Nantes à décider en ce sens, en considérant que :

« Aucune disposition législative ou réglementaire ni aucun principe n'interdit à un tiers d'exercer un recours contre une mesure de régularisation d'un vice affectant une délibération approuvant un plan local d'urbanisme quand bien même celle-ci aurait été prise à la suite d'un jugement avant dire droit décidant de surseoir à statuer dans l'attente de cette mesure de régularisation, en application de l'article L.600-9 du code de l'urbanisme »<sup>128</sup>.

Une telle solution est bienvenue dès lors que la Cour administrative d'appel a fait une lecture *a contrario*<sup>129</sup> de l'arrêt Commune de Sempy<sup>130</sup> précité. Cette solution s'inspire de la décision Commune de Cogolin<sup>131</sup>, dont il ressort qu'une mesure de régularisation d'une autorisation d'urbanisme peut être contestée par un tiers.

---

<sup>127</sup> CE, 19 juin 2017, *Synd. Des copropriétaires de la résidence Butte Stendhal*, n° 398531.

<sup>128</sup> CAA de Nantes, 22 décembre 2020, n°19NT05029.

<sup>129</sup> François Wavier Bréchet, *Comment sortir du labyrinthe ? Le recours du tiers contre l'acte de régularisation d'un document d'urbanisme*, AJDA 2021, p.871.

<sup>130</sup> CE, 29 juin 2018, *Cne de Sempy*, n°395963.

<sup>131</sup> CE, 15 février 2019, n°401384.



Pour autant, le juge ne précise pas devant quel juge le tiers peut exercer son recours. Par exemple, même si un appel est formé contre le jugement avant dire droit, le tiers doit contester la mesure de régularisation devant le juge administratif en première instance, tant que le juge n'a pas rendu son jugement qui clôt l'instance. C'est notamment ce que le juge administratif a admis en matière de régularisation des autorisations d'urbanisme<sup>132</sup>. En revanche, si le premier juge a réglé le litige et qu'un appel est pendant contre ce jugement, le recours du tiers doit être formé devant le juge en appel.

Ainsi, sous réserve d'un arrêt contraire du Conseil d'État, à ce stade, non seulement les parties à l'instance peuvent contester l'acte de régularisation, mais surtout les tiers peuvent contester l'acte de régularisation en application de l'article L.600-9 du code de l'urbanisme. Il ressort de ces arrêts que le juge fait l'effort d'unifier le contentieux des autorisations d'urbanisme et le contentieux des documents d'urbanisme.

## **2. Les limites tenant aux moyens invocables**

S'agissant des limites tenant aux moyens invocables, le Conseil d'État, dans sa décision Commune de Sempy, considère que les parties à l'instance :

« peuvent, à l'appui de la contestation de l'acte de régularisation, invoquer des vices affectant sa légalité externe et soutenir qu'il n'a pas pour effet de régulariser le vice que le juge a constaté dans sa décision avant dire droit. Elles ne peuvent soulever aucun autre moyen, qu'il s'agisse d'un moyen déjà écarté par la décision avant dire droit ou de moyens nouveaux, à l'exception de ceux qui seraient fondés sur des éléments révélés par la procédure de régularisation »<sup>133</sup>.

En d'autres termes, le juge administratif limite les moyens invocables par les parties à l'instance. Les parties ne peuvent soulever les vices de légalité interne de l'acte de régularisation. Cette solution est cohérente en raison de la double limitation matérielle et temporelle instaurée par l'article L. 600-9 du Code de l'urbanisme<sup>134</sup>. Pour rappel, en application de l'article L.600-9 du code de l'urbanisme, le juge administratif ne peut surseoir à statuer que

---

<sup>132</sup> CE, 15 février 2021, n°

<sup>133</sup> CE, 29 juin 2018, *Cne de Sempy*, n°395963.

<sup>134</sup> Maxime Boul, *La prise d'ELAN du contentieux de la régularisation des documents d'urbanisme*, *op.cit.*

pour les illégalités autres qu'un vice de forme ou de procédure et pour les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme devant faire l'objet d'une procédure de modification. Lorsque les illégalités concernent des vices de forme ou de procédure, le juge ne peut surseoir à statuer 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 durable.

Ainsi, la solution posée par le juge se justifie notamment par le fait que les parties à l'instance ont déjà eu l'occasion de contester l'acte initial dans les discussions au fond, préalablement à la décision avant dire droit prononçant le sursis à statuer. Dans ces conditions, cette décision avant dire droit a « nécessairement examiné tous les moyens invoqués contre lui ou d'ordre public. Ce qui reste à juger, une fois rendue la décision avant dire droit, ne concerne donc que la mesure de régularisation »<sup>135</sup>.

Cette solution, qui s'inscrit dans la lignée de la jurisprudence en matière d'autorisation d'urbanisme<sup>136</sup>, a été transposée aux tiers par l'arrêt de la Cour administrative de Nantes précitée. Désormais, et sous réserve d'un arrêt contraire du Conseil d'État, les tiers pourront contester les mesures de régularisation dans la limite des moyens invocables par les parties à l'instance.

À travers ces jurisprudences, non seulement le juge administratif continue de poursuivre l'objectif de sécurisation des documents d'urbanisme en limitant les moyens invocables par les parties ou les tiers contre l'acte de régularisation, mais surtout, on comprend que le juge souhaite harmoniser le contentieux en matière de régularisation des autorisations et documents d'urbanisme, en raison des similitudes entre le dispositif issu de l'article L.600-5-1 du code de l'urbanisme sur les autorisations d'urbanisme et l'article L.600-9 du même code sur la régularisation des documents d'urbanisme.

Compte tenu de la complexité du contentieux de l'urbanisme, cet éclaircissement jurisprudentiel témoigne de la volonté du Conseil d'État d'unifier le contentieux des actes de la

---

<sup>135</sup> François Wavier Bréchet, *Comment sortir du labyrinthe ? Le recours du tiers contre l'acte de régularisation d'un document d'urbanisme*, *op.cit.*

<sup>136</sup> CE, 18 juin 2014, *Société Batimalo*, n°376760.

régularisation, qu'il s'agisse de la régularisation d'une autorisation d'urbanisme, ou celle d'un document d'urbanisme.

## CONCLUSION

---

L'article L.600-9 du Code de l'urbanisme, issu de la loi ALUR, a instauré la possibilité pour le juge de surseoir à statuer pour permettre la régularisation des documents d'urbanisme. Le texte étant silencieux sur plusieurs points, le juge administratif a dû éclaircir les modalités d'application de cet article, non seulement au stade de la décision avant dire droit, mais également au stade de l'acte de régularisation. Puisque le sursis à statuer de régularisation des autorisations d'urbanisme est similaire au sursis à statuer de régularisation des documents d'urbanisme, le juge s'est inspiré des solutions qu'il avait dégagées en matière de régularisation des autorisations d'urbanisme pour les transposer à la régularisation des documents d'urbanisme. En expliquant les modalités d'application de l'article L.600-9 du code de l'urbanisme, le juge administratif a poursuivi l'objectif de sécurisation des documents d'urbanisme, en privilégiant tout au long de sa jurisprudence, la régularisation plutôt que l'annulation. Les cours administratives d'appel ont été nombreuses à se prononcer sur le sursis à statuer de régularisation des documents d'urbanisme. Cependant, il reste encore des questions en suspens qui nous paraissent devoir encore être explorées par le Conseil d'État.

## BIBLIOGRAPHIE

---

### Traité, manuels, ouvrages généraux et spécialisés, thèses

BONNARD (Roger), Précis de droit administratif, 4e éd., Paris, L.G.D.J., 1943

GREMAUD (W.), La régularisation en droit administratif, Dalloz, 2021.

ISRAËL (J.-J.), La régularisation en droit administratif français, *Librairie générale de droit et jurisprudence*, 1981.

SOLER-COUTEAUX (P.) et CARPENTIER (E.), *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 6 e édition.

LANGELIER (E.), VIROT-LANDAIS (A.), Mérites et limites du recours à la régularisation  
», *J.C.P. Adm.*, 2015, n° 30-34, 2245.

### Articles de doctrine et contributions diverses

BOUL (M.), La prise d'ELAN du contentieux de la régularisation de documents d'urbanisme,

GUIVAUDAN (A.), Le casse-tête de la modification et de la révision des POS, *RFDA* 1988.

HOCREITERE (P.), De quelques aspects relatifs aux nouvelles procédures d'évolution des  
PLU, *Construction – Urbanisme* n° 2, février 2013, étude 2

HOCREITERE (P.), Régulariser plutôt qu'annuler : une première application de l'article  
L.600-9 du Code de l'urbanisme, *Revue Construction et Urbanisme*, n°5, 2015, étude 6.

Louis DUTHEILLET DE LAMOTHE (L.) et ODINET (G.), La régularisation, nouvelle  
frontière de l'excès de pouvoir, *AJDA* 2016, p. 1860.

ROLIN (F.), La régularisation des documents d'urbanisme à la demande du juge, *AJDA* n°  
1/2017, p. 25.

NOGUELLOU (R.), Régularisation et droit de l'urbanisme, *RFDA* 2018 p.370.



DUTHEILLET DE LAMOTHE (L.) , ODINET (G.), La régularisation, nouvelle frontière de l'excès de pouvoir, *AJDA* 2016.

ROUSSEL (S), NICOLAS, (C) *Documents d'urbanisme : régulariser à tout prix* , chron. sur C.É., Sect., 22 déc. 2017, Commune de Sempy, *AJDA.*, 2018.

### **Conclusions des commissaires du gouvernement ou rapporteur public**

BARROIS DE SARIGNY (C.), Conclusions sur CE 18 décembre 2020, n°s 421987-430344 SCI Fonimmo-ID et n° 421988 M. Maurice E.

BURGUBURU (J.), Conclusions sur CE 22 décembre 2017, n°395963, Cne Sempy.

LAMBOLLEZ (F.), Conclusions sur CE 4 juin 2014, n°360950, Commune de Magland.

SIRINELLI (M.), Conclusions sur CE 22 juillet 2020, Commune de La Queue-Les-Yvelines, n° 427163, A.

VILLETTE (V.), conclusions sur CE 28 janvier 2021, n°233619, Société Denali Consulting et autres.





## TABLE DES MATIÈRES

---

<b>REMERCIEMENTS</b> .....	<b>1</b>
<b>PRINCIPALES ABRÉVIATIONS</b> .....	<b>2</b>
<b>SOMMAIRE</b> .....	<b>3</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>4</b>
<b>I. LA RÉGULARISATION DES DOCUMENTS D'URBANISME À LA DEMANDE DU JUGE</b> .....	<b>12</b>
A. LE CONSTAT D'UNE ILLÉGALITÉ RÉGULARISABLE .....	12
1. <i>Les documents d'urbanisme concernés</i> .....	12
2. <i>L'importance de la nature du vice</i> .....	15
3. <i>Un vice susceptible d'être régularisé</i> .....	19
B. LE SURSIS À STATUER DE RÉGULARISATION .....	21
1. <i>Les conditions strictes du sursis à statuer</i> .....	21
2. <i>Les modalités d'exécution du sursis à statuer</i> .....	27
<b>II. L'ACTE DE RÉGULARISATION DES DOCUMENTS D'URBANISME</b> .....	<b>33</b>
A. LE PÉRIMÈTRE DE L'ACTE DE RÉGULARISATION .....	33
1. <i>L'action correctrice de l'acte de régularisation</i> .....	33
2. <i>La forme de l'acte de régularisation</i> .....	37
B. LE CONTENTIEUX DE L'ACTE DE RÉGULARISATION .....	41
1. <i>La qualité du requérant contestant l'acte de régularisation</i> .....	42
2. <i>Les limites tenant aux moyens invocables</i> .....	44
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>47</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>48</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES</b> .....	<b>50</b>