UNIVERSITÉ D'ORLÉANS

ÉCOLE DOCTORALE SCIENCES DE LA SOCIÉTÉ : TERRITOIRES, ÉCONOMIE, DROIT

CENTRE DE RECHERCHE JURIDIQUE POTHIER

THÈSE présentée par :

Émilie CHARPENTIER

soutenue le : **13 décembre 2022**

pour obtenir le grade de : **Docteur de l'Université d'Orléans**

Discipline/ Spécialité : Sciences juridiques / Droit public

L'OFFICE DU JUGE ADMINISTRATIF DE LA LÉGALITÉ DANS LE CONTENTIEUX DE L'URBANISME

THÈSE dirigée par :

M. BLANCO Florent	Professeur, Université d'Orléans
M. PRIET François	Professeur émérite, Université d'Orléans

RAPPORTEURS :

Mme NOGUELLOU Rozen	Conseillère d'État
Mme PERRIN Alix	Professeur, Université Paris Dauphine - PSL

JURY :

M. POULET Florian	Professeur, Université Paris-Saclay (campus d'Évry), Président du Jury
M. BLANCO Florent	Professeur, Université d'Orléans
M. PRIET François	Professeur émérite, Université d'Orléans
M. DE LESQUEN Xavier	Avocat associé, Cabinet Lacourte Raquin Tatar
Mme NOGUELLOU Rozen	Conseillère d'État
Mme PERRIN Alix	Professeur, Université Paris Dauphine – PSL

La présente thèse est une version modifiée de la thèse soutenue le mardi 13 décembre 2022 afin de tenir compte des observations formulées par le jury.

L'Université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

À ma grand-mère

REMERCIEMENTS

Je voudrais tout d'abord adresser d'immenses remerciements au professeur Florent Blanco qui a assuré la direction de mon travail. J'ai eu la très grande chance de faire mon mémoire de Master 2 sous sa direction dont j'avais choisi le sujet et alors même qu'il ne me connaissait même pas. Je le remercie d'avoir accepté de diriger cette recherche comme il l'a fait : toujours présent, disponible, exigeant et encourageant. Je le remercie pour le travail formidable de relecture qu'il a mené.

Je voudrais également sincèrement remercier le professeur François Priet pour m'avoir fait confiance alors même qu'il ne me connaissait pas également et d'avoir accepté d'assurer la codirection de mon travail. Nos différentes discussions sur le sujet m'ont grandement aidée dans le choix des directions prises pour mener cette étude. Je le remercie également pour son travail de relecture et d'annotations qu'il a effectué dans un temps rapide.

Je dois également remercier celui sans qui l'idée de mener des recherches sur le contentieux de la légalité en droit de l'urbanisme ne me serait jamais venue à l'esprit. Lorsque j'étais en Master 1 à l'Université de Limoges, David Labouysse était mon professeur de contentieux administratif. La qualité de ses cours et son enthousiasme m'ont donné envie de me spécialiser en contentieux administratif. Je le remercie pour m'avoir encouragée à choisir ce sujet.

Je voudrais également remercier différentes personnes qui m'ont aidé à leur manière tout au long de ce travail de recherche. Je voudrais exprimer mes remerciements à Fouad Eddazi pour son écoute et sa bienveillance ainsi que de m'avoir fait confiance pour enseigner les travaux dirigés de droit de l'urbanisme dès ma première année. Je suis également reconnaissante envers Laurence Sallé qui reste un soutien indéfectible durant toutes ces années. Je remercie aussi vivement, pour le travail formidable qu'il mène et leur gentillesse, l'ensemble du personnel de la Bibliothèque Universitaire et, en particulier, Caroline Fitzé, pour son dynamisme et sa joie-de-vivre communicative.

La thèse est certainement un travail solitaire mais en partie seulement. Cette recherche ne serait pas arrivée à son terme sans le soutien de ma famille et de mes amis. Je voudrais tout particulièrement remercier Adeline pour son amitié et pour m'avoir aidée et guidée lorsque je faisais mes premiers pas dans un nouveau monde pour moi, celui de l'enseignement et de la recherche universitaires. Je voudrais ensuite remercier Caroline, ma « petite-sœur » de thèse, grâce à qui les dernières années de recherche sont devenues bien plus agréables. Je la remercie d'être toujours présente à mes cotés jusque dans les derniers jours. Et parce qu'elles

sont également devenues mes amies juristes orléanaises, je remercie vivement Sophie, Marie-Elisabeth, Marine et Sarah pour leur affection et leur soutien à mon égard, chacune à leur manière.

Enfin, je remercie sincèrement mes parents pour le soutien qu'ils m'ont apporté tant moralement que matériellement. Je suis heureuse que mes parents soient là aujourd'hui pour voir mon travail ainsi achevé. Je remercie mon père qui n'a jamais douté que j'y arriverai. Je lui dois sa persévérance et la satisfaction du travail accompli par soi-même. Je remercie ma mère de me rappeler de ne jamais renoncer. Mes tous derniers remerciements iront à Max, mon plus fidèle compagnon à quatre pattes, car nos ballades à travers la campagne périgourdine ont été, durant toutes ces années, des instants de liberté mais aussi de réflexion qui ont fait que ce travail de recherche soit aujourd'hui soutenu devant ce jury.

LISTE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

aff.	Affaire
A.J.C.T.	Actualité juridique. Collectivités territoriales
A.F.D.U.H.	Annuaire français du droit de l'urbanisme et de l'habitat
A.J.D.A.	Actualité juridique. Droit administratif
A.J.D.I.	Actualité juridique. Droit immobilier
ABF	Architecte des bâtiments de France
ArianeWeb	Base de données publiques du Conseil d'État, accessible en ligne (www.conseil-etat.fr/arianeweb)
Ass.	Assemblée du contentieux du Conseil d'État
B.D.E.I.	Bulletin du droit de l'environnement industriel
B.J.C.L.	Bulletin juridique des collectivités locales
B.J.C.P.	Bulletin juridique des contrats publics
B.J.D.U.	Bulletin juridique du droit de l'urbanisme
Bull. civ.	Bulletin des arrêts, chambres civiles, sociales et commerciale de la Cour de cassation
C.J.E.G.	Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CRPA	Code des relations entre le public et l'administration
C.A.A.	Cour administrative d'appel
Cass., Civ.	Cour de cassation, chambre civile
Cass., Com.	Cour de cassation, chambre commerciale
Cass., Crim.	Cour de cassation, chambre criminelle
C.C.	Conseil constitutionnel
C.E.	Conseil d'Etat
C.E.D.H.	Cour européenne des droits de l'Homme
chron.	chronique
C.J.C.E.	Cour de justice des communautés européennes
C.J.U.E.	Cour de justice de l'Union Européenne
comm.	commentaire
Constr.-Urba.	Construction et Urbanisme
Dactyl.	Dactylographiée
D.	Recueil Dalloz
DC	Décision portant sur la constitutionnalité d'une loi
DUP	Déclaration d'utilité publique
dir.	Direction (sous la -)
DOO	Document d'orientations et d'objectifs
Dr. Adm.	Droit Administratif
D.A.U.H.	Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat
Drt Envi.	Droit de l'environnement
DPU	Droit de préemption urbain
Droits	Droits. Revue française de théorie juridique
éd.	Edition
E.D.C.E.	Etudes et documents du Conseil d'Etat
fasc.	Fascicule
Gaz. du Pal.	La Gazette du Palais
GRIDAUH	Groupement d'intérêt public de recherche dans

	les domaines de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'habitat
Ibid.	Ibidem (renvoie à la même source de la note immédiatement précédente)
in	Dans (renvoie à une contribution citée dans un ouvrage collectif ou dans un dossier)
ICPE	Installations classées pour la protection de l'environnement
J.O.	Journal Officiel de la République Française
JCl. Administratif	Jurisclasseur Droit administratif
J.C.P. G.	Jurisclasseur périodique (La semaine juridique), édition générale
J.C.P. A.	Jurisclasseur périodique (La semaine juridique), édition administrative
J.C.P. N.	Jurisclasseur périodique (La semaine juridique), édition notariale
L.P.A.	Les Petites Affiches
n°	Numéro
OAP	Orientation d'aménagement et de programmation
op. cit.	Opere citato (ouvrage cité)
p. / pp.	Page / Pages
§	Paragraphe
PADD	Plan d'aménagement et de développement durables
PAS	Plan d'aménagement stratégique
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
POS	Plan d'occupation des sols
P.U.A.M.	Presses universitaires Aix Marseille
P.U.F.	Presses universitaires de France
P.U.Lim	Presses universitaires de Limoges
P.U.G.	Presses universitaires de Grenoble
R.D.P.	Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger
Rec.	Lebon (Recueil des arrêts du Conseil d'Etat)
Rec. C.C.	Recueil des décisions du Conseil constitutionnel
Rec. C.J.C.E.	Recueil des arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes
rééd.	Réédition
R.L.C.T.	Revue Lamy collectivités territoriales
req.	Requête
R.A.	Revue administrative
R.D.I.	Revue de droit immobilier
R.D.P.	Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger
R.F.A.P.	Revue française d'administration publique
R.F.D.A.	Revue française de droit administratif
R.J.E.	Revue juridique de l'Environnement
R.J.E.P.	Revue juridique de l'entreprise publique
RNU	Règlement national d'urbanisme
R.R.J.	Revue de la recherche juridique. Droit prospectif
R.T.D.E.	Revue trimestrielle de droit européen
R.T.D.I.	Revue trimestrielle de droit immobilier
S.	Recueil Sirey
SCOT	Schéma de cohérence territoriale

SD / SDAU	Schéma directeur / Schéma directeur d'aménagement urbain
spéc.	Spécialement
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
T.A.	Tribunal administratif
T.C.	Tribunal des conflits
TPICE	Tribunal de première instance des Communautés européennes
V.	Voir
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
ZAC	Zone d'aménagement concerté

SOMMAIRE

PARTIE I : LE DÉDOUBLEMENT DE L'OFFICE PROCESSUEL DU JUGE ADMINISTRATIF DE L'URBANISME

TITRE I : UNE ÉVICTION SPÉCIFIQUE DU LITIGE PROPRE AU CONTENTIEUX DES AUTORISATIONS D'URBANISME

CHAPITRE I : L'ÉVICTION TEMPORELLE DES REQUÊTES RELATIVES AUX AUTORISATIONS D'URBANISME

CHAPITRE II : L'ÉVICTION PERSONNELLE DES REQUÊTES RELATIVES AUX AUTORISATIONS D'URBANISME

TITRE II : UN EXAMEN SPÉCIFIQUE DU LITIGE RENFORCÉ EN CONTENTIEUX DES AUTORISATIONS D'URBANISME

CHAPITRE I : UN CHAMP DE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL RÉDUIT

CHAPITRE II : UN TEMPS JURIDICTIONNEL ACCÉLÉRÉ

PARTIE II : L'OFFICE DÉCISIONNEL UNITAIRE DU JUGE ADMINISTRATIF DE L'URBANISME

TITRE I : L'OFFICE DÉCISIONNEL DU JUGE ET LES TECHNIQUES DÉCISIONNELLES DE SAUVEGARDE DES ACTES D'URBANISME

CHAPITRE I : L'OFFICE DÉCISIONNEL DU JUGE ET LA TECHNIQUE DE SAUVEGARDE INTÉGRALE DES ACTES D'URBANISME

CHAPITRE II : L'OFFICE DÉCISIONNEL DU JUGE ET LES TECHNIQUES DE SAUVEGARDE PARTIELLE DES ACTES D'URBANISME

TITRE II : L'OFFICE DÉCISIONNEL DU JUGE ET LES TECHNIQUES DÉCISIONNELLES DE CORRECTION DES ACTES D'URBANISME

CHAPITRE I : UNE UNITÉ À PARACHEVER DES TECHNIQUES DÉCISIONNELLES CORRECTIVES DES ACTES D'URBANISME

CHAPITRE II : UNE DUALITÉ PROSPECTIVE DE L'OFFICE DECISIONNEL DU JUGE ADMINISTRATIF DE L'URBANISME

« S’évader !
et que se brise
le crayon de l’hiver »
TERAYAMA Shūji
Le poème court japonais d’aujourd’hui

INTRODUCTION GÉNÉRALE

En présentant, il y a presque dix ans de cela, la réforme du contentieux de l'urbanisme à laquelle il a participé, le Président Daniel Labetoulle dressait un constat, toujours actuel, celui d'un « mouvement « autonomiste » dotant le droit de l'urbanisme d'un régime contentieux distinct du droit commun »[1]. À l'époque où l'éminent magistrat écrivait ces lignes, sa volonté était surtout de minimiser ce particularisme contentieux par rapport au contentieux administratif général. Désormais, on soutiendra au contraire, tout au long de la présente étude, la construction d'un véritable contentieux « du troisième type »[2] : un contentieux spécial de la légalité administrative en droit de l'urbanisme.

Pourtant, les choses n'ont pas toujours été ainsi. Le droit de l'urbanisme repose en effet sur une police administrative spéciale, relativement récente, avec, à l'origine, un objectif assez précis[3]. L'urbanisme s'analyse, avant toute chose, comme une action sur l'espace, une action qui consiste à aménager cet espace, à le « disposer avec ordre » afin de déterminer le cadre de vie des habitants[4]. Le droit de l'urbanisme est donc « chargé de définir et d'encadrer les possibilités d'utiliser le sol », en vue d'obtenir un aménagement et un développement harmonieux de l'espace[5]. Issu du latin *urbs* qui signifie « ville », l'urbanisme a avec le temps « largement débordé du lit où son étymologie paraissait l'enfermer », englobant à présent

---

[1] LABETOULLE (D.), « Bande à part ou éclaireur ? », in *La réforme du contentieux de l'urbanisme*, *A.J.D.A.*, 2013, pp. 1897-1900 (p. 1897).

[2] Pour reprendre le titre de la contribution de Philippe Terneyre, employé à propos du contentieux contractuel (TERNEYRE (P.), « L'émergence d'un recours contentieux du troisième type (commentaire de la loi n° 92-10 du 4 janvier 1992 relative aux recours en matière de passation de certains contrats et marchés de fournitures et de travaux) », *Actualité législative Dalloz*, 1992, 8ème cahier, Commentaires législatifs, pp. 82-88).

[3] On date la naissance du droit de l'urbanisme moderne en 1919, avec la loi Cornudet, complétée par la loi du 19 juillet 1924. On ne saurait toutefois dire que l'urbanisme n'existait pas avant cette date. En effet, un ingénieur catalan du nom de Cerda va retenir, pour la première fois, au XIXème siècle, un terme dérivé « *Urbanización* » entendant l'urbanisme comme « la science de l'aménagement des villes ». En France, c'est un géographe économiste, Paul Clergé, qui optera pour un autre dérivé « *urbanismo* » en 1910 et « c'est à lui qu'est revenue la paternité du terme urbanisme » (MOROT (C.), *Le tiers requérant et l'altération du recours pour excès de pouvoir en droit de l'urbanisme*, thèse, Université de Toulouse I, 2018, dactyl., p. 18). Dans le même temps, les premières règles régissant l'aménagement de ces espaces urbains ont ainsi vu le jour, visant l'humain dans ses rapports avec la cité. Mais, on ne peut pas parler de législations urbanistiques à proprement parler car ces règles pouvaient relever du droit domanial, des monuments historiques, des édifices menaçant ruine ou encore du droit des établissements dangereux, incommodes ou insalubres (JACQUOT (H.), PRIET (F.) et MARIE (S.), *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2022, 9ème édition, pp. 28-30).

[4] MERLIN (P.), *L'urbanisme*, P.U.F., 2022, 13ème édition, pp. 3-4.

[5] *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, *E.D.C.E.*, La Documentation Française, 1992, p. 29. Comme le précise A. De Laubadère, la « notion juridique de l'urbanisme » ne « concerne pas seulement l'établissement des plans d'urbanisme ». Elle concerne « aussi leur réalisation » afin d'atteindre « l'objectif final », celui de « l'aménagement et [de] la construction des villes » (LAUBADÈRE (A. De), « L'évolution de la notion juridique de l'urbanisme », in *Mélanges de droit*, *d'histoire et d'économie offerts à Marcel Laborde-Lacoste*, Bordeaux Éd. Bière, 1963, pp. 275-278 (p. 276)).

l'ensemble de l'espace, qu'il soit urbain ou rural[6]. Le droit de l'urbanisme est ainsi « devenu « le droit commun » de l'aménagement « physique » de l'espace »[7]. Cependant, au regard de nouvelles préoccupations sociétales, le droit de l'urbanisme doit désormais englober, surtout après les années 2000, les objectifs des politiques environnementales, l'objectif de mixité sociale, la politique du transport, du logement, la préservation du patrimoine historique… Le droit de l'urbanisme ne régit pas seulement la structure physique de l'espace, il en régit tout le fonctionnement[8]. Cette « tendance à la globalisation » du droit de l'urbanisme ne fait qu'accroître la complexité de la norme d'urbanisme[9]. Or, celui-ci doit être compatible avec l'exigence de sécurité juridique[10]. Toutefois, l'élargissement de son périmètre, lequel implique de multiples liens de connexité avec d'autres législations (pourtant réputées indépendantes), ne facilite ni la rédaction des règles de fond, ni l'intelligibilité de celles-ci[11]. Le risque contentieux s'en trouve incidemment aggravé. Ainsi, différentes solutions ont été avancées pour y remédier, comme réformer le droit de l'urbanisme, ou encore limiter l'effectivité de certaines sanctions (administratives ou juridictionnelles) en cas d'irrespect des

---

6 LEBRETON (J.-P.), *Droit de l'urbanisme*, P.U.F., 1993, 1ère édition, p. 13.

7 JACQUOT (H.), PRIET (F.) et MARIE (S.), *op. cit.*, p. 10.

8 JACQUOT (H.), « Conclusion générale : où va le droit de l'urbanisme ? », actes de la journée d'étude intitulée « Les mutations du droit de l'urbanisme » du 22 mars 2007 à l'Université de Reims, *Constr.-Urba.*, juillet 2007, n°7-8, colloque n° 20, pp. 36-38 (p. 37). V., dans le même sens : SAVARIT-BOURGEOIS (I.), « Remarques sur quelques dérives du droit de l'urbanisme », in *Le droit administratif : permanences et convergences. Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume*, Dalloz, 2007, pp. 939-959 (pp. 958-959).

9 JACQUOT (H.), *op. cit.*, p. 37.

10 C.E., Ass., 24 mars 2006, *Société KPMG*, *Rec.* p. 154. Ainsi que l'écrivait Bernard Pacteau, la sécurité juridique est « évocateur de stabilité et d'incontestabilité, de garantie, de protection et de permanence, d'assurance, de certitude et de confiance » (PACTEAU (B.), « La sécurité juridique, un principe qui nous manque ? », in *Des principes fondateurs à l'effectivité de la règle : bilan et perspectives d'un droit en mutation* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 1995, n° spécial, pp. 151-155 (p. 151). Cette même idée se retrouve chez Michel Fromont, pour qui la sécurité juridique vise notamment « à assurer la stabilité des situations juridiques, c'est-à-dire la permanence au moins relative de celles-ci dans le temps » (FROMONT (M.), « Le principe de sécurité juridique », *A.J.D.A.*, 1996, pp. 178-184 (p. 178)). De même, dans les travaux de recherche de Philippe Raimbault consacrés à cette notion de sécurité juridique, celle-ci signifie bien « la stabilité et la prévisibilité du droit » (RAIMBAULT (P.), *Recherche sur la sécurité juridique en droit administratif français*, L.G.D.J., 2009, pp. 13-14). L'auteur va même plus loin, prenant acte de deux manifestations complémentaires de la sécurité juridique. Ainsi, la sécurité juridique serait, d'une part, une « sécurité *par* le droit », ce qui revient à dire que « l'existence même de la règle est une sécurité » (*ibid.*, p. 9, c'est l'auteur qui souligne). Il existerait également, d'autre part, « une sécurité *du* droit », signifiant ainsi que la sécurité « s'inscrit dans le droit et le façonne en précisant les qualités que doivent présenter les normes », voire « en influant sur leur contenu » (*ibid.*, p. 10, c'est l'auteur qui souligne). Ces deux acceptations ainsi présentées de la notion de sécurité juridique se retrouve chez Anne-Laure Valembois (*La constitutionnalisation de l'exigence de sécurité juridique en droit français*, L.G.D.J., 2005, pp. 4-10). V. également comme étude de référence sur la notion : *Sécurité juridique et complexité du droit*, *E.D.C.E.*, La Documentation Française, 2006, 412 pages.

11 En effet, afin d'assurer la cohérence de l'action publique et éviter ainsi toute « confusion juridique », on ne saurait nier « l'imbrication des législations » ainsi que « la vocation fédérative de l'urbanisme ». C'est ce qui explique, comme l'indique Jean-Pierre Lebreton, que « l'indépendance a dû être tempérée d'une certaine dose d'interdépendance » entre les différentes polices administratives (LEBRETON (J.-P.), « L'urbanisme et les législations réputées indépendantes », *A.J.D.A.*, 1993, n° spécial, pp. 20-26 (p. 20)).

règles d'urbanisme, une fois le projet achevé[12]. Une autre solution privilégiée est justement l'instauration de règles particulières propres au procès administratif, que ce soit pour « rendre plus difficile le recours au juge » ou pour rendre « son intervention plus efficace »[13].

Particulariser un contentieux administratif, comme celui de l'urbanisme, peut susciter à la fois crainte et espoir. Une crainte tout d'abord, car un contentieux spécial introduit une « forme de désordre », nuisant à l'unité du régime contentieux[14]. Le recours au juge devient alors « à la carte »[15], selon le requérant, « justifié en termes d'intérêt général par des données propres » à la matière d'urbanisme[16]. Un espoir peut naître malgré tout, car un contentieux spécial permet de « tester de nouveaux dispositifs » avant parfois de les généraliser en contentieux administratif[17]. Le contentieux spécial offre ainsi, dans une certaine mesure, une vitrine futuriste sur notre contentieux administratif. Tels sont donc les deux pôles entre lesquels le contentieux spécial de l'urbanisme oscille.

Avant d'aborder plus en détail cette problématique (§3), ainsi que la structuration de cette étude portée sur la spécificité de ce contentieux (§4), on apportera, à titre préliminaire, quelques éléments expliquant les justifications d'une telle étude (§1) et les approches retenues des termes du sujet (§2).

§1 : La justification d'une étude sur la spécialisation du contentieux de la légalité en droit de l'urbanisme

Quand on vient à parcourir la littérature juridique, le constat est frappant : le sujet passionne la doctrine administrativiste, tant pour expliquer les raisons de la spécificité du contentieux de la légalité de l'urbanisme, que pour en évoquer les différentes manifestations.

S'agissant des raisons, on ne saurait dire que la spécialisation du contentieux de la légalité en droit de l'urbanisme soit justifiée « pour gérer les flux contentieux »[18]. Un tel contentieux fait partie des quatre principaux contentieux présents devant les juridictions

---

12 V., sur ce point : CARPENTIER (É.), « La sanction de la règle d'urbanisme (réflexion sur l'ineffectivité institutionnalisée du droit de l'urbanisme) », in *La règle d'urbanisme* (*dossier*), *R.F.D.A.*, 2016, pp. 817-881 (pp. 879-881).

13 DEBOUY (C.), « Vingt ans de réformes depuis la loi Bosson : construction d'un contentieux administratif spécial de l'urbanisme ? », *J.C.P.*, 21 juillet 2014, éd. A., étude n° 2233, pp. 44-52 (p. 45).

14 *Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre*, rapport du groupe de travail présidé par Daniel Labetoulle, 25 avril 2013, 28 pages, p. 5 (*pagination internet*).

15 Propos de Fabienne Corneloup, présidente du Syndicat de la justice administrative lors d'une conférence de presse recueillis par Marie-Christine De Montecler, in « Une justice administrative « à plusieurs vitesses » ? », *A.J.D.A.*, 2014, p. 133.

16 LABETOULLE (D.), « Bande à part ou éclaireur ? », *op. cit.*, p. 1897.

17 SEILLER (B.), « Bandes à part ou éclaireurs », in *Les contentieux spéciaux, un laboratoire pour le contentieux administratif ?* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 2020, pp. 205-208 (p. 205).

18 MOROT (C.), *Le tiers requérant et l'altération du recours pour excès de pouvoir en droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, p. 12.

administratives, derrière le contentieux des étrangers, les contentieux sociaux et le contentieux de la fonction publique. Cependant, en 2021, les contentieux du droit de l'urbanisme et de l'environnement ne représentent que 6 % des entrées enregistrées par les tribunaux administratifs (soit 14 630 affaires)[19]. Au stade de l'appel, ce contentieux représente 8 % des affaires enregistrées (soit 2743 affaires)[20]. Enfin, le contentieux de l'urbanisme fait partie des principales matières sur lesquelles portent les pourvois en cassation, représentant 13,5 % (soit 812 affaires comptabilisées)[21]. Même le *rapport Maugüé* considérait qu'il ne fallait pas « surestimer l'importance quantitative du nombre de recours » contentieux[22]. En revanche, le rapport insistait surtout sur l'impératif de sécurisation des projets d'aménagement pour renforcer la spécialisation du contentieux de la légalité en la matière[23].

Ainsi, depuis la loi Bosson de 1994, ce ne sont pas loin de dix textes normatifs (pour ne citer que les principaux)[24] qui viennent « grossir » et surtout « sophistiquer » le code de l'urbanisme et sa partie relative au contentieux[25]. Ces réformes ont toutes le même objet : sécuriser les projets urbanistiques en limitant les recours contentieux et leurs effets. Comme le résume d'ailleurs Rozen Noguellou, les différentes réformes reposent toujours « sur le même présupposé : les projets de construction prennent trop de temps à se réaliser en France ; cela tient en grande partie aux recours contentieux ; il faut donc limiter ces derniers »[26]. Il est vrai que le contentieux de l'urbanisme doit faire face, plus qu'ailleurs, à des pratiques peu défendables de certains requérants abusant de leur droit, « en freinant exagérément, par le jeu

---

[19] *Rapport public. Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2021*, Rapport du Conseil d'Etat, 24 mars 2022, n° 73, p. 45 (*pagination internet*).

[20] *Ibid*., p. 50 (*pagination internet*).

[21] *Ibid.*, p. 54 et p. 60 (*pagination internet*).

[22] *Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace*, rapport du groupe de travail présidé par Christine Maugüé, 11 janvier 2018, 74 pages, p. 4 (*pagination internet*).

[23] *Ibid*.

[24] V., notamment : loi n°94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, *J.O.*, 10 février 1994, p. 2271 ; loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au renouvellement urbains, *J.O.*, 14 décembre 2000, texte n° 2 ; loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant Engagement national pour le logement, *J.O.*, 16 juillet 2006, texte n° 1 ; décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, *J.O.*, 6 janvier 2007, texte n° 12 ; ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme, *J.O.*, 19 juillet 2013, texte n° 24 ; décret n° 2013-879 du 1er octobre 2013 relatif au contentieux de l'urbanisme, *J.O.*, 2 octobre 2013, texte n° 11 ; loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, *J.O.*, 26 mars 2014, texte n° 1 ; décret 2018-617 portant modification du code de justice administrative et du code de l'urbanisme, *J.O.*, 18 juillet 2018, texte n° 15 ; loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, *J.O.*, 24 novembre 2018, texte n° 1.

[25] NOGUELLOU (R.), « Le contentieux de l'urbanisme », in *Les contentieux spéciaux, un laboratoire pour le contentieux administratif ?* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 2020, pp. 230-233 (p. 230).

[26] NOGUELLOU (R.), « La réforme du contentieux de l'urbanisme », in *La loi ELAN, aspects de droit public* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 2019, pp. 107-112 (p. 107).

des recours, les opérations d'aménagement » ou, en monnayant leur désistement[27]. Toutefois, sans nier l'existence de ces pratiques[28], il n'est pas certain que cela constitue l'argument principal expliquant la spécialisation du contentieux de la légalité en droit de l'urbanisme.

Il semblerait plutôt que le problème fondamental réside tout bonnement dans le dépôt des recours « quels qu'en soient les mérites », faisant peser un risque d'insécurité sur les projets urbanistiques[29]. Il faut dire que l'activité juridictionnelle apparaît comme « la négation même de la stabilité juridique », qui, elle, suppose la stabilité de toute norme[30]. Le rôle du juge administratif, et en particulier celui du juge de l'excès de pouvoir, est, au contraire, d'annihiler tout acte irrégulier[31]. Un tel constat vaut toutefois pour tous les recours contentieux. Dès lors, si l'insécurité juridique est plus perceptible en contentieux de l'urbanisme qu'ailleurs, c'est parce que le recours au juge « bloque totalement les financements et cela pour une durée qui peut être économiquement insupportable pour l'opérateur »[32]. Cela apparaît en outre d'autant plus problématique que certaines opérations de construction importantes, telles que la création de logements sociaux, font l'objet quasi-systématiquement de contestations compte tenu des « oppositions locales », ce qui constitue alors un « obstacle clairement identifié » pour la « mise en œuvre rapide des objectifs fixés en matière de logements »[33].

Nous sommes cependant d'avis, avec Rozen Noguellou, que les recours en matière d'urbanisme ne sont pas « les seuls à l'origine des difficultés que rencontrent les opérations immobilières en France »[34]. En voulant ainsi réduire les recours contentieux et leurs effets, les

---

27 JACQUOT (H.), PRIET (F.) et MARIE (S.), *Droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, p. 57.

28 Il a été en effet recensé « 30 000 constructions bloquées par les recours abusifs » (*Avis présenté au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur le projet de la loi ELAN* par Raphaël Gérard, 15 mai 2018, n° 942, 69 pages, p. 22 (*pagination internet*)).

29 NOGUELLOU (R.), « La réforme du contentieux de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 107. Lors des débats sur la loi ELAN, il a ainsi été rappelé qu'un recours contentieux « dure deux ans en moyenne à quoi il faut ajouter une année supplémentaire en cas d'appel ». Cette « longueur des délais de jugement » représente un véritable « frein et un coût importants qui entravent fortement la construction et provoquent l'abandon de certains projets » (*Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de la loi ELAN* par Richard Lioger et Christelle Dubos, 19 mai 2018, n° 971, 936 pages, p. 328 (*pagination internet*)).

30 RAIMBAULT (P.), *Recherche sur la sécurité juridique en droit administratif français*, *op. cit.*, p. 41.

31 *Ibid.*, p. 83.

32 NOGUELLOU (R.), « La réforme du contentieux de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 107. Précisément, ce sont les « banquiers » et les « notaires » qui attendent que « le permis soit définitif avant de financer la construction et de passer les actes permettant la vente des biens immobiliers » (*Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace*, rapport précité, p. 3 (*pagination internet*)). C'est ce qui a pour effet de « paralyser » les opérations d'aménagement, renforçant alors leur insécurité juridique (*Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre*, rapport précité, p. 4 (*pagination internet*)).

33 *Rapport fait au nom de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi, adopté par le Sénat, portant Engagement national pour le logement* par Gérard Hamel, 21 décembre 2005, n° 2771, 480 pages, p. 90 (*pagination internet*).

34 NOGUELLOU (R.), « La réforme du contentieux de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 107.

pouvoirs publics ont cédé « à la facilité »[35]. En définitive, réduire l'insécurité juridique présente autour des projets de constructions et d'aménagement constitue désormais un motif d'intérêt général, lequel fonde la spécialisation du contentieux de la légalité en droit de l'urbanisme.

S'agissant ensuite des manifestations de cette spécificité contentieuse, la doctrine administrativiste a très souvent recours à la catégorisation pour dresser un aperçu des différents procédés. Les catégories choisies sont évidemment déterminées en fonction de l'objectif de sécurisation des projets urbanistiques, qui apparaît comme la raison d'être de tous les dispositifs contentieux spéciaux. Or, la recherche de la sécurité juridique s'effectue justement de deux façons[36]. Il peut s'agir, en premier lieu, de se protéger « contre » l'activité juridictionnelle[37]. Ainsi, certains dispositifs contentieux vont avoir pour objectif d'éviter l'intervention du juge administratif. C'est ce que permet par exemple le resserrement de l'intérêt à agir des tiers particuliers et associatifs[38], l'instauration d'un dispositif de forclusion[39], l'obligation de notification des recours[40], ou encore la suppression de la voie de l'appel[41]. La sécurité juridique peut, en second lieu, être préservée grâce au juge administratif lui-même[42]. C'est par l'activité juridictionnelle que l'on va en effet pouvoir obtenir une certaine sécurité juridique, comme le fait pour le juge d'accélérer le temps du procès[43], de prononcer des annulations partielles[44], ou encore de décider de la régularisation des actes d'urbanisme[45].

En plus des dispositifs textuels, la jurisprudence administrative ne saurait être occultée des études doctrinales, tant elle a bien évidemment accompagné ces réformes, si ce n'est déjà pour interpréter ou préciser les textes consacrant ces nouveaux dispositifs contentieux[46]. Le rôle du juge administratif ne saurait cependant se réduire à cela. Les auteurs ont ainsi mis en avant l'usage par le juge de son pouvoir normatif en la matière, créant lui-même de nouveaux

---

35 *Ibid*.
36 RAIMBAULT (P.), *op. cit.*, p. 84.
37 *Ibid*.
38 Selon les articles L. 600-1-1, L. 600-1-2 et L. 600-1-3 du code de l'urbanisme.
39 Selon l'article R. 600-3 du code de l'urbanisme.
40 Selon l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme.
41 Selon l'article R. 811-1-1 du code de justice administrative.
42 RAIMBAULT (P.), *op. cit.*, p. 84.
43 Comme, par exemple, par la règle de la cristallisation des moyens prévue à l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme.
44 C.E., Section, 17 juillet 2009, *Commune de Grenoble*, *Rec.* p. 270, conclusions Burguburu.
45 Selon les articles L. 600-5, L. 600-5-1 et L. 600-9 du code de l'urbanisme.
46 V., par exemple : SILVANI (C.) et GUINOT (V.), « Le point sur la notification des recours en matière d'urbanisme », *Constr.-Urba.*, 2009, n° 12, étude n° 24, pp. 15-19.

dispositifs et devançant ainsi les pouvoirs publics[47]. Ces politiques jurisprudentielles traduisent alors la volonté du juge de déroger à ses propres règles contentieuses générales, pour une justice plus pragmatique et efficace en droit de l'urbanisme.

Un tel engouement doctrinal se retrouve également en matière de recherches doctorales, ce qui peut questionner l'intérêt de notre étude. En mettant de côté les recherches déjà menées sur des aspects autres que le contentieux de la légalité en droit de l'urbanisme[48], une mention particulière doit être réservée à la thèse de Florence Nicoud, première recherche notable sur le contentieux administratif de l'urbanisme, qui met en lumière le caractère à la fois spécial et précurseur de ce contentieux par rapport au contentieux général de l'excès de pouvoir, et qui a pu servir de point de départ à notre étude[49]. À côté de cette étude générale, et sans qu'il soit nécessaire de recenser toutes les recherches effectuées sur le sujet[50], doivent également être signalés les travaux effectués par Benjamin Hachem sur l'office du juge des référés en droit de l'urbanisme[51]. L'auteur s'est en effet intéressé à la spécificité de l'office du juge de l'urgence en droit de l'urbanisme, compte tenu des particularismes des procédures en référé de droit commun et des référés spéciaux en la matière. Doit être également évoquée la thèse de Camille Morot sur l'altération du recours pour excès de pouvoir du fait des spécificités tenant aux recours contentieux formés par les tiers des autorisations d'urbanisme[52]. L'un des arguments pour dépasser cette difficulté serait d'avancer le caractère

---

[47] C'est en effet le Conseil d'Etat qui a, par exemple, imaginé le mécanisme de l'exception d'illégalité du plan local d'urbanisme lorsqu'est contestée à titre principal une autorisation d'urbanisme (C.E., Section, 7 février 2008, *Commune de Courbevoie*, *Rec.* p. 41 ; *R.F.D.A.*, 2008, pp. 559-568, conclusions Courrèges).

[48] V., notamment : ESTEBAN (P.), *Le contentieux de l'urbanisme du XVIIIème siècle à nos jours*, thèse, Université Panthéon-Assas, 2004, dactyl., 568 pages ; MORENO (D.), *Le juge judiciaire et le droit de l'urbanisme*, L.G.D.J., 1991, 285 pages ; PARMENTIER-LUGET (A.), *La responsabilité administrative en droit de l'urbanisme*, thèse, 1996, Université de Poitiers, 2 tomes, 577 pages.

[49] NICOUD (F.), *Du contentieux administratif de l'urbanisme. Étude visant à préciser la fonction du contentieux de l'urbanisme dans l'évolution du droit du contentieux administratif général*, P.U.A.M., 2006, 470 pages.

[50] V., également : BOURGEOIS (J.-L.), *Le contentieux de droit de préemption des collectivités publiques : contribution à la théorie des actes détachables en droit administratif français*, thèse, Université de Lille, 1994, dactyl., 408 pages ; BOUSSEMART (D.), *La sécurisation des permis de construire contre les recours abusifs*, thèse, Université Paris Descartes, 2015, dactyl., 480 pages ; CHAUVIN (N.), *L'illégalité du plan d'occupation des sols*, Litec, 1996, 450 pages ; DESLANDRES (J.), *Le contentieux des zones d'aménagement concerté*, thèse, Université Panthéon-Assas, 1999, dactyl., 339 pages ; DEVEVEY (J.-P.), *La notion d'intérêt donnant qualité pour agir au contentieux de l'urbanisme*, Université de Nantes, 2002, dactyl., 492 pages ; LIME (B.), *Le contrôle du juge de l'excès de pouvoir en matière de permis de construire*, thèse, Université de Besançon, 1980, dactyl., deux tomes, 982 pages ; MARTIN (P.-A.), *La sécurisation des autorisations d'urbanisme*, thèse, Université de Bordeaux IV, 2013, dactyl., 713 pages ; VIC (J.-F.), *L'effectivité des décisions d'annulation dans le contentieux de l'urbanisme : contribution à l'étude du recours pour excès de pouvoir*, thèse, Université de Nantes, 1997, dactyl., 519 pages.

[51] HACHEM (B.), *L'office du juge des référés en droit de l'urbanisme*, L.G.D.J., 2014, 441 pages.

[52] MOROT (C.), *Le tiers requérant et l'altération du recours pour excès de pouvoir en droit de l'urbanisme*, thèse, Université de Toulouse, 2018, dactyl., 592 pages.

parcellaire, pour les deux dernières études du moins, de l'objet ou du champ étudié. En effet, depuis la thèse de Florence Nicoud, il n'existe pas de nouvelle étude d'ensemble du contentieux de la légalité en droit de l'urbanisme. Se voulant la plus globale possible, une telle étude aura alors vocation à référencer l'ensemble des spécificités contentieuses, y compris les particularismes tenant au contentieux des actes à portée générale que sont les documents de planification.

Envisagée de la sorte, la présente étude pourrait cependant s'apparenter à une compilation des recherches sectorielles déjà menées, éventuellement actualisées, complétée des dispositifs contentieux qui auraient été occultés. Le choix a alors été fait de ne pas revenir sur certains aspects singuliers de l'office du juge des référés, déjà abordés par Benjamin Hachem, en ce qu'ils n'ont pas connu sur ce point d'évolutions notables. Aborder les spécificités du contentieux des autorisations d'urbanisme peut également s'envisager sous différents angles. Par exemple, parler « d'altération », comme le fait Camille Morot, conduit à mettre en lumière l'idée « péjorative » d'une dégradation du recours pour excès de pouvoir[53]. L'auteur explique donc que, au regard des spécificités tenant au contentieux des autorisations d'urbanisme, le recours des tiers « ne peut pas être un recours pour excès de pouvoir classique mais ne peut se passer de ses garanties traditionnelles », donnant ainsi naissance à un « recours hybride » inclassable au sein de la classification contentieuse[54]. Toutefois, l'étude est ainsi établie à partir du point de vue (louable) du requérant, qui voit son droit au recours et l'invocabilité de ses moyens limités et sa contestation aboutir de moins en moins[55]. Or, nous prenons le parti que la « balance » n'est peut-être pas si déséquilibrée que cela[56]. Le contentieux des autorisations d'urbanisme, étant un « contentieux triangulaire »[57] par excellence, une troisième partie – le titulaire de l'autorisation – prend ainsi part au procès, car celle-ci détient un « droit à » : celui d'occuper le sol et d'en disposer comme l'autorisation le prévoit. Ainsi, les spécificités contentieuses s'envisageront plutôt comme des améliorations du recours pour excès de pouvoir, renvoyant à l'idée méliorative d'un perfectionnement de ce recours.

---

53 MOROT (C.), *op. cit.*, p. 39.

54 *Ibid.*, p. 525.

55 Comme l'exprime Camille Mialot, la réforme du contentieux de l'urbanisme apparaît « du point de vue du requérant » comme une « multiplication de croc-en-jambe procéduraux » (MIALOT (C.), La réforme du contentieux de l'urbanisme du point de vue du requérant », *A.J.D.A.*, 2013, p. 2337).

56 MAMOUDY (O.), « Une balance déséquilibrée », in *Légalité et sécurité juridique, un équilibre rompu ?* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 2019, p. 1087.

57 L'expression est de Daniel Labetoulle (*Question pour le droit administratif*, *A.J.D.A.*, 1995, n° spécial, pp. 11-32 (p. 20)).

Le sujet nous amène donc à envisager plus largement ce qu'est, et ce que potentiellement sera, l'office du juge de la légalité en droit de l'urbanisme. Mais, pour cela, il nous faut au préalable définir les différents termes de notre étude.

§2 : La délimitation nécessaire du champ de l'étude

Précisons quelle acceptation nous retenons de la notion d'office du juge administratif comme objet d'étude (A), ainsi que la délimitation du champ de cette thèse au seul contentieux administratif de la légalité (B).

A. La délimitation de la notion d'office du juge administratif comme objet de l'étude

La notion d'office du juge est désormais largement connue et étudiée par les auteurs[58], d'autant que le juge utilise lui-même cette notion[59]. Difficilement saisissable, elle « ne fait

[58] Pour donner un aperçu (non exhaustif) des recherches menées par la doctrine publiciste sur la notion d'office du juge : v. CHAPUS (R.), « De l'office du juge : contentieux administratif et nouvelle procédure civile », in *L'administration et son juge*, P.U.F., 1999, pp. 293-370 ; CONNIL (D.), *L'office du juge administratif et le temps*, Dalloz, 2012, 904 pages ; DARCY (G.), « Regard elliptique sur l'office du juge », in *Confluences. Mélanges en l'honneur de Jacqueline Morand-Deviller*, Montchrestien, 2007, pp. 287-300 ; DARCY (G.), LABROT (V.) et DOAT (M.) dir., *L'office du juge*, actes du colloque ayant eu lieu les 29 et 30 septembre 2006 au Sénat, Imprimerie Reprotechnique, 2006, 544 pages ; DONNAT (F.) et CASAS (D.), « L'office du juge administratif dans la jurisprudence récente du Conseil d'Etat », *Drt Adm.*, 2004, n° 5, étude n° 9, pp. 9-12 ; DUFOURCQ (B.), *L'office du juge dans la phase d'instruction du procès administratif*, thèse, Université de Poitiers, 2008, dactyl., deux tomes, 653 pages ; GRANDGUILLAUME (M.), *L'office du juge et l'intérêt général*, mémoire, Université Paris II, 2005, dactyl. 59 pages ; HACHEM (B.), *L'office du juge des référés en droit de l'urbanisme*, L.G.D.J., 2014, 441 pages ; HUMBERT (A.), *La mutation de l'office du juge français. Réflexions sur l'influence du droit d'origine externe sur la fonction juridictionnelle*, thèse, Université de Strasbourg III, 2005, dactyl., 860 pages ; LAFAIX (J.-F), dir., *Le renouvellement de l'office du juge administratif*, Berger-Levrault, 2017, 334 pages ; LANGELIER (É.), *L'office du juge administratif et le contrat administratif*, L.G.D.J., 2012, 893 pages ; LECLERC (C.), *Le renouvellement de l'office du juge administratif français*, L'Harmattan, 2015, 938 pages ; NORMAND (J.), *L'office du juge et la contestation*, L.G.D.J., 1965, 526 pages ; PIASECKI (J.), *L'office du juge administratif des référés : entre mutations et continuité jurisprudentielles*, thèse, Université de Toulon, 2008, dactyl., 541 pages ; ROCHEMONT (H.), *L'office du juge administratif et l'exécution de ses décisions*, thèse, Université Paris XI, 2009, dactyl., 471 pages ; SÉNAC (C.-É.), *L'office du juge constitutionnel français. Contribution à l'analyse du contrôle de constitutionnalité par le Conseil constitutionnel et les juridictions administratives et judiciaires*, L.G.D.J., 2015, 613 pages ; TINIÈRE (R.), *L'office du juge communautaire des droits fondamentaux*, thèse, Université de Montpellier I, 2006, dactyl., 708 pages.
S'agissant d'un aperçu (non exhaustif) des recherches menées par la doctrine privatiste sur cette notion : v. CAYLA (O.) et RENOUX-ZAGAMÉ (M.-F.), dir., *L'office du juge : part de souveraineté ou puissance nulle ?*, L.G.D.J., 2002, 239 pages ; EUDIER (F.), *Ordre public substantiel et office du juge*, thèse, Université de Rouen, 1994, dactyl., 565 pages ; JEAMMIN-PETIT (E.), *La mission de conciliation du juge (réflexion sur l'office du juge)*, thèse, Université de Nantes, dactyl., 2006, deux tomes, 474 pages ; HILAIRE (J.), « Propos sur l'office du juge », in *Auctoritas. Mélanges offerts au professeur Olivier Guillot*, Presse Universitaire Paris Sorbonne, 2006, pp. 779-801 ; MALPEL-BOUYJOU (C.), *L'office du juge judiciaire et la rétroactivité*, Dalloz, 2014, 588 pages ; « Office du juge » (*dossier*), *Justice et Cassation*, 2010, n° 6, pp. 11-164 ; OURLIAC (P.), « L'office du juge dans le droit canonique classique », in *Mélanges offerts à Pierre Hébraud*, Université des sciences sociales de

l'objet d'aucune définition officielle »[60]. Toutefois, deux acceptions de cette notion d'office du juge ressortent des diverses définitions doctrinales déjà proposées.

L'office du juge désigne, selon une première acception, une fonction : la fonction de juger. Il est fait ici référence à la définition classique du terme office, lequel, issu du latin *officium*, désigne la « fonction que l'on doit remplir », la « charge dont on doit s'acquitter »[61]. En d'autres termes, « remplir son office signifie jouer pleinement son rôle »[62]. L'office du juge renvoie ici au rôle du juge au sein de la société, à la fonction qu'il exerce et qui est celle de juger[63].

Cette fonction de juger, souvent comprise comme consistant à dire le droit et trancher les litiges[64], est surtout une fonction obligatoire. Juger est en effet un devoir. Le juge administratif, juge étatique du droit administratif, se doit de juger. C'est ainsi que le Conseil d'État utilise la technique dite du « règlement de juges », en revenant sur la chose mal jugée afin d'éviter un déni de justice[65]. Mais juger est également un pouvoir. Ce pouvoir, le juge ne l'exerce pas d'office, puisqu'il doit statuer dans la limite de la demande des parties[66]. En tant que tiers par rapport au litige, en ce qu'il présente des garanties d'indépendance et d'impartialité, son rôle est en effet de trouver aux parties une solution afin d'apaiser les conflits[67].

Toulouse, 1981, pp. 627-644 ; RAINE (R.), *L'office du juge en procédure civile comparée : droit anglais, droit français*, mémoire, Université Paris II, 2015, dactyl, 94 pages.

59 Le juge administratif fait un usage fréquent de l'expression « office du juge », dans le corps même des décisions, sans la définir pour autant. Pour une période allant du 1er janvier 2020 au 1er août 2022, nous avons recensé sur Légifrance 195 décisions rendues par le Conseil d'Etat (128 pour l'année 2020, 50 pour l'année 2021 et 17 décisions pour le 1er semestre de l'année 2022) et 315 décisions rendues par les Cours administratives d'appel (105 pour l'année 2020, 104 pour l'année 2021 et 106 pour le 1er semestre de l'année 2022).

60 NORMAND (J.), « Office du juge », in *Dictionnaire de la Justice*, CADIET (L.), dir., P.U.F., 2004, pp. 925-934 (p. 925).

61 MORVAN (D.) et REY (A.), dir., *Dictionnaire culturel en langue française*, Le Robert, 2005, p. 1089.

62 CONNIL (D.), *L'office du juge administratif et le temps*, *op. cit.*, p. 8.

63 *Ibid*.

64 D'AMBRA (D.), *L'objet de la fonction juridictionnelle : dire le droit et trancher les litiges*, L.G.D.J., 1994, p. XXI.

65 V., C.E., 27 janvier 2020, *Société Sodipaz*, *Rec. tables* pp. 634, 887, 959, 1067, *A.J.D.A.*, 2020, pp. 898-902, conclusions Dieu.

66 V. MOTULSKY (H.), « La cause de la demande dans la délimitation de l'office du juge », *D.*, 1964, Chronique, pp. 233-246 (p. 233). Toutefois, le juge administratif prend, parfois, quelque liberté avec les termes de la requête. Il dispose en effet d'un pouvoir d'interprétation des conclusions des parties afin de donner un « effet utile » à celles-ci (v. DEBBASCH (C.), « L'interprétation par le juge administratif de la demande des parties », *J.C.P.*, 1982, éd. G., I, n° 3085). C'est dans ce cadre que le juge administratif s'autorise à exercer des prérogatives juridictionnelles dont les parties n'ont pas explicitement sollicité la mise en œuvre, mais conformément au but recherché (*ibid.*).

67 C'est ainsi que l'office du juge comprend un « aspect pacificateur » (v. NORMAND (J.), *L'office du juge et la contestation*, L.G.D.J., 1965, p. 18). V., également : CONNIL (D.), *op. cit.*, p. 9 ; LECLERC (C.), *Le renouvellement de l'office du juge administratif français*, *op. cit.*, p. 25.

Le juge administratif exerce donc une fonction juridictionnelle. Il s'agit d'ailleurs de sa « fonction principale »[68], car le juge assume d'autres fonctions, des fonctions « *para-juridictionnelles* »[69]. Ces dernières contribuent à la fonction de juger sans y être assimilées. Elles ne relèvent donc pas de l'office juridictionnel du juge. Aussi, à la différence de l'acte juridictionnel, l'acte para-juridictionnel est dépourvu de l'autorité de chose jugée[70].

Cependant, même délimité, cet office juridictionnel doit être lui-même subdivisé entre un office juridictionnel *stricto sensu* et un office jurisprudentiel du juge[71]. La fonction de juger consiste pour le juge à « dire le droit »[72], ce qui signifie, d'une part, dire le droit dans le dispositif du jugement afin de trancher le litige[73], et, d'autre part, élaborer lui-même la norme de référence à appliquer[74]. Ainsi, fonction juridictionnelle et fonction jurisprudentielle, deux fonctions intimement liées sans toutefois se confondre, renvoient à la notion d'office du juge[75].

Cependant, l'office du juge se conçoit également comme une notion technique. L'office du juge correspond ici « au comportement » du juge, celui qui « peut ou doit être le sien au cours de l'instance engagée devant lui »[76]. Cette approche fait ainsi écho à la définition juridique du terme retenue en procédure civile : « l'office du juge définit quel est

---

68 *Dictionnaire de la Justice*, *op. cit.*, p. 925.

69 MALPEL-BOUYJOU (C.), *L'office du juge judiciaire et la rétroactivité*, *op. cit.*, p. 7 (c'est l'auteur qui souligne). On peut parler encore de « fonctions quasi-contentieuses » (PERRIN (A.), *Contentieux administratif*, Dalloz, 2021, 2ème édition, p. 26).

70 Comme le rappelle Stéphane Rials, cette « force de vérité légale », l'autorité de chose jugée, est attachée à toute décision juridictionnelle. Et il ajoute : « c'est parce qu'une instance est juridictionnelle que ses décisions se voient conférer une telle autorité et non pas le contraire » (RIALS (S.), « Ouverture : l'office du juge », in *La fonction de juger* (*dossier*), *Droits*, 1989, n° 9, pp. 3-20 (p. 9)).
S'agissant des actes para-juridictionnels, nous pensons tout d'abord aux actes de procédure (ceux qui préparent l'activité juridictionnelle), aux actes gracieux (ceux qui évitent l'activité juridictionnelle, tels que les modes alternatifs de règlement des litiges). Nous inclurons également les actes en référé, car ils accompagnent l'activité juridictionnelle (BLANCO (F.), *Contentieux administratif*, P.U.F., 2019, 1er édition, p. 340). Ainsi, ces actes en référé n'ont pas pour « fonction de trancher le litige relativement au fond du droit » et sont dès lors seulement revêtus de l'autorité de la chose ordonnée (v. DESFONDS (L.), *Langage et conceptualisation du contentieux provisoire des décisions administratives. Réflexion sur la procédure de suspension des décisions administratives*, P.U.A.M., 2006, p. 250).

71 V., CONNIL (D.), *op. cit.*, pp. 18-20 ; MALPEL-BOUYJOU (C.), *op. cit.*, pp. 8-9.

72 Selon la traduction de la locution latine de la notion *jurisdictio* (v., ROLAND (H.) et BOYER (L.), *Locutions latines du droit français*, Litec, 1998, 4ème édition, p. 231).

73 V. CONNIL (D.), *op. cit.*, p. 29.

74 V. CONNIL (D.), *op. cit.*, pp. 18-19 ; MALPEL-BOUYJOU (C.), *op. cit.*, p. 8.
Précisément, le pouvoir jurisprudentiel du juge administratif consiste pour lui à « participer à l'élaboration des règles du droit positif » (CONNIL (D.), *op. cit.*, p. 422). Ce pouvoir se présente d'ailleurs sous deux formes. Il peut s'agir en effet d'un simple pouvoir « d'interprétation » de la norme de référence du contrôle (*ibid.*, p. 421). Mais, il peut aussi se concevoir comme un véritable pouvoir normatif du juge, un pouvoir « d'énonciation » ou « de création » de cette même norme (*ibid.*).

75 La fonction juridictionnelle se comprend en effet comme la mission première et immédiate, alors que la fonction jurisprudentielle n'est qu'une fonction secondaire et occasionnelle (v., CONNIL (D.), *op. cit.*, p. 20 ; MALPEL-BOUYJOU (C.), *op. cit.*, p. 9).

76 CHAPUS (R.), « De l'office du juge : contentieux administratif et nouvelle procédure civile », *op. cit.*, p. 293.

son rôle dans la direction du procès civil, quels sont ses pouvoirs et leurs limites »[77]. L'office du juge concerne donc les « pouvoirs et les obligations qu'il exerce ou doit respecter » dans l'accomplissement de sa mission de juger[78]. Autrement dit, il s'agit d'aborder l'office juridictionnel selon la répartition des rôles respectifs du juge et des parties. L'office du juge renvoie dans ce cas aux prérogatives de ce dernier, qu'il peut ou doit utiliser, que ce soit pour assurer l'instruction de l'affaire comme pour déterminer le jugement[79]. L'office du juge sera ainsi sensiblement différent selon que la procédure soit de nature accusatoire ou inquisitoriale, les pouvoirs du juge n'étant selon les cas pas exactement similaires à l'égard du litige[80].

De ces premiers éléments, il découle que l'office du juge doit s'entendre principalement comme une fonction juridictionnelle (selon son acception générale) et comme un pouvoir juridictionnel (selon son acception technique). Ces deux éléments sont « reliés par un lien indissoluble : tout office s'exprime à travers des attributs et des prérogatives déterminés »[81].

Néanmoins, la question de l'office du juge est le plus souvent abordée sous son angle technique. Il faut dire que l'approche générale de l'office du juge présente certaines insuffisances. Certes, elle permet de mettre en évidence cette fonction de juger, d'appréhender de façon abstraite le rôle du juge dans notre société. Sans doute, elle permettrait de saisir les mutations contemporaines de la figure du juge administratif, en ce qu'il devient « à sa mesure un défenseur ou un arbitre des intérêts particuliers », étoffant ainsi sa mission juridictionnelle[82]. Or, cette approche ne suffit pas pour expliquer ce qu'est concrètement l'office du juge administratif en matière d'urbanisme et en étudier toute la spécificité contentieuse. L'approche technique de l'office du juge permet, au contraire, d'en saisir toutes les subtilités, en ce qu'elle se concentre surtout sur les prérogatives du juge.

Le recours à l'office du juge, en tant que notion technique, correspond d'ailleurs à une approche plébiscitée par certains auteurs afin de mettre en évidence les évolutions

---

[77] GUINCHARD (S.) et DEBARD (T.), *Lexique des termes juridiques 2022-2023*, Dalloz, 2022, 30ème édition, p. 740.

[78] NORMAND (J.), « Office du juge », in *Dictionnaire de la justice*, *op. cit.*, p. 925.

[79] CHAPUS (R.), *op. cit.*, p. 295.

[80] Depuis que le juge civil s'est vu conféré « des pouvoirs d'initiative et d'intervention active au cours du déroulement de l'instance », son office est aménagé de telle façon, « qu'il cesse d'être substantiellement différent de celui qui a toujours été imparti au juge administratif » (CHAPUS (R.), « De l'office du juge : contentieux administratif et nouvelle procédure civile », *op. cit.*, p. 293).

[81] BLANCO (F.), *Pouvoirs du juge et contentieux administratif de la légalité. Contribution à l'étude de l'évolution et du renouveau des techniques juridictionnelles dans le contentieux de l'excès de pouvoir*, P.U.A.M., 2010, p. 38.

[82] SIRINELLI (J.), « La subjectivisation du recours pour excès de pouvoir », *R.F.D.A.*, 2016, pp. 529-544 (p. 529).

contemporaines de l'office du juge administratif[83]. En effet, il n'est désormais plus à démontrer que, depuis plusieurs décennies, le pouvoir juridictionnel – précisément les pouvoirs décisionnels, ceux utilisés au stade du jugement afin d'apporter une solution au litige[84] – s'est considérablement étoffé en contentieux de la légalité administrative. Cet aspect de l'office du juge administratif étant le plus fascinant, une relative confusion entre la notion d'office du juge et les pouvoirs décisionnels du juge apparaît sans doute aujourd'hui[85].

Or, les pouvoirs décisionnels ne constituent qu'une facette de l'office du juge. En ce sens, de tels pouvoirs ne s'expriment qu'à travers la phase du jugement, qui n'est autre que le moment où le juge décide, dès lors qu'il dit le droit et tranche le litige. Le juge administratif utilise toutefois également des prérogatives dans le cadre de la direction de l'instance. Cet autre aspect de l'office du juge est surtout souligné par la doctrine privatiste. En effet, les auteurs conçoivent « rôle du juge » et « office du juge » de façon synonyme[86]. En ce sens, le rôle qui lui est ainsi assigné, au sein du Code de procédure civile, est « une mission de direction générale de la procédure, au sens précis du terme, c'est-à-dire d'avancement du procès jusqu'à son terme normal qu'est le jugement »[87]. Toutefois, cet aspect procédural de l'office du juge n'est nullement occulté par la doctrine administrativiste, qui n'hésite pas à inclure, au sein de la notion d'office du juge, son rôle « dans la conduite du procès »[88], ainsi

---

[83] V., pour des exemples : BAILLEUL (D.), « Les nouvelles méthodes du juge administratif », *A.J.D.A.*, 2004, pp. 1626-1630 ; BALDOUS (B.), *Les pouvoirs du juge de pleine juridiction*, P.U.A.M., 2000, pp. 193-334 ; BLANCO (F.), *op. cit.*, pp. 38-39 ; BOUSSARD (S.), « La classification des contentieux à l'épreuve de la métamorphose du juge de l'excès de pouvoir », in *Regards sur l'histoire de la justice administrative*, LexisNexis, 2006, pp. 305-331 ; FRAISSEIX (P.), « La révolution méthodologique du juge de l'excès de pouvoir », *L.P.A.*, 9 septembre 2005, n° 180, pp. 3-9 ; GILTARD (D.), « L'avenir du recours pour excès de pouvoir », in *Le juge administratif et l'Europe : le dialogue des juges*, actes du colloque du 50ème anniversaire des tribunaux administratifs, P.U.G., 2004, pp. 205-233 (pp. 223-232) ; LEPETIT-COLLIN (H.), *Recherches sur le plein contentieux objectifs*, L.G.D.J., 2011, p. 363 ; PEYRICAL (J.-M.), « Le juge administratif et la sauvegarde de l'annulation », *A.J.D.A.*, 1996, pp. 22-34 ; SEILLER (B.), « L'illégalité sans l'annulation », *A.J.D.A.*, 2004, pp. 963-970.

[84] BLANCO (F.), *op. cit.*, p. 38.

[85] D'ailleurs, pour Anne Courrèges et Serge Daël, « s'il fallait aujourd'hui caractériser la spécificité, la vitalité et la créativité du juge administratif dans la conception de son office, sans doute chercherait-on moins du côté du caractère inquisitoire de l'instruction que du côté de l'approfondissement prétorien de ses pouvoirs sur la solution de fond à donner au litige » (COURRÈGES (A.) et DAËL (S.), *Contentieux administratif*, P.U.F., 2013, 4ème édition, p. 386). Pour Jean-Claude Ricci, l'office du juge « détermine absolument comment il rend la décision qu'il a décidé de rendre ». Ainsi, l'office du juge « est consubstantiel à l'acte de juger » (RICCI (J.-C.), *Contentieux administratif*, Hachette Supérieur, 2016, p. 208).

[86] HÉRON (J.), LE BARS (T.) et SALHI (K.), *Droit judiciaire privé*, Montchrestien, 2019, 7ème édition, p. 236.

[87] *Ibid*. V., également : GUINCHARD (S.), FERRAND (F.), CHAINAIS (C.) et MAYER (C.), *Procédure civile : droit interne et européen du procès civil*, Dalloz, 2018, 34ème édition, 1801 pages et spéc. pp. 365-373. V. également : JEULAND (É.), *Doit processuel général*, L.G.D.J., 2018, 4ème édition, 874 pages et spéc. p. 386 ; MOTULSKY (H.), *Écrits : études et notes de procédure civile*, Dalloz, 2009, rééd., 392 pages et spéc. pp. 42-44 et p. 53.

[88] COURRÈGES (A.) et DAËL (S.), *Contentieux administratif*, *op. cit.*, p. 385.

que « dans l'examen pertinent des litiges »[89]. La recherche universitaire n'exclut nullement l'étude de cette phase du procès, attestant ainsi son intérêt scientifique[90]. Au vu de ces nouveaux éléments, une précision s'impose désormais, car l'office du juge administratif constitue une entité que l'on devra subdiviser entre un office décisionnel et un office processuel[91].

En effet, la « mission fondamentale du juge, l'essence même de son office, est de dirimer les litiges qui lui sont soumis, de rendre une décision juridictionnelle »[92]. L'office du juge correspond alors, *sticto sensu*, à l'acte de juger. Le juge décide de la solution à donner au litige. En cela, il détermine le contenu du dispositif du jugement. Le juge le peut car il dispose du pouvoir de *jurisdictio* (le pouvoir de dire le droit), qui n'est que l'une des manifestations de l'*imperium*[93] du juge administratif[94]. Aussi, l'office du juge doit également comprendre « son rôle dans la direction de l'instance qui doit acheminer le litige vers la solution »[95]. Pour ce faire, le juge use de pouvoirs procéduraux. Cet aspect de l'office du juge renvoie en effet à la définition juridique de la notion de procédure, laquelle désigne l'« ensemble des formalités qui doivent être suivies pour parvenir à une solution juridictionnelle »[96]. Le juge administratif manifeste alors à ce stade son *imperium* (plus précisément « un *imperium* procédural »[97]), tant pour déterminer la matière litigieuse, que pour diriger l'instance jusqu'à la solution[98]. Ainsi, la fonction décisionnelle s'analyse comme une fonction processuelle, mais visant un objectif bien particulier : celui de *jurisdictio*. En effet, le juge administratif ne peut pas exercer sa fonction décisionnelle sans avoir exercé sa fonction processuelle. Cette dernière apparaît

---

[89] GUYOMAR (M.) et SEILLER (B.), *Contentieux administratif*, Dalloz, 2021, p. 518. V., dans le même sens : BAILLEUL (D.), *L'efficacité comparée des recours pour excès de pouvoir et de plein contentieux objectif en droit public français*, L.G.D.J., 2002, p. 205.

[90] V., pour des exemples, NORMAND (J.), *L'office du juge et la contestation*, L.G.D.J., 1965, 526 pages ; COLSON (J.-P.), *L'office du juge et la preuve dans le contentieux administratif*, L.G.D.J., 1970, 220 pages ; DUFOURCQ (B.), *L'office du juge dans la phase d'instruction du procès administratif*, thèse, Université de Poitiers, 2008, dactyl., deux tomes, 653 pages ; EINAUDI (T.), *L'obligation d'informer dans le procès administratif*, L.G.D.J., 2002, 465 pages LELLIG (W.), *L'office du juge administratif de la légalité*, thèse, Université de Montpellier, 2015, dactyl., 607 pages.

[91] Nous avons recensé une utilisation par la doctrine de la notion « d'office processuel » : AMRANI-MEKKY (S.), « L'obsolescence programmée du juge ? Propos introductifs », actes du colloque intitulé *L'obsolescence programmée du juge ? Justice judiciaire, justice amiable, justice numérique* de l'Université de Nanterre du 5 octobre 2018, *J.C.P.*, 17 décembre 2018, éd. G., supplément n° 51, pp. 6-15 (p. 7).

[92] NORMAND (J.), *op. cit.*, p. 15.

[93] Locution latine signifiant « pouvoir de commandement » (ROLAND (H.) et BOYER (L.), *Locutions latines du droit français*, *op. cit.*, p. 175).

[94] JARROSSON (C.), « Réflexions sur l'imperium », in *Études offertes à Pierre Bellet*, Litec, 1991, pp. 245-279 (p. 262).

[95] NORMAND (J.), *op. cit.*, p. 15.

[96] DEBARD (T.) et GUINCHARD (S.), *Lexique des termes juridiques 2022*-2023, *op. cit.*, pp. 844-845.

[97] BURGELIN (J.-F.), COULON (J.-M.) et FRISON-ROCHE (M.-A.), « L'office de la procédure », in *Le juge entre deux millénaires. Mélange offerts à Pierre Drai*, Dalloz, 2000, pp. 253-267 (p. 253).

[98] CONNIL (D.), *L'office du juge administratif et le temps*, *op. cit.*, p. 12.

toujours comme la phase préparatoire nécessaire à la réalisation de la première[99]. Dès lors, le pouvoir de *jurisdictio* n'est qu'un pouvoir spécifique parmi les pouvoirs procéduraux[100]. La fonction décisionnelle sert la fonction processuelle, dont elle constitue une émanation.

Enfin, sur la question de la délimitation de la notion d'office du juge, une dernière précision s'impose. Les termes mêmes du sujet peuvent laisser penser que le juge administratif de l'urbanisme se présente au singulier. Tel n'est pas le cas, bien au contraire, car en liant les notions d'office du juge et de contentieux administratif de la légalité, l'office du juge de l'urbanisme révèlera un caractère plural. Dès lors, pour envisager une étude globale de l'office du juge de l'urbanisme, il nous faut envisager une vue d'ensemble « des » offices de ce juge[101]. Cette pluralité de l'office du juge administratif se conçoit d'ailleurs de deux façons. « Verticalement », tout d'abord, car « différents rôles juridictionnels s'étagent au sein de la juridiction administrative »[102]. C'est ainsi que, selon le dispositif contentieux utilisé par les premiers juges, les offices des juges d'appel et du juge de cassation peuvent être délimités en conséquence. Pour le premier, il s'agira de définir les conditions dans lesquelles le juge d'appel est en mesure d'utiliser ce même dispositif contentieux. Pour le second, il s'agira plutôt de définir les conditions selon lesquelles le juge suprême contrôle l'utilisation par les juges du fond du dispositif contentieux en question. La pluralité de l'office du juge peut être ensuite envisagée « transversalement », car des offices « catégoriels » irriguent la juridiction administrative[103]. L'office du juge de l'excès de pouvoir n'est pas le même que l'office du juge de plein contentieux ou encore celui du juge des référés. En effet, selon la procédure contentieuse envisagée, les prérogatives du juge diffèrent. Cette précision nécessite

---

[99] Autrement dit, « l'*imperium* procédural vient conceptuellement avant le pouvoir de dire le droit » (BURGELIN (J.-F.), COULON (J.-M.) et FRISON-ROCHE (M.-A.), « L'office de la procédure », *op. cit.*, p. 253).

[100] JARROSSON (C.), *op. cit.*, p. 262. Toutefois, à lire certains auteurs, l'*imperium* du juge administratif serait plutôt un prolongement « de la manifestation centrale du jugement », à savoir la *jurisdictio* (GUÉRIN-LAPOTRE (É.), *Le commandement dans l'office du juge administratif*, thèse, Université de Montpellier, 2002, dactyl., p. 89). L'*imperium* se confondrait donc avec les facultés du juge pour assurer l'exécution de sa sentence juridictionnelle à l'égard des parties (*ibid.*). Or, l'*imperium*, autrement dit le commandement, « recouvre l'ensemble des pouvoirs du juge lui permettant d'exiger un comportement de la part des parties à l'instance » (*ibid.*, p. 8). C'est ainsi que le commandement du juge se manifeste à divers moments de l'instance : lorsqu'il fait acte de *jurisdictio* (il impose, par son autorité, sa solution de droit aux parties), lorsqu'il assure l'exécution de sa solution (il prononce alors des éléments coercitifs), ou encore, dans le déroulement même du procès (le commandement du juge se manifeste parfaitement dans la direction de l'instruction du procès). On en conclura alors que l'*imperium* ou le commandement est consubstantiel à l'office du juge, la *jurisdictio* n'en est finalement qu'une manifestation parmi d'autres.

[101] M.-A. Frisson-Roche parlait effectivement « des » offices du juge (FRISON-ROCHE (M.-A.), « Les offices du juge », *in Jean Foyer, auteur et législateur. Mélanges Jean Foyer*, P.U.F., 1997, pp. 463-476). V., notamment : GAUDEMET (Y.), « Synthèse », in *L'office du juge* (*dossier*), *Justice et Cassation*, 2010, n°6, pp. 161-164 (p. 163).

[102] LECLERC (C.), *Le renouvellement de l'office du juge administratif français*, *op. cit.*, p. 29.

[103] *Ibid.*, p. 30.

toutefois d'aborder et de délimiter le champ de cette étude, à savoir ce que recouvre ce contentieux administratif de la légalité et les différents offices du juge qui le composent.

B. La délimitation du contentieux administratif de la légalité comme champ de l'étude

L'intitulé de la présente étude renvoie à l'analyse des pouvoirs contentieux spécifiques au juge de l'urbanisme dans le contentieux administratif de la légalité. Le contentieux de l'urbanisme doit dès lors s'entendre, dans nos développements, comme synonyme de contentieux administratif de la légalité. Cette notion de « contentieux de la légalité » fut utilisée par MM. Auby et Drago afin de distinguer ce contentieux, lequel regroupe les matières où il est demandé « au juge de procéder à l'appréciation d'un acte juridique ou matériel au regard d'une règle de droit ou d'un statut légal », du contentieux des droits, encore dénommé le contentieux subjectif de pleine juridiction[104].

A travers ces premiers éléments, la notion de « légalité » doit être alors entendue à la fois dans un sens général, qui renvoie à la « soumission de l'administration au droit », et dans un sens plus technique, renvoyant au « contrôle de légalité »[105]. Ce contrôle consiste, notamment, pour une autorité juridictionnelle, à « assurer la conformité d'un acte administratif aux règles juridiques de valeur supérieure »[106]. Concrètement, il s'agit pour le juge de confronter un acte litigieux à la norme supérieure et de vérifier la conformité du premier à l'égard de la seconde. La conformité renvoie ici à l'idée, défendue par Didier Truchet, de « fidélité de l'acte attaqué aux règles » qui lui sont supérieures[107]. Cette même idée se retrouve chez René Chapus, pour qui « se conformer à la norme supérieure signifie ne rien faire qui soit contraire avec elle »[108]. Cependant, on admettra sans réserve, avec Jean-Pierre Lebreton, que le rapport de légalité établi entre deux normes paraît parfois « plus ou moins étroit »[109]. Comme l'auteur l'explique, « cela ne tient pas à la nature, invariable, du lien qui les unit », puisqu'il s'agit toujours « d'un lien de subsumption » unissant la norme

---

[104] AUBY (J.-M.) et DRAGO (R.), *Traité de contentieux administratif*, L.G.D.J., 1984, 3ème édition, tome II, pp. 80-81.

[105] BLANCO (F.), *Pouvoirs du juge et contentieux administratif de la légalité. Contribution à l'étude de l'évolution et du renouveau des techniques juridictionnelles dans le contentieux de l'excès de pouvoir*, *op. cit.*, p. 32.

[106] DEBARD (T.) et GUINCHARD (S.), *Lexique des termes juridiques 2022-2023*, *op. cit.*, p. 299.

[107] TRUCHET (D.), « L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'État : retour aux sources et équilibre », in *L'intérêt général*, *E.D.C.E.*, La Documentation Française, 1999, pp. 361-374 (p. 368).

[108] CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, Montchrestien, 2001, 15ème édition, tome 1, n° 1201, pp. 1011-1012.

[109] LEBRETON (J.-P.), « La compatibilité en droit de l'urbanisme », *A.J.D.A.*, 1991, pp. 491-496 (p. 493).

inférieure et la norme supérieure[110]. Cela tient plutôt à « la substance de la norme »[111]. En effet, plus la norme supérieure est prescriptive ou impérative, plus le rapport de légalité et le contrôle du juge seront étroits ; plus au contraire, la norme supérieure « ouvre une latitude », plus le « rapport semble lâche »[112]. C'est ainsi que Charles Eisenmann décrivait le rapport de légalité comme comprenant à la fois un rapport de conformité, lequel suppose une correspondance parfaite de la norme inférieure avec la norme supérieure, et un rapport de compatibilité, lequel, bien connu en droit de l'urbanisme, reconnaît la possibilité pour la norme inférieure de pouvoir s'écarter de la norme supérieure, sans toutefois pouvoir la contrarier[113]. Dans ces conditions, le contrôle de légalité doit s'entendre comme étant l'opération consistant pour le juge à s'assurer du respect par l'acte attaqué des règles supérieures, telles qu'elles s'appliquaient à son auteur.

La formule assez large de « contentieux de la légalité » permet, par ailleurs, d'inclure le contentieux de l'excès de pouvoir. Ce dernier regroupe lui-même, selon une conception classique, le contentieux de l'appréciation de la validité, le contentieux de l'interprétation et le contentieux du recours pour excès de pouvoir[114]. Seul le recours pour excès de pouvoir sera évoqué dans les présents développements, les deux premiers recours ne faisant pas l'objet de spécificités contentieuses en matière d'urbanisme. Le recours pour excès de pouvoir, véritable création prétorienne du Conseil d'Etat, se distingue quant à lui de deux manières. En empruntant, tout d'abord, la classification d'Édouard Laferrière, on peut dire que le juge de l'excès de pouvoir est en mesure de prononcer l'annulation s'il a pu relever la non-conformité de l'acte administratif à la légalité[115]. « Ce critère permet ainsi de l'opposer au recours de pleine juridiction où le juge dispose des pouvoirs plus larges pour vider le litige »[116]. Si l'on se place sur le terrain de la classification proposée par Léon Duguit, le recours pour excès de pouvoir répond en outre à « une logique « objectiviste », induite par le modèle du procès fait à

---

110 *Ibid*.

111 *Ibid*.

112 *Ibid*.

113 EISENMANN (C.), « Le droit administratif et le principe de légalité », *E.D.C.E.*, 1957, pp. 25-40 (p. 30) ; LEBRETON (J.-P.), *op. cit.*, p. 493.

114 CHAPUS (R.), *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 2008, 13ème édition, pp. 215-223. Devrait également être inclus dans le contentieux de l'excès de pouvoir le déféré préfectoral. Outre qu'une étude a déjà été effectuée sur ce recours en matière d'urbanisme (v. PONS (C.), *Le contrôle de légalité en matière d'urbanisme*, thèse, Université de Montpellier I, 2000, dactyl., 372 pages), le déféré préfectoral présente en réalité peu de spécificités contentieuses, justifiant que ce recours soit écarté de notre étude.

115 D'ailleurs, selon Édouard Laferrière, le recours pour excès de pouvoir et le « contentieux de l'annulation » se confondaient (v. LAFERRIÈRE (É.), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Berger-Levrault éd., 1896, 2ème édition, tome I, p. 17).

116 BRISSON (J.-F.), *Le recours pour excès de pouvoir : tendances récentes du contentieux administratif*, Ellipses, 2004, p. 4.

un acte », qui conduit à soumettre au juge une « simple question relative à la légalité d'un acte administratif contesté »[117].

Nous le savons, la mutation actuelle du recours pour excès de pouvoir conduit à une « fragilisation de la classification traditionnelle du contentieux administratif »[118]. En effet, l'utilisation de certains pouvoirs – on se limitera ici à l'injonction[119] et à la substitution[120] – amène le juge de l'excès de pouvoir à se comporter en juge de plein contentieux. Même la question de droit objectif posé au juge s'est étoffée, puisqu'il lui est désormais possible, dans certains cas, d'apprécier la légalité de l'acte contesté à la date du jugement quand il se limitait à l'apprécier au regard du droit applicable à la date d'édiction de l'acte[121].

Le contentieux de la légalité en matière d'urbanisme participe assez largement à cette fragilisation. Le pouvoir juridictionnel de régularisation des actes rapproche le juge de l'urbanisme d'un juge de plein contentieux en ce qu'il est demandé au juge de rétablir la légalité de l'acte contesté et entaché d'illégalité. Ainsi, face à une telle fragilisation de la classification des contentieux, d'autres classifications doctrinales ont pu être proposées[122]. Le juge administratif reste cependant assez attaché à cette structuration[123]. On en veut pour preuve la présentation récente par le Conseil d'Etat du recours pour excès de pouvoir comme le recours juridictionnel de droit commun de la légalité administrative[124]. Il sera conçu comme tel dans la présente étude.

Cependant, le juge administratif de la légalité ne saurait se confondre avec le juge de l'excès de pouvoir. D'ailleurs, MM Auby et Drago incluait dans leur traité les matières où « le juge, à l'occasion d'un contentieux de la légalité, est doté de pouvoirs de pleine juridiction »[125]. Doit, dès lors, être incluse dans le contentieux administratif de la légalité cette

---

117 BLANCO (F.), « Juger de la légalité « pour elle-même » ? », in *Juger de la légalité administrative. Quel(s) juge(s) pour quelle(s) légalité(s) ?*, LexisNexis, 2021, pp. 213-226 (p. 215). V. DUGUIT (L.), *Traité de droit constitutionnel*, Éd. de Broccard, 1923, tome 2, p. 357.

118 SIRINELLI (J.), « Juger de la légalité et distinction des branches du contentieux administratif », in *Juger de la légalité administrative. Quel(s) juge(s) pour quelle(s) légalité(s) ?*, *op. cit.*, pp. 285-302 (p. 294).

119 C.E., Section, 21 décembre 2018, *Société Eden*, *Rec.* p. 468, conclusions Roussel.

120 C.E., Section, 3 décembre 2003, *El Bahi*, *Rec.* p. 479, conclusions Stahl (pour la substitution de base légale) ; C.E., Section, 6 février 2004, *Hallal*, *Rec.* p. 48, *R.F.D.A.*, 2004, pp. 740-749, conclusions De Silva (pour la substitution de motifs).

121 Comme par exemple en contentieux des décisions de refus d'abrogation d'un acte réglementaire : C.E., Ass., 19 juillet 2019, *Association des américains accidentels*, *Rec.* p. 296, conclusions Lallet.

122 V., notamment, la classification finaliste proposée par Fabrice Melleray (in *Essai sur la structure du contentieux administratif français. Pour un renouvellement de la classification des principales voies de droit ouvertes devant les juridictions à compétence générale*, L.G.D.J., 2001, p. 221), ou encore, une classification selon « une cartographie des pouvoirs » du juge proposée par Didier Truchet, in « Office du juge et distinction des contentieux : renoncer aux « branches » », actes du colloque intitulé *Le pouvoir d'injonction du juge administratif* du 6 février 2015 à l'Université d'Orléans, *R.F.D.A.*, 2015, pp. 657-661 (p. 660)).

123 SIRINELLI (J.), *op. cit.*, p. 299.

124 C.E., 2 octobre 2019, *Société Auchan Hypermarché*, *Rec.* p. 356.

125 AUBY (J.-M.) et DRAGO (R.), *Traité du contentieux administratif*, *op. cit.*, p. 81.

catégorie, elle-même hétérogène, des contentieux objectifs de pleine juridiction[126]. Il est vrai que cette catégorie regroupe « une succession de contentieux spéciaux » unis « par cette compétence pleine du juge qui lui permet de résoudre, de manière individualisée, un contentieux de l'acte administratif »[127]. Le juge de plein contentieux objectif est dès lors lui aussi saisi de la question de la légalité d'un acte, à laquelle il doit répondre pour déterminer la situation juridique de son titulaire. Plus ponctuellement, le juge de plein contentieux subjectif peut être, à titre principal, un gardien de la légalité. Tel est le cas du juge administratif de la validité du contrat, qui peut être saisi par un tiers lésé par la conclusion du contrat et qui en demande l'annulation[128].

Il peut paraître quelque peu surprenant d'évoquer, dans cette présente étude, le contentieux de pleine juridiction, puisque la matière d'urbanisme ne relève pas de ce contentieux. Néanmoins, certains développements s'y reporteront afin justement d'envisager à titre prospectif, comme c'est le cas pour certains auteurs, un plein office du juge de l'urbanisme[129]. Cette étude prospective sera d'autant plus facilitée qu'elle pourra se fonder sur certaines solutions retenues en contentieux de l'autorisation environnementale, contentieux relevant par la loi de la pleine juridiction[130], le droit de l'environnement et le droit de l'urbanisme présentant une structure juridique similaire[131]. L'étude comparée des offices respectifs des juges de l'environnement et de l'urbanisme en sera d'autant plus facilitée.

La présente étude consacrera également certains développements à la procédure de référé. Classiquement, les référés se composent essentiellement aujourd'hui de trois procédures d'urgence, que sont le référé-suspension, le référé-liberté et le référé mesures utiles[132]. Nos développements porteront cependant exclusivement sur le référé-suspension,

---

126 Pour une étude : v. BOTTEGHI (D.) et LALLET (A.), « Le plein contentieux et ses faux-semblants », *A.J.D.A.*, 2011, pp. 157-161.

127 LEPETIT-COLLIN (H.), *Recherches sur le plein contentieux objectif*, *op. cit.*, p. 11.

128 C.E., Ass., 4 avril 2014, *Département de Tarn et Garonne*, *Rec.* p. 70, conclusions Dacosta.
Nous ne nions pas que d'autres contentieux subjectifs de pleine juridiction, tels que le contentieux de la responsabilité administrative, intègrent également des questions de légalité. Néanmoins, cet aspect sera écarté de la présente étude. En effet, la question de la légalité de l'acte d'urbanisme ne se posant que de manière incidente en la matière, il n'est pas fait application de l'ensemble des particularismes contentieux étudiés dans la présente thèse.

129 V., par exemple : POIROUX (A.-S.) et COQ (V. Le), « La réforme du permis de construire et le contentieux ? », *Droit et Ville*, 2008, n° 65, pp. 173-234 (pp. 202-232) ; RICHARD (M.), « L'office du juge administratif dans le contentieux de l'urbanisme », in *Le renouvellement de l'office du juge administratif*, Berger-Levrault, 2017, pp. 79-98 (pp. 97-98) ; MOROT (C.), *Le tiers et l'altération du recours pour excès de pouvoir en droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, pp. 461- 496.

130 Selon l'article L. 181-17 du code de l'environnement.

131 Le droit de l'environnement repose, tout comme le droit de l'urbanisme, sur une planification territoriale et des régimes déclaratifs et d'autorisations.

132 Selon respectivement les articles L. 521-1, L. 521-2 et L. 521-3 du Code de justice administrative.

compte tenu de la place marginale qu'occupent les deux autres procédures d'urgence[133]. Il ne s'agira pas, cependant, de reprendre l'intégralité des spécificités contentieuses de cette procédure d'urgence en matière d'urbanisme, cette étude ayant déjà été parfaitement menée[134]. Seules les récentes spécificités contentieuses concernant le référé-suspension seront mises en avant. Ne pouvant être assimilée à une véritable procédure au fond, la procédure de référé-suspension ne s'intègre pas dans la classification classique des contentieux. Cependant, l'expression « contentieux de la légalité » permet d'intégrer ce « contentieux du provisoire des décisions administratives »[135]. En effet, l'objectif de cette procédure d'urgence est bien de suspendre au plus vite les effets d'une décision dont la légalité est douteuse[136]. Pour ce faire, le juge du référé-suspension effectue bel et bien un contrôle de légalité de la décision au regard des normes qui lui sont supérieures, démarche semblable à celle suivie par un juge du fond. Seules les modalités de son contrôle de légalité diffèrent avec celui effectué par un juge du fond : quand ce dernier doit être convaincu de l'illégalité de l'acte, le premier se limite à une illégalité évidente ou vraisemblable[137]. Néanmoins, l'appréciation portée par le juge du référé-suspension sur la légalité de la décision est seulement provisoire[138]. L'instance ne prendra effectivement fin que lors du jugement sur le recours en annulation. Ainsi, le juge du référé-suspension est bien un juge administratif de la légalité provisoire. Pour autant, cette présentation doit être nuancée. En effet, le référé-suspension aboutit désormais, selon certaines conditions, à mettre un terme définitif au litige urbanistique, orientant ce référé vers un « référé au fond »[139]. Derrière ce vocable, les « référés au fond » désignent non seulement les référés « qui interviennent au fond en dehors de toute condition d'urgence »[140], mais aussi les référés d'urgence présentant une certaine autonomie avec tout autre recours et susceptibles

---

133 JACQUOT (H.), PRIET (F.) et MARIE (S.), *Droit de l'urbanisme*, *op. cit*., pp. 1376-1378. V., également : BONNEFONT (R.), « Le référé-suspension : l'exemple de l'urbanisme », in *Les référés devant le juge de l'urbanisme* (*dossier*), *A.J.C.T.*, 2017, pp. 75-78 (p. 75).

134 V., HACHEM (B), *L'office du juge des référés en droit de l'urbanisme*, L.G.D.J., 2011, 504 pages ; BROSSIER (V.), *La suspension des décisions d'urbanisme par la voie du référé administratif*, thèse, Université de Poitiers, 2003, dactyl., 505 pages. V., également : BONNEFONT (R.), « Le référé-suspension : l'exemple de l'urbanisme », in *Les référés devant le juge de l'urbanisme* (*dossier*), *A.J.C.T.*, 2017, pp. 75-78.

135 DESFONDS (L.), *Langage et conceptualisation du contentieux provisoire des décisions administratives. Réflexion sur la procédure de suspension des décisions administratives*, *op. cit.*, pp. 36-38.

136 OVERNEY (S.), « Le référé-suspension et le pouvoir de régulation du juge », *A.J.D.A.*, 2001, pp. 714-726 (p. 723).

137 Il peut arriver que le juge des référés soit lui-aussi convaincu de l'irrégularité manifeste de la décision. En effet, le doute sur la légalité de la norme attaquée est « susceptible de degrés allant de la simple incertitude à la démonstration de l'irrégularité » (OVERNEY (S.), *op. cit.*, p. 724).

138 V. DESFONDS (L.), *op. cit.*, pp. 235-238.

139 BLANCO (F.), *Contentieux administratif*, *op. cit.*, p. 341.

140 *Ibid*., p. 490. Il s'agit des référés en matière contractuelle, du référé-provision et du référé audiovisuel (*ibid.*). V., également : PERRIN (A.), *Contentieux administratif*, *op. cit.*, p. 171.

de mettre un terme (en droit ou en fait) au litige[141]. Des développements seront consacrés, à la marge, à ce nouvel aspect touchant l'office du juge du référé-suspension, ce point n'ayant pas été encore étudié, en ce qu'il révèle une autre facette de l'office du juge de la légalité en droit de l'urbanisme.

Enfin, le recours à la notion de « contentieux de la légalité » offre la possibilité de se référer à des contentieux étrangers. En effet, on assiste à la diffusion en Europe d'un contrôle juridictionnel de l'administration, « à partir d'un fondement commun : la garantie de l'État de droit »[142]. Aujourd'hui, les juridictions administratives sont en proie aux mêmes défis, tels que la protection des droits fondamentaux, ou encore la recherche d'une action juridictionnelle efficace. Ainsi, l'analyse comparative permet de souligner certaines « convergences » entre des « modèles apparemment très hétéroclites »[143]. Toutefois, cette étude n'aura pas vocation à traiter les spécificités des juges administratifs de l'urbanisme sous l'angle du droit comparé. Les exemples issus des systèmes juridiques étrangers seront plutôt invoqués ponctuellement afin d'éclairer le débat français. Aussi, l'utilisation de l'argument de droit comparé apparaîtra comme partielle et discrétionnaire, tantôt pour conforter la présence d'une spécificité contentieuse en dehors de l'hexagone, tantôt pour s'inspirer d'une spécificité contentieuse étrangère absente dans notre système juridique.

Après ces différentes précisions sur les termes mêmes de notre étude, il nous faut à présent aborder son objectif, à savoir l'étude des relations entre l'office du juge de la légalité et la matière d'urbanisme.

§3 : L'enjeu de l'étude : penser un juge administratif de la légalité en droit de l'urbanisme

Réfléchir sur les liens qu'entretiennent l'office du juge de l'urbanisme et le contentieux administratif de la légalité invite à s'interroger sur le caractère spécial (A), mais aussi expérimental (B) de l'office de ce juge.

---

141 BLANCO (F.), « Les référés au fond », in *Vingt ans de référé* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 2020, pp. 1336-1341 (pp. 1339-1341).

142 *La justice administrative en Europe*, Observatoire des mutations institutionnelles et juridiques, dir., P.U.F., 2007, 1ère édition, p. 16.

143 *La justice administrative en Europe*, *op. cit.*, p. 17. Il ne faut pas oublier l'influence sur ce point des droits européens, surtout du droit de la Convention européenne des droits de l'Homme, sur les différents systèmes juridictionnels européens et ainsi constater une certaine convergence entre eux.

A. Le juge administratif de l'urbanisme : un office spécial dans le contentieux administratif de la légalité

L'identification d'une règle contentieuse propre au droit de l'urbanisme est censée produire une certaine conséquence, à savoir l'application par le juge de cette règle spéciale plutôt que la règle générale, comme l'exprime l'adage *lex specialia generaibus derogant*. Le rapport de spécialité s'inscrit dans un rapport quasi « mécanique » : il s'agit de confronter les champs d'application respectifs de deux règles : la règle spéciale doit se présenter comme étant « une sous-catégorie » de la règle générale[144]. Ainsi, ce rapport de spécialité présente trois caractéristiques, qu'il convient de préciser.

Le rapport de spécialité se présente, tout d'abord, sous la forme d'un rapport « d'opposition », car il résulte d'une comparaison des champs d'application de deux normes[145]. Rapporté à notre étude, il s'agira de confronter les règles spéciales contentieuses applicables en droit de l'urbanisme par rapport à la règle générale applicable au procès administratif. Or, l'existence même de règles contentieuses générales semble compromise[146]. La première intuition serait de se tourner vers le code de justice administrative, qui apparaît aux yeux de certains auteurs comme le « code pilote »[147], ou encore la « référence commune de toute la juridiction administrative »[148]. En effet, ce code concerne seulement les juridictions à compétence générale, à savoir les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et le Conseil d'État, et recense également les règles générales de procédure qui leur sont applicables. Le code procède également à des renvois lorsqu'il existe des règles contentieuses spécifiques à la matière[149], comme c'est le cas en matière

---

144 UNTERMAIER (É.), *Les règles générales en droit public français*, L.G.D.J., 2011, p. 271. V., dans le même sens : GASSIN (R.), « Lois spéciales et droit commun », *D.*, 1961, Chron. XVIII, pp. 91-98 (p. 91) : pour René Gassin, « la distinction entre lois spéciales et lois générales revêt (…) un aspect purement quantitatif ; elle exprime un rapport d'espèce à genre ». Ainsi, pour l'auteur, « le seul fait que [le] champ d'application [d'une loi] est plus limité suffit à lui attribuer le caractère de loi spéciale ».

145 POLLAUD-DULIAN (F.), « Du droit commun au droit spécial - et retour », in *Aspects actuels du droit des affaires. Mélanges en l'honneur de Yves Guyon*, Dalloz, 2003, pp. 925-950 (p. 925).

146 Nous reprenons sur ce point la réflexion posée par Bertrand Seiller, lequel se demandait s'il n'était pas « vain d'affirmer l'existence de « contentieux spéciaux » puisque l'on serait bien en peine d'identifier un contentieux administratif général ? » (SEILLER (B.), « Bandes à part ou éclaireurs ? », in *Les contentieux spéciaux, un laboratoire du procès administratif ?* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 2020, pp. 205-208 (p. 206)).

147 CLAEYS (A.), « Les contentieux administratifs : la pluralité codifiée », in *Cohérence et contentieux administratif*, actes du colloque organisé par l'Université de Poitiers les 9 et 10 décembre 2021, publication à venir.

148 Le code est ainsi « une illustration de son unité » (ARRIGHI DE CASANOVA (J.) et STAHL (J.-H.), « Quand le code de justice administrative devient adulte », in *La scène juridique : harmonies en mouvement. Mélanges en l'honneur de Bernard Stirn*, Dalloz, 2019, pp. 55-67 (p. 66)).

149 Listées au Titre VII du Livre VII du code de justice administrative consacré au jugement. La « solution la plus confortable » aurait toutefois été de regrouper toutes ces dispositions spéciales, non dans un titre, mais

d'urbanisme à l'article L. 778-2 du code de justice administrative[150]. Toutefois, le code de justice administrative présente principalement deux écueils. Premièrement, il peut être délicat d'identifier le code de justice administrative comme un socle commun, puisqu'il comprend déjà en son sein des règles contentieuses spéciales, dont il est permis de douter, pour certaines d'entre elles, de leur spécialité[151]. Deuxièmement, le code de justice administrative ne saurait lister de manière exhaustive des dispositions dites générales. Il est nécessaire d'inclure, parmi ces règles processuelles générales, celles de nature jurisprudentielle[152].

Indépendamment de ces observations, il faut également rappeler que le contentieux administratif s'est construit par l'assemblage de contentieux hétéroclites[153]. C'est la classification des recours qui est ce « vecteur de cohérence » dans ce maquis contentieux[154]. Or, le Conseil d'État hiérarchise les différents recours contentieux, présentant, pour la période contemporaine, le recours pour excès de pouvoir comme le « recours de droit commun » de la légalité administrative[155]. Étant classé, si on peut le dire ainsi, au sein du contentieux de l'excès de pouvoir, le contentieux du droit de l'urbanisme se présente alors comme un

---

dans « un livre à part », marquant ainsi leur distinction avec les dispositions générales (ARRIGHI DE CASANOVA (J.) et STAHL (J.-H.), « Quand le code de justice administrative devient adulte », *op. cit.*, p. 65).

150 Créé par l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme (*J.O.*, 19 juillet 2013, texte n° 24), cet article dispose que « le jugement des litiges relatifs aux documents d'urbanisme et aux autorisations d'urbanisme est régi par les dispositions du livre VI du code de l'urbanisme et par celles du présent code ».

151 Il faut, en effet, rappeler tout d'abord que le code de justice administrative distingue entre les règles propres de fonctionnement du Conseil d'Etat et celles régissant les tribunaux administratifs et cours administratives d'appel. Le code comprend également des dispositions propres aux tribunaux administratifs d'outre-mer. Le code comprend en outre des dispositions spéciales à certains contentieux, comme celles relatives au contentieux de l'urbanisme ! C'est le cas du dispositif de suppression de la voie de l'appel dans certains contentieux urbanistiques, dispositif codifié à l'article R. 811-1-1 du code de justice administrative. *A contrario*, certaines voies contentieuses sont dites spéciales, comme la saisine au Tribunal des conflits ou les questions préjudicielles, sans que cela soit véritablement le cas (CLAEYS (A.), « Les contentieux administratifs : la pluralité codifiée », in *Cohérence et contentieux administratif*, actes du colloque organisé par l'Université de Poitiers les 9 et 10 décembre 2021, publication à venir).

152 Au rang des règles de procédure administrative générale d'origine jurisprudentielle, il existe, tout d'abord, l'obligation faite au juge de statuer sur un litige (C.E., 16 octobre 1957, *Dame Veuve Valat*, *Rec.* p. 533 ; C.E., 17 mai 1961 *Balaguer*, *Rec.* p. 333). Ensuite, plus précisément, en contentieux de l'excès de pouvoir, nous pensons à l'exigence d'un intérêt à agir du requérant particulier (C.E., 29 mars 1901, *Casanova*, *Rec.* p. 333), d'un groupement (C.E., 28 décembre 1906, *Syndicat des patrons-coiffeurs de Limoges*, *Rec.* p. 977, conclusions Romieu). De même que la consécration jurisprudentielle d'un délai raisonnable de recours contentieux (C.E., Ass., 13 juillet 2016, *Czabaj*, *Rec.* p. 340, conclusions Henrard) doit également faire partie de ces règles générales, s'appliquant indifféremment, en contentieux de l'excès de pouvoir (v. C.E., 16 décembre 2019, *M. et Mme Torregrossa*, *Rec. tables* p. 1068, concernant une demande d'annulation d'une décision de préemption) et en plein contentieux objectif (C.E., 3 juin 2020, *Mme Echarroudi*, *Rec. tables* pp. 557, 577, 866, 891, concernant une demande d'annulation du refus de décristallisation d'une pension militaire).

153 SEILLER (B.), *op. cit.*, p. 206.

154 PERRIN (A.), « Les recours contentieux administratif : les dynamiques de la diversité », in *Cohérence et contentieux administratif*, actes du colloque organisé par l'Université de Poitiers les 9 et 10 décembre 2021, publication à venir.

155 C.E., 2 octobre 2019, *Société Auchan Hypermarché*, précité.

contentieux spécial au regard des règles générales (textuelles ou jurisprudentielles) applicables à cette voie de recours.

Le rapport de spécialité implique ensuite une certaine subordination ou imbrication de la règle spéciale à la règle générale. Pour le dire autrement, la règle sera dite spéciale « dans la mesure où elle reste rattachée au tronc [commun] dont elle dépend[156]. Il doit ainsi exister un certain lien de dépendance entre les deux règles. C'est d'ailleurs ce qui permet de distinguer le droit spécial d'un droit autonome. Ce dernier est en effet dit autonome dès lors qu'il « a conquis son *indépendance* par rapport au droit commun »[157]. C'est ainsi le cas concernant le droit administratif qui se présente, conformément à l'interprétation donnée à la décision *Blanco*[158], comme un « ensemble normatif indépendant du droit civil »[159]. En revanche, le plein contentieux objectif se présente, à lire la jurisprudence du Conseil d'État[160], comme le contentieux spécial rattaché au droit commun de la légalité constitué par le contentieux de l'excès de pouvoir[161]. Les procédures de référés devraient également être perçues comme des voies contentieuses spéciales, compte tenu de leurs particularités, mais elles restent soumises

---

156 CHAZAL (J.-P.), « Réflexions épistémologiques sur le droit commun et les droits spéciaux », in *Etudes de droit de la consommation. Liber amicorum Jean Calais-Auloy*, Dalloz, 2004, pp. 279-309 (p. 289).

157 *Ibid.* (c'est nous qui soulignons).

158 T.C., 8 février 1873, *Blanco*, *Rec.* 1er supplément p. 61, conclusions David.

159 UNTERMAIER (É.), *op. cit.*, p. 284. Dans la décision *Blanco*, le Tribunal des conflits emploie l'expression « règles spéciales » pour désigner le corpus des règles relative à la responsabilité administrative de l'Etat ; règles dérogatoires aux règles de la responsabilité civile. Toutefois, l'utilisation du terme « spécial » peut laisser penser, ainsi que l'explique Élise Untermaier, que le droit administratif ne serait qu'une sous-catégorie, une sous-branche du droit civil, considéré comme le droit commun (*ibid.*). Pour comprendre cette décision *Blanco*, Élise Untermaier fait référence à son arrêt jumeau *Dugave et Bransiet* (T.C., 8 février 1873, *Rec.* 1er supplément p. 70), lequel n'emploie pas l'expression « droit commun » pour désigner les dispositions de droit privé. L'auteur en conclut alors que le droit administratif peut être perçu, non comme un simple droit spécial, mais bien comme un droit autonome, indépendant du droit civil (*ibid.*).

160 C.E., 2 octobre 2019, *Société Auchan Hypermarché*, précité.

161 Historiquement, le contentieux de droit commun était pourtant le contentieux de pleine juridiction. Le recours pour excès de pouvoir était en effet qualifié à l'origine, par le juge lui-même, de « voie exceptionnelle » (v. C.E., 28 décembre 1862, *Bourcier*, *Rec.* p. 870, conclusions Robert ; C.E., 15 mai 1869, *Blamoutier*, *Rec.* p. 475, conclusions De Belbeuf). Pourtant, lorsque le Conseil d'Etat a développé, à partir de 1815, le recours pour excès de pouvoir, ce recours n'était nullement « déterminé *rationae materiae* », contrairement aux recours spéciaux de plein contentieux objectifs pour lesquels les champs d'application étaient légalement spécifiés (v. LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, p. 48). Le recours pour excès de pouvoir était alors déjà, à l'origine, « prédestiné » à devenir le « recours de la légalité de droit commun » (*ibid.*). Ce sont consécutivement les arrêts *Dame Lamotte* (C.E., Ass., 17 février 1950, *Rec.* p. 231 ; *R.D.P.*, 1951, pp. 478-488, conclusions Delvolvé) et *Falco et Vidaillac* (C.E., Ass., 17 avril 1953, *Rec.* p. 175 ; *R.D.P.*, 1953, pp. 458-468H, conclusions Donnedieu de Vabres) qui sont à l'origine de l'intégration du recours pour excès de pouvoir en tant que « principe général de procédure » (CHAUDET (J.-P.), *Les principes généraux de la procédure administrative contentieuse*, L.G.D.J., 1967, 528 pages et spéc. pp. 212-222). D'ailleurs, l'utilisation par le juge de l'excès de pouvoir de la technique de l'exception de recours parallèle ne fera que confirmer cette tendance. En effet, cette technique « aboutit à la situation suivante : le recours pour excès de pouvoir s'avère recevable, *en principe*, à l'exception des hypothèses où un recours spécial a été institué » (LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, p. 65, c'est l'auteur qui souligne). L'exception de recours parallèle confirme donc bel et bien que le recours pour excès de pouvoir est devenu le recours de droit commun de la légalité des actes administratifs.

aux règles applicables au procès ordinaire, auquel elles se rattachent[162]. Ainsi, le contentieux de la légalité en droit de l'urbanisme doit également s'appréhender comme un droit spécial, et non autonome. En effet, là où il n'existe aucune règle spéciale, s'appliqueront alors les règles générales concernant le recours pour excès de pouvoir ou celles concernant la procédure de référé. Le droit commun s'applique alors de façon « subsidiaire »[163].

Ainsi, contentieux général et contentieux spécial présentent toujours un certain lien de dépendance entre eux. Toutefois, le second doit présenter un particularisme, une originalité certaine pour pouvoir être identifié comme contentieux spécial. Est-il alors « nécessaire » qu'un contentieux comporte « un certain degré de spécificités » pour être considéré comme véritablement spécial ?[164] En effet, pour Bertrand Seiller, il existerait une « échelle de spécialité », où « chaque matière se singularise » et apparaît plus ou moins spéciale[165]. Nous souscrivons à l'avis de l'auteur, selon lequel « certains contentieux comme en matière de (…) technique du renseignement paraissent fortement dérogatoires, quand d'autres, comme le contentieux de l'urbanisme, le semblent plus modérément »[166]. Pour autant, cela reste une question de degré de spécialisation et non de nature. En effet, une règle sera toujours de nature spéciale dès lors qu'elle propose, pour une situation précise, une solution contentieuse inédite ; inédite dans le sens où cette solution n'est pas ainsi prévue par la règle contentieuse dite générale. Le degré de spécialisation peut être en revanche plus ou moins intense selon les objectifs que la règle spéciale a vocation à remplir[167].

Ces dernières précisions nous amènent à aborder la dernière caractéristique du rapport de spécialité, qui tient au fait que celui-ci présente généralement un aspect dérogatoire. Comme nous l'avons dit en préambule, le rapport de spécialité entre deux normes implique bien souvent l'application de l'adage *lex specialis generalibus derogant*. Ainsi, l'identification d'une règle spéciale va conduire le juge à l'application exclusive de celle-ci, écartant alors incidemment du litige la règle générale[168]. En d'autres termes, « le critère de

---

162 Puisque le juge administratif de l'urgence représente seulement « une émanation du tribunal dont il relève, il est soumis pour l'essentiel, aux règles applicables au procès ordinaire » (v., LE BOT (O.), *Contentieux administratif*, Bruylant, 2021, 8ème édition, p. 347).

163 CHAZAL (J.-P.), *op. cit.*, p. 292. Il en est de même pour Frédéric Pollaud-Dulian, pour qui le droit commun vient « combler les interstices, que le droit spécial a négligé de remplir ou qu'il a délibérément laissées à l'application des règles générales », in « Du droit commun au droit spécial - et retour », *op. cit.*, p. 940.

164 SEILLER (B.), « Bandes à part ou éclaireurs ? », *op. cit.*, p. 207.

165 *Ibid*.

166 *Ibid*.

167 Effectivement, il semble légitime de concevoir le contentieux du renseignement comme « plus » spécialisé que le contentieux de l'urbanisme, car le premier, à la différence du second, implique une importante adaptation de la procédure administrative contentieuse afin de garantir la sécurité publique, et incidemment, assurer le secret des informations (v., sur le contentieux du renseignement : LE BOT (O.), *op. cit.*, pp. 362-365).

168 UNTERMAIER (É.), *op. cit.*, p. 295.

spécialité aboutit à une véritable substitution de la règle spéciale à la règle générale »[169]. Par substitution, il faut comprendre que la règle spéciale est appliquée en lieu et place de la règle générale, en ce que la première déroge à la seconde. Bien entendu, la règle générale ne saurait être abrogée : elle ne disparait donc pas de l'ordonnancement juridique, même partiellement[170]. L'exécution de la règle générale est seulement suspendue en raison de l'exécution de la règle spéciale[171]. En définitive, la règle spéciale constitue une exception à la règle générale.

En contentieux de la légalité en droit de l'urbanisme, la règle spéciale va ainsi déroger à la règle générale au regard de son champ d'application[172]. Tout d'abord, il peut y avoir dérogation sur un plan personnel : la règle spéciale ne concernera dans ce cas que certains requérants (requérants particuliers ou associatifs). La dérogation peut également se concevoir sur un plan matériel : la règle spéciale va plutôt porter ici sur un acte administratif particulier, principalement les autorisations et/ ou les documents d'urbanisme. La dérogation peut aussi se concevoir sur un plan spatial et ne trouvera alors application que dans certaines zones. Enfin, la dérogation peut être temporellement limitée. Ce cas de figure renvoie aux hypothèses d'expérimentation. En effet, la norme expérimentale « n'est pas édictée ou pensée comme définitive mais comme un essai soumis à examen »[173]. Ainsi, la norme temporairement dérogatoire pourra sortir du banc d'essai à la suite d'une évaluation concluante, pour devenir une norme dérogatoire définitive.

Bien que cet aspect dérogatoire semble être la conséquence logique du rapport de spécialité, l'analyse de la jurisprudence administrative témoigne d'une certaine liberté d'appréciation de la part du juge quant à la conséquence qu'implique l'adage *lex specialis generalibus derogant*[174]. Il peut effectivement arriver que le juge identifie une règle spéciale, mais décide également de ne pas exclure l'application de la règle générale. Règle spéciale et

---

169 *Ibid*.

170 ROUYÈRE (A.), *Recherche sur la dérogation en droit public*, thèse, Université de Bordeaux I, 1993, dactyl., tome I, p. 175.

171 *Ibid*. Ainsi, la règle générale « continuera à faire partie du système » mais « avec une « applicabilité » et une « exécutabilité » réduite ». C'est pourquoi la règle générale « sera en mesure de réintégrer la partie du domaine qui lui a été amputé dès que la règle dérogatoire se verra privée d'application ou a fortiori aura été abrogée » (LEURQUIN DE VISSCHER (F.), *La dérogation en droit public*, Bruylant, 1991, p. 60).

172 Nous reprenons ici les quatre dimensions du champ d'application des règles juridiques évoquées par Élise Untermaier, in *Les règles générales en droit public français*, *op. cit.*, p. 276.

173 LASSERRE (V.), « Loi et règlement », in *Répertoire de droit civil*, Dalloz, juillet 2015, § 224. V., également DRAGO (R.), « Le droit de l'expérimentation », in *L'avenir du droit. Mélanges en hommage à François Terré*, P.U.F., 1999, pp. 229-249 (p. 231) : l'expérimentation « doit se dérouler dans une période de temps convenable mais relative courte ».

174 Le juge administratif dispose en effet d'une « marge de jeu », appréciant librement « tant au niveau des conditions d'utilisation de l'adage (…), que des effets que le juge administratif lui fait produire » (SAISON (J.), « Le juge administratif et l'adage *lex specialis derogat generalis*. Réflexions sur la liberté de l'interprète », *R.F.D.A.*, 2016, pp. 556-564 (p. 557)).

règle générale pourront alors s'appliquer de manière alternative ou cumulative. L'application cumulative des deux règles suppose que leur exécution ne soit pas soumise aux mêmes conditions. L'application cumulative des deux règles suppose en revanche que la règle dérogatoire vienne, pour ainsi dire, prolonger la norme générale dans son application particulière. Dans ce cas, la règle apparaît bien davantage comme une *lex singularis* qu'une *lex specialis*[175]. Il s'agira alors pour le juge administratif de l'urbanisme d'appliquer la règle générale, complétée de la règle spéciale.

Après avoir ainsi appréhendé les différentes dimensions de la notion de spécialité qui se rattachent à l'office du juge de l'urbanisme, il faut s'interroger à présent sur l'avenir de cette spécialité. C'est ainsi que le contentieux spécial de la légalité en droit de l'urbanisme devient « éclaireur » du contentieux général[176].

B. Le juge administratif de l'urbanisme : un office expérimental dans le contentieux de la légalité

S'interroger sur le développement de la spécialisation du contentieux de la légalité en droit de l'urbanisme ne saurait être une fin en soi. Il est sans doute plus juste de chercher dans ces règles contentieuses spéciales « une source de modification du droit commun »[177]. Le contentieux de l'urbanisme présente un caractère « pilote »[178] ou « expérimental »[179], en ce qu'il emporterait « un effet d'entraînement »[180], en offrant de nouvelles solutions pour le contentieux administratif[181].

Toutefois, dans son sens juridique, « l'expérimentation » est entendue par le Conseil d'État comme « une méthode consistant à mettre temporairement en œuvre un dispositif, afin par une évaluation rigoureuse, d'en mesurer les effets au regard des objectifs poursuivis, pour éclairer la décision publique »[182]. Seules nous concernent en vérité les « expérimentations normatives », c'est-à-dire celles, si l'on suit le rapport public du Conseil d'Etat, qui procèdent

---

175 UNTERMAIER (É.), *op. cit.*, p. 293.

176 Pour reprendre la formule de Daniel Labetoulle, in « Bande à part ou éclaireur », *A.J.D.A.*, 2013, pp. 1897-1900 (p. 1897).

177 GASSIN (R.), « Lois spéciales et droit commun », *op. cit.*, p. 96.

178 NICOUD (F.), *Du contentieux administratif de l'urbanisme. Étude visant à préciser la fonction du contentieux de l'urbanisme dans l'évolution du droit du contentieux administratif général*, *op. cit.*, p. 51.

179 HOCREITÈRE (P.), « Le régime juridique des autorisations tacites en matière d'urbanisme », *B.J.D.U.*, 1996, n° 4, pp. 228-234 (p. 228).

180 LABETOULLE (D.), « Droit du contentieux de l'urbanisme et droit du contentieux administratif », in *Gouverner, administrer, juger. Liber amicorum Jean Waline*, Dalloz, 2002, pp. 629-638 (p. 634).

181 NICOUD (F.), *op. cit.*, p. 236.

182 *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?*, *E.D.C.E.*, La Documentation Française, 2009, p. 13.

à une différenciation normative[183]. Cette étude sur les expérimentations normatives était essentiellement destinée aux collectivités territoriales, en ce qu'elles ont la possibilité, sur habilitation des pouvoirs publics nationaux, de s'immiscer dans le domaine législatif et de déroger ainsi à la loi. Par une telle extension du pouvoir de réglementation des collectivités locales, se met en effet en place une certaine territorialisation du droit. Pourtant, la mise en place d'un contentieux spécial peut également faire penser à une expérimentation normative[184]. C'est le législateur qui renonce à l'application uniforme de certaines règles du procès administratif en raison d'une matière et d'un type de requérant, portant ainsi une atteinte visible au principe d'égalité devant la justice. Or, cette différenciation des règles contentieuses ne répond, ni à aucun « protocole expérimental »[185], ni à tous les critères classiques des expérimentations[186]. Ces particularismes contentieux sont certes applicables à un échantillonnage restreint, qui correspond aux actes d'urbanisme. Toutefois, leur évaluation (normalement obligatoire) n'est opérée que récemment et sans que l'on puisse véritablement en apprécier les résultats[187]. Enfin, ces particularismes ne sont pas limités dans le temps (à une exception près[188]). La contradiction avec le phénomène d'expérimentation est ici flagrante. Étant généralement conçue comme un « test d'essai » avant une éventuelle généralisation, l'expérimentation doit nécessairement s'inscrire dans un temps déterminé.

---

183 V. BUI-XUAN (O.), « L'avenir des expérimentations, entre contraintes méthodologiques et assouplissements juridiques - A propos de l'étude du Conseil d'Etat 2019 », *J.C.P.*, 11 novembre 2019, éd. G., aperçu rapide n° 1145, pp.1197-2000 (p. 1199).

184 V. SEILER (B.), « Bandes à part ou éclaireurs ? », *op. cit.*, pp. 207-208.

185 Lequel est imposé lorsque l'expérimentation normative est menée par des collectivités locales (*Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?*, *op. cit.*, p. 45).

186 *Ibid.* Précisément, le droit expérimental, en ce qu'il déroge au droit commun, « se caractérise en principe par le fait d'une part, qu'il est un droit applicable à un échantillon et à un champ expérimental ; d'autre part, il est un droit à durée déterminée » (MAMONTOFF (C.), « Réflexions sur l'expérimentation du droit », *R.D.P.*, 1998, pp. 351-371 (p. 355)).

187 Le *rapport Maugüé* fait en effet référence à une évaluation opérée, « à la fin de l'année 2015 », par la mission d'inspection des juridictions administratives (MIJA) relative « sur l'activité contentieuse des dispositions législatives et réglementaires relatives au contentieux de l'urbanisme mises en œuvre en 2013 » (*Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace*, rapport présenté par le groupe de travail présidé par C. Maugüé, 11 janvier 2018, 74 pages, p. 3 (*pagination internet*)). Quant aux résultats de cette évaluation, le rapport fait état des délais moyens de jugement des recours contre des permis de construire obtenus par la MIJA (*ibid.*, pp. 3-4), et fait état également du diagnostic établi par la MIJA sur la relative mise en œuvre par les juges du fond du dispositif prévu à l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme, à savoir la possibilité de condamner le requérant à des dommages et intérêts pour requête abusive (*ibid.*, p. 42 (*pagination internet*)).

188 Seule l'application du dispositif de suppression de la voie d'appel pour certains contentieux relatifs à des décisions urbanistiques est limitée dans le temps. Prévue à l'article L. 811-1-1 du code de justice administrative, la suppression de la voie d'appel à l'égard de décisions d'urbanisme afférentes à la réalisation, soit de logements dans des zones tendues, soit d'une opération d'intérêt national, ou encore d'une grande opération d'urbanisme, n'est applicable que jusqu'au 31 décembre 2027 (issu du décret n° 2022-929 du 24 juin 2022 portant modification du code de justice administrative et du code de l'urbanisme (parties réglementaires), *J.O.*, 25 juin 2022, texte n° 17).

Le contentieux spécial de l'urbanisme serait alors une expérimentation normative qui ne dirait pas son nom, dès lors que les textes qui le fondent « ne se réfèrent pas à une expérience »[189]. Les travaux parlementaires restent d'ailleurs silencieux sur la question. Seuls des membres éminents de la juridiction administrative que sont Marceau Long et Daniel Labetoulle ont pu laisser penser qu'en cas de résultats satisfaisants, certains dispositifs spéciaux pourraient être étendus en contentieux administratif général[190].

On imagine alors le contentieux spécial de l'urbanisme comme un dispositif expérimental, car il apparaît comme un contentieux « modèle » pour assurer la « protection des droits des administrés »[191]. La légitimité propre à cette spécialisation du droit, s'il faut en trouver une, résiderait alors dans la protection des droits fondamentaux. La matière s'y prête parfaitement : le droit de l'urbanisme, en tant que police administrative, porte en effet atteinte à un droit fondamental, le droit au respect des biens, lequel inclut notamment le respect de la propriété[192]. C'est ainsi qu'au moyen de solutions originales favorisant largement la protection des droits du porteur de projets, le contentieux de l'urbanisme n'est pas neutre dans l'évolution contemporaine du juge administratif, et du juge de l'excès de pouvoir en particulier. Celui-ci assume désormais un nouveau rôle de protecteur des droits

---

189 MAMONTOFF (C.), *op. cit.*, p. 360. V. en ce sens : SEILLER (B.), *op. cit.*, p. 207.

190 C'est ainsi que Marceau Long s'exprimait à propos du rapport du Conseil d'Etat de 1992 : « Le contentieux de l'urbanisme ainsi rénové jouera-t-il ainsi un rôle positif pour l'évolution de la juridiction administrative ? Je le souhaite. Ce serait d'ailleurs un juste retour des choses… » (LONG (M.), « L'audit du droit de l'urbanisme. Du rapport du Conseil d'Etat au projet de loi portant réforme du code de l'urbanisme », *R.F.D.A.*, 1993, p. 221). Peuvent être cités, dans le même sens, les propos du Daniel Labetoulle, lors de la réforme du contentieux de l'urbanisme de 2013 : « il ne faut pas (…) multiplier les règles particulières, mais il ne faut pas non plus se les interdire quand, comme ici, elles correspondent à des besoins spécifiques. C'est une question de dosage. Par ailleurs, certaines règles imaginées pour le contentieux de l'urbanisme peuvent ensuite être étendues : le droit de l'urbanisme est un bon terrain d'expérimentation » (« Contentieux de l'urbanisme : « il faut modifier le comportement des acteurs ». Questions à Daniel Labetoulle, président honoraire de la section du contentieux du Conseil d'Etat », *A.J.D.A.*, 2013, pp. 1188-1189 (p. 1188)).
V., également : SEILLER (B) « Bandes à part ou éclaireurs ? », in *Les contentieux spéciaux, un laboratoire du procès administratif ?* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 2020, pp. 205-208 (p. 208) : l'auteur concède qu'il est en effet plus « judicieux » de tester une réforme en contentieux de l'urbanisme avant de la généraliser, puisque ce contentieux « connaît finalement d'un recours pour excès de pouvoir présentant quelques spécificités ». Le contentieux de l'urbanisme peut ainsi servir de « laboratoire d'essai » puisqu'il ne se distingue pas trop des règles habituellement suivies devant les juridictions administratives ». L'auteur conclut toutefois que même ce contentieux « peut présenter des caractéristiques pouvant inciter à y cantonner certaines réformes textuelles ». V., dans le même sens : NOGUELLOU (R.), « Le contentieux de l'urbanisme », in *Les contentieux spéciaux, un laboratoire du procès administratif ?* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 2020, pp. 230-233 (p. 233).

191 NICOUD (F.), *op. cit.*, p. 51.

192 L'article 1 du Protocole 1 de la convention européenne des droits de l'Homme est ainsi interprété par la Cour comme incluant le respect de la propriété, la privation de la propriété et la réglementation de l'usage des biens (C.E.D.H., 23 septembre 1982, *Sporrong et Lönnroth*, req. n° 7151/75 et n° 7152/75). L'article 17 de la Charte des droits fondamentaux qui consacre le droit au respect des biens, ce droit a, selon l'article 52 § 3 de la Charte, le même sens et la même portée que celui consacré par la Convention E.D.H. S'agissant du droit interne, c'est le droit de propriété qui est consacré dans la déclaration des droits de l'Homme comme un « droit naturel et imprescriptible de l'Homme » (selon l'article 2) et comme un « droit inviolable et sacré », dont « nul ne peut être privé » à moins que la « nécessité publique l'exige » (selon l'article 17).

fondamentaux, qui s'inscrit dans un mouvement plus large, touchant l'ensemble du droit administratif, en adéquation avec « les aspirations individualistes contemporaines »[193].

Ce rôle moteur, le contentieux de la légalité en droit de l'urbanisme le doit principalement au caractère individualisé de son procès. En effet, lorsque la décision attaquée est individuelle, le procès revêt les caractéristiques d'un contentieux de l'excès de pouvoir, « né d'une décision administrative »[194], mais qui oppose en réalité « l'administration, le requérant et un administré bénéficiaire d'une décision permissive que le second entend dénoncer »[195]. L'administré-tiers, en intervenant au procès, ne poursuit alors d'autre but que la préservation de sa situation individuelle, à laquelle le requérant porterait atteinte par son recours. Ainsi, la dérogation aux règles contentieuses générales vise à apporter une protection juridictionnelle des tiers dans le contentieux des autorisations d'urbanisme. De même, lorsque la décision attaquée revêt un caractère réglementaire, le procès présente, bien que moins

---

[193] MELLERAY (F.), « L'exorbitance du droit administratif en question(s) », *A.J.D.A.*, 2003, pp. 1961-1964 (p. 1964).
Néanmoins, il ne faut pas croire que cette fonction protectrice des droits des administrés était totalement absente lors de l'apparition du recours pour excès de pouvoir. En effet, ce recours s'est justement développé afin d'offrir « une protection juridictionnelle » aux administrés, celle de soumettre les actes pris par l'administration au droit (v. CLAEYS (A.), *L'évolution de la protection juridictionnelle de l'administré au moyen du recours pour excès de pouvoir*, thèse, Université de Poitiers, 2005, dactyl., tome I, p. 37). Mais, il est vrai que cette fonction protectrice du recours pour excès de pouvoir comportait bon nombre de faiblesses, relevées par un célèbre Huron (RIVERO (J.), « Le Huron au Palais-Royal ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir », *D.*, 1962, Chron., pp. 37-40). Aussi, la période contemporaine est marquée par une volonté de développer le rôle de protecteur des droits des administrés dévolu au juge administratif. Le législateur y a tout d'abord contribué en conférant au juge un pouvoir juridictionnel d'injonction (loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, *J.O.*, 9 février 1995, p. 2175), ou encore en adaptant la justice administrative aux situations d'urgence (loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives, *J.O.*, 1er juillet 2000, texte n° 3). Le juge administratif a lui-même développé son rôle de protecteur des droits des administrés, poussé, il ne faut pas l'oublier, par les droits européens. Ce nouveau rôle se manifeste tant au regard de la justiciabilité de certains actes administratifs non-décisoires (v., par exemple, pour les actes de droit souple : C.E., Section, 12 juin 2020, *Gisti*, *Rec.* p. 193, conclusions Odinet), qu'au regard de l'approfondissement de son contrôle sur la qualification juridique des faits (v. notamment, pour la redéfinition du « contrôle maximum » : C.E., Ass., 26 octobre 2011, *Association pour la promotion de l'image*, *Rec.* p. 506, conclusions Boucher), ou encore dans l'extension que l'on sait de ses pouvoirs décisionnels, autant d'alternatives au prononcé de l'annulation juridictionnelle (v. SAUVÉ (J.-M.), « Le juge administratif et les droits fondamentaux », in *Le contentieux des droits fondamentaux* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 2016, pp. 2420-2424 (pp. 2423-2424)).
Toutefois, en intégrant cette nouvelle dimension de protecteur des droits fondamentaux, le juge administratif n'oublie pas sa raison d'être. Ainsi, comme l'exprime Patrick Wachsmann : « on ne peut penser que le Conseil d'Etat puisse être le protecteur des droits au-delà de la raison d'État » (v. WACHSMANN (P.), « Perspective historique : l'évolution significative du rapport entre le droit administratif et les libertés », in *Le droit administratif et les droits fondamentaux*, actes du colloque organisé par l'AFDA les 2-3 juin 2022 à l'Université de Strasbourg, publication à venir). Il en est de même pour Olga Mamoudy, qui voit dans le rôle du juge en tant que protecteur des droits fondamentaux un « mythe », une « fable », rappelant que certaines nouvelles prérogatives décisionnelles du juge, comme la substitution de motifs ou de base légale, la régularisation, la tolérance des irrégularités formelles et procédurales, visent « à protéger l'action administrative » (MAMOUDY (O.), « L'office renouvelé du juge administratif », in *Le droit administratif et les droits fondamentaux*, actes de colloque précité, publication à venir).

[194] LABETOULLE (D.), « Droit du contentieux de l'urbanisme et droit du contentieux administratif », *op. cit.*, p. 637.

[195] CLAEYS (A.), *op. cit.*, p. 49.

visible, un certain caractère individuel[196]. Certes, l'annulation du document de planification va profiter à d'autres administrés qui se trouvent dans la même situation que celle de l'administré-requérant. Toutefois, en saisissant le juge de l'urbanisme, cet administré-requérant vise également à préserver sa situation personnelle. Il est en effet destinataire de cette norme réglementaire, dont l'illégalité porte atteinte à sa situation. Dans ce cas précis, la dérogation aux règles contentieuses générales vise bien à assurer une protection juridictionnelle du requérant dans le contentieux des documents d'urbanisme.

Ainsi, ce caractère « avant-gardiste »[197] du contentieux de la légalité en droit de l'urbanisme, qui explique son rôle « d'éclaireur »[198] pour le contentieux administratif général, se décline à travers trois temps différents.

Dans le passé, tout d'abord, il est possible en effet de distinguer ce caractère « avant-gardiste », dès lors que « diverses techniques et solutions initialement dégagées dans le seul contentieux administratif de l'urbanisme » ont « été étendues à l'ensemble du contentieux administratif général »[199]. On se souvient, en effet, que le contrôle de la qualification juridique des faits inauguré par l'arrêt *Gomel* a été consacré dans une affaire d'urbanisme, avant de connaître l'essor que l'on sait dans tout le contentieux administratif[200]. De même, l'introduction de la procédure de demande d'avis au Conseil d'Etat sur une question de droit nouvelle « a trouvé ses origines dans une réflexion sur le contentieux de l'urbanisme »[201]. Enfin, le contentieux de l'urbanisme a joué un rôle précurseur « au regard de la rénovation des procédures d'urgence »[202]. En effet, la réforme des procédures en référé[203] se fonde largement sur les préconisations apportées par le Conseil d'Etat en 1992 dans son rapport *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*[204]. Dans un passé plus proche de nous, l'obligation pour le

---

196 *Ibid.*, p. 51.

197 NICOUD (F.), *op. cit.*, p. 236.

198 LABETOULLE (D.), « Bande à part ou éclaireur ? », *op. cit.*, p. 1897.

199 NICOUD (F.), *op. cit.*, p. 236.

200 C.E., 4 avril 1914, *Gomel*, *Rec.* p. 488.

201 LABETOULLE (D.), « Droit du contentieux de l'urbanisme et droit du contentieux administratif », *op. cit.*, p. 637. Aujourd'hui codifiée à l'article L. 113-1 du code de justice administrative, cette procédure de demande d'avis au Conseil d'Etat est effectivement issue de réflexions menées en droit de l'urbanisme. C'est Daniel Labetoulle lui-même qui s'interrogeait effectivement sur la pertinence de « disposer d'une procédure qui (…) permettrait de « débusquer » rapidement les premières affaires posant une question importante et controversée, de les soumettre *directement* au juge régulateur du droit administratif » (LABETOULLE (D.), « Le contentieux du nouveau droit de l'urbanisme : analyse prospective », in *Le nouveau droit de l'urbanisme*, *R.D.I.*, Sirey, 1984, pp. 101-122 (p. 120), c'est l'auteur qui souligne). Cette procédure inédite présentait l'avantage, toujours selon l'auteur, de lever « dans les meilleurs délais l'hypothèque pesant sur le sens d'un texte » (*ibid.*).

202 NICOUD (F.), *op. cit.*, p. 238.

203 Loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives, précitée.

204 V., pour les propositions soulevées dans le rapport de 1992 portant sur la réforme du contentieux de l'urbanisme : *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, *E.D.C.E.*, La Documentation Française, 1992, pp. 108-112. Évidemment, la présidence de Daniel Labetoulle, à la fois du groupe de travail de 1992 et celui de 1997 sur

requérant de confirmer sa requête en annulation suite à un refus opposé à sa demande en suspension d'un acte était, initialement, un dispositif imaginé dans le cadre des réflexions sur le contentieux des autorisations d'urbanisme[205]. À partir d'une réflexion sur un domaine particulier, il a été directement décidé de généraliser ce dispositif en contentieux administratif[206].

Dans le présent, ensuite, le caractère précurseur du contentieux de l'urbanisme se manifeste en ce que ces solutions dérogatoires trouvent un pendant en droit général, sans qu'elles perdent pour autant leur originalité. C'est ainsi que le dispositif de cristallisation des moyens en cours d'instruction était à l'origine un dispositif spécifique au contentieux des autorisations d'urbanisme, avant d'être généralisé. Bien que le rôle moteur de ce contentieux soit ici manifeste, ce dispositif de cristallisation des moyens connaît toujours un particularisme en la matière[207]. De même, l'influence de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme est perceptible dans le dispositif jurisprudentiel « *CFDT Finances* »[208] : tous deux ont en effet pour objectif de limiter l'exception d'illégalité des actes à portée générale. Néanmoins, le second dispositif n'étant pas l'exacte réplique du premier, l'article L. 600-1 demeure donc un dispositif dérogatoire au droit commun, en tant que son champ d'application se limite aux documents d'urbanisme.

Dans le futur, enfin, le caractère précurseur du contentieux de l'urbanisme peut encore se manifester à travers de nouvelles règles contentieuses dérogatoires en la matière, qui ne seraient finalement que des anticipations de prochaines évolutions en contentieux administratif. Vu sous cet angle, il s'agit d'apprécier, pour des dispositifs contentieux

---

les procédures d'urgence, est aussi un élément pouvant certainement expliquer l'influence du contentieux de l'urbanisme sur la réforme des procédures de référés.

[205] Il s'agit d'une proposition formulée par le dernier groupe de réflexion sur la réforme du contentieux de l'urbanisme. D'ailleurs, un article L. 600-4-2 du code de l'urbanisme aurait été créé à cet effet, afin de consacrer ce nouveau dispositif pour le seul domaine du droit de l'urbanisme (v. *Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace*, rapport précité, pp. 14-15 (*pagination internet*)).

[206] D'application générale, ce dispositif de maintien de la requête est dès lors codifié à l'article R. 612-5-2 du code de justice administrative (issu du décret n° 2018-617 du 17 juillet 2018 portant modification du code de justice administrative et du code de l'urbanisme (parties réglementaires), précité).

[207] À l'origine codifié à l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme, celui-ci fut abrogé afin d'opérer la généralisation, à l'article R. 611-7-1 du code de justice administrative, du dispositif de cristallisation des moyens (par le décret n° 2019-82 du 7 février 2019 modifiant le code de justice administrative (partie réglementaire), *J.O.*, 9 février 2019, texte n° 2). Or, dans le même temps, ce décret prévoit également un dispositif de cristallisation, cette fois-ci automatique des moyens, lequel est propre au contentieux des autorisations d'urbanisme en ce qu'il est codifié à l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme.

[208] C.E., Ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT*, *Rec.* p. 188, conclusions Bretonneau.

spéciaux, l'éventualité d'une « extension ultérieure à l'ensemble du contentieux » de la légalité[209].

Après avoir entrevu les enjeux de notre recherche, l'identification d'un contentieux spécial en contentieux de l'urbanisme par rapport au contentieux général, comme nouveau modèle de ce dernier, constitue donc l'objet de notre démonstration. C'est ainsi naturellement que la spécialisation de l'office du juge de l'urbanisme structurera cette démonstration.

§4 : La spécialisation du contentieux de la légalité en droit de l'urbanisme comme élément de structuration de l'étude

Appréhender ce sujet impose d'aborder les liens qu'entretiennent l'office du juge administratif de la légalité et les spécificités du contentieux de l'urbanisme. Pour ce faire, il faudra s'appuyer sur une étude des différentes manifestations textuelles, mais aussi jurisprudentielles, des particularismes contentieux propres à la matière. Il sera néanmoins nécessaire de faire référence aux règles générales du contentieux de la légalité afin de mettre en lumière ce caractère dérogatoire qui touche l'office du juge de l'urbanisme et d'en faire une analyse critique.

Toutefois, l'étude ne pourra pas s'arrêter à ce stade, car la spécificité de cet office du juge de l'urbanisme ne saurait être perçue comme un processus achevé. Evoquer alors une spécialisation de l'office du juge permet de mettre en avant ce « mouvement qui va du droit commun au droit spécial pour déboucher sur une certaine autonomie de ce dernier »[210]. Evidemment, il est peu plausible que cette branche spéciale du contentieux de la légalité qu'est le contentieux de l'urbanisme conquière l'autonomie. Cette matière restera évidemment dans le giron du contentieux de la légalité administrative, répondant alors à certaines règles principales de ce procès[211]. Néanmoins, pouvoirs publics et juge administratif peuvent encore avancer sur la voie d'une spécificité accrue de ce contentieux. Aussi, certains développements de notre étude porteront sur des spécificités contentieuses prospectives, afin d'offrir au juge

---

209 LABETOULLE (D.), « Contentieux de l'urbanisme : « il faut modifier le comportement des acteurs ». Questions à Daniel Labetoulle, président honoraire de la section du contentieux du Conseil d'Etat », *op. cit.*, p. 1189.

210 POLLAUD-DULIAN (F.), « Du droit commun au droit spécial - et retour », *op. cit.*, p. 929.

211 Il a été relevé que le droit de l'urbanisme demeure une branche spéciale du droit administratif général et non un droit autonome ; « le droit administratif général reste le « référentiel » de base » (TABEY (S.), *Réflexion sur l'existence d'un administratif de l'urbanisme*, thèse, Université de Poitiers, 2003, dactyl., p. 337).

de l'urbanisme, à l'instar du juge du contrat administratif[212], un office du juge de la légalité « sur-mesure ».

La question du devenir de l'ensemble de ces spécificités contentieuses sera évoquée en filigrane dans le cadre de notre étude. Nous gardons en effet à l'esprit que ce contentieux administratif de l'urbanisme constitue un laboratoire d'expérimentation pour le contentieux général. Aussi, les évolutions touchant actuellement l'office du juge de l'urbanisme peuvent refléter, dans un avenir plus ou moins lointain, le juge administratif de la légalité de demain. Toutefois, l'étude approfondie de la spécificité de l'office du juge de l'urbanisme nous semble être un préalable nécessaire à cette question. En ce sens, les résultats obtenus dans cette étude, à travers la poursuite d'un objectif particulier, constitueront donc un vivier permettant de dresser les contours d'un nouvel office général du juge administratif de la légalité.

Il apparaît ensuite à l'étude que l'appréhension de la spécificité de l'office du juge de la légalité en droit de l'urbanisme s'opère différemment selon que l'on envisage son office selon l'angle processuel ou sous l'angle décisionnel.

Sous l'angle de l'office processuel du juge de l'urbanisme, tout d'abord, la spécialisation de l'office du juge ne présente pas la même intensité, selon la nature individuelle ou non de l'acte administratif en cause.

Il est ainsi nécessaire à ce stade de dresser la typologie des actes d'urbanisme abordés dans le cadre de cette étude. Schématiquement, les actes d'urbanisme se scindent principalement entre, d'une part, les autorisations d'urbanisme, et, d'autre part, les documents d'urbanisme. Les autorisations d'urbanisme recouvrent différentes décisions qui ont toutes pour objet et effet d'accorder un certain avantage au profit de son bénéficiaire : celui d'occuper et utiliser le sol[213]. Ce faisant, leur nature créatrice de droits ne fait alors guère de doute[214]. Toutefois, autorisations d'urbanisme et actes individuels ne sauraient être

---

[212] Dont l'office a été, pour la période contemporaine, « taillé sur mesure pour servir la fonction du contrat administratif » (LAFAIX (J.-F.), « L'évolution de l'office du juge du contrat administratif », in *Le renouvellement de l'office du juge administratif*, Berger-Levrault, 2017, pp. 99-131 (p. 101)).

[213] Par autorisation, il faut ainsi entendre le permis d'aménager, le permis de démolir, le permis de construire, ainsi que la déclaration préalable qui vaut autorisation (v. MORAND –DEVILLER (J.) et FERRARI (S.), *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2018, 10ème édition, p. 170). Il faut en outre compter parmi les autorisations d'urbanisme, l'autorisation modificative et de régularisation abordées toutes deux dans le cadre de la présente étude.

[214] JACQUOT (H.), PRIET (F.) et MARIE (S.), *Droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, p. 1170. Sur la notion de « décisions créatrices de droits », nous nous référons à la proposition définitionnelle d'Antoine Lebrun, qui conçoit les décisions créatrices de droits comme « des décisions administratives individuelles » donnant « naissance à un droit public subjectif ou à un avantage équivalent et qui ne peuvent être révoquées que sur le fondement de motifs prédéterminés suffisamment précis pour exclure un pouvoir discrétionnaire de

confondus : il est nécessaire d'inclure dans les seconds les décisions de refus d'autorisations et le certificat d'urbanisme[215]. Les documents d'urbanisme rassemblent quant à eux différents documents locaux de planification urbaine[216]. Ces actes relèvent en grande partie du régime des actes réglementaires. Ils sont en effet élaborés par une collectivité publique, ont pour « objet de déterminer les prévisions et règles touchant à l'affectation et à l'occupation des sols » et sont « opposables aux personnes publiques privées »[217]. Enfin, il convient d'évoquer

---

l'administration » (LEBRUN (A.), *Les décisions créatrices de droits*, thèse, Université de Rennes 1, 2021, dactyl., p. 435).
Ainsi, les conditions de retrait d'une autorisation d'urbanisme permettent également d'attester de sa nature créatrice de droits. En effet, le retrait est subordonné à l'illégalité de l'autorisation et doit intervenir dans un délai de trois mois (selon l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme), dérogeant ainsi au délai de droit commun qui est de quatre mois (codifié désormais à l'article L. 242-1 du CRPA). Enfin, toute décision de retrait ne saurait être discrétionnaire. Elle doit être, d'une part, précédée d'une procédure contradictoire selon l'article L. 121-1 du CRPA et, d'autre part, faire mention des motifs justifiant le retrait selon l'article L. 211-2 4° du CRPA. V. JACQUOT (H.), PRIET (F.) et MARIE (S.), *Droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, pp. 1171-1172.

[215] Le certificat d'urbanisme n'est pas, à proprement parler, une autorisation (C.E., Avis, 13 octobre 2000, *Procarione*, *Rec.* p. 421 ; *B.J.D.U.*, 2000, n° 4, pp. 275-279, conclusions Fombeur). En effet, le certificat est dit d'information en ce qu'il permet à son détenteur « de s'informer sur les règles applicables à son terrain et de les stabiliser provisoirement » (MORAND–DEVILLER (J.) et FERRARI (S.), *op. cit.*, p. 164). Le certificat peut également être dit opérationnel lorsque qu'il mentionne, dès lors que l'administré en fait la demande, « si le terrain peut être utilisé pour la réalisation du projet joint à la demande » (JACQUOT (H.), PRIET (F.) et MARIE (S.), *op. cit.*, p. 1066). Il faut enfin apporter quelques précisions sur la nature créatrice de droits du certificat d'urbanisme. Il en est ainsi pour le certificat d'information et *a fortiori* pour le certificat opérationnel. Le retrait obéit d'ailleurs à la règle générale de quatre mois prévue à l'article L. 242-1 du CRPA. La nature créatrice de droits du certificat d'urbanisme tient à ce qu'il procure un certain droit à son détenteur : celui de la stabilisation des règles d'urbanisme applicables à la date de sa délivrance. Certes, cette fonction de stabilisation semble plutôt être une garantie légale (prévue à l'article L. 410-1 du code de l'urbanisme) et détachée du contenu du certificat (*ibid.*, p. 1074). L'existence même d'un certificat tacite conforte cette dissociation des fonctions d'information et de stabilisation du certificat (JACQUOT (H.) « Sur la dissociation des fonctions d'information et de stabilisation du certificat d'urbanisme d'information générale », in *Bien public, bien commun. Mélanges en l'honneur de Étienne Fatôme*, Dalloz, 2011, pp. 165-177 (pp. 170-171)). Il n'en demeure pas moins que c'est bien à la « naissance » du certificat d'urbanisme que survient ce droit acquis (TREMEAU (J.), « La consécration contentieuse du certificat d'urbanisme », note sous C.E., 6 juin 2012, *M. et Mme Vidal*, *A.J.D.A.*, 2012, pp. 2019-2023 (p. 2022)). Le Conseil d'Etat en a ainsi déduit le caractère faisant grief du certificat, et partant, est susceptible de recours pour excès de pouvoir (C.E., 6 juin 2012, *M. et Mme Vidal*, *Rec. tables* p. 892 ; *B.J.D.U.*, 2012, n° 4, pp. 288-295, conclusions Landais).

[216] V. LEBRETON (J.-P.), « Document d'urbanisme : l'émergence d'une notion jurisprudentielle », *A.F.D.U.H.*, 1998, pp. 33-46 (p. 34). Nous nous concentrons exclusivement sur le « droit commun de la planification locale », qui regroupe le document de planification stratégique qui est le SCOT (issu de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, précitée) et les documents de planification réglementaire que sont le PLU (issu également de la même loi), le PLU(i) (issu de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant Engagement national pour l'environnement, *J.O.*, 13 juillet 2010, texte n° 1) et les cartes communales (consacrées en tant que document d'urbanisme par la loi dite SRU, précitée). V. MORAND –DEVILLER (J.) et FERRARI (S.), *op. cit.*, p. 60 et p. 81.

[217] LE CORNEC (E.), « Les critères du document d'urbanisme : une analyse critique », *Dr. Adm.*, octobre 1997, n° 10, chron. n°17, pp. 4-8 (p. 6).
Le POS, et désormais le PLU (v. C.E., 9 janvier 1981, *Ministre de l'Environnement et du Cadre de vie c/ Comité interassociation pour l'environnement de Nancy*, *Rec. tables* pp. 866, 871, 877, 981), comme le SDAU, et désormais le SCOT (v. C.A.A. Douai, 22 décembre 2001, req. n° 99DA10042) sont certes qualifiés par le juge d'acte réglementaire. Toutefois, ce sont des actes réglementaires « hybrides », spécifiques à la matière d'urbanisme (MANSON (C.), « Les documents d'urbanisme prospectifs constituent-ils une illustration parfaite du droit souple ? », in *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur. Études en l'honneur de Jean-Pierre Lebreton*, *Les Cahiers du GRIDAUH*, 2015, n° 29, pp. 193-203 (p. 194)). Ces actes comportent en effet tant des normes impératives (autrement dit du « droit dur »), que des normes incitatives

les « actes complexes », que connaît le droit de l'urbanisme[218]. Peu de développements leur seront consacrés dans notre étude, dès lors qu'ils sont assez largement étrangers à la spécialisation du contentieux de l'urbanisme. Néanmoins, il convient de les définir, compte tenu de l'originalité de la nature de ces actes. Ils sont en effet dit « complexes », car ils ne s'apparentent pas à un acte réglementaire[219]. Il en est ainsi car ces actes complexes ne sont pas, à la différence des actes à portée générale, « des normes créatrices de réglementation »[220]. Les actes complexes constituent au contraire des « normes d'application » d'une réglementation déjà existante[221]. Néanmoins, ces actes ne présentent aucun aspect nominatif, puisqu'ils sont édictés « sans considération de destinataires identifiés ou non », contrairement aux actes individuels[222]. Leur objectif, en matière d'urbanisme, est plutôt tourné vers la mise en place d'une opération d'aménagement[223]. Ainsi, les actes complexes en droit de l'urbanisme présenteraient la particularité de n'être qu'une « norme d'application (…) intermédiaire (…) entre la règle de création générale et son adaptation aux cas particuliers »[224].

(autrement dit du « droit souple »). Leur portée juridique va alors dépendre pour beaucoup du mode d'écriture de la règle locale d'urbanisme. Ainsi, un PLU, qui comprend des normes impératives auxquelles l'administré doit se conformer, va contenir des dispositions plus souples, comme les OAP ou des règles qualitatives dans le règlement. Ce faisant leur destinataire bénéficiera d'une certaine souplesse dans leur application. Inversement, un SCOT, qui comprend des normes prospectives auxquelles la règle locale d'urbanisme ne doit pas s'en écarter, va contenir, sous conditions, des normes prescriptives. Ce faisant, son destinataire se voit pratiquement obliger de s'y conformer. De même que certaines des dispositions prospectives du SCOT peuvent être directement opposables aux administrés, leur projet aura ainsi pour obligation d'y être compatible. V. également pour des études de référence : MARIE (S.), « La porosité actuelle entre planification stratégique et planification réglementaire », in *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur. Études en l'honneur de Jean-Pierre Lebreton*, *op. cit.*, 205-215 (pp. 206-210). V. CHAPAL (P.), « Recherche sur la notion et le régime des actes juridiques à caractère « prospectifs », *A.J.D.A.*, 1968, pp. 323-334.

218 NICOUD (F.), *op. cit.*, p. 34.

219 On les appelle encore des décisions d'espèce : POIROT-MAZIÈRES (I.), « Les décisions d'espèce », *R.D.P.*, 1992, pp. 443-512 (pp. 487-491). V., également : CHELIL (A.), « La décision ni individuelle ni réglementaire », in *Cohérence et actes administratifs*, actes du colloque organisé par l'Université de Poitiers les 21 et 22 mars 2019, Presses Universitaires de Poitiers, 2020, pp. 75-97.

220 *Ibid.*, p. 487.

221 *Ibid.*, p. 488.

222 *Ibid.*, p. 491.

223 Tel est le cas, par exemple, pour les décisions instituant des droits de préemption (v. C.E., 25 mars 1996, *Association de sauvegarde du village de Guyancourt et de ses hameaux*, *Rec. tables* pp. 667, 1213, *B.J.D.U.*, 1996, pp. 130-132, conclusions Fratacci ; C.E., 16 juin 1995, *Association de défense des habitants de la corniche basque*, *Rec. tables* pp. 612, 728, 1082, *B.J.D.U.*, 1995, pp. 320-321, conclusions Maugüé) ou l'acte portant création d'une ZAC (v. C.E., Section, 26 mars 1999, *SARL « Société d'aménagement Port Léman »*, *Rec.* p. 111 ; *B.J.D.U.*, 1999, pp. 141-147, conclusions Bonichot). V., SOLER-COUTEAUX (P.) et CARPENTIER (É.), *Droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, pp. 832-833, pp. 960-961 et p. 988.

224 POIROT-MAZIÈRES (I.), *op. cit.*, p. 489. L'auteur précise, par ailleurs, qu'il y aurait « dans certaines hypothèses de création du droit, une gradation entre la norme objective générale et la norme subjective concrète » (*ibid.*). Cette même idée se retrouve chez Maurice-Christian Bergeres, pour qui les actes non réglementaires désignent ceux qui « n'apportent pas un véritable ajout à un corps de règles juridiques ». Ces actes « se bornent purement et simplement à appliquer une norme préétablie, mais sans que cette application puise aller jusqu'à fixer concrètement une situation juridique » (BERGERES (M.-C.), « Les actes non réglementaires », *A.J.D.A.*, 1980, pp. 3-18 (p. 7)).

Au regard de cette présentation de la typologie des actes d'urbanisme, on comprend assez aisément que la spécialisation de l'office du juge de l'urbanisme va alors présenter des degrés différents selon leur nature. Plus la sécurité juridique devient un enjeu crucial – et c'est le cas pour une décision créatrice de droits – plus la spécialisation de l'office du juge, œuvrant justement pour la protection des droits de l'administré, sera accrue[225]. C'est alors que les actions en excès de pouvoir comportent certaines dissemblances selon l'acte d'urbanisme, objet du recours.

Il y aurait cependant comme une impression de déjà-vu. Déjà, en 1912, le commissaire du gouvernement Blum, concluant sur l'arrêt *Boussuge*, proposait de scinder le recours pour excès de pouvoir en deux actions, distinguant entre, d'une part, les « actions privées de droit public », lesquelles regroupent les actions dirigées « contre des actes nominatifs », et, d'autre part, les « actions publiques », lesquelles regroupent les actions dirigées contre les actes réglementaires[226]. Cette idée se retrouve, quelques années plus tard, sous la plume de R. Alibert, énonçant que le recours pour excès de pouvoir « ne conserve sa physionomie propre qu'en ce qui touche les actes généraux réglementaires ; mais qu'à l'égard des actes individuels, il se confond pratiquement avec le recours contentieux de pleine juridiction »[227]. Jean-Marie Rainaud souscrivait également à cette analyse en proposant de distinguer entre les recours « altruiste » et « égoïste », distinction qui recouvre parfaitement selon l'auteur la distinction de l'acte réglementaire et de l'acte individuel[228]. Plus proche de nous, Fabrice Melleray préconisait, dans ses travaux doctoraux, « un dédoublement du recours pour excès de pouvoir », entre les actions « holistes » et « individualistes »[229]. Néanmoins, cette idée d'une catégorisation des actions en excès de pouvoir semblait rester jusqu'alors de

---

[225] La décision créatrice de droits constitue même « une des composantes du principe de sécurité juridique » (LEBRUN (A.), *op. cit.*, p. 3), en ce que son détenteur aspire à l'acquisition des droits qui y sont attachés, et, partant à leur intangibilité (*ibid.*, p.89 et p. 123).

[226] BLUM (L.), conclusions sur C.E., 29 novembre 1912, *Boussuge*, *Rec.* pp. 1128-1135 (p. 1133).

[227] ALIBERT (R.), *Le contrôle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir*, Payot éd., 1926, p. 57.

[228] RAINAUD (J.-M.), *La distinction de l'acte réglementaire et de l'acte individuel*, L.G.D.J., 1966, p. 58. En lisant J.-M. Rainaud, le recours pour excès de pouvoir devrait d'ailleurs se concevoir uniquement comme une action altruiste. Pour étayer sa proposition, l'auteur prend l'exemple du contentieux fiscal. La constatation d'un acte d'imposition, intéressant seulement « l'individu » et non le « citoyen », n'a « donc pas à intervenir dans cette matière ». En revanche, le recours pour excès de pouvoir présente un intérêt à l'encontre de l'acte réglementaire instituant la taxe locale, celle-ci continuant de produire des effets à l'égard des autres citoyens (*ibid.*, pp. 58-59).

[229] Fabrice Melleray voyait dans l'action individualiste celle où le « requérant vise à satisfaire ses intérêts propres », et, dans l'action holiste celle où « le requérant a pour but de promouvoir des intérêts qui le dépassent et sont ceux de la « totalité sociale » » (v. MELLERAY (F.), *Essai sur la structure du contentieux administratif français : pour un renouvellement de la classification des principales voies de droit ouvertes devant les juridictions à compétence générale*, L.G.D.J., 2001, p. 280).

l'ordre de la théorie doctrinale. La spécialisation du contentieux de l'urbanisme concrétise, au contraire, une certaine catégorisation des actions en excès de pouvoir.

L'attention portée à l'étude des pouvoirs processuels du juge nous laisse alors entrevoir une spécialisation renforcée de tels pouvoirs lorsqu'une autorisation d'urbanisme est en cause. L'impératif de sécurité juridique, qui justifie cette spécialisation de l'office du juge de l'urbanisme, impose à ce dernier de porter son regard vers le passé. En ce sens, l'administré, bénéficiaire de l'autorisation mise en cause, aspire à une stabilité de sa situation, autrement dit à une acquisition des droits tirés de son autorisation d'urbanisme. Ainsi, un tel recours pour excès de pouvoir dirigé contre un acte nominatif consiste plus en un litige confrontant les intérêts propres d'un requérant (personne physique ou morale), voisin du projet, et, d'un intervenant, porteur du projet. C'est ainsi que Le Président Labetoulle résumait cette action en excès de pouvoir comme celle « opposant principalement deux personnes privées »[230]. Ce faisant, la spécialisation du contentieux de l'urbanisme laisse apparaître un dédoublement de l'office processuel du juge administratif de la légalité (PARTIE I).

Sous l'angle de l'office décisionnel du juge de l'urbanisme ensuite, la nature de l'acte d'urbanisme en cause ne semble pas, au contraire, être déterminante pour analyser la spécialisation des pouvoirs de ce dernier. En effet, le contentieux de l'acte d'urbanisme, quelle que soit la nature de ce dernier, s'achemine vers la fin du processus juridictionnel, qui correspond au stade du jugement. La sécurité juridique, justifiant à nouveau la spécialisation de l'office du juge de l'urbanisme, l'oblige cette fois-ci à se tourner vers l'avenir, à savoir la protection des droits de l'administré. Ce dernier est en effet directement concerné tant par le sort réservé à l'autorisation qu'il détient, que par le sort réservé à la réglementation applicable à sa situation. Dès lors, le juge de l'urbanisme doit désormais tourner sa décision juridictionnelle vers la protection des droits de l'administré. Ce faisant, la spécialisation du contentieux de l'urbanisme laisse apparaître un aspect unitaire à l'office décisionnel du juge administratif de la légalité (PARTIE II).

Ces deux aspects de l'office du juge administratif de l'urbanisme, que sont son office processuel et son office décisionnel, ne sauraient être traités indistinctement. Aussi, on prendra pour fond cette distinction afin d'articuler les développements de cette étude.

---

[230] LABETOULLE (D.), « Droit du contentieux de l'urbanisme et droit du contentieux administratif », *op. cit.*, p. 637.

PARTIE I : LE DÉDOUBLEMENT DE L'OFFICE PROCESSUEL DU JUGE ADMINISTRATIF DE L'URBANISME

Appréhender l'office processuel du juge administratif revient à étudier les pouvoirs et devoirs du juge à l'égard du procès administratif, de la phase préparatoire jusqu'à celle du jugement[231]. Moins visible, la phase préparatoire ou d'instruction est pourtant une « phase clef »[232] du procès administratif, en ce qu'elle constitue, d'une part, « une gare de triage »[233] de toutes requêtes irrecevables ou abandonnées par leur auteur, et, d'autre part, une phase de mise en l'état du litige, où toute partie soumet ses prétentions au débat contradictoire. Cette instruction contradictoire des litiges échoit ainsi au juge administratif, à qui il appartient de maîtriser le temps, pour, selon les exigences européennes, résoudre le différend dans un délai raisonnable[234].

« Opposant la puissance publique aux particuliers, visant des actes individuels ou règlementaires, les litiges d'urbanisme obéissent aux règles et principes gouvernant le déroulement du procès administratif »[235]. À ce titre, le contrôle de la légalité « s'exerce majoritairement dans le cadre du recours pour excès de pouvoir », lequel « ne se signale pas » particulièrement « par la spécificité de la nature des questions qui se posent au juge et aux requérants »[236]. Cependant, que ce soit dans les conditions de mise en œuvre du recours (autrement dit la réception du recours par le juge administratif), que dans l'examen de la légalité pratiqué par celui-ci, le contentieux administratif de l'urbanisme détonne par son particularisme. Il détonne d'autant plus que la spécialisation de l'office processuel concerne surtout les actes individuels d'urbanisme.

Ainsi, dans la mise en œuvre du recours pour excès de pouvoir, les règles procédurales se singularisent uniquement en contentieux des autorisations d'urbanisme, prenant alors en compte le caractère « triangulaire » de ce procès. En effet, un décalage est clairement visible entre ce recours, destiné à la défense de l'intérêt général, et les intérêts véritables des requérants particuliers, qui « visent essentiellement la protection des intérêts purement

---

231 DUFOURCQ (B.), *L'office du juge dans la phase d'instruction*, thèse, Université de Poitiers, 2008, dactyl., p. 15 et p. 17.

232 *Ibid.*, p. 17.

233 *Ibid.*

234 *Ibid.*, p. 16-17.

235 NICOUD (F.), *Du contentieux administratif de l'urbanisme. Étude visant à préciser la fonction du contentieux de l'urbanisme dans l'évolution du droit du contentieux administratif général*, P.U.A.M., 2006, p. 41.

236 JACQUOT (H.), PRIET (F.) et MARIE (S.), *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2022, 9ème édition, p. 1235 et p. 1246.

subjectifs », si ce n'est égoïstes[237]. Quant aux recours des requérants associatifs, ils peuvent être qualifiés d'abusifs (à tort peut-être parfois, car ils contribuent également à l'effectivité du droit de l'urbanisme)[238]. La sécurité juridique étant désormais le mot d'ordre, le juge des autorisations se doit d'évincer les recours formés par des requérants, désormais non-autorisés, en application des règles processuelles législatives spéciales. Un dédoublement de l'office du juge de l'urbanisme est alors perceptible, avec la spécialisation des règles processuelles en contentieux des autorisations, tandis que le reste du contentieux, principalement celui des actes de planification, répond toujours aux règles générales (Titre I).

L'examen de la légalité comprend en outre lui aussi des spécificités. Le juge de l'urbanisme se voit ainsi obligé d'éluder certains moyens et d'examiner au contraire exhaustivement ceux retenus. Le dédoublement de l'office processuel du juge de l'urbanisme est ainsi bien moins perceptible. Il reste toutefois toujours visible. En effet, l'obligation générale de juger dans un délai raisonnable se mue pour le juge des autorisations d'urbanisme en une obligation de statuer dans un délai raisonnablement rapide (essentiellement afin de lutter contre la crise actuelle du logement). Egalement, le législateur autorise le juge, car il ne pourrait pas le faire normalement, à tolérer certaines irrégularités susceptibles d'entacher les autorisations au nom de la sécurité juridique (Titre II).

---

237 NICOUD (F.), *op. cit.*, p. 43.

238 Ce constat vaut principalement pour le contentieux environnemental : BUSSON (B.), « Le mauvais procès des recours des associations : faux arguments et vraies menaces », *R.J.E.*, 2001, n° 1, pp. 59-71.

TITRE I : UNE ÉVICTION SPÉCIFIQUE DU LITIGE PROPRE AU CONTENTIEUX DES AUTORISATIONS D'URBANISME

Dans le cadre de l'office processuel du juge administratif, il revient à celui-ci de décider de réceptionner ou non le litige qui est soumis à son prétoire. À ce stade du processus juridictionnel, le juge va décider d'évincer certains litiges, lui « évitant de se prononcer sur le bien-fondé d'un dossier qui lui a pourtant été soumis »[239]. Cette démarche d'éviction est d'ailleurs le plus souvent à l'initiative du juge administratif lorsque ce dernier déclare la requête irrecevable. Toutefois, l'éviction du litige peut être également souhaitée par le requérant lui-même, lorsqu'il demande au juge de se désister de l'instance en cours. Elle témoigne de toute évidence du caractère non-absolu du droit au recours juridictionnel.

Cependant, cette démarche d'éviction est largement accentuée en contentieux des autorisations d'urbanisme, afin de faire face à la « multiplication des recours contentieux et aux annulations qui en découlent », qui génèrent une insécurité juridique, sans parler des conséquences économiques, sur les situations des bénéficiaires d'autorisation[240]. Est ainsi perceptible un dédoublement de l'office processuel du juge administratif de l'urbanisme entre, d'un côté, un contentieux des documents d'urbanisme qui répond aux règles générales, et, de l'autre, le contentieux des autorisations d'urbanisme qui comprend des règles soit inédites en la matière, soit suppléant les règles générales.

La spécialisation de l'office processuel du juge des autorisations d'urbanisme touche ainsi deux des trois conditions qui subordonnent classiquement la réception du litige administratif. Sera abordée, en premier lieu, la condition temporelle présidant au traitement du litige. Il s'agira alors d'étudier les spécificités tenant à la date à laquelle une demande en annulation à l'encontre d'une autorisation d'urbanisme reste recevable. La condition temporelle tenant aux demandes accessoires – comme une demande de suspension de l'autorisation – sera écartée de l'étude puisque, par définition, une telle demande (contrairement à la demande principale d'annulation) n'est pas soumise aux règles de forclusion (Chapitre II)[241]. Sera présentée, en second lieu, la condition personnelle encadrant le règlement du litige. Il s'agira alors d'aborder les spécificités tenant à la personne du

---

239 POULET (F.), « La prévention par l'éviction du litige », in *Vers un juge administratif préventif ?*, actes du colloque organisé par l'Université Bretagne-Sud le 1er avril 2021, *J.C.P.*, 26 avril 2021, éd. A., étude n° 2139, pp. 19-22 (p. 19).

240 JACQUOT (H.), PRIET (F.) et MARIE (S.), *Droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, p. 1277.

241 V., sur l'encadrement temporel d'une demande de suspension d'une autorisation (selon l'article L. 600-3 du code de l'urbanisme) : *infra*, Partie I, Titre II, Section II, § 1.

requérant, que ce soit pour les conditions de présentation de sa requête en annulation, que pour les conditions tenant à son maintien (Chapitre II). Quant à la condition tenant à l'acte contesté, son étude sera également écartée. La démarche du juge de l'urbanisme, en ce qu'il apprécie le caractère décisoire de l'acte pour le soumettre à son prétoire, est ainsi similaire à celle adoptée en contentieux général[242].

[242] Comme en contentieux général, le recours pour excès de pouvoir ne sera ouvert qu'à l'égard des actes d'urbanisme *faisant grief* (v. JACQUOT (H.), PRIET (F.) et MARIE (S.), *op. cit.*, pp. 1251-1253 (nous soulignons)). Ce caractère d'acte faisant grief a néanmoins été reconnu à certains actes « atypiques », tels que le certificat d'urbanisme (*ibid.*, p. 1253).

CHAPITRE I : L'ÉVICTION TEMPORELLE DES REQUÊTES RELATIVES AUX AUTORISATIONS D'URBANISME

Conditionner la recevabilité de la requête au respect strict de délais « apparaît non seulement utile, mais encore nécessaire »[243]. Il importe en effet, dans l'intérêt général, que le juge administratif ne s'attarde pas à instruire des litiges longtemps après les faits[244]. Il importe également « de conférer à l'action administrative une certaine stabilité », selon les exigences de sécurité juridique[245]. Dans le même temps, tous les justiciables doivent pouvoir bénéficier d'un certain laps de temps afin d'envisager d'exercer ou non leur droit au recours. C'est au regard de toutes ces considérations que la requête en contentieux administratif doit répondre à cette condition temporelle. Il ne saurait d'ailleurs en aller autrement en contentieux de l'urbanisme.

Il n'en demeure pas moins que cette condition temporelle trouve quelques spécificités en contentieux des autorisations d'urbanisme. Il s'agit surtout de renforcer les modalités de computation des délais contentieux au regard de la situation particulière du tiers-requérant, en raison de sa proximité spatiale (en se concentrant sur les tiers particuliers) avec l'autorisation d'urbanisme, qu'elle soit initiale ou dite de régularisation, dont il entend contester la légalité (Section I).

En revanche, le contentieux des autorisations d'urbanisme pouvait se prévaloir à lui-seul d'un dispositif de forclusion afin de procéder à la fermeture du prétoire, là où, de manière générale, le recours pour excès de pouvoir restait largement ouvert. Il semblerait toutefois que la ligne jurisprudentielle récente, tracée par la décision *Czabaj*[246], change quelque peu la donne. En effet, le juge de l'excès de pouvoir impose désormais une fermeture de son prétoire au nom de la sécurité juridique[247]. Évidemment, le juge administratif de l'urbanisme ne saurait être hermétique à une telle évolution, d'autant que la sécurisation des autorisations d'urbanisme façonne son office. On aurait toutefois pu croire que la règle générale reprendrait le pas sur la spécialisation du droit de l'urbanisme. Bien au contraire, la règle tirée de la jurisprudence *Czabaj* s'est adaptée à la situation privilégiée du tiers-requérant, afin de ne pas

---

243 POULET (F.), « Sécurité juridique et fermeture du prétoire », in *Légalité et sécurité juridique, un équilibre rompu ?* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 2019, pp. 1088-1093 (p. 1088).

244 *Ibid*.

245 BLANCO (F.), *Contentieux administratif*, P.U.F., 2019, 1ère édition, p. 527.

246 C.E., Ass., 13 juillet 2016, *Czabaj*, *Rec.* p. 340 ; *R.F.D.A.*, 2016, pp. 927-942, conclusions Henrard.

247 POULET (F.), *op. cit.*, p. 1088.

lui fermer les portes du prétoire aussi « brutalement »[248] qu'elles ne le sont en contentieux général (Section II).

SECTION I : UNE ACTION CONTENTIEUSE DES TIERS A PRIORI FACILITEE

Le procès administratif en matière d'urbanisme présente certaines singularités, soulignées par la doctrine : « là où le contentieux administratif oppose le plus souvent l'administration et le citoyen, on retrouve en matière de contentieux de l'urbanisme l'irruption d'un tiers. Il s'agit toutefois d'un contentieux triangulaire particulier puisque l'administration, bien que partie au procès en tant qu'acteur de l'acte, est, en réalité, très absente puisque le contentieux ne l'intéresse que rarement directement »[249].

Fait ainsi irruption dans un procès d'autorisation d'urbanisme un protagoniste particulier : le tiers qui, « en saisissant le juge », devient « un perturbateur mais comme sa contestation a pour objet le respect du droit, cette perturbation doit être encouragée »[250]. En contentieux des autorisations d'urbanisme, ce tiers perturbateur est « souvent l'une des personnes géographiquement les plus proches de l'opération projetée et dès lors le plus concerné par les effets des autorisations émises »[251]. Cela conduit nécessairement à aménager le mode de déclenchement des délais contentieux afin d'assurer une information satisfaisante des tiers des autorisations (§1).

Cette perturbation opérée par le tiers doit être en outre préservée lorsque le juge de l'excès de pouvoir utilise son pouvoir de régularisation à l'égard des autorisations. Il est inévitable que les tiers soient également concernés par les effets des mesures de régularisation délivrées. Or, autant une mesure de régularisation d'un document d'urbanisme fera l'objet d'un nouveau recours pour excès de pouvoir, autant la régularisation d'une autorisation doit s'opérer dans le cadre de la « même instance », afin de réduire l'incertitude juridique pesant sur les projets de construction[252]. C'est pourquoi il est prévu un redéclenchement des délais d'action à l'encontre des mesures de régularisation au profit des tiers (§2).

---

248 *Ibid*.

249 NOGUELLOU (R.), « Les contentieux triangulaires », *A.J.D.A.*, 2019, p. 2577.

250 MORAND-DEVILLER (J.), « Le tiers perturbateur », in *Cinquante ans de contentieux publics. Mélanges en l'honneur de Bernard Pacteau*, Mare & Martin, 2018, pp. 527-537 (p. 535).

251 NICOUD (F.), *Du contentieux administratif de l'urbanisme. Etude visant à préciser la fonction du contentieux de l'urbanisme dans l'évolution du droit du contentieux administratif général*, P.U.A.M., 2006, p. 62.

252 C.E., 19 juin 2017, *Syndicat des copropriétaires de la résidence Butte Stendhal*, *Rec tables* p. 856 ; *B.J.D.U.*, 2017, n° 5, pp. 306-315, conclusions Bretonneau.

§1 : Le déclenchement spécifique du délai d'action à l'égard des tiers-particuliers

De manière générale, seules des formalités d'information et de publicité pourront être à l'origine du déclenchement des délais de recours contentieux, parce qu'elles « sont là pour informer les administrés de l'existence même d'actes administratifs et de leur contenu »[253]. Cependant, la proximité géographique du tiers de l'opération projetée a imposé un nécessaire particularisme des règles de déclenchement du délai contentieux, « la solution habituelle de la notification de l'acte individuel ne permettant pas de faire partir le délai de recours à leurs égards »[254]. C'est ainsi que l'affichage de l'autorisation est désormais le mode de publicité privilégié pour déclencher le délai de recours des tiers. Mais l'originalité de la procédure contentieuse ne s'arrête pas là, puisque le titulaire de l'autorisation ne se contente plus seulement de « participer (…) à l'accomplissement des formalités de publicité », il est seul responsable de cette publicité afin que se déclenche le délai d'action. La solution habituelle consistant à faire supporter les modalités de publicité des actes à l'administration ne tient pas suffisamment compte du caractère triangulaire du contentieux des autorisations d'urbanisme. Toutefois, laisser supporter cette obligation au seul titulaire de l'autorisation comporte nécessairement un risque, car le défaut ou l'insuffisance de publicité aura pour effet de paralyser le déclenchement du délai d'action (A).

S'agissant de la durée de ce délai d'action, le délai de droit commun est bien entendu de deux mois en contentieux administratif[255]. L'application généralisée de ce délai témoigne de la portée particulière de cette règle en contentieux de la légalité, qui opère une conciliation entre les exigences de légalité, les droits des requérants et la sécurité juridique. Or, l'instauration de délais spéciaux laisse entendre que le curseur est surtout positionné sur les exigences de sécurité juridique, puisque ces délais dérogatoires sont le plus souvent des délais écourtés. La proposition d'instaurer un délai spécial en contentieux des autorisations d'urbanisme revêt toutefois une toute autre portée. Proposition inédite en contentieux de l'excès de pouvoir, elle s'inspire de solutions retenues en plein contentieux objectif et consiste à mettre en place une certaine « variabilité des délais en fonction de la qualité du requérant »[256]. Cette solution témoignera certainement d'une plus grande préoccupation des

---

253 BLANCO (F.), *Contentieux administratif*, *op. cit.*, pp. 532-533.

254 NOGUELLOU (R.), « Le contentieux de l'urbanisme », in *Les contentieux spéciaux, un laboratoire du procès administratif ?* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 2020, pp. 230-233 (p. 230).

255 Selon l'article R. 421-1 du code de justice administrative.

256 LEPETIT-COLLIN, *Recherches sur le plein contentieux objectif*, L.G.D.J., 2011, p. 251.

droits des tiers-requérants, lesquels font face à une « balance »[257] penchant assez favorablement du côté des bénéficiaires des autorisations (B).

A. L'affichage : un mode de déclenchement incertain du délai contentieux

De manière générale, les modes ordinaires de publicité s'appliquent en droit de l'urbanisme. La publicité est ainsi employée pour « faire connaitre [à] un certain nombre important ou indéterminé de personnes »[258], tant les documents de planification urbaine[259], que les décisions de préemption[260]. La notification est également utilisée pour faire connaître aux intéressés les décisions de préemption[261], ainsi qu'aux bénéficiaires d'autorisations d'urbanisme[262]. Dans le même ordre d'idée, c'est la transmission de l'autorisation d'urbanisme à l'autorité étatique qui permet de faire déclencher le déféré préfectoral[263]. Si, de manière générale, la publicité ordinaire permet de porter l'acte d'urbanisme à la connaissance des administrés, la publicité des autorisations d'urbanisme doit tenir compte du rôle important que jouent les tiers dans la perturbation des projets.

Le contentieux des autorisations d'urbanisme fait effectivement preuve d'originalité, en ce que l'affichage a été retenu comme « mode spécifique de publicité (…) afin de faciliter l'information des tiers et l'exercice éventuel de leur droit au recours »[264]. Seul l'affichage est prévu pour assurer la visibilité des autorisations d'urbanisme et faire débuter le délai d'action à l'égard des tiers particuliers. L'affichage n'est toutefois pas un mode de publicité totalement inconnu du contentieux administratif général. Il est en effet utilisé pour assurer l'entrée en vigueur des actes réglementaires[265]. Il ne peut toutefois pas, contrairement à ce qui prévaut en

---

257 MAMOUDY (O.), « Une balance déséquilibrée », in *Légalité et sécurité juridique, un équilibre rompu ?* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 2019, p. 1087.

258 DEBBASCH (C.) et RICCI (J.-C.), *Contentieux administratif*, Dalloz, 8ème édition, 2001, p. 395.

259 Selon les articles R. 143-15 et R. 153-21 du code de l'urbanisme, respectivement pour les schémas de cohérence territoriale et pour les plans locaux d'urbanisme. Il faut en outre rappeler la transmission à l'autorité préfectorale pour les rendre tous deux exécutoires. V. NICOUD (F.), *Du contentieux administratif de l'urbanisme. Étude visant à préciser la fonction du contentieux de l'urbanisme dans l'évolution du droit du contentieux administratif général*, *op. cit.*, pp. 63-64.

260 Selon l'article L. 213-2 al. 6 du code de l'urbanisme.

261 Selon l'article L. 213-2 al. 6 du code de l'urbanisme, la décision de préemption doit être notifiée au « vendeur, au notaire et, le cas échéant, à la personne mentionnée dans la déclaration d'intention d'aliéner ».

262 Selon l'article R. 424-10 du code de l'urbanisme. V. NICOUD (F.), *op. cit.*, p. 64.

263 Selon l'article L. 2131-6 6° du code général des collectivités territoriales. Pour le cas spécifique des autorisations tacites, le délai du déféré préfectoral commencera à courir à compter de la transmission au service compétent soit de la déclaration préalable (C.E., 23 octobre 2013, *SARL Prestig'immo*, *Rec. tables* pp. 457, 881 ; *B.J.D.U.*, 2014, n° 2, pp. 126-131, conclusions Lallet), soit de l'entier dossier de demande d'autorisation (C.E., 22 octobre 2018, *De Fondaumière*, *Rec. tables* pp. 575, 956 ; *B.J.D.U.*, 2019, n° 1, pp. 45-50, conclusions Burguburu).

264 NICOUD (F.), *op. cit.*, p. 65.

265 Selon l'article L. 221-2 du CRPA.

droit de l'urbanisme, faire débuter le délai contentieux : seule la publication (sous format papier ou électronique) de l'acte réglementaire le permet[266]. Il existe néanmoins une hypothèse où, comme en contentieux des autorisations d'urbanisme, l'affichage est pris en compte pour la computation du délai. Tel est le cas lorsqu'aucune disposition ne prescrit une formalité de publicité déterminée : l'affichage est alors susceptible d'assurer une publicité suffisante de l'acte réglementaire et, ainsi, faire courir le délai contentieux à l'égard des administrés[267].

L'affichage forme déjà en soi une règle de procédure contentieuse dérogatoire au droit commun pour le déclenchement du délai d'action. Mais ce mode de publicité présente en outre une autre spécificité : celle d'être à la charge des titulaires d'autorisations d'urbanisme. Il est certes prévu un double affichage des autorisations : l'un « sur le terrain », l'autre « à la mairie »[268]. Jusqu'au décret du 5 janvier 2007[269], le délai d'action ne commençait à courir qu'à compter de la plus tardive des deux dates d'affichage : entre le premier jour d'une période continue de deux mois d'affichage en mairie, ou le premier jour d'une période continue de deux mois d'affichage sur le terrain. Désormais, l'article R. 600-2 du code de l'urbanisme prévoit que le délai d'action n'est « lié qu'à l'affichage de l'autorisation sur le terrain »[270]. Le titulaire de l'autorisation d'urbanisme n'est plus tributaire de l'affichage en mairie. Il ne verra plus son autorisation « fragilisée en raison de l'incurie administrative, si la mairie n'affiche pas ou affiche mal »[271]. Un tel état du droit positif est certes original, mais il est parfaitement adapté à la matière d'urbanisme. Le voisin étant le « tiers perturbateur »[272] par excellence des opérations d'urbanisme, « c'est bien sur le terrain que l'affichage est efficace pour l'information d'un public dont on ne saurait exiger qu'il se rende régulièrement en mairie consulter les panneaux d'affichage »[273].

---

266 C.E., Section, 3 décembre 2018, *Ligue des droits de l'homme*, *Rec.* p. 434.

267 C.E., 24 avril 2012, *Etablissement public Voie navigable de France*, *Rec.* p. 166. Il faut que le panneau d'affichage spécialement aménagé à cet effet soit aisément consultable par les administrés pour que l'affichage soit considéré comme une mesure de publicité suffisante (C.E., 21 mai 2008, *Groupe hospitalier Sud Réunion*, *Rec. tables* pp. 593, 788, 933).

268 Selon l'article R. 424-15 du code de l'urbanisme.

269 Décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, *J.O.*, 6 janvier 2007, texte n°12.

270 DUTRIEUX (D.), « Un permis définitif : leurre ou certitude ? », *A.J.D.I.*, 2012, pp. 828-833 (p. 830).

271 *Ibid*.

272 Pour reprendre la formule de Jacqueline Morand-Deviller (« Le tiers perturbateur », in *Cinquante ans de contentieux publics. Mélanges en l'honneur de Bernard Pacteau*, Mare & Martin, 2018, pp. 527-537).

273 « Note technique relative à l'information du public, aux délais de recours et à la procédure administrative non contentieuse en matière d'autorisation d'occupation des sols », in *Urbanisme et environnement*, CHARLES (H.) et HOCREITÈRE (P.) dir., *R.F.D.A.*, 1988, pp. 551-553 (p. 551).

En limitant le déclenchement du délai d'action au seul affichage sur le terrain, la réécriture de l'article R. 600-2 tente ainsi de réduire le risque d'insécurité qui pèse sur les autorisations d'urbanisme, en permettant « la purge [plus rapide] des délais de recours des tiers »[274]. Toutefois, cette sécurisation des autorisations d'urbanisme n'est qu'apparente. En effet, le délai d'action ne se déclenche qu'au regard de l'affichage de l'autorisation sur le terrain. Faut-il encore toutefois que cet affichage présente un caractère continu, visible et complet, pour être susceptible de déclencher le délai. S'agissant d'abord de son caractère continu, l'article R. 600-2 du code de l'urbanisme impose que l'affichage soit réalisé pendant une période ininterrompue de deux mois. Il revient au bénéficiaire de l'autorisation de prouver la continuité de l'affichage[275]. S'agissant ensuite de sa visibilité, l'affichage doit être accessible au public pour qu'il puisse en prendre connaissance et ainsi exercer son recours[276]. La complétude de l'affichage signifie enfin que le délai contentieux ne commencera pas à courir si, à la lecture du panneau d'affichage, le tiers n'est pas en mesure « d'apprécier l'importance et la consistance du projet »[277]. Bien que le juge administratif dispose de pouvoirs d'instruction étendus pour se faire une idée sur la régularité de l'affichage, toutes ces conditions entourant l'affichage rendent, malgré tout, le déclenchement du délai contentieux quelque peu incertain. La crainte est alors qu'aucune forclusion ne puisse être opposée au requérant, lui évitant ainsi l'éviction de son recours du prétoire.

Aussi, le juge administratif de l'urbanisme fait appel, comme il le fait en contentieux général, à la théorie de la connaissance acquise pour faire déclencher le délai d'action à l'égard du tiers[278]. Toutefois, son rôle reste « modeste », comme en contentieux général d'ailleurs[279]. Il peut être résumé ainsi. Dès lors qu'aucune disposition textuelle n'impose de formalités particulières de publicité de l'acte, un délai sera opposé au requérant s'il est établi

---

274 DUTRIEUX (D.), *op. cit.*, p. 830.

275 Le bénéficiaire peut attester du caractère continu de l'affichage de son autorisation par tous moyens (constat d'huissier, attestations de voisins) pour soulever le caractère tardif de la requête (C.E., 26 mars 2001, *Secrétaire d'Etat au logement*, *Rec. tables* pp. 1048, 1149, 1154, 1158), ou, pour répondre aux allégations d'un requérant qui contesterait de manière probante ce caractère continu (C.E., 19 décembre 2019, req. n° 421042, inédit au *Lebon*).

276 C.E., 8 octobre 1993, req. n° 128099, inédit.

277 Le caractère obligatoire de la mention omise sur le panneau importe peu (v. C.E., 16 octobre 2019, *M. et Mme Gaillard*, *Rec. tables* pp. 901, 1075). V., pour des applications récentes : C.E., 25 février 2019, *M. et Mme Vanoverberghe*, *Rec. tables* p. 1076 (concernant l'omission substantielle de la hauteur de la construction) ; C.E., 10 octobre 2020, *Société Chemin de Trabacchina SAS*, *Rec. tables* pp. 893, 1067 ; *B.J.D.U.*, 2021, n° 1, pp. 70-72, conclusions Odinet.

278 V. MOLINERO (L.), *La théorie de la connaissance acquise*, mémoire, Université de Nantes, 1989, dactyl., 78 pages ; FRAISSEIX (P.), « Vers la fin de la théorie de la connaissance acquise ? », *R.D.P.*, 1999, pp. 759-779.

279 JACQUOT (H.), PRIET (F.) et MARIE (S.), *Droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, p. 1268.

qu'il a eu connaissance de fait de la décision litigieuse[280]. En revanche, dès lors que des dispositions textuelles imposent une publicité particulière, la théorie de la connaissance acquise sera nécessairement « affectée » et n'aura vocation qu'à s'appliquer à des cas restreints[281]. Le juge ne fera alors application de la théorie de la connaissance acquise, que si le bénéficiaire de l'acte en a connaissance dans des conditions équivalentes à la notification, à savoir, autant le contenu de l'acte que les voies et délais de recours[282]. Le juge adopte néanmoins une position un peu plus nuancée en droit de l'urbanisme. En effet, le juge fera quand même jouer la théorie de la connaissance acquise, quand bien même le tiers n'aurait pas été informé des voies et délais de recours. Il doit néanmoins avoir eu connaissance de l'autorisation d'urbanisme de manière équivalente à l'affichage. Le tiers doit donc avoir eu connaissance de celle-ci « dans tous ses éléments »[283]. Ceci revient à dire que la théorie de la connaissance acquise a vocation à s'appliquer à des cas restreints, précisément lorsque le requérant a entrepris un recours administratif ou contentieux[284], ou lorsqu'il a demandé à ce qu'un déféré préfectoral soit intenté contre l'autorisation litigieuse[285].

L'exigence d'une publicité renforcée restreint considérablement le champ d'application de la théorie de la connaissance acquise, évitant par là même l'éviction des litiges urbanistiques. Il est nécessaire qu'il en soit ainsi. Si le juge venait à facilement opposer

---

280 LARUE (X.), « Le permis de construire et la théorie de la connaissance acquise », chron. sous C.A.A. Douai, 24 mars 2011, *Epoux Rebelo*, *A.J.D.A.*, 2011, pp. 793-796 (p. 795).

281 *Ibid*. A ce titre, « une lettre » adressée par les requérants au maire de la commune qui a délivré le permis de construire « ne pouvait être regardée comme manifestant leur connaissance acquise de ce permis (…). En effet, même si ces derniers y désignaient le permis et faisaient état du projet figurant au dossier de demande, ils ne le contestaient pas expressément, mais se bornaient à faire part d'interrogations sur certains de ces aspects » (C.A.A. Douai, 24 mars 2011, *Epoux Rebelo*, req. n° 10DA00308). Par contre, dès lors que la requérante produit « le 11 mars 2015, dans l'instance (…) dirigée devant le tribunal administratif de Montpellier contre le permis de construire modificatif n°2 (…), la copie intégrale des deux permis de construire initial et modificatif n°1 dans la présente instance », elle doit « ainsi être regardée comme en ayant eu connaissance acquise au plus tard le 11 mars 2015 » (C.A.A. Marseille, 9 avril 2019, req. n° 17MA03561). Enfin, qu'un tiers ait demandé à l'autorité compétente de constater la caducité d'un permis de construire ne saurait être assimilé à un recours administratif contre celui-ci. Ainsi, lorsque ce même tiers en demande l'annulation auprès du juge administratif, on ne saurait dire qu'il en a une exacte connaissance, car une demande de caducité n'est qu'une mise en cause « indirecte » du permis et « porte sur l'existence même du permis et non sur sa légalité ». De plus, « la demande de constat de caducité ne traduit pas, par elle-même, *une exacte connaissance du contenu* [nous soulignons] du permis de construire, alors que l'on peut supposer qu'il en aille différemment pour l'auteur d'un recours administratif » (STAHL (J.-H.), conclusions sur C.E., 27 juillet 2005, *M et Mme Marchand*, *B.J.D.U.*, 2005, n° 5, pp. 376-379 (p. 377)).

282 C.E., Section, 13 mars 1998, *Mme Mauline*, *Rec.* p. 80 ; *A.J.D.A.*, 1998, pp. 613-618, conclusions Combrexelle.

283 COURRÈGES (A.), conclusions sur C.E., 1er juillet 2009, *Société Holding JLP*, *A.J.D.A.*, 2009, pp. 1848-1852 (p. 1850).

284 C.E., 15 avril 2016, *M. Marcon*, *Rec.* p. 148 ; *B.J.D.U.*, 2016, n° 4, pp. 296-300, conclusions De Lesquen. V., pour exemple : C.A.A. Marseille, 9 avril 2019, req. n° 17MA03561 ; C.A.A. Nantes, 7 juin 2013, req. n° 12NT02489.

285 C.E., 25 mai 2005, *Commune de Banon*, *Rec. tables* pp. 1015, 1144 ; *B.J.D.U.*, 2005, n° 5, pp. 371-374, conclusions Roul.

un délai d'action aux tiers en l'absence de toute mesure de publicité entourant l'autorisation, l'article R. 600-2 du code de l'urbanisme n'aurait plus guère de sens. En prenant une telle disposition, les pouvoirs publics ont entendu conditionner le déclenchement du délai de recours à l'encontre d'autorisations au respect de formalités de publicité renforcées. Si ces dernières ne sont pas respectées, le délai d'action ne doit alors être opposé à ce même tiers du moment qu'il a une connaissance renforcée de l'autorisation litigieuse.

Bien que ce dispositif dérogatoire de l'article R. 600-2 crée un risque de fragilisation des situations des bénéficiaires, ce risque est assumé (bien qu'il soit relatif, nous le verrons) au nom du droit au recours des tiers. Pourtant, force est de constater que la personne du tiers n'est plus prise en considération dans le temps qui lui est octroyé pour procéder à un recours contentieux, puisque celui-ci correspond au délai de droit commun.

B. Une mise en place envisageable d'un délai contentieux dérogatoire au droit commun

Sur la question du délai de recours contentieux, le contentieux administratif de l'urbanisme ne fait nullement « bande à part »[286]. Le délai de droit commun de deux mois, instauré désormais à l'article R. 421-1 al. 1er du code de justice administrative, trouve application en contentieux de l'urbanisme. Tel est le cas, à titre d'illustrations, à l'égard des documents de planification (à compter de la date de publication)[287], ou, encore à l'égard des décisions de préemption[288].

S'agissant du contentieux des autorisations d'urbanisme, le délai est également de deux mois, pour le pétitionnaire qui essuierait une décision de refus[289], ou qui souhaiterait en contester des éléments[290]. Lorsque le recours est formé par un tiers, c'est bien le délai contentieux de droit commun qui s'applique. Le décret du 5 janvier 2007 est venu simplifier l'état du droit sur ce point. Désormais, le délai contentieux commencera à courir à partir du

---

286 Pour reprendre la formule de Daniel Labetoulle (« Bande à part ou éclaireur ? », in *La réforme du contentieux de l'urbanisme* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 2013, pp. 1897-1900).

287 C.E., 6 octobre 2016, req. n° 394957, inédit, à propos des plans locaux d'urbanisme. La solution avait déjà été dégagée dans le cadre des plans d'occupation des sols : C.E., Section, 28 juin 1996, *Fédération pour les espaces naturels et l'environnement catalan*, *Rec.* p. 253 ; *B.J.D.U.*, 1996, n° 5, pp. 366-375, conclusions Maugüé. Elle vaut bien évidemment pour les schémas de cohérence territoriale.

288 V., notamment : C.E., 16 décembre 2019, *M et Mme Torregrossa*, *Rec. tables* p. 1068.

289 V., notamment : C.E., 4 mai 2018, *Commune de Bouc Bel Air*, *Rec. tables* pp. 783, 817 ; *B.J.D.U.*, 2018, pp. 292-296, conclusions Dutheillet De Lamothe.

290 V., par exemple : C.A.A. Marseille, 18 mai 2021, req. n° 21MA01263.

premier jour de la période d'affichage de l'autorisation sur le terrain, dès lors que l'affichage répond aux conditions précédemment évoquées.

Par cette disposition, les pouvoirs publics sont revenus sur un dispositif jurisprudentiel issu de la décision *Sieur Mary*, qui était bien plus favorable au droit au recours des tiers[291]. En effet, la Haute juridiction administrative ne faisait décompter le délai de deux mois une fois que l'affichage de l'autorisation était réputé accompli. C'est ce qui a pu laisser dire à certains spécialistes que le tiers disposait d'un délai de quatre mois pour contester une autorisation d'urbanisme[292]. Cependant, cette affirmation n'était pas tout à fait exacte juridiquement. En vérité, le délai contentieux restait bel et bien de deux mois, mais ne commençait à courir qu'à la fin de la période continue d'affichage de deux mois[293]. Ainsi, un recours intenté par un tiers durant cette période d'affichage devait être jugé irrecevable car trop hâtif. Toutefois, dire que le tiers disposait de quatre mois était sans doute « un raccourci [juridique] commode »[294], correspondant bien plus à la réalité, puisque le tiers pouvait ainsi préparer son recours pendant ladite période d'affichage, pour ensuite le déposer devant le juge une fois le délai contentieux effectivement ouvert. Bien évidemment, face à une volonté accrue de sécurisation des autorisations d'urbanisme, cette période de quatre mois a été jugée bien trop « longue » pour les acteurs de l'urbanisme[295]. Le décret du 5 janvier 2007 est ainsi venu confirmer le point de départ du délai contentieux, fixé au début et non à la fin de la période d'affichage, procédant alors à « l'alignement »[296] du délai contentieux sur le délai d'affichage, et réduisant par là même « la vulnérabilité contentieuse »[297] des autorisations d'urbanisme.

Formuler alors une proposition visant à l'instauration d'un délai spécial en contentieux des autorisations d'urbanisme peut détonner, dès lors que la spécialisation de l'office du juge en la matière vise globalement à restreindre la légalité administrative au profit de la sécurité juridique. Or, opter pour une non-spécialisation du délai contentieux s'inscrit parfaitement dans cette logique. En effet, concernant le délai contentieux, le droit commun répond

---

291 C.E., 11 mai 1977, *Rec.* p. 209.

292 CHARLES (H.), comm. sous T.A. Lyon, 7 juin 1990, *Comité d'intérêt local de Champvert*, *D.*, 1991, II-Jurisprudence, pp. 11-12 (p. 11) ; CHAPUISAT (J.), *Le droit de l'urbanisme*, P.U.F, 1983, 1ère édition, p. 55 ; JACQUOT (H.), *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 1987, 1ère édition, p. 427.

293 D'ailleurs, des rectifications ont été apportées, par certains auteurs, dans les rééditions d'ouvrages généraux : v., par exemple, CHAPUISAT (J.), *Droit de l'urbanisme*, P.U.F., 1999, 5ème édition, p. 53.

294 CHARLES (H.), *op. cit.*, p. 11.

295 « Note technique relative à l'information du public, aux délais de recours et à la procédure administrative non contentieuse en matière d'autorisation d'occupation des sols », in *Urbanisme et environnement*, CHARLES (H.) et HOCREITÈRE (P.) dir., *op. cit.*, p. 551.

296 NICOUD (F.), *Du contentieux administratif de l'urbanisme. Étude visant à préciser la fonction du contentieux de l'urbanisme dans l'évolution du droit du contentieux administratif général*, *op. cit.*, p. 70.

297 JACQUOT (H.), PRIET (F.) et MARIE (S.), *Droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, p. 1266.

parfaitement à cette volonté de sécurisation des titulaires d'autorisations d'urbanisme. D'ailleurs, ce choix de délai est largement partagé en contentieux administratif étranger, comme en témoignent les droits grec[298], italien[299], et turc[300], lesquels prévoient un délai contentieux de soixante jours.

Nous plaidons néanmoins en faveur d'un délai contentieux spécial, plus long que le délai contentieux habituel, à l'égard des tiers particuliers. Une telle solution dérogatoire trouverait sa raison d'être dans la volonté de rééquilibrer quelque peu la balance, qui penche aujourd'hui en faveur des titulaires d'autorisations. On ne peut toutefois pas se fonder sur des exemples étrangers sur ce point, si ce n'est le droit roumain, qui ouvre par principe un délai contentieux de six mois au profit de tout requérant[301]. Il va sans dire que l'instauration de ce délai spécial renforcerait la spécialisation (déjà consacrée) de l'office du juge des autorisations d'urbanisme. Le contentieux de l'excès de pouvoir comprend en effet peu de cas dérogatoires au délai de droit commun[302].

De même, l'instauration du délai spécial renforcera le dédoublement de l'office du juge administratif de l'urbanisme. On aura ainsi l'application du délai de droit commun, sans aucune exception en dehors du contentieux des autorisations d'urbanisme. Le délai répond ici à son rôle classique : celui de permettre la contestation de tout acte de l'administration au nom du principe de légalité, tout en assurant une certaine stabilité du droit en raison de l'absence de remise en cause indéfinie de ces actes[303].

Dans le cadre des autorisations d'urbanisme, la durée de ce délai spécial sera au contraire déterminée en fonction de la qualité du requérant. Ainsi, la brièveté du délai de deux mois ne saurait nuire à l'accès au juge du destinataire de l'autorisation ou du refus d'autorisation, puisqu'il a été informé immédiatement via la notification. Il en est de même pour une autorité communale qui souhaiterait contester une autorisation délivrée sur son territoire par le représentant de l'Etat : le délai de deux mois ne nuira pas à son accès au juge,

---

298 KOUTOUPA-RENGAKOS (E.), « Grèce, rapport national », in *Le contentieux de l'urbanisme en Europe*, *Les Cahiers du GRIDAUH*, 2017, n° 30, pp. 235-247 (p. 241).

299 STELLA RICHTER (P.) et AMOROSINO (S.), « Italie, rapport national », in *Le contentieux de l'urbanisme en Europe*, *op. cit.*, pp. 249-256 (p. 253).

300 AÇIMUZ (B.) et AKSOYLU (Ö), « Turquie, rapport national », in *Le contentieux de l'urbanisme en Europe*, *op. cit.*, pp. 373-394 (p. 383).

301 DUŢU (A.), « Roumanie, rapport national », in *Le contentieux de l'urbanisme en Europe*, *op. cit.*, pp. 309-310.

302 Il existe des délais spéciaux en contentieux d'obligation de quitter le territoire français (v. BLANCO (F.), *Contentieux administratif*, P.U.F, 2019, pp. 529-530).

303 ODENT (R.), *Contentieux administratif*, Dalloz, 2007, rééd., tome I, p. 821.

dès lors qu'elle a été directement informée par l'affichage en mairie de l'acte[304]. S'agissant des tiers particuliers, ces derniers n'ont pas nécessairement un accès direct à l'acte, ce qui justifie l'instauration d'un délai de recours plus long à leur égard. A titre d'illustration, en contentieux environnemental, le tiers dispose d'un délai de quatre mois pour former son recours à compter de l'affichage ou de la publication de l'autorisation[305]. Un délai contentieux « compréhensif »[306] lui a ainsi été offert, car il n'a connaissance de l'autorisation que par son affichage en mairie ou par sa publication électronique[307]. Le délai contentieux tient également compte dans ce cas précis d'une troisième donnée, à savoir la situation du requérant et les contraintes pratiques auxquelles il doit faire face pour avoir accès à l'acte[308]. Il est vrai qu'en contentieux des autorisations, le tiers a connaissance de l'acte à travers son affichage sur le terrain. Il dispose donc d'un accès bien plus direct par rapport à celui-ci dont dispose le tiers à l'égard d'une autorisation environnementale.

Toutefois, instaurer une « variabilité »[309] du délai contentieux en matière d'autorisations d'urbanisme reste une piste intéressante et envisageable, afin de simplifier quelque peu les conditions de déclenchement du délai contentieux. L'idée serait alors la suivante : plutôt que d'exiger une continuité de l'affichage pour faire déclencher le délai de recours, le seul affichage de l'autorisation devrait suffire à le faire déclencher à l'égard des tiers. En contrepartie, et afin de tenir compte des contraintes pratiques, ces mêmes tiers devraient disposer d'un délai plus long – par exemple, un délai de quatre mois – afin de déposer leur recours. Le contentieux des autorisations d'urbanisme se « démarquerait » ainsi encore plus du contentieux classique de l'excès de pouvoir, en ce que les délais contentieux prendraient « davantage en considération le requérant »[310].

Il reste que ce requérant est quand même pris en considération en contentieux des autorisations d'urbanisme. Il est en effet toujours loisible aux tiers d'intenter un recours contentieux contre toute autorisation d'urbanisme prise en exécution d'une décision juridictionnelle.

---

304 C.E., 9 mars 2016, *Commune de Chapet*, *Rec. tables* p. 996 ; *B.J.D.U.*, 2016, n° 3, pp. 228-231, conclusions Decout-Paolini.

305 Selon l'article R. 181-50 du code de l'environnement.

306 LEPETIT-COLLIN (H.), *Recherches sur le plein contentieux objectif*, *op. cit.*, p. 252.

307 Selon l'article R. 181-50 du code de l'environnement.

308 LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, p. 252.

309 *Ibid.*, p. 251.

310 Pour reprendre la formule utilisée par Hélène Lepetit-Collin à propos du caractère dérogatoire du délai contentieux en plein contentieux objectif (*Recherches sur le plein contentieux objectif*, *op. cit.*, p. 253).

§2 : Le re-déclenchement spécifique du délai d'action à l'égard des autorisations d'urbanisme prises en exécution de décisions juridictionnelles

L'obtention d'une autorisation d'urbanisme en exécution d'une instance juridictionnelle ne la préserve pas définitivement, comme on pourrait le croire, de tout recours contentieux de la part des tiers. Tel est le cas précisément à l'égard de l'autorisation d'urbanisme délivrée sur injonction du juge suite à l'annulation d'un refus d'autorisation, ou encore à l'égard de la mesure d'urbanisme dite de régularisation.

Il ne fait guère de doute que ces décisions d'urbanisme, même prises en exécution d'une décision juridictionnelle, présentent un caractère créateur de droits. Elles restent toutefois assorties d'une condition : leur confirmation dans une décision juridictionnelle ultérieure[311]. Comme cela a été souligné, la « présence de [cette] condition n'est pas de nature [pour autant] à affecter le caractère créateur de droit de la décision qui s'en trouve assortie »[312]. Toutefois, si une décision juridictionnelle ultérieure venait à remettre en cause cette décision d'urbanisme, celle-ci devra disparaître, selon des règles particulières. L'administration compétente pourra effectivement procéder à son abrogation à toute époque[313], « sans que cette spécificité ne compromette son caractère créateur de droit »[314].

Il est toutefois nécessaire de se préoccuper, surtout dans un contentieux triangulaire comme le contentieux des autorisations d'urbanisme, du droit au recours des tiers. Des tiers, bien qu'absents lors de l'instance relative à la décision initiale, peuvent en effet décider ultérieurement de s'engager dans la bataille judiciaire. La justification d'une telle action en justice est évidemment toute trouvée : la décision d'urbanisme prise en exécution d'une décision juridictionnelle emporte, par son caractère créateur de droits, des conséquences sur la situation de ces tiers. Aussi, il est nécessaire de prévoir pour ces décisions d'urbanisme conditionnelles la possibilité pour les tiers de former des recours juridictionnels à l'encontre de ces dernières. Ce faisant, « la purge des recours des tiers » apparaît « juridiquement impossible »[315].

---

311 C.E., 19 décembre 2014, *Ministre des Finances c/ Société H&M Hennes et Mauritz SARL*, *Rec.* p. 408 ; *A.J.D.A.*, 2015, pp. 345-348, conclusions Bretonneau.

312 GALLO (C.), *La décision conditionnelle en droit administratif français*, Dalloz, 2019, p. 350.

313 C.E., 19 décembre 2014, *Ministre des Finances c/ Société H&M Hennes et Mauritz SARL*, précité.

314 GALLO (C.), *op. cit.*, p. 350.

315 Selon la formule de Damien Dutrieux (« Un permis définitif : leurre ou certitude ? », *op. cit.*, p. 831).

La première hypothèse concerne le cas de l'autorisation délivrée sur injonction du juge administratif, après annulation du refus d'autorisation[316]. Tous les tiers peuvent ainsi contester cette autorisation d'urbanisme initiale à compter de son affichage sur le terrain, selon les conditions présentées précédemment. Une telle (ré)ouverture des délais contentieux n'est pas en soi novatrice en contentieux de l'urbanisme. Le Conseil d'Etat avait en effet déjà statué en ce sens dans le cas d'une annulation de la décision de retrait d'une autorisation de construire[317]. Puisque, dans cette dernière hypothèse, le caractère rétroactif de l'annulation a pour effet de remettre en vigueur l'autorisation, celle-ci peut donc faire l'objet, selon le Conseil d'Etat, d'un recours contentieux à compter de l'accomplissement des modalités de son affichage. L'ouverture jurisprudentielle de tels recours contentieux est sans conteste une garantie offerte au profit de tout tiers à l'autorisation.

L'obligation pour ce tiers de rouvrir une instance contentieuse spécifiquement à l'encontre de l'autorisation d'urbanisme s'explique, en revanche, par le caractère administratif de l'autorisation prise en exécution d'une décision juridictionnelle[318]. En effet, que l'autorisation soit devenue à nouveau exécutoire suite à l'annulation de son retrait, ou que l'autorisation soit délivrée sur injonction du juge, elle présente formellement et matériellement les caractéristiques d'une décision administrative. L'autorisation d'urbanisme présenterait un caractère juridictionnel si elle était délivrée par le juge administratif lui-même[319]. C'est le cas, notamment, en plein contentieux environnemental, où, après avoir annulé la décision de refus d'accorder une autorisation environnementale, le juge décide de se substituer à l'administration et délivre l'autorisation[320]. Un tiers, totalement « étranger au recours exercé contre le refus »[321], pourra toujours contester l'autorisation ultérieurement délivrée. Les modalités de son recours diffèreront par contre selon la nature de l'autorisation. Face à une autorisation juridictionnelle, le tiers formulera plutôt une tierce-opposition contre

---

316 C.E., 12 octobre 2018, *Société Néoen*, *Rec. tables* pp. 534, 845 ; *B.J.D.U.*, 2019, n° 1, pp. 59-62, conclusions Odinet.

317 C.E., 6 avril 2007, *Chabran*, *Rec. tables* pp. 671, 1000, 1028, 1130.

318 V. ÉVEILLARD (G.), « La nature des actes administratifs pris en exécution d'une décision de justice au regard de la distinction entre les actes créateurs de droits et les actes non créateurs de droits », note sous C.E., 19 décembre 2014, *Ministre des Finances c/ Société H&M Hennes et Mauritz SARL*, *Dr. Adm.*, 2015, n° 5, comm. n° 31, pp. 27-30.

319 C.E., Avis, 29 mai 2015, *Association Nonant Environnement*, *Rec.* p. 172, conclusions Von Coester.

320 C.E., Avis, 29 mai 2015, *Association Nonant Environnement*, précité.

321 LESQUEN (X. De), « Dans quelle mesure l'autorité de chose jugée qui s'attache à l'annulation d'un refus de permis limite-t-elle la possibilité pour les tiers de contester le permis ultérieurement délivré ? », note sous C.E., 12 octobre 2018, *Société Néoen*, *B.J.D.U.*, 2019, n° 1, p. 62.

le jugement l'ayant délivrée[322]. Son recours devra dès lors répondre aux conditions de l'intervention d'une partie au procès administratif[323]. À cette occasion, il pourra contester les motifs d'annulation du refus retenus par le juge. Face à une autorisation administrative, le tiers devra former un recours contre l'autorisation d'urbanisme devant le tribunal compétent. Ce recours répondra alors aux conditions traditionnelles et spéciales des recours urbanistiques. Ce tiers ne sera toutefois pas recevable à contester à nouveau la décision initiale de refus[324]. La décision d'annulation du refus étant revêtue de l'autorité de chose jugée, il est impossible pour ce tiers « de rouvrir les questions contentieuses qui ont été tranchées par le tribunal »[325].

La seconde hypothèse réside dans la possibilité reconnue à tout tiers de pouvoir contester les mesures de régularisation délivrées sur demande du juge, soit postérieurement à l'instance juridictionnelle (selon le procédé d'annulation partielle conditionnée de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme), soit en cours d'instance juridictionnelle (selon le procédé de sursis-à-statuer de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme), afin de rétablir la légalité de l'autorisation d'urbanisme initiale, objet du litige.

À nouveau, une mesure de régularisation présente nécessairement un caractère administratif, puisqu'elle est délivrée par l'autorité habituellement compétente en matière d'urbanisme et non par le juge. Cette mesure de régularisation est, dès lors, susceptible de recours, mais, puisqu'elle est destinée à mettre un terme au litige qui est en cours contre l'autorisation d'urbanisme initiale, sa contestation juridictionnelle doit se faire dans le cadre de la même instance. Cette solution, dégagée par la voie jurisprudentielle[326], est désormais reprise à l'article L. 600-5-2 du code de l'urbanisme. Cette obligation de contester la mesure de régularisation dans le cadre de la même instance que celle ayant donné lieu à l'autorisation initiale se comprend aisément pour le requérant initial, au regard de considérations liées à une

---

322 VON COESTER (S.), « Recours des tiers contre les autorisations délivrées par le juge : un aménagement des conditions de recevabilité de la tierce opposition », conclusions sur C.E., Avis, 29 mai 2015, *Association Nonant Environnement*, *B.D.E.I.*, 1er septembre 2015, n° 59, pp. 5-8 (pp. 6-7).

323 Selon l'article R. 832-1 du code de justice administrative, « toute personne peut former tierce opposition à une décision juridictionnelle », dès lors qu'elle « préjudicie à ses droits ». Le Conseil d'Etat impose cependant au tiers qu'il justifie seulement d'un « intérêt suffisant eu égard à la nature et l'objet du litige » pour être admis à intervenir à l'instance (C.E., Section, 25 juillet 2013, *Office français de protection des réfugiés et apatrides*, *Rec.* p. 224 ; C.E., Avis, 29 mai 2015, *Association Nonant Environnement*, précité).

324 LESQUEN (X. De), *op. cit.*, p. 62. Afin de contester la décision de refus, le tiers aurait dû intervenir à l'instance « au soutien de l'autorité administrative qui défend la légalité de son refus » (*Ibid.*). Il devra également justifier « d'un intérêt suffisant au maintien du jugement » d'annulation (C.A.A. Douai, 29 décembre 2020, req. n° 19DA00520).

325 LESQUEN (X. De), *op. cit.*, p. 62.

326 C.E., 19 juin 2017, *Syndicat des copropriétaires de la résidence Butte Stendhal*, *Rec. tables* p. 856 ; *B.J.D.U.*, 2017, n° 5, pp. 306-315, conclusions Bretonneau.

bonne administration de la justice et à une meilleure sécurité juridique au profit du titulaire de l'autorisation. Le Conseil d'Etat a toutefois précisé, dans le cadre de l'article L. 600-5, que ce dispositif de l'article L. 600-5-2 s'applique également à l'égard des tiers, qui étaient jusqu'alors étrangers au litige initial[327]. Ainsi, puisque la contestation de la mesure de régularisation doit se faire dans le cadre de la même instance, le tiers devra donc porter son recours, non devant le tribunal administratif, mais devant la Cour administrative d'appel, qui est celle compétente en premier ressort pour statuer sur la légalité de cette mesure[328]. Le Conseil d'État n'a pas toutefois précisé les conditions de ce recours formé par les tiers. Cependant, le Conseil d'État a déjà précisé que le délai de recours à l'encontre de l'autorisation de construire, délivrée dans le cadre du délai d'appel à l'encontre d'un jugement annulant la première autorisation, ne courait qu'à compter de l'accomplissement des formalités de publicité[329]. Il devrait donc en être de même pour l'autorisation délivrée après l'instance juridictionnelle, selon les modalités de l'article L. 600-5.

Cette solution dégagée dans le cadre de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme peut inspirer celle à adopter dans le cadre de l'article L. 600-5-1 du même code. En application de ce dernier, la mesure de régularisation est délivrée en cours d'instance juridictionnelle après que le juge administratif a décidé de surseoir à statuer à des fins de régularisation de l'autorisation initiale. À nouveau, selon l'article L. 600-5-2 du code de l'urbanisme, le requérant doit contester la mesure de régularisation dans le cadre de cette même instance[330], sans condition de délai[331]. Ainsi, lors de la reprise d'instance, le requérant initial peut contester la régularisation de l'irrégularité initialement relevée, mais aussi soulever tous moyens à l'encontre de cette mesure. Il va sans dire que des tiers peuvent également contester cette mesure de régularisation, toujours dans le cadre de cette même instance[332]. Concernant

---

[327] C.E., Section, 15 février 2019, *Commune de Cogolin*, *Rec.* p. 26, conclusions Dutheillet De Lamothe ; C.A.A. Marseille, 10 juin 2021, req. n° 19MA02267.

[328] Il en est ainsi en application de l'article R. 345-1 du code de justice administrative, selon lequel une cour administrative d'appel compétente en premier ressort « est également compétente pour connaître de conclusions connexes relevant normalement de la compétence de premier ressort d'un tribunal administratif » (C.E., Section, 15 février 2019, *Commune de Cogolin*, précité).

[329] C.E., 15 novembre 2000, *Association de sauvegarde du site de Courcourt*, *Rec.* p. 516 ; *B.J.D.U.*, 2001, n° 5, pp. 375-379, conclusions Olson.

[330] Selon une solution antérieure à l'entrée en vigueur de l'article L. 600-5-2 du code de l'urbanisme : C.E., Avis, 18 juin 2014, *SCI Mounou et autres et Société Batimalo et autre*, *Rec.* p. 163, conclusions De Lesquen. V., également : C.E., 5 février 2021, *M. et Mme Boissery*, *Rec. tables* pp. 588, 978, 981, 982, 984 ; *B.J.D.U.*, 2021, n° 3, pp. 195-199 : le requérant doit contester la mesure de régularisation dans le cadre de la même instance, quand bien même il aurait formé un appel contre le jugement avant-dire droit qui a sursis à statuer en vue de permettre la régularisation de l'autorisation initiale.

[331] C.E., 16 février 2022, *Ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales c/ Association « Éoliennes s'en naît trop »*, à paraître aux tables ; *B.J.D.U.*, 2022, n° 3, pp. 217-222, conclusions Hoynck.

[332] Le juge saisi pourra procéder à une jonction des requêtes.

les modalités de déclenchement du délai de recours, le Conseil d'Etat a seulement réglé le cas des autorisations d'urbanisme délivrées, en cours d'instance sur demande du pétitionnaire, pour régulariser l'autorisation initiale[333]. On peut néanmoins envisager qu'une telle solution soit transposable au dispositif de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme. Le Conseil d'État a ainsi considéré que, pour le requérant initial, le délai de recours à l'encontre de cette nouvelle autorisation doit se déclencher à compter de la plus tardive des dates entre « le premier jour de l'affichage sur le terrain et la notification de l'autorisation nouvelle »[334]. La notification de la nouvelle autorisation est en effet exigée afin de respecter le principe du contradictoire propre à l'instance à laquelle le requérant participe et qui est toujours en cours. S'agissant des autres tiers, le Conseil d'Etat ne fait déclencher le délai de recours qu'à compter de l'accomplissement des formalités d'affichage de la nouvelle autorisation, selon les modalités prévues à l'article R. 600-2 du code de l'urbanisme[335].

Ces hypothèses d'ouvertures jurisprudentielles du prétoire du juge administratif démontrent, au final, que le caractère définitif de l'autorisation d'urbanisme n'est bien souvent qu'un « leurre »[336]. Même délivrée après ou au cours d'une instance juridictionnelle, l'autorisation d'urbanisme dont dispose son titulaire reste toujours contestable pour les tiers. Il n'en demeure pas moins que le droit de l'urbanisme comprend dans le même temps des dispositifs spécifiques de forclusion afin d'encadrer temporellement les actions contentieuses des tiers relatives aux autorisations d'urbanisme, permettant par là même leur éviction des prétoires.

SECTION II : LES FORCLUSIONS PARTICULIÈRES DES ACTIONS CONTENTIEUSES RELATIVES AUX AUTORISATIONS D'URBANISME

De manière générale, les « délais de procédure sont d'ordre public »[337]. Leur expiration constitue alors une irrecevabilité que le juge administratif a l'obligation juridictionnelle de soulever d'office[338]. Le contentieux administratif de l'urbanisme ne présente guère d'originalité face à cette règle de procédure contentieuse générale.

---

333 V. C.E., Ass., 23 mars 1973, *Compagnie d'assurance L'Union*, *Rec.* p. 251 ; *R.D.I.*, 1973, pp. 1763-1774, conclusions Bertrand ; C.E., 25 mai 2005, *Commune de Banon*, précité ; C.E., 23 mai 2011, *Paris Habitat OPH et Ville de Paris*, *Rec. tables* p. 1069 ; *B.J.D.U.*, 2011, n° 3, pp. 232-237, conclusions Landais.

334 SOLER-COUTEAUX (P.), « Le délai de recours contre un permis nouveau ou un permis modificatif délivré en cours d'instance démarre à compter de son affichage et de sa notification », note sous C.E., 23 mai 2011, *Paris Habitat OPH et Ville de Paris*, *R.D.I.*, 2011, pp. 466-467 (p. 467).

335 C.E., 23 mai 2011, *Paris Habitat OPH et Ville de Paris*, précité.

336 DUTRIEUX (D.), « Un permis définitif : leurre ou certitude ? », *op. cit.*, p. 828.

337 C.E., 19 juillet 1939, *Election du maire d'Aston*, *Rec*. p. 622.

338 CIAUDO (A.), *L'irrecevabilité en contentieux administratif français*, L'Harmattan, 2009, pp. 134-136.

Même le tout récent dispositif de l'article R. 600-7 du code de l'urbanisme, lequel instaure un certificat de non-recours des autorisations d'urbanisme, ne change évidemment pas la donne. Dispositif directement inspiré de la procédure civile[339], ce dernier permet à « toute personne intéressée » de demander au greffe de la juridiction administrative que lui soit délivré « un document attestant de l'absence de recours contentieux ». Son objectif était pourtant clairement affiché : il s'agissait en effet de « permettre de déterminer plus facilement si une autorisation de construire est définitive et de pallier les limites de la formalité de notification des recours »[340]. Le dispositif peut apparaitre finalement assez décevant car qu'il permet seulement d'attester « de l'absence, à une date donnée, de recours intenté contre une décision, mais non du caractère définitif d'une autorisation »[341]. Il ne peut en aller différemment, puisque seul l'écoulement des délais contentieux ou un jugement passé en force de chose jugée permettra l'acquisition définitive des droits rattachés à l'autorisation[342].

Les règles de procédure contentieuse trouvent néanmoins des aménagements spécifiques en contentieux des autorisations d'urbanisme. En effet, afin de ne pas trop ralentir les projets d'aménagement, le droit de l'urbanisme comprend deux dispositifs spécifiques de forclusion des requêtes. Le premier concerne les requêtes en référé-suspension (§1), le second concerne les requêtes en annulation (§2).

§1 : Le dispositif spécial d'extinction des requêtes en référé-suspension

L'article L. 600-3 du code de l'urbanisme[343] introduit une condition de recevabilité temporelle inédite : aucune requête en référé-suspension ne peut assortir un recours dirigé contre une autorisation d'urbanisme passé le délai de cristallisation des moyens soulevés devant le juge de premier ressort. Le législateur ajoute ici une condition de recevabilité « autonome »[344] des conditions générales de recevabilité du référé-suspension.

---

339 Selon l'article 505 du code de procédure civile.

340 MAUGÜÉ (C.) et BARROIS DE SARIGNY (C.), « 2018 : une nouvelle étape de la spécificité du contentieux de l'urbanisme », in *Les nouvelles dispositions sur l'urbanisme et le logement* (*dossier*), *R.F.D.A.*, 2018, pp. 33-43 (p. 43).

341 *Ibid*.

342 YANNAKOPOULOS (C.), *La notion de droits acquis en droit administratif français*, L.G.D.J., 1997, pp. 98-100.
V. sur ce point concernant le certificat de non-appel prévu à l'article 505 du code de procédure civile : Cass. Civ. 1, 28 février 2018, req. n° 16-20572, non publié au *Bulletin* : « le jugement avait été signifié à « l'intéressé et avait acquis force de chose jugée à l'expiration des délais de recours, ce qui ne pouvait résulter de la seule mention du certificat de non-appel, la cour d'appel a violé les textes susvisés ».

343 Modifié par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, *J.O.*, 24 novembre 2018, texte n°1.

344 FRIEDRICH (C.), « Eclairage sur la recevabilité d'un référé-suspension en matière d'urbanisme », note sous C.E., 6 octobre 2021, *Mme Maillard et autres*, *J.C.P.*, 18 octobre 2021, éd. G., comm. n° 1105, pp. 1920-1921 (p. 1921).

Cette spécificité de la procédure de référé-suspension a bien de quoi surprendre. En effet, en déposant une demande de référé-suspension, le requérant cherche essentiellement à éviter toutes « atteintes portées à l'état des lieux »[345]. Aussi, un régime spécial de référé-suspension est instauré en vue de « faciliter » le prononcé de la suspension des autorisations[346]. Pour cela, la condition de recevabilité tenant à l'urgence de la suspension est alors présumée satisfaite[347], sauf si « au regard des circonstances particulières de l'espèce, (…) des éléments précis sont de nature à renverser la présomption d'urgence »[348]. A défaut, le juge doit faire droit à la demande de suspension, à la condition qu'un moyen invoqué soit propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute quant à la légalité de l'acte.

Le législateur vient ainsi apporter une « importante restriction temporelle au référé-suspension »[349], et celle-ci n'est pas sans conséquence contentieuse. En effet, jusqu'à présent, la demande en référé-suspension n'était assortie d'aucun délai, celle-ci étant une simple action accessoire à un recours contentieux au fond. Le juge n'appréciera pas le bien-fondé d'une demande de suspension dès lors que le recours au fond a été déposé en dehors du délai contentieux. Par l'article L. 600-3 du code de l'urbanisme, l'action en référé-suspension présente désormais un certain caractère autonome, en ce qu'elle est assortie d'un délai contentieux propre. C'est alors que, compte tenu de l'article L. 600-3, le juge déclarera irrecevable toute demande de suspension déposée au stade de l'appel[350], ou déposée après l'expiration du délai fixé pour la cristallisation des moyens par le premier juge[351]. Sur ce point, le recours en référé-suspension présente une caractéristique d'un recours au fond : ils comportent tous deux une « date limite »[352].

Le recours en référé-suspension est ainsi enserré dans le temps en raison de la finalité propre qu'il poursuit. Les auteurs du *rapport Maugüé*, qui ont proposé cette évolution

---

345 JACQUOT (H.), PRIET (F.), MARIE (S.), *Droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, p. 1358.

346 *Ibid.*, p. 1372.

347 Cette présomption d'urgence, d'origine prétorienne (C.E., 27 juillet 2001, *Commune de Meudon*, *Rec. tables* p. 1115) est désormais codifiée à l'article L. 600-3 du code de l'urbanisme dans sa version issue de la loi dite ELAN du 23 novembre 2018.

348 C.E., 26 mai 2021, *M. Frangi et autres*, *Rec. tables* pp. 842, 843, 846, 847, 981 ; *B.J.D.U.*, 2021, n° 4, pp. 291-294, conclusions Hoynck.

349 POULET (F.), « La présomption d'urgence dans le référé-suspension contre une autorisation d'urbanisme a-t-elle un caractère irréfragable ? Le juge des référés qui a communiqué, après la clôture de l'instruction, le mémoire d'une partie et procédé ainsi à sa réouverture peut-il rendre immédiatement son ordonnance ? », note sous C.E., 26 mai 2021, *M. Frangi et autres*, *B.J.D.U.*, 2021, n° 4, pp. 294-296 (p. 295).

350 C.E., 25 septembre 2019, *Commune de Fosses*, *Rec tables* pp. 913, 1076 ; *B.J.D.U.*, 2019, n°6, pp. 410-414, conclusions Decout-Paolini.

351 C.E., 6 octobre 2021, *Mme Maillard et autres*, *Rec. tables* pp. 843, 978, 980 ; *B.J.C.L.*, octobre 2021, n° 10, pp. 716-719, conclusions Ranquet.

352 LESQUEN (X. De), « Quelles sont les conditions d'entrée en vigueur du nouvel article L. 600-3 qui limite dans le temps la possibilité de former un référé-suspension ? », note sous C.E., 25 septembre 2019, *Commune de Fosses*, *B.J.D.U.*, 2019, n°6, pp. 414-415 (p. 414).

législative, ont largement insisté sur ce point[353]. D'un côté, le requérant gagne « au dialogue que permet la procédure de référé, avec le juge, mais aussi avec les autres parties à la procédure, que sont le pétitionnaire et l'autorité administrative qui a délivré l'autorisation »[354]. De l'autre, le bénéficiaire de l'autorisation gagne à obtenir un examen (provisoire) de la légalité de son autorisation[355]. Il pourra envisager, le cas échéant, la régularisation de celle-ci, en amont du recours au fond. Ainsi, pour être une action « efficace et utile », le recours en référé-suspension doit être à la fois « aisé à exercer » et « enserré dans un délai » : il permet alors d'obtenir rapidement un premier examen de la légalité de l'acte, sans ralentir à l'excès la réalisation du projet autorisé[356].

Le recours en annulation, qui est le recours au fond, est lui aussi enserré dans un délai. Ce recours poursuit une autre finalité : celle de permettre un examen de la légalité de l'autorisation qui bénéficiera de l'autorité de chose jugée, sans empêcher à l'excès la réalisation du projet autorisé. Il nous faut voir à présent les dispositifs spécifiques de forclusion des requêtes en annulation formées contre les autorisations d'urbanisme.

§2 : Les dispositifs spéciaux d'extinction des requêtes en annulation

La sécurisation des autorisations impose que l'on ne puisse plus remettre en cause indéfiniment les situations juridiquement créées, faute pour le délai de droit commun d'avoir commencé à courir. C'est alors qu'au même titre qu'il existe une prescription administrative, afin de considérer comme régulière toute construction, passé un certain délai après son achèvement[357], l'article R. 600-3 du code de l'urbanisme instaure quant à lui un dispositif de forclusion, selon lequel, à l'expiration d'un certain délai, il est impossible pour tout requérant de demander au juge administratif l'annulation de l'autorisation. Bien que l'objectif de ce dispositif réglementaire soit de s'assurer de la fermeture du prétoire, il ne s'avère pas être, dans la pratique juridictionnelle, un dispositif satisfaisant (A).

---

353 *Proposition pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace*, rapport présenté par le groupe de travail présidé par Christine Maugüé, 11 janvier 2018, 74 pages, pp. 13-15 (*pagination internet*).

354 *Ibid.*, p. 13.

355 *Ibid.*

356 *Ibid.*, p. 14. Les auteurs du rapport sont également à l'origine d'une autre évolution, aujourd'hui généralisée en contentieux administratif (à l'article R. 612-5-2 du code de justice administrative). Il s'agit de « l'obligation pour le requérant dont la demande en référé a été rejetée pour défaut de moyen propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte de confirmer le maintien de son recours pour excès de pouvoir, à peine de désistement d'office » (*ibid.*). Par un tel régime juridique, le référé-suspension apparaît bien moins comme une simple action accessoire à un recours au fond.

357 Selon l'article L. 421-9 du code de l'urbanisme.

Il nous faut alors revenir vers les règles contentieuses générales, et plus précisément vers celles découlant de la décision très remarquée *Czabaj*[358]. Une telle solution présente sans conteste « un effet d'éviction », en ce que le juge administratif accepte prétoriennement de fermer les portes de son prétoire alors qu'elles étaient jusqu'à présent ouvertes[359]. Bien évidemment, le contentieux des autorisations d'urbanisme ne va pas rester hermétique à un dispositif aussi sécuritaire. C'est ainsi que l'on aboutit à une situation quelque peu inédite, en ce que le dispositif de droit commun va se combiner avec les spécificités du droit de l'urbanisme, afin d'assurer l'éviction des requêtes relatives aux autorisations d'urbanisme (B).

A. L'article R. 600-3 du code de l'urbanisme : un dispositif spécial relativement efficace pour mettre fin à l'action contentieuse

La vulnérabilité contentieuse des autorisations d'urbanisme n'est plus à démontrer, tant il peut s'avérer délicat parfois de déterminer le point de départ du délai contentieux au regard des modalités du dispositif de l'article R. 600-2 du code de l'urbanisme. C'est pour cela que le dispositif de l'article R. 600-3 du code de l'urbanisme instaure un mécanisme spécifique de forclusion, en ce qu'il interdit toute action contentieuse passée un délai de six mois « à compter de l'achèvement de la construction et de l'aménagement »[360]. La finalité d'un tel dispositif est aisée à établir : il s'agit de pouvoir évincer les recours contentieux de tiers lorsque le délai de recours n'a pas pu courir à leur encontre. D'ailleurs, le passage récent d'un délai d'un an à un délai de six mois démontre très clairement cette volonté des pouvoirs publics de sécuriser au plus vite les autorisations d'urbanisme[361].

---

358 C.E., Ass., 13 juillet 2016, *Czabaj*, précité.

359 POULET (F.), « La prévention par l'éviction du litige », in *Vers un juge administratif préventif ?*, actes du colloque organisé par l'Université de Bretagne-Sud le 1er avril 2021, *J.C.P.*, 26 avril 2021, éd. A., comm. 2139, pp. 19-22 (p. 20).

360 Créé par le décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, *J.O.*, 6 janvier 2007, texte n° 12.
Il est à noter que le *rapport Pelletier* a fortement inspiré les dispositions de l'article R. 600-3 du code de l'urbanisme. Il y était en effet préconisé, dans le cadre d'une action civile en démolition engagée par un tiers, de rendre impossible toute exception d'illégalité à l'encontre de permis de construire au-delà d'un délai d'un an à compter de l'achèvement des travaux. Il s'agissait bien là d'un dispositif de forclusion limité aux seuls recours par voie d'exception (v. *Propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme*, rapport présenté par le groupe de travail présidé par P. Pelletier, janvier 2005, 86 pages, p. 67 (*pagination internet*)).

361 Décret n° 2018-617 du 17 juillet 2018 portant modification du code de justice administrative et du code de l'urbanisme (parties réglementaires), *J.O.*, 18 juillet 2018, texte n° 15.

Néanmoins, nous doutons, tout comme le rapporteur public Cécile Barrois de Sarigny, « de la pleine efficacité » du dispositif de l'article R. 600-3 du code de l'urbanisme pour garantir à lui-seul « la sécurité juridique des autorisations d'urbanisme »[362]. Deux séries d'arguments corroborent cette affirmation.

La première est relative au champ d'application restreint de l'article R. 600-3 du code de l'urbanisme. Comme le rapporteur public l'a relevé, les autorisations de démolir sont exclues de ce dispositif[363]. Mais sont également exclues toutes les décisions qui ne pourront pas faire l'objet d'une déclaration d'achèvement, comme c'est le cas d'une « déclaration préalable ayant (…) pour seul objet de diviser une parcelle pour en détacher un lot aux fins de construire »[364]. Ainsi, à l'égard de ces décisions d'urbanisme exclues du dispositif de l'article R. 600-3, le délai de recours contentieux courra de manière perpétuelle, si les conditions d'affichage prévues à l'article R. 600-2 du même code ont été méconnues (sauf à appliquer au requérant la théorie de la connaissance acquise).

Quant à la seconde série d'arguments, elle renvoie aux modalités d'application du dispositif de l'article R. 600-3 du code de l'urbanisme.

À lire de telles dispositions, le déclenchement du délai de six mois est plus qu'incertain. En effet, ce délai de six mois ne commence à courir qu'à l'achèvement de la construction ou de l'aménagement. Or, cet achèvement n'est établi qu'à la réception (en mairie) de la déclaration d'achèvement et de conformité des travaux[365].

Avant que ce système déclaratif soit instauré, l'état du droit antérieur était nettement plus favorable au bénéficiaire de l'autorisation, puisque ce dernier pouvait prouver « par tous moyens » l'achèvement de son projet[366]. Aussi, le juge administratif établissait la date d'achèvement de la construction ou de l'aménagement au regard d'éléments témoignant d'une occupation des lieux par le bénéficiaire[367].

Depuis que le code de l'urbanisme lui impose de communiquer au maire de la commune l'achèvement de son projet, il est parfaitement logique que la forclusion de l'action en annulation à son encontre ne débute qu'à compter de cette déclaration. Est ainsi exclu tout autre moyen prouvant l'achèvement de la construction ou de l'aménagement[368]. En d'autres

---

362 BARROIS DE SARIGNY (C.), conclusions sur C.E., 9 novembre 2018, *Valière et autres*, *B.J.D.U.*, 2019, n° 1, pp. 51-56 (p. 53).

363 *Ibid.*, pp. 53-54.

364 C.A.A. Marseille, 30 janvier 2020, req. n° 19MA02968 et n° 19MA02991.

365 Prévue à l'article R. 462-1 du code de l'urbanisme.

366 Il en était ainsi concernant les constructions achevées avant le 1er octobre 2007 (C.E., 6 décembre 2013, *Mme Gouaty*, *Rec. tables* p. 883 ; *B.J.D.U.*, 2014, n° 1, pp. 59-63, conclusions Von Coester).

367 C.A.A. Marseille, 23 février 2012, req. n° 10MA01543.

368 C.E., 6 décembre 2013, *Mme Gouaty*, précité.

termes, pour pouvoir bénéficier du dispositif de l'article R. 600-3 du code de l'urbanisme, le titulaire de l'autorisation se voit contraint de communiquer au juge administratif l'avis de réception que lui a fourni l'autorité communale, lorsque cette dernière a réceptionné sa déclaration d'achèvement et de conformité de travaux[369]. Le requérant peut par ailleurs toujours attester (par tous moyens) que les travaux ont été en réalité achevés à une date ultérieure à la date présumée d'achèvement, dans l'unique but de reculer le délai de forclusion[370].

Quoi qu'il en soit, en l'absence de toute déclaration d'achèvement, la tardiveté du recours contentieux du tiers à l'encontre de l'autorisation ne pourra ni être soulevée d'office par le juge, ni faire l'objet d'une fin de non-recevoir de la part de son bénéficiaire[371]. Cependant, le fait que le bénéficiaire ne procède pas, de manière immédiate, à une déclaration d'achèvement n'est pas nécessairement dû à une négligence de sa part. En effet, il est tout à fait concevable que, lorsque le recours contentieux d'un tiers se présente au prétoire du juge, la construction ou l'aménagement soit suspendu, ou fasse l'objet d'une demande de permis modificatif, ou ne soit tout simplement pas encore achevé[372]. « En tout état de cause, l'achèvement des travaux peut intervenir longtemps après l'octroi de l'autorisation »[373], et, ce faisant, sa vulnérabilité contentieuse est à son paroxysme. D'une part, en effet, le délai contentieux reste toujours ouvert à son encontre (les modalités de son affichage étant dans notre cas méconnues) : il est dès lors toujours possible de la remettre en cause. D'autre part, la construction n'étant toujours pas achevée, l'hypothèse de forclusion prévue à l'article R. 600-3 du code de l'urbanisme ne pourra pas être opposée à ce recours contentieux.

Alors que l'objectif poursuivi par le dispositif de l'article R. 600-3 du code de l'urbanisme est de sécuriser les constructions, en procédant à l'éviction des recours contentieux des tiers, l'application de ce dispositif spécial apparait décevante pour répondre à cet objectif. Il convient d'ailleurs de s'interroger sur l'opportunité d'un tel dispositif spécial en contentieux administratif des autorisations d'urbanisme, alors que les nouvelles règles

---

369 V., pour des illustrations : C.A.A. Douai, 13 octobre 2020, req. n° 19DA01243 ; C.A.A. Paris, 4 juillet 2019, req. n° 17PA23181.

370 C.E., 6 décembre 2013, *Mme Gouaty*, précité.

371 V., pour des illustrations : C.A.A. Marseille, 24 juin 2021, req. n° 19MA02339 (concernant un déféré préfectoral) ; C.A.A. Bordeaux, 27 juin 2013, req. n° 11BX02356 ; C.A.A. Marseille, 27 septembre 2012, 10MA04041 ; C.A.A. Douai, 9 octobre 2014, req. n° 13DA01270.

372 Pour procéder à une déclaration d'achèvement et de conformité des travaux, l'achèvement du projet doit être en principe « total », ou alors pour une « tranche » de travaux, ce qui correspond à une partie des travaux fonctionnellement indépendante. De telles conditions peuvent ainsi expliquer qu'un laps de temps conséquent puisse s'écouler entre l'octroi de l'autorisation initiale et l'achèvement du projet (POLIZZI (F.), « L'achèvement des travaux », in *Séminaire d'actualité* animé par Etienne Fatôme, GRIDAUH, 1er août 2007, 7 pages et spéc. p. 2 (*pagination internet*)).

373 BARROIS DE SARIGNY (C.), conclusions précitées, *op. cit.*, p. 54.

contentieuses de droit commun récemment instaurées par la jurisprudence *Czabaj*[374] paraissent comme étant bien plus efficaces pour remplir le même objectif.

B. La relecture de la jurisprudence *Czabaj* : un dispositif jurisprudentiel spécial plus efficace pour mettre fin à l'instance

L'instauration – au niveau réglementaire[375] – d'un délai de recours constitue l'un des premiers « points névralgiques où s'équilibrent le principe de légalité et la stabilité des situations juridiques »[376]. La stabilité de l'action administrative a pu être en effet historiquement avancée afin de justifier l'exigence en droit positif d'un délai d'action contentieuse[377]. Dans le cas précis d'un acte créateur de droits, la forclusion permettra l'acquisition définitive des droits qui lui sont attachés. L'acte serait, au contraire, exposé à une insécurité juridique excessive si l'on venait à accorder à son destinataire ou à un tiers une possibilité de recours infini.

---

374 C.E., Ass., 13 juillet 2016, *Czabaj*, *Rec.* p. 340 ; *R.F.D.A.*, 2016, pp. 927-942, conclusions Henrard.

375 Selon l'article R. 421-1 du code de justice administrative.

376 HENRARD (O.), « Le délai raisonnable de recours contre une décision individuelle irrégulièrement notifiée », conclusions sur C.E., Ass., 13 juillet 2016, *Czabaj*, *R.F.D.A.*, 2016, pp. 927-942 (p. 927).

377 Historiquement, l'exigence d'un délai d'action en justice est apparue, dans le cadre de la justice retenue, à l'article 11 du décret 22 juillet 1806. Le Conseil d'État refusait pourtant, dans certaines espèces, de tenir compte du caractère obligatoire de ce délai (v. C.E., 4 juin 1816, *Oursin de Montchrevel*, *Rec.* p. 65 ; C.E., 1er août 1837, *Patron*, *Rec.* p. 364). Une partie de la doctrine était d'ailleurs favorable à ces arrêts, estimant que le « caractère d'ordre public » du recours pour excès de pouvoir justifiait que « son exercice ne devait pas être soumis à un délai » (v. HOSTEING (P.), *Le délai du recours pour excès de pouvoir*, thèse, Université de Paris, 1939, Imprimerie Fabre et cie, pp. 12-13). Par la suite, le Conseil d'Etat s'achemina « lentement vers l'opinion qui allait prévaloir en doctrine », à savoir que le délai revêtait en réalité un caractère obligatoire et qu'il ne devait à ce titre souffrir d'aucune exception (*Ibid.*). C'est justement pour convaincre le Conseil d'État d'appliquer le délai d'action contentieuse que certains membres de la juridiction ont pu soulever à cette fin l'exigence de stabilité des situations juridiques. On peut citer en ce sens M. L'Hôpital, qui concluait comme suit : « s'il y a un intérêt d'ordre public à ce que les excès de pouvoir puissent toujours être réprimés, il y a un intérêt d'ordre public, aussi, à ce que les situations faites et acceptées depuis longtemps par les parties ne puissent être éternellement dérangées sur la provocation de l'une d'elles » (L'HÔPITAL, conclusions sur C.E., 20 mars 1862, *Ville de Châlons*, *Rec.* pp. 235-237 (p. 236)). Le Conseil d'État a alors imposé le respect de la condition du délai (v. C.E., 7 juin 1826, *De Wattigny*, *Rec.* p. 288 ; C.E., 20 mars 1862, *Ville de Châlons*, *Rec.* p. 235, conclusions L'Hôpital). Il était cependant impératif que la partie défenderesse soulève cette fin de non-recevoir (C.E., 17 février 1853, *Piedevant*, *Rec.* p. 228 ; C.E., 15 décembre 1853, *Dame Biennais*, *Rec.* p. 1075 ; C.E., 10 mars 1854, *Borderolle*, *Rec.* p. 191).
C'est finalement dans le cadre de la justice déléguée que le Conseil d'État accepta de soulever d'office l'irrespect de la condition du délai d'action, intégrant alors la catégorie dite des moyens d'ordre public (v. C.E., 14 janvier 1887, *Société Union des gaz*, *Rec.* p. 43). Prenant conscience de « l'hypertrophie qui menace le recours en annulation », il était impératif que le recours ne devienne pas « un moyen de remettre perpétuellement en cause les situations nées d'une décision administrative ». Le Conseil d'État observa alors avec beaucoup plus de « rigueur » les conditions de recevabilité de la requête, dont celle tenant au délai, optant pour un délai certes obligatoire, mais présentant tout de même toutes les « qualités physiques de l'élasticité », en ce qu'il comprend des dérogations afin de garantir les droits des requérants (v. AUBERT (C.), *Le délai du recours pour excès de pouvoir*, thèse, Université de Paris, 1937, Imprimerie Pfeiffer et Assant, p. 13, p. 16 et pp. 21-22). V., également : AUDIGOU (A.), *Le délai de recours en annulation contre les décisions administratives*, thèse, Université de Rennes, dactyl., 1972, p. 1.

C'est au regard de ces considérations que le Conseil d'Etat a décidé, dans sa décision *Czabaj*[378], d'instaurer un délai raisonnable de recours d'un an lorsque le délai de droit commun de deux mois n'a pu courir à l'encontre du requérant. Le juge suprême réserve, en l'espèce, au destinataire d'une décision administrative individuelle le droit de la contester dans un délai raisonnable d'un an, car elle lui a été notifiée en l'absence de mention des voies et délais de recours[379]. C'est ainsi que ce délai raisonnable a été opposé à l'acquéreur évincé contestant la décision de préemption qui ne lui avait pas été notifiée, alors que son nom était mentionné dans la déclaration d'intention d'aliéner[380].

La question de l'application de ce délai *Czabaj* à l'égard de tiers contestant une autorisation d'urbanisme s'est toutefois posée. Le Conseil d'État y a répondu favorablement, au nom d'une meilleure sécurisation des autorisations[381]. Pour cela, le juge suprême a néanmoins dû surmonter deux difficultés.

La première difficulté n'en était pas réellement une. Il s'agissait en effet d'accepter d'appliquer le « délai *Czabaj* » à l'égard de recours formés, non par le destinataire de la décision administrative, mais bien par un tiers à celle-ci. Mais, dans ses conclusions sur l'arrêt *Czabaj*, O. Henrard ne voyait pas « de raison de réserver au tiers un sort différent de celui du destinataire de l'acte »[382]. Il est en effet difficilement imaginable qu'un tiers puisse indéfiniment contester une décision alors que cette faculté est désormais refusée au destinataire de cette même décision[383]. De plus, comme le rappelle Cécile Barrois de Sarigny, le contentieux des autorisations d'urbanisme est particulièrement « sensible aux questions de sécurité juridique »[384]. La spécialisation de l'office du juge administratif est d'ailleurs largement justifiée par cette volonté de limiter au mieux l'impact des recours des tiers, perçus comme de véritables « épée[s] de Damoclès » pour les bénéficiaires d'autorisations[385]. Ainsi, au regard du contexte « de sécurité juridique croissante » en la matière, le « délai *Czabaj* » ne pouvait que s'appliquer à l'égard de recours formés par des tiers qui ont été « suffisamment informés » de l'existence de l'autorisation, quand bien même cet affichage n'était pas

---

378 C.E., Ass., 13 juillet 2016, *Czabaj*, précité.
379 *Ibid*.
380 C.E., 16 décembre 2019, *M et Mme Torregrossa*, précité.
381 C.E., 9 novembre 2018, *Valière et autres*, *Rec tables* pp. 532, 823, 965 ; *B.J.D.U.*, 2019, n°1, pp. 51-56, conclusions Barrois de Sarigny.
382 HENRARD (O.), conclusions précitées, *op. cit.*, p. 938.
383 *Ibid*.
384 BARROIS DE SARIGNY (C.), conclusions sur C.E., 9 novembre 2018, *Valière et autres*, *B.J.D.U.*, 2018, pp. 51-56 (p. 52).
385 *Ibid*.

« conforme à la réglementation »[386]. Évidemment, cette même exigence de sécurité juridique et un souci « de cohérence » jurisprudentielle font que, désormais, le « délai *Czabaj* » s'applique communément à l'égard de tout recours de tiers à l'encontre de décisions administratives dont les « modalités d'affichage [ont pu être] défaillantes ou ne [peuvent] plus être prouvées »[387].

La seconde difficulté à laquelle le Conseil d'Etat s'est trouvé confronté était sans doute juridiquement bien plus délicate à surmonter. Dans ses conclusions, Cécile Barrois de Sarigny concédait d'ailleurs que le juge suprême puisse « hésiter à franchir le pas au motif que le contentieux de l'urbanisme (…) dispose déjà des outils permettant d'assurer le respect du principe de sécurité juridique »[388]. Tel est effectivement l'objectif du dispositif de l'article R. 600-3 du code de l'urbanisme. Or, l'adage communément admis est que la règle spéciale fait office de règle d'exception et ainsi déroge à la règle commune[389]. Rapportée à notre situation, l'existence même du dispositif de l'article R. 600-3 du code de l'urbanisme obligerait ainsi le juge à écarter l'application du délai commun raisonnable de recours issu de la décision *Czabaj*. Rien de tel en réalité. D'une part, la séparation entre règle spéciale et règle commune est de « plus en plus évanescente »[390] : une règle initialement dérogatoire peut rentrer dans le giron des règles communes[391]. D'autre part, le juge n'a nullement l'obligation d'appliquer cet adage de manière stricte[392].

Il devrait en aller ainsi surtout lorsque, comme le faisait remarquer Cécile Barrois de Sarigny, la règle commune apparaît « suffisante » désormais pour remplir l'objectif de

---

386 POLIZZI (F.), « Urbanisme - le délai raisonnable est opposable aux recours des tiers contre une autorisation d'urbanisme », note sous C.E., 9 novembre 2018, *Valière et autre*, *J.C.P.*, 4 février 2019, éd. A., comm. n° 2040, pp. 37-40 (p. 40).

387 DUTHEILLET DE LAMOTHE (L.) et ODINET (G.), « Délai de recours : point trop n'en faut », chron. sous C.E., Ass., 13 juillet 2016, *Czabaj*, *A.J.D.A.*, 2016, pp. 1629-1635 (p. 1634).

388 BARROIS DE SARIGNY (C.), *op. cit.*, p. 53.

389 Selon la formule latine : « specialia generalibus derogant » (ROLAND (H.), *Lexique juridique des expressions latines*, LexisNexis, 2021, 8ème édition, pp. 358-359).

390 Nous reprenons ici la formule proposée par Isabelle Boismery en matière de droit des contrats (« Droit commun et droit spécial des contrats à l'aune des réformes », in *La coexistence des droits*, Mare & Martin, 2019, pp. 87-94 (p. 90)).

391 Tel est le cas de la règle de la cristallisation des moyens, prévue initialement à l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme : elle a fait l'objet d'une généralisation en 2018 à l'article R. 611-7-2 du code de justice administrative (pour faire toutefois l'objet d'une spécialisation en contentieux des autorisations d'urbanisme à l'article R. 600-5 du code). V., sur ce point, *infra*, Partie I, Titre II, Chapitre I, Section I, § 1.

392 À la lecture de la jurisprudence, le juge administratif « apparaît comme le seul maitre du jeu du choix [d'appliquer ou non] (…) la maxime *lex specialis*, choix réalisé en considération du but à atteindre ». « De cette façon, il [peut très bien] refuse[r] de faire jouer l'adage lorsque ces dispositions [concurrentes] sont moins protectrices que les dispositions générales ». Maxime « fonctionnelle », elle permet finalement au juge « d'affirmer une facette particulière de son pouvoir normatif » (SAISON (J.), « Le juge administratif et l'adage *lex specialis derogat generalis* - Réflexions sur la liberté de l'interprète », *R.F.D.A.*, 2016, pp. 556-564 (p. 561)).

sécurisation des autorisations d'urbanisme[393]. Sans conteste, le « dispositif *Czabaj* » est bien plus efficace. Il l'est tout d'abord au regard de son champ d'application étendu, à l'égard de toutes les autorisations d'urbanisme (contrairement au dispositif de l'article R. 600-3 du code de l'urbanisme)[394]. Il l'est également au regard de ses modalités : le « délai *Czabaj* » se déclenche dès l'affichage de l'autorisation, alors que le délai de six mois de l'article R. 600-3 ne se déclenche qu'à compter de la réception de la déclaration d'achèvement des travaux, laissant ainsi l'autorisation dans une période d'insécurité bien plus importante[395]. De ces considérations, le Conseil d'Etat a retenu une solution assez atypique, où la règle commune « concurrence »[396] la règle spéciale. Ainsi, lorsque l'affichage de l'autorisation n'a pu faire courir le délai de deux mois à l'égard des tiers, ces derniers ne seront pas recevables à présenter leur recours au-delà du délai raisonnable d'un an, sauf si le délai de six mois prévu à l'article R. 600-3 est déjà expiré.

Le manque d'efficacité du dispositif de l'article R. 600-3 du code de l'urbanisme et l'application concurrente de la jurisprudence *Czabaj* interrogent sur la pertinence du maintien de ce dispositif spécial en contentieux de l'urbanisme. Sa disparition a même d'ailleurs été préconisée par certains auteurs[397]. Il faut dire que la jurisprudence administrative témoigne sans conteste de l'efficacité du « délai *Czabaj* » pour évincer les recours contentieux de tiers. En effet, le « délai *Czabaj* » est le plus souvent encore en cours, voire déjà achevé, quand, de son côté, le délai de l'article R. 600-3 du code de l'urbanisme n'a même pas encore commencé à courir, faute pour le bénéficiaire d'avoir achevé son projet[398].

Dans l'hypothèse où le dispositif spécial de l'article R. 600-3 serait abrogé, le contentieux des autorisations d'urbanisme perdrait-il, pour autant, de son caractère spécial en matière de règle processuelle de forclusion ? On pourrait être tenté de le penser, puisque le juge de l'urbanisme continuerait à appliquer le « délai *Czabaj* » à l'égard de recours introduits contre des autorisations d'urbanisme.

A bien y regarder, le « délai *Czabaj* » présente toujours une même nature, quelle que soit la matière où il a vocation à s'appliquer. En effet, le « délai *Czabaj* » n'est ni un délai de

---

393 BARROIS DE SARIGNY (C.), conclusions précitées, *op. cit.*, p. 54.

394 *Ibid*., pp. 53-54.

395 *Ibid*., p. 54.

396 Pour reprendre une autre formule proposée par Isabelle Boismery (*op. cit.*, p. 90).

397 V. en ce sens : BARROIS DE SARIGNY (C.), *op. cit*., p. 54.

398 Aussi, le juge administratif passe sous silence la forclusion de l'article R. 600-3 du code de l'urbanisme et ne se concentre que sur le respect ou non du délai raisonnable tiré de la jurisprudence *Czabaj*. V., pour des illustrations : C.E., 17 décembre 2018, req. n° 411920, inédit ; C.A.A. Bordeaux, 13 octobre 2020, req. n° 18BX02822 ; C.A.A. Douai, 14 décembre 2021, req. n° 20DA01465 ; C.A.A. Versailles, 12 mai 2021, req. n° 19VE00545.

prescription ni un délai de forclusion, mais bel et bien un délai raisonnable de recours[399]. Dire qu'il s'agirait d'une prescription extinctive signifierait « l'extinction » pour le requérant d'un « droit substantiel par non-usage de ce droit pendant un laps de temps déterminé »[400]. Or, dans un contentieux objectif de la légalité administrative, le requérant dispose certes d'un droit subjectif au recours, mais il s'agit d'un droit public subjectif, en ce que son recours doit être juridiquement consacré par le juge administratif[401]. Ainsi, le « délai *Czabaj* » ne peut pas correspondre à une prescription extinctive, car le requérant ne dispose d'aucun droit substantiel à l'action en contentieux de l'excès de pouvoir.

De même, le « délai *Czabaj* » ne correspond pas non plus à un délai de forclusion. Pourtant, ils présentent tous deux des similitudes : le juge les soulève tous deux d'office et rejette le recours par ordonnance de « tri » pour irrecevabilité[402]. Le « délai *Czabaj* » diffère néanmoins de la forclusion en ce qu'il ne constitue pas un délai préfix[403]. En effet, autant le délai commun de deux mois de l'article R. 421-1 du code de justice administrative, ou celui de six mois prévu à l'article R. 600-3 du code de l'urbanisme, sont des délais préfix en ce que toutes les requêtes déposées en dehors de ces délais seront irrémédiablement évincés du prétoire du juge administratif, autant le « délai *Czabaj* » ne constitue qu'un délai raisonnable de recours standard, auquel il est possible de déroger dès lors que le requérant justifie de « circonstances particulières »[404].

Sur ce point, le contentieux des autorisations d'urbanisme ne fait pas office d'exception. Le délai prétorien tiré de la décision *Czabaj* demeure un « délai de secours »[405] face au délai de recours commun, quand bien même il jouerait de manière alternative avec le

---

399 HENRARD (O.), conclusions précitées, *R.F.D.A.*, 2016, pp. 927-942 (pp. 934-936).

400 CORNU (G.), dir., *Vocabulaire juridique*, P.U.F., 2022, 14ème édition, p. 787. V. également : HENRARD (O.), *op. cit.*, p. 934.

401 On pense évidemment à la traditionnelle condition de l'intérêt à agir du requérant. En effet, reconnaitre au requérant un intérêt à agir revient pour le juge administratif à « consacrer juridiquement » son intérêt personnel à contester l'acte et à « protéger juridictionnellement » cet intérêt grâce à l'action portée devant lui (FOULQUIER (N.), *Les droits publics subjectifs des administrés. Émergence d'un concept en droit administratif français du XIXème au XXème siècle*, Dalloz, 2003, p. 306).

402 V., pour un exemple dans le cadre du régime général : C.E., 5 février 1982, *Société Mercantile Oltremare*, *Rec.* p. 51 (la méconnaissance du délai de deux mois constitue « une irrecevabilité manifeste non susceptible d'être couverte en cours d'instance ». Le Conseil d'État est à ce titre compétent pour prononcer le rejet de la demande).
V., pour un exemple dans le cadre de la jurisprudence *Czabaj* : C.E., 10 février 2020, *M. Maillard*, *Rec. tables* pp. 890, 929 ; *A.J.D.A.*, 2020, pp. 679-683, conclusions Le Corre.

403 Ainsi que l'écrit O. Henrard, la durée de référence du délai raisonnable n'est « qu'indicative » (HENRARD (O.), conclusions précitées, *op. cit.*, p. 940).

404 V., pour une étude particulière sur cette notion : DORÉ (F.), « Circonstances particulières au sens de la jurisprudence *Czabaj* », chron. sur C.A.A. Paris, 19 février 2019, req. n° 17PA01708, *A.J.D.A.*, 2019, pp. 1497-1499.

405 Pour reprendre la formule de Bertrand Seiller (« Un délai de secours en l'absence de délai de recours », chron. sous C.E., Ass., 13 juillet 2016, *Czabaj*, *Gaz. du Pal.*, 11 octobre 2016, n° 35, pp. 24-25).

délai, lui aussi « de secours », du dispositif spécial de l'article R. 600-3 du code de l'urbanisme.

Le « délai *Czabaj* » présente néanmoins certaines spécificités en matière d'urbanisme, en ce qu'il se combine avec le dispositif spécifique de l'article R. 600-2 du code de l'urbanisme[406]. Ainsi, le délai raisonnable de recours n'est opposable au requérant que s'il est prouvé que l'affichage de l'autorisation répond au dispositif réglementaire. Dans le cas contraire, l'irrecevabilité de la requête pour tardiveté ne pourra pas être opposée au requérant[407].

Une telle combinaison du « dispositif *Czabaj* » avec celui de l'article R. 600-2 du code de l'urbanisme rend « la portée pratique » du premier « relativement limitée » en matière d'autorisation, comparée à son application en contentieux général[408]. Dans le cadre de ce dernier, le juge administratif apprécie en effet assez souplement la connaissance de la décision par le requérant, car il oppose le « délai *Czabaj* » dès lors qu'il est en mesure de déterminer (en appréciant tous les éléments versés au dossier) le moment où le requérant a une connaissance suffisante du contenu de la décision[409]. Cette solution reste somme toute critiquable, en ce qu'elle « conduit à transférer une partie des conséquences du non-respect de [l'] obligation [d'informer sur les voies et délais de recours] de l'administration, qui est pourtant seule responsable d'un tel manquement, vers les administrés eux-mêmes »[410]. Cette solution reste malgré tout acceptée car le délai opposé au requérant n'est, non pas de deux mois (comme c'est le cas pour la théorie de la connaissance acquise), mais d'un an (et dérogeable). Toutefois, cette combinaison du « dispositif *Czabaj* » avec le dispositif de l'article R. 600-2 aura certainement bien plus vocation à jouer en droit de l'urbanisme que la théorie de la connaissance acquise, et ainsi contribuer à fermer le prétoire[411].

---

406 C.E., 9 novembre 2018, *Valière et autres*, précité.

407 V., pour une opposition du délai *Czabaj* en raison de l'omission des voies et délais de recours sur le panneau d'affichage de l'autorisation de construire : C.E., 9 novembre 2018, *M. Valière et autres*, précité ; C.E., 17 décembre 2018, req. n° 411920, précité ; C.A.A. Versailles, 12 mai 2021, req. n°19VE00545, précité.
V., pour une non-application du délai *Czabaj* : C.A.A. Bordeaux, 13 octobre 2020, req. n° 18BX02822, précité (le délai *Czabaj* n'a pas été opposé au requérant car le panneau d'affichage ne présentait pas un caractère complet, du fait que ce dernier omettait « la hauteur de la surélévation de l'immeuble » ainsi que « la superficie hors œuvre nette créée, alors que le projet visait à créer un étage supplémentaire ainsi qu'une surface de 155 m² ») ; C.A.A. Nantes, 19 juin 2020, req. n° 19NT03313 : le délai *Czabaj* n'a pas fait l'objet d'application en raison du défaut de lisibilité du panneau d'affichage du permis de construire.

408 POLIZZI (F.), « Urbanisme - le délai raisonnable est opposable aux recours des tiers contre une autorisation d'urbanisme », *op. cit.*, p. 40.

409 C.A.A. Lyon, 14 janvier 2021, *Hospices civils de Lyon*, req. n° 18LY03485, *J.C.P.*, 24 mai 2021, éd. A., n° 2166, pp. 39-42, conclusions Deliancourt. V., PAULIAT (H.), « Czabaj, 5 ans déjà ! », comm. sous C.E., Ass., 13 juillet 2016, *Czabaj*, *J.C.P.*, 19 juillet 2021, éd. A., comm. n° 2240, pp. 31-34 (p. 33).

410 GOHIN (O.) et POULET (F.), *Contentieux administratif*, LexisNexis, 2020, 10ème édition, pp. 320-321.

411 V., *supra*, ce chapitre, Section I, § 1, A.

Cette relecture de la jurisprudence *Czabaj* a enfin au moins le mérite de préserver les spécificités de la procédure administrative contentieuse en la matière, en conservant l'essentiel des garanties qu'offre l'article R. 600-2 du code de l'urbanisme aux tiers en termes d'affichage d'autorisations. Ce faisant, cette part d'obligation d'affichage reste toujours à la charge du bénéficiaire, afin de garantir au requérant-tiers son droit au recours. Ainsi, la position particulière du voisin à la construction le préserve sans nul doute d'une fermeture plutôt brutale du prétoire, que la décision *Czabaj* implique généralement pour tout autre requérant.

CONCLUSION DU CHAPITRE I

La condition temporelle qui subordonne la recevabilité des litiges administratifs présente une certaine spécificité en contentieux des autorisations d'urbanisme afin de tenir compte de la position – et de la proximité géographique – du voisin de l'opération contestée. Cette spécificité contentieuse se matérialise surtout à la fois au regard du mode de publicité des autorisations et au regard du mode de computation des délais. C'est ainsi que le délai contentieux (qui est celui de droit commun) court à compter de l'affichage régulier de l'autorisation sur le terrain. Or, nous l'avons vu, les caractéristiques de l'affichage sont telles, que ce mode de publicité conduit aisément à ne pas faire courir le délai contentieux à l'égard du tiers-voisin. L'idée serait justement de moins spécialiser le mode de computation des délais, quitte à offrir un délai plus long aux tiers-requérants compte tenu de leurs intérêts (lesquels présentent surtout un caractère patrimonial).

L'étude a permis néanmoins de relever que la balance entre la légalité et la sécurité juridique n'est pas si « déséquilibrée »[412] que cela, au regard des dispositifs d'éviction prévus pour les litiges relatifs aux autorisations. D'une part, l'article L. 600-3 du code de l'urbanisme enserre, contrairement au droit général, le recours en référé-suspension dans un délai, incitant alors le requérant à en faire la demande. L'instance en référé s'analyse ainsi comme un pré-jugement de l'autorisation, une première marche vers la sécurisation de l'acte. D'autre part, l'article R. 600-3 du même code conditionne la fermeture des prétoires à l'achèvement de la construction, ce qui arrive plutôt « longtemps après l'octroi de l'autorisation »[413]. La logique veut, en effet, que le bénéficiaire attende que son autorisation soit purgée de tout vice pouvant

[412] Pour reprendre la formule utilisée par Olga Mamoudy (« Une balance déséquilibrée », in *Légalité et sécurité juridique, un équilibre rompu ?* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 2019, p. 1087).

[413] BARROIS DE SARIGNY (C.), conclusions sur C.E., 9 novembre 2018, *Valière et autres*, *op. cit.*, p. 52.

donner lieu à un recours avant d'entreprendre des travaux. En revanche, opposer le délai raisonnable de recours de la décision *Czabaj* à l'encontre d'un tiers à une autorisation paraît bien plus efficace pour fermer le prétoire du juge. Néanmoins, un équilibre semble avoir été trouvé au regard du droit au recours du tiers, puisque ce délai raisonnable de recours ne lui est opposable, que s'il a effectivement été informé de l'autorisation.

On ne peut pas en dire autant des autres règles contentieuses qui subordonnent la réception des litiges relatifs aux autorisations d'urbanisme. En effet, tant le resserrement de l'intérêt à agir[414], que l'obligation de notification des recours ainsi que les outils d'incitation (voire de pression) pesant sur le requérant de ne pas recourir au juge font très clairement pencher la « balance »[415] en faveur de la sécurité juridique, en procédant ainsi à la fermeture des prétoires.

[414] V. en ce sens : MELLERAY (F.), « A propos de l'intérêt donnant qualité à agir en contentieux administratif. Le « moment 1900 » et ses suites », *A.J.D.A.*, 2014, pp. 1530-1537 (p. 1536).

[415] Pour reprendre la formule d'Olga Mamoudy (« Une balance déséquilibrée », *op. cit.*, p. 1087).

CHAPITRE II : L'ÉVICTION PERSONNELLE DES REQUÊTES RELATIVES AUX AUTORISATIONS D'URBANISME

La recevabilité de tout recours contentieux est évidemment subordonnée à des conditions tenant à la personne même du requérant. Assez classiquement, tout justiciable doit être en capacité d'agir en justice, et, surtout, disposer « d'un intérêt lui donnant qualité à agir » devant le juge[416]. Imposer cette seconde condition, c'est opérer une distinction entre l'action populaire et l'action contentieuse : la seconde, contrairement à la première, est réservée aux seules « personnes intéressées » par la cause qu'elles portent devant un juge[417]. Le recours pour excès de pouvoir ne saurait y déroger. Il se démarque toutefois d'autres recours contentieux par son « grand libéralisme en matière d'appréciation de l'intérêt donnant qualité à agir », afin de « valoriser en priorité les exigences de la légalité » administrative[418].

Le contentieux des autorisations d'urbanisme participe quant à lui à la « remise en cause » du libéralisme si caractéristique du recours pour excès de pouvoir[419]. En effet, le législateur s'est efforcé d'assurer au mieux l'éviction des litiges au regard de considérations personnelles au requérant, faisant ainsi prévaloir la sécurisation des autorisations. La première démarche d'éviction du litige renvoie à l'irrecevabilité de la requête. C'est le juge qui est à l'origine de l'éviction du recours. Il prive alors le requérant de son droit à un recours juridictionnel effectif[420], car sa requête ne répond pas à certaines conditions de recevabilité spécifiques (comme la notification des recours) ou appréciées différemment (comme l'intérêt à agir) en matière d'urbanisme (Section I). La seconde démarche d'éviction consiste pour le juge à donner acte au désistement du requérant. Dans cette hypothèse, l'éviction du litige est « subie »[421] par le juge, ou, plutôt, c'est le requérant qui décide de s'évincer lui-même de son recours. Il peut le faire soit parce qu'il préfère opter pour un règlement des litiges plus rapide (comme la transaction), soit parce que son recours, bien que défendant la légalité administrative, est susceptible de préjudicier au porteur d'autorisation. Moins connue que la précédente, cette démarche d'exclusion repose elle-aussi sur des dispositifs procéduraux spécifiques au contentieux des autorisations d'urbanisme (Section II).

---

416 BLANCO (F.), *Contentieux administratif*, P.U.F., 2019, 1ère édition, p. 501.

417 V., en ce sens : MELLERAY (F.), « A propos de l'intérêt donnant qualité à agir en contentieux administratif. Le « moment 1900 » et ses suites », *op. cit.*, p. 1534.

418 *Ibid*.

419 *Ibid.*, pp. 1535-1536.

420 POULET (F.), « La prévention par l'éviction du litige » in *Vers un juge administratif préventif*, actes du colloque organisé par l'Université de Bretagne-Sud le 1er avril 2021, *J.C.P.*, 26 avril 2021, ed. A., étude n° 2139, pp. 19-22 (p. 19).

421 *Ibid*.

SECTION I : LES PROCÉDÉS SPÉCIFIQUES VISANT L'IRRECEVABILITÉ DES REQUÊTES

L'accès au prétoire du juge administratif se présente de manière organisée en ce que la requête devra répondre à certaines conditions, qui détermineront sa recevabilité. Sur ce point, la matière de l'urbanisme répond globalement aux conditions posées en contentieux général : qu'il s'agisse des conditions de formalisme, de la capacité à agir, du caractère décisoire de l'acte attaqué, le contentieux de l'urbanisme ne présente ici aucune spécificité[422].

Toutefois, la requête relative à une autorisation d'urbanisme fait malgré tout l'objet d'un certain aménagement procédural. Bien que l'une des fonctions de l'irrecevabilité soit « de restreindre l'accès au juge »[423], le droit de l'urbanisme comprend des règles procédurales spécifiques afin d'accentuer cette éviction des litiges. C'est par souci de sécurisation des autorisations que la recevabilité des requêtes qui leur sont relatives est encadrée bien plus strictement qu'en contentieux ordinaire. Le droit positif comptabilise deux modalités procédurales originales comme mode de réception des procès relatifs aux autorisations d'urbanisme. Leur objet est disparate car ces modalités procédurales spécifiques concernent tant la personne du requérant et son intérêt à agir, que la publicité de sa requête (§1).

Le souci de sécurisation des autorisations d'urbanisme nous conduit à aller au-delà de l'état du droit positif. On peut effectivement imaginer une originalité encore plus poussée de la recevabilité de la requête en la matière en rajoutant une nouvelle condition : l'obligation d'un recours administratif préalable. Cette condition procédurale ne serait pas en soi spécifique à la matière de l'urbanisme : elle est en effet applicable dans des domaines extrêmement variés[424]. Il ne s'agit pas pour autant d'une condition commune de recevabilité exigée dans le cadre du contentieux général de l'excès de pouvoir. De plus, son examen, à titre prospectif, en contentieux des autorisations se justifie parfaitement. L'originalité de sa procédure administrative contentieuse est perçue comme une réponse adéquate face au phénomène d'accroissement du contentieux. L'obligation de recourir à l'administration préalablement au juge pourrait tout bonnement en constituer une elle aussi. Il s'agirait alors de mettre en place, en contentieux des autorisations d'urbanisme, une modalité procédurale

---

422 NICOUD (F.), *Du contentieux administratif de l'urbanisme. Étude visant à préciser la fonction du contentieux de l'urbanisme dans l'évolution du droit du contentieux administratif général*, P.U.A.M., 2006, p. 61.

423 CIAUDO (A.), *L'irrecevabilité en contentieux administratif français*, L'Harmattan, 2009, p. 292.

424 Dans son rapport consacré au recours administratif préalable obligatoire, le Conseil d'Etat a comptabilisé près de « 140 recours » dans toutes matières administratives confondues (*Les recours administratifs préalables obligatoires*, *E.D.C.E.*, La Documentation Française, 2008, p. 15).

originale, laquelle imposerait au requérant de trouver une solution à son litige en dehors du prétoire (§2).

§1 : Les deux cas actuels d'irrecevabilité spécifiques aux requêtes relatives aux autorisations d'urbanisme

L'irrecevabilité signifie pour un requérant la fermeture du prétoire du juge administratif. L'irrecevabilité constitue à ce titre « une voie commode »[425] pour évincer tout recours contentieux, y compris évidemment les recours urbanistiques. L'opprobre peut être jeté sur ces fins de non-recevoir, car elles permettent d'écarter certains recours sans même que le juge administratif en apprécie sa teneur. C'est toutefois un mal nécessaire dans la limitation du droit d'accès au juge pour préserver la sécurité juridique, laquelle implique, entre autres, une stabilité normative[426].

Le contentieux administratif de l'urbanisme s'inscrit dans ces considérations générales. Il apporte toutefois une certaine spécificité, en ce que les pouvoirs publics ont rajouté des irrecevabilités, en plus de celles résultant de la pratique juridictionnelle et jurisprudentielle[427], et ce, pour des nécessités de sécurisation des autorisations d'urbanisme. La première irrecevabilité est désormais bien connue en droit de l'urbanisme : il s'agit de l'obligation de notification des recours. Son objectif a toutefois été dévoyé. Elle n'aurait pu être en effet qu'un outil destiné à l'information des titulaires d'autorisation. Or, en conditionnant la recevabilité de la requête, cette modalité est devenue un outil de tri des requêtes (A). Quant à la seconde irrecevabilité, il s'agit du défaut d'intérêt à agir, qui est « consubstantiel de la fin de non-recevoir »[428]. Or, le législateur a largement contribué à resserrer l'intérêt à agir des tiers requérants au service de la sécurisation des autorisations (B).

A. Un procédé indirect : l'irrecevabilité de la requête pour défaut de notification du recours

Dans le contentieux de la légalité administrative, « le système de requête est le seul (…) à introduire l'instance »[429]. Or, ce contentieux étant soumis à une procédure inquisitoriale, c'est au juge que revient la charge d'assigner la partie adverse, en l'occurrence

425 CIAUDO (A.), *op. cit.*, p. 19.
426 *Ibid.*, p. 20 et p. 25.
427 Pour reprendre la dichotomie de Florian Poulet pour étudier les techniques d'éviction du litige (« La prévention par l'éviction du litige », *op. cit.*, pp. 20-21).
428 CIAUDO (A.), *op. cit.*, p. 211.
429 IL (L.), *La liaison du contentieux*, thèse, Université Panthéon-Assas, 2012, dactyl., p. 67.

l'administration auteure de l'acte, devant lui[430]. Le titulaire d'une autorisation d'urbanisme se trouvait alors dans une situation « précaire » et « incertaine »[431], ainsi qu'en faisait état le Conseil d'État dans son rapport de 1992[432], car, bien que le titulaire soit concerné par le recours, il n'était nullement informé de son dépôt devant la juridiction administrative. Le Conseil d'État a ainsi eu l'idée, toujours dans ce même rapport, d'obliger tout tiers-requérant à signifier au titulaire et à l'auteur de la décision d'urbanisme l'introduction d'un recours gracieux ou contentieux, sous peine d'irrecevabilité de sa requête[433].

L'obligation de notification des recours est désormais une spécificité procédurale inscrite à l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme[434], et elle s'impose uniquement en contentieux des actes individuels d'urbanisme. En effet, après avoir pendant un temps concerné les documents d'urbanisme[435], l'obligation, inscrite à l'article R. 600-1, est désormais seulement opposable aux recours relatifs aux « décisions relatives à l'utilisation ou l'occupation du sol régie par le présent code ». Cette formule est entendue assez largement, puisqu'elle permet d'inclure les autorisations de construire valant autorisation au titre d'une autre législation, ainsi que toutes décisions présentant « les mêmes effets qu'un octroi d'autorisation »[436], telles qu'une décision de refus de constater la caducité d'un permis[437]. Cette formule exclut cependant les recours relatifs aux mesures de régularisation, puisque leur contestation n'est possible, selon l'article L. 600-5-2 du code de l'urbanisme, que dans le cadre de l'instance relative à l'autorisation initiale et d'ores et déjà notifiée aux intéressés[438].

---

430 Le juge administratif est en effet en charge de la liaison du contentieux, en ce qu'il organise la contradiction entre les parties, selon l'article R. 611-1 du code de justice administrative (v. IL (L.), *op. cit.*, p. 189.)

431 JACQUOT (H.), PRIET (F.), MARIE (S.), *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2022, 9ème édition, p. 1284.

432 *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, *E.D.C.E.*, La Documentation Française, 1992, pp. 98-99.

433 *Ibid*.

434 Codifiée lors de la réforme de 1994 à l'article L. 600-3 du code de l'urbanisme, l'obligation de notification a été réécrite à l'article R. 600-1 du même code par le décret n° 2000-389 du 4 mai 2000 relatif à la partie réglementaire du code de justice administrative, *J.O.*, 7 mai 2000, texte n° 7.

435 Jusqu'à la modification de l'article R. 600-1 opérée par le décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007, *J.O.*, 6 janvier 2007, texte n° 12.

436 JACQUOT (H.), PRIET (F.), MARIE (S.), *op. cit.*, p. 1288.

437 C.E., 13 juillet 2011, *SARL Love Beach*, *Rec. tables* pp. 1107, 1200 ; *B.J.D.U.*, 2011, n° 6, pp. 490-494, conclusions Roger-Lacan.

438 Il en est ainsi selon le dernier alinéa de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme. Le Conseil d'État a toutefois précisé que cette obligation de notification demeure « applicable à la contestation d'un acte » de régularisation, dès l'instant où cette contestation serait présentée « en dehors des conditions prévues » par l'article L. 600-5-2 du code de l'urbanisme (C.E., 28 mai 2021, *Viallat*, *Rec. tables* pp. 852, 982 ; *B.J.D.U.*, 2021, n° 4, pp. 297-303, conclusions Villette). Cette mention signifie alors qu'un tiers à l'instance, « qui envisagerait d'attaquer une mesure de régularisation sans avoir, initialement, attaqué l'autorisation d'urbanisme primitive », devrait « donc se soumettre à cette obligation » (POULET (F.), « L'obligation de notification résultant de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme est-elle applicable en cas de contestation d'un permis modificatif, d'une décision modificative ou d'une mesure de régularisation présentée dans les conditions prévues par l'article L. 600-5-2 du même code ? », note sous C.E., 28 mai 2021, *Viallat*, *B.J.D.U.*, 2021, n° 4, pp. 303-304 (p. 303)). On aurait pu toutefois penser que cette obligation de notification de recours incombant au tiers à

Font également leur entrée dans le champ de l'obligation de notification, après avoir été exclus par la jurisprudence[439], les certificats d'urbanisme en tant qu'il s'agit d'un acte créateurs de droits[440]. Enfin, l'obligation de notification s'impose pour tout recours dirigé contre une décision juridictionnelle remettant en cause l'octroi d'une autorisation, tel que le recours en appel contre un jugement qui, après avoir annulé le refus de délivrer un permis de construire, reconnaît l'existence au profit du pétitionnaire d'un permis tacite[441], ou encore le pourvoi en cassation formé contre un arrêt qui annule la décision d'annulation d'un permis de construire des premiers juges et qui conclut au rejet de la demande[442].

Il n'est sans doute guère utile de revenir sur les modalités de cette obligation de notification[443]. Par contre, les objectifs qu'elle poursuit doivent être mis en évidence. Évidemment, la sécurité juridique des bénéficiaires d'autorisation a très largement été mise en avant pour justifier ce nouvel obstacle procédural[444], et à juste titre d'ailleurs, puisque leur est notifiée « une copie du texte intégral du recours »[445] intenté contre leur décision, que ce soit

---

l'instance n'était pas nécessaire, puisque son recours « n'ouvre pas une nouvelle bataille : il en étend simplement la ligne de front » (VILLETTE (V.), conclusions sur C.E., 28 mai 2021, *Viallat*, *op. cit.*, p. 298). Or, cette obligation de notification du recours incombant au tiers à l'instance reste pertinente car, non seulement, elle permet « au pétitionnaire de connaître au plus tôt l'*intégralité* [nous soulignons] du risque contentieux auquel son projet s'expose » (*ibid*), mais aussi, parce qu'il n'y a pas de raison que le tiers à l'instance profite d'un régime contentieux plus favorable que le tiers requérant, qui a dû se plier à cette obligation lors de l'introduction de son recours initial. V. également, HOYNCK (S.), conclusions sur C.E., 16 février 2022, *Ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales c/ Association « Éoliennes s'en naît trop »*, *B.J.D.U.*, 2022, n° 3, pp. 217-222 (p. 219).

[439] C.E., 16 juin 2000, *Commune de Gassin*, *Rec. tables* p. 1138 ; C.E., Avis, 13 octobre 2000, *Procarione*, *Rec.* p. 421.

[440] Les certificats négatifs sont ainsi exclus du champ d'application de l'article R. 600-1 (C.E., Avis, 1er avril 2010, *Mme Roques*, *M. Hirigoyen*, *Rec. tables* p. 1022 ; *B.J.D.U.*, 2010, n° 2, pp. 135-140, conclusions Courrèges).

[441] C.E., 19 avril 2000, *Commune de Breuil-Bois-Robert*, req. n° 176148, inédit au *Lebon* ; *B.J.D.U.*, 2000, n° 2, pp. 127-130, conclusions Honorat.

[442] C.E., 20 février 2002, *SCI Sédémathoge*, *Rec. tables* pp. 838, 966 ; *B.J.D.U.*, 2002, n° 2, pp. 136-138, conclusions Mignon.

[443] V. LÉVY (A.), « L'obligation de notification des recours en matière d'urbanisme : variations sur la jurisprudence », *R.D.I.*, 2001, pp. 119-127 ; SILVANI (C.) et GUINOT (V.), « Le point sur la notification des recours en matière d'urbanisme », *Constr.-Urba.*, 2009, n° 12, étude n° 24, pp. 15-19 ; BAILLON (N.) et LERAISNABLE (F.), « Récentes évolutions jurisprudentielles sur la notification des recours contre les autorisations d'urbanisme », *A.J.D.A.*, 2010, pp. 1523-1528.

[444] *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, *op. cit.*, p. 99. V., notamment : FRANCOIS (P.), *Rapport fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan du Sénat sur le projet de loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction*, 6 octobre 1993, 47 pages et spéc. p. 26 (*pagination internet*) ; JÉGOUZO (Y.), « Les modifications apportées au droit de l'urbanisme par la loi du 9 février 1994 », *R.D.I.*, 1994, pp. 153-161 (p. 154).

[445] C.E., Avis, 1er mars 1996, *Association Soisy Etiolles Environnement*, *Rec.* p. 60 ; *B.J.D.U.*, 96, n° 1, pp. 51-56, conclusions Bonichot. Respecte ainsi son obligation le requérant qui notifie intégralement le contenu de l'acte introductif d'instance (C.E., 2 juillet 2008, *Association Collectif Cité Benoît*, *Rec tables* pp. 841, 973 ; *B.J.D.U.*, 2008, n° 4, pp. 274-276, conclusions Lenica), quand bien même ce dernier serait dépourvu de moyen (C.E., 28 novembre 2014, *Mme Giuliani et Commune de Cachan*, *Rec. tables* pp. 778, 911 ; *B.J.D.U.*, 2015, n° 2, pp. 117-121, conclusions Lallet).

un recours administratif ou contentieux (excepté, compte tenu de l'urgence, en référé[446]). Toutefois, l'objectif de l'obligation de notification de recours ne s'arrête pas à la simple information. L'objectif (à peine caché) des pouvoirs publics, en instaurant « cette condition supplémentaire à la recevabilité de la requête », était de « réduire le volume du contentieux généré par le droit de l'urbanisme »[447]. En effet, pour la doctrine, si l'unique but des pouvoirs publics était d'assurer la sécurité juridique des titulaires d'autorisation, ils n'auraient pas pris la peine d'étendre l'application des dispositions de l'article R. 600-1 au contentieux des documents d'urbanisme. Il faut ainsi y voir une « instrumentalisation de cette disposition » uniquement « dans le but de limiter le contentieux » en la matière[448].

Néanmoins, même si ce dispositif législatif se limite aujourd'hui au contentieux des actes individuels d'urbanisme, son instrumentalisation semble toujours de mise, et ce, pour une raison simple. L'objectif de sécurisation des autorisations d'urbanisme aurait très bien pu être rempli par une « simple lettre d'information »[449] à la charge du requérant, ou, par une obligation pour le juge administratif d'assigner le bénéficiaire de l'autorisation devant la juridiction saisie. Au contraire, on a souhaité mettre en place un dispositif substantiel : une condition de recevabilité de la requête et, partant, le défaut de notification relève de la catégorie des moyens d'ordre public. Ainsi, sera déclarée (y compris d'office par le juge) comme manifestement irrecevable toute requête qui n'aura pas été notifiée ou toute requête qui n'aura pas été notifiée dans le délai imparti ou la forme impartie. Cette irrecevabilité est irrémédiablement acquise : toute notification ultérieurement ou faite par le juge dans le délai imparti n'aura aucunement pour effet de régulariser la requête[450]. Aussi, le juge est autorisé à rejeter la requête via « les ordonnances de tri »[451]. La seule « voie de rattrapage » ouverte au requérant serait de renoncer à ce recours et d'en former un nouveau devant la juridiction

---

446 C.E., 9 mai 2001, *M et Mme Delivet et M Samzun*, *Rec. tables* pp. 1103, 1115, 1123 ; *B.J.D.U.*, 2001, n° 4, pp. 287-292, conclusions Austry.

447 NICOUD (F.), *Du contentieux administratif de l'urbanisme. Étude visant à préciser la fonction du contentieux de l'urbanisme dans l'évolution du droit du contentieux administratif général*, *op. cit.*, pp. 369-370.

448 BERNARD (F.-C.) et TENAILLEAU (F.), « L'article L. 600-3 du code de l'urbanisme - bilan jurisprudentiel », *R.D.I.*, 1996, pp. 523-529 (p. 529, note de bas de page n° 48). Ainsi que l'écrit Gilles Godfrin, « la principale fonction de l'obligation de notification des requêtes contentieuses est de restreindre artificiellement le nombre de procès, en pariant sur la méconnaissance ou l'étourderie des requérants » (GODFRIN (G.), « Notification des requêtes contre les autorisations d'urbanisme : précision mineure et interrogation majeure », *A.J.D.A.*, 2016, pp. 508-511 (p. 510)).

449 EINAUDI (T.), *L'obligation d'informer dans le procès administratif*, L.G.D.J., 2002, p. 72.

450 C.E., Avis, Section, 6 mai 1996, *M. Andersen*, *Rec.* p. 150 ; *B.J.D.U.*, 1996, n° 1, p. 68, conclusions Bonichot

451 C.E., 5 avril 2006, *Mme Duguet*, *Rec. tables* pp. 872, 874, 1110, 1111 ; *B.J.D.U.*, 2006, n° 3, pp. 227-230, conclusions Vallée.

administrative (dès lors que le délai de recours contentieux n'a pas expiré), en procédant cette fois à sa notification[452].

En revanche, la preuve que le requérant s'est bien acquitté de son obligation peut être apportée au-delà du délai de quinze jours, mais doit intervenir avant la clôture de l'instruction[453]. Si le requérant ne la présente pas spontanément, le juge va généralement l'inviter à régulariser sa requête. Le juge n'est toutefois pas tenu de le faire dès lors qu'une fin de non-recevoir est opposée par le défendeur[454]. En tout état de cause, l'absence de justificatifs de l'accomplissement de la formalité ou leur production tardive emportera nécessairement l'irrecevabilité manifeste de la requête[455]. Compte tenu des conséquences exposées du défaut de notification, il ne fait guère de doute qu'une liaison existe entre la sécurisation des décisions d'urbanisme, la volonté de réduire leur contentieux et la mise en place de restrictions quant à l'accès au juge.

Il est permis, cependant, de douter sur l'efficacité du dispositif de l'article R. 600-1 dans la prévention de certains contentieux urbanistiques. Il n'y a eu réellement une « diminution des recours déclarés recevables » que pendant la première année de la mise en place du dispositif[456]. Force est de constater qu'aujourd'hui, les recours déclarés irrecevables pour défaut de notification, même s'ils existent, ne sont pas majoritaires[457]. Sans doute que la pratique de la notification est désormais parfaitement « entrée dans les mœurs des administrés »[458], et, partant, ces derniers ne tombent plus aussi facilement dans ce « piège »[459] procédural. C'est surtout parce que la période récente témoigne, plutôt, de la volonté du législateur d'apporter un certain rééquilibre (aussi étonnant que cela puisse paraitre) au profit du droit au recours du requérant. Pourtant, le Conseil d'État avait conclu, en son temps, que l'obligation de notification ne portait aucune atteinte substantielle au droit au recours effectif, alors même que les administrés ne disposaient d'aucune information sur cette obligation, y

---

452 C.E., 17 mars 2017, *Association Novissen*, *Rec tables* p. 858 ; *B.J.D.U.*, 2017, n° 3, pp. 192-194, conclusions Von Coester.

453 C.E., 19 décembre 2008, *M. Montmeza*, *Rec. tables* p. 841 ; *B.J.D.U.*, 2008, n° 6, pp. 435-439, conclusions Boucher.

454 C.E., 20 février 2002, *SCI Sédémathoge*, précité.

455 V. C.E., 27 octobre 2008, *Association Ploemeur vie et nature*, *Rec.* p. 841 ; *B.J.D.U.*, 2008, n° 5, pp. 365-368, conclusions Courrèges ; C.E., 4 novembre 2015, *MM. Bordet et Unglas*, *Rec. tables* p. 925 ; *B.J.D.U.*, 2016, n° 1, pp. 64-68, conclusions Decout-Paolini.

456 NICOUD (F.), *op. cit.*, p. 372.

457 Sur une période d'environ un an (entre août 2020 et août 2021), nous avons recensé sur Légifrance une dizaine de décisions concluant au rejet de la requête pour défaut de notification parmi plus d'une centaine de résultats (v., par exemple : C.A.A. Marseille, 17 septembre 2020, req n° 18MA04480 ; C.A.A. Nantes, 17 septembre 2020, req. n° 19NT04375 ; C.A.A. Douai, 25 mai 2021, req. n° 20DA01105).

458 NICOUD (F.), *op. cit.*, p. 373.

459 Selon la formule de Bernard Pacteau (« L'obligation nouvelle de notification préalable des recours (article L. 600-3 du code de l'urbanisme) : Précisions jurisprudentielles », *L.P.A.*, 16 octobre 1996, n° 125, pp. 10-15 (p. 14)).

compris dans la notification d'un jugement[460]. La Cour européenne des droits de l'Homme exige pourtant que toutes les voies de recours prévues par le droit national présentent « une clarté et des garanties suffisantes pour éviter tout malentendu » au requérant[461]. Par conséquent, l'absence même de mention des dispositions particulières de l'article R. 600-1 au profit des administrés aurait dû conduire le Conseil d'État à y voir, selon nous, une restriction disproportionnée du droit au recours effectif[462]. C'est ce qui explique, peut-être, que le pouvoir réglementaire ait en partie remédié à ce manque d'information, le conduisant par là même à restreindre l'opposabilité de cette obligation de notification. Ainsi, l'obligation de notification des recours ne peut être opposée au requérant à tous les stades de la procédure, que si la mention de l'article R. 600-1 figure sur le panneau d'affichage de l'autorisation d'urbanisme[463]. Le Conseil d'Etat en déduit que l'irrecevabilité d'un recours pour défaut de notification ne peut être opposée au requérant, si la mention de l'article R. 600-1 ne figurait pas sur le panneau d'affichage[464].

Bien que ce procédé soit employé en contentieux administratif de l'urbanisme, force est de relever que l'obligation de notification n'a rien changé à la nature objective du recours pour excès de pouvoir. Elle a permis seulement de mettre en évidence un îlot de subjectivité inhérent à tout recours contentieux, y compris en excès de pouvoir, qui tient à l'existence de parties au procès[465]. D'un côté, la notification fait jouer un rôle bien plus actif que d'habitude à la partie requérante dans le déclenchement du procès, en ce qui lui revient de formuler « quasiment (…) une « assignation » à l'auteur et au bénéficiaire de l'autorisation d'urbanisme »[466]. De l'autre, la notification met en lumière un nouveau « titulaire du pouvoir de défendre »[467] : le détenteur de l'autorisation. Certes, la jurisprudence administrative admet

---

460 C.E., 5 mai 1999, *SCI Kerroy*, req. n° 181581, inédit au *Lebon* ; *B.J.D.U.*, 1999, n° 3, pp. 216-219, conclusions Honorat.

461 C.E.D.H., 16 décembre 1992, *De Geouffre de la Pradelle c/ France*, req. n° 12964/87 ; C.E.D.H., 4 décembre 1995, *Bellet c/ France*, req. n° 23805/94.

462 V. ATIAS (C.), « La notification de jugement en matière d'urbanisme (article L. 600-3 du code de l'urbanisme) », *D.*, 1998, chron., p. 300 ; DEBOUY (C.), comm. sous C.E., 5 avril 2006, *Mme Duguet*, *D.A.U.H.*, 2007, n° 11, comm. n° 818, pp. 674-675.

463 Se lon l'article R. 424-15 du code de l'urbanisme. V. C.E., Avis, 19 novembre 2008, *Société Sahelac et Mme Danielle Juventin*, *Rec.* p. 429 ; *B.J.D.U.*, 2009, n° 1, p. 48, conclusions Bourgeois-Machureau.

464 C.E., 17 février 2012, *SCI 14 rue Bosquet*, *Rec.* p. 52, *B.J.D.U.*, 2012, n° 2, pp. 163-167, conclusions Vialettes ; C.E., 28 mai 2014, *M et Mme Bollemont*, *Rec. tables* p. 911 ; *B.J.D.U.*, 2014, n° 2, pp. 117-121, conclusions Aladjidi.

465 Ce que Bruno Kornprobst avait longuement relevé dans sa thèse (*La notion de parties et le recours pour excès de pouvoir*, L.G.D.J., 1959, 393 pages).

466 NICOUD (F.), *op. cit.*, p. 376. Selon sa définition civiliste, l'assignation en justice s'entend comme « un acte d'huissier de justice par lequel le demandeur cite son adversaire à comparaître devant le juge » (article 55 du code de procédure civile).

467 KORNPROBST (B.), *La notion de partie et le recours pour excès de pouvoir*, *op. cit.*, p. 175.

depuis fort longtemps l'intervention d'une tierce personne à l'instance[468], bien qu'elle ne considère pas que l'intervenant soit « une partie à l'instance [dans le sens procédural du terme] »[469]. Toutefois, l'intervenant reste un « participant à l'instance »[470] et doit, à ce titre, justifier « d'un intérêt suffisant »[471] à défendre son acte. En définitive, la notification des recours vient surtout systématiser l'intervention à l'instance des titulaires d'autorisations d'urbanisme. Aussi, par la notification, le recours pour excès de pouvoir n'est plus seulement un « procès fait à un acte », il est aussi un « *procès fait à une partie* », et possède à ce titre une dimension subjective[472].

La sécurisation des autorisations d'urbanisme justifie évidemment l'utilisation d'un tel procédé juridictionnel spécifique[473]. Cela a néanmoins pour conséquence d'intensifier la subjectivation du recours pour excès de pouvoir en la matière. En effet, cette obligation de notification souligne le fait que ce contentieux est en vérité « faussement triangulaire », en ce qu'il ne met surtout en cause que deux protagonistes (le requérant et le titulaire de l'autorisation)[474].

Ainsi, rien en théorie n'empêcherait l'utilisation du procédé de notification des recours dans d'autres contentieux dits triangulaires. Ses bienfaits sur la situation juridique des titulaires de décisions créatrices de droits pourraient justifier son utilisation en dehors du contentieux de l'urbanisme, comme c'est le cas, actuellement, en contentieux des ouvrages de production et de transport d'énergie renouvelable en mer[475]. Le fait, par contre, que ce procédé soit perçu comme un élément de complexification de la procédure administrative contentieuse[476] ne devrait pas freiner son extension. En effet, les fonctions informative et sécuritaire de la notification devraient surtout peser dans la balance. Préconiser sa suppression

---

468 C.E., 27 mai 1964, *Choulet*, *Rec.* p. 302 (au stade de la première instance) ; C.E., Section, 12 mai 1961, *Société La Huta*, *Rec.* p. 313 (au stade de la cassation).

469 C.E., 19 janvier 1994, *Portel*, *Rec tables* p. 1120 ; C.E., Section, 25 juillet 2013, *Office français de protection des réfugiés et des apatrides*, *Rec*. p. 224.

470 LE BOT (O.), « Unification des régimes d'intervention », note sous C.E., Section, 25 juillet 2013, *Office français de protection des réfugiés et des apatrides*, *J.C.P.*, 23 décembre 2013, éd. A., comm. n° 2369, pp. 32-33 (p. 33).

471 C.E., Section, 25 juillet 2013, *Office français de protection des réfugiés et des apatrides*, précité.

472 NICOUD (F.), *op. cit.*, p. 378 (c'est l'auteur qui souligne).

473 *Ibid.*, p. 381.

474 NOGUELLOU (R.), « Les contentieux triangulaires », *A.J.D.A.*, 2019, p. 2577.

475 Selon l'article 4 du décret n° 2016-9 du 8 janvier 2016 dans sa version modifiée par le décret n°2021-282 du 12 mars 2021, *J.O.*, 14 mars 2021, texte n° 35.

476 RADIGUET (R.), « Restrictions des droits d'accès au juge par la procédure administrative contentieuse en droit de l'urbanisme », in *Le droit au juge à l'épreuve de l'évolution du contentieux de l'urbanisme*, actes du colloque organisé à l'Université de Perpignan le 14 mars 2019, *J.C.P.*, 24 juin 2019, éd. A., étude n° 2183, pp. 18-22 (p. 21).

ne nous paraît pas pertinent[477]. Il serait en revanche nécessaire de revoir ses modalités. L'obligation de notification du recours devrait en effet concerner exclusivement le titulaire de la décision. Il s'agirait alors d'exclure du champ de cette obligation l'auteur de l'acte, puisqu'il bénéficie déjà de toutes les informations utiles par le biais du greffe de la juridiction administrative. On ne saurait nier pourtant que, érigée en condition de recevabilité, la notification a pour conséquence le rejet de certains recours. Ce n'est toutefois que pour mieux insuffler un sentiment de responsabilisation du côté des requérants, éliminant par là même les recours formulés par les requérants peu diligents[478]. Évidemment, cette exigence procédurale prend vraiment tout son sens et ne constitue pas un obstacle à l'accès au juge de l'urbanisme, dès lors que le requérant en a connaissance. Il devra en être de même pour tous administrés si la notification des recours vient, un jour, à être généralisée en contentieux administratif.

En définitive, afin de réduire le volume contentieux des autorisations d'urbanisme, le législateur a trouvé un procédé bien plus offensif que celui de la notification des recours. Il s'est en effet attaché à restreindre directement l'intérêt à agir en justice, spécialisant ainsi l'appréciation qui en est faite par le juge de l'urbanisme.

B. Un procédé direct : l'irrecevabilité de la requête pour défaut d'intérêt à agir en justice

L'irrecevabilité de la requête pour défaut d'intérêt à agir du requérant constitue la manifestation la plus ancienne des fins de non-recevoir[479]. L'intérêt à agir est une condition de recevabilité « élémentaire » pour tout recours contentieux[480]. Pourtant, sa délimitation doctrinale est loin d'être aisée[481], comme son maniement par le juge administratif[482]. Depuis plusieurs décennies, il est surtout question en contentieux de l'urbanisme de resserrer le cercle de requérants potentiels recevables à contester des autorisations d'urbanisme. Aussi, certains requérants sont particulièrement privilégiés, comme les autorités publiques ou encore le titulaire de l'autorisation, recevable à contester des éléments de celle-ci dans les conditions de

---

477 V., pour une opinion contraire, RADIGUET (R.), *op. cit.*, pp. 21-22.

478 On pourrait presque parler de recours abusifs.

479 CIAUDO (A.), *L'irrecevabilité en contentieux administratif français*, *op. cit.*, p. 211.

480 CADIET (L.), NORMAND (J.) et AMRANI MEKKI (S.), *Théorie générale du procès*, P.U.F., 2020, 3ème édition, p. 320.

481 V., notamment : LALIGANT (M.), « La notion d'intérêt à agir et le juge administratif », *R.D.P.*, 1971, pp. 43-82.

482 V., notamment : LANGELIER (É.), « Nouvelles variations sur l'intérêt à agir dans le recours en annulation », *A.J.D.A.*, 2012, pp. 417-421.

droit commun[483]. La situation du tiers est en revanche bien moins enviable. La jurisprudence administrative s'est efforcée de délimiter strictement leur intérêt à agir, alors que le contentieux de l'excès de pouvoir est réputé pour une approche libérale de cette notion[484]. Mais, c'est surtout le législateur qui s'est chargé de restreindre, tant matériellement que temporellement, l'intérêt à agir du tiers associatif (1), et plus récemment, celui du tiers particulier (2).

1. Le resserrement législatif de l'intérêt à agir du tiers associatif

L'intérêt à agir du tiers associatif a déjà fait l'objet d'études particulières, lesquelles concluent majoritairement à un resserrement de celui-ci, tant de la part du juge administratif que de la part du législateur[485].

S'agissant du juge administratif tout d'abord, celui-ci ne reconnaît un intérêt à agir à une association que dès lors que son objet social est, « tant d'un point de vue matériel que d'un point de vue géographique », « pertinent au regard de l'autorisation attaquée »[486]. Bien que la doctrine y ait vu « une sévérité jurisprudentielle »[487], cette approche restrictive de l'intérêt à agir du tiers associatif ne devrait pas être considérée comme propre au contentieux administratif de l'urbanisme, mais, plutôt, comme une conséquence logique de l'application de principes communs au droit administratif. En effet, c'est bien, d'une part, le principe de spécialité[488], lequel régit tout groupement, qui impose à la fois un objet statutaire précis et une

---

483 Selon l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme, la redéfinition de l'intérêt à agir ainsi posée « n'est pas applicable aux décisions contestées par le pétitionnaire ». Ainsi, outre la décision de refus d'autorisation, le titulaire d'une autorisation d'urbanisme est « recevable à demander l'annulation d'une ou de plusieurs prescriptions dont celle-ci est assortie » (C.E., Section, 13 mars 2015, *Mme Ciaudo*, *Rec.* p. 91, conclusions Lallet).

484 V., notamment : MELLERAY (F.), « A propos de l'intérêt donnant qualité à agir en contentieux administratif. Le « moment 1900 » et ses suites », *A.J.D.A.*, 2014, pp. 1530-1537 (p. 1530) ; BAILLEUL (D.), « L'intérêt d'un « intérêt à agir » en matière d'excès de pouvoir », *L.P.A.*, 3 février 2003, n° 24, pp. 6-14 (pp. 7-10).

485 V., notamment : VIGOUROUX (C.), « Intérêt à agir et urbanisme : où en est la jurisprudence ? », *B.J.D.U.*, 1994, n° 3, pp. 3-6 (pp. 4-5) ; LE COQ (V.), « Les recours des associations en matière d'urbanisme. Limites », *Drt Adm.*, février 1999, n° 6, pp. 6-11 (pp. 7-10) ; DEVEVEY (J.-P.), *La notion d'intérêt donnant qualité pour agir dans le contentieux du droit de l'urbanisme*, thèse, Université de Nantes, 2002, dactyl., pp. 338-382 ; NICOUD (F.), *Du contentieux administratif de l'urbanisme. Étude visant à préciser la fonction du contentieux de l'urbanisme dans l'évolution du droit du contentieux administratif général*, P.U.A.M., 2006, pp. 84-99 ; MOROT (C.), *Le tiers requérant et l'altération du recours pour excès de pouvoir en droit de l'urbanisme*, thèse, Université Toulouse I, 2018, dactyl, pp. 172-186.

486 NOGUELLOU (R.), « Intérêt pour agir et contentieux de l'urbanisme », in *Etudes offertes au professeur René Hostiou*, LexisNexis, 2008, pp. 435-446 (p. 441).

487 MOROT (C.), *op. cit.*, p. 172.

488 CORNU (G.) dir., *Vocabulaire juridique*, P.U.F., 2022, 14ème édition, p. 990.

délimitation géographique[489]. Et c'est bien, d'autre part, le principe d'indépendance des législations[490] qui explique que l'association requérante doive poursuivre un « intérêt urbanistique » pour être recevable à contester une autorisation d'urbanisme[491]. Une telle délimitation jurisprudentielle de l'intérêt à agir, bien que d'apparence restrictive, s'avère en réalité nécessaire afin de dissocier le recours contentieux de l'action populaire[492]. Elle s'avère également nécessaire pour dissocier l'intérêt à agir d'un groupement associatif de l'intérêt général, dont il n'a pas la charge d'assurer la défense (sauf habilitation)[493]. D'ailleurs, cette méthode d'appréciation de l'intérêt à agir du tiers associatif n'est pas réservée au contentieux des autorisations. On retrouve les mêmes limites en contentieux des plans réglementaires d'urbanisme, puisque la recevabilité d'une association est conditionnée par l'adéquation matérielle et géographique de son objet statutaire au plan contesté[494]. Les restrictions jurisprudentielles de l'intérêt à agir du tiers associatif ont ainsi contribué à faire émerger en

---

489 C'est ainsi qu'une association régionale n'a pas intérêt à agir contre un projet de constructions localisé (C.E., 26 juillet 1985 *URDEN*, *Rec.* p. 251 ; *A.J.D.A.*, 1985, p. 741, conclusions Dandelot). De même, une association ayant seulement pour objet « la représentation et la défense, dans tous les domaines, des intérêts des propriétaires, dans le cadre de l'intérêt général » (C.E., 29 janvier 2003, *Union des propriétaires pour la défense des Arcs*, *Rec. tables* p. 960), ainsi qu'une autre association ayant « pour but : d'une façon générale de promouvoir toute action et de s'associer à toute initiative tendant à s'assurer de la conservation du sous-sol, du sol, des eaux, de l'atmosphère, de la flore, de la faune et, en général, de tout milieu naturel présentant un intérêt spécial » (v., C.E., 25 mai 1990, *Bauret*, *Rec. tables* pp. 913, 1046), ne sont pas recevables l'une comme l'autre à agir contre une autorisation d'urbanisme compte tenu de leur objet statutaire trop imprécis. Inversement, une association comportant un objet statutaire trop précis n'est pas recevable à agir : v. C.E., 29 janvier 1988, *Association Segustero*, *Rec. tables* pp. 635, 947, 1095 : l'association ne visant que la protection « des sites et l'environnement naturel » n'est donc pas recevable à agir contre l'autorisation de construction d'un immeuble de 16 logements ; C.E., 5 février 1990, *Association contre le déclassement et la vente du champ de foire de Saint-Germain-du-Bois*, *Rec. tables* p. 913 : une association ayant pour objet la « défense du patrimoine immobilier » n'est pas fondée à demander l'annulation d'un permis de construction d'un supermarché.

490 V., en ce sens : NICOUD (F.), *op. cit.*, p. 88.

491 Ainsi, par exemple, une association « qui a pour objet la défense de commerçants » ne dispose d'aucun intérêt à agir contre une autorisation d'urbanisme (C.E., 13 mai 1996, *Ville de Limoges*, *Rec. tables* pp. 1071, 1227).

492 A lire Xavier Braud, l'état du droit concernant l'accès au prétoire des requérants associatifs est « proche de l'action populaire ». Nous en déduisons alors que la recherche par le juge administratif d'un intérêt à agir du requérant, même simple, est ce qui différencie le recours contentieux de l'action populaire (v. BRAUD (X.), « L'intérêt à agir dans le contentieux de l'environnement », in *L'intérêt à agir dans le contentieux de l'urbanisme, de l'aménagement et de l'environnement*, *Les Cahiers du GRIDAUH*, 2018, n° 32, pp. 39-53 (p. 48)).

493 JEULAND (E.), « La notion d'intérêt comme moyen d'immixtion dans les rapports de droit », in *La défense de l'intérêt général par les associations. Intérêt général versus intérêts collectifs*, actes du colloque organisé par l'Université de Paris VIII le 12 novembre 2012, L.G.D.J., 2015, pp. 57-73 (p. 67).

494 Une association dont l'objet est de défendre « tous les aspects de la vie collective locale » n'est pas recevable à agir contre les dispositions d'un plan local (T.A. Versailles, 22 novembre 1994, *Association Alliance locale des citoyens d'Orsay et Bures c/ Commune de Bures-sur-Yvette et Orsay*, *B.J.D.U.*, 1995, n° 5, pp. 403-407, conclusions Demouveaux). De même, une association, « eu égard à la généralité de son objet, et (…), à son champ d'action qui, faute de toute précision dans les statuts, ne peut être regardé que comme national, ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation » du plan d'occupation des sols, dont « les effets sont exclusivement locaux » (C.A.A. Lyon, 27 juillet 2004, *Association Velluve environnement respect des sites et de l'eau*, req. n° 00LY01129).

contentieux de l'urbanisme un recours pour excès de pouvoir « particulier à côté du recours générique »[495], sans pour autant dédoubler l'office processuel du juge de l'urbanisme.

Doivent être ensuite abordées les restrictions apportées par le législateur à l'intérêt à agir. Ce sont elles qui mettent véritablement un frein à l'accès au juge du mouvement associatif et favorisent en contentieux des autorisations d'urbanisme l'émergence d'un recours « particulier » au nom de la sécurité juridique[496].

La première restriction concerne la date d'obtention de l'agrément, laquelle doit être antérieure à la date d'intervention de l'autorisation d'urbanisme contestée[497]. Par contre, une fois l'agrément conféré, l'association requérante disposera d'un intérêt à agir d'office contre « toute décision administrative ayant un rapport direct avec son objet et ses activités statutaires »[498], quelle que soit la localisation du projet litigieux. En somme, le législateur empêche une association de se prévaloir d'un agrément en cours d'instance, qui lui aurait valu un intérêt à agir lui faisant défaut au départ[499]. Ces dispositions législatives mettent ainsi à mal une jurisprudence administrative des plus libérales, qui admettait que tout requérant puisse « acquérir en cours d'instance » un intérêt à agir[500]. Une telle jurisprudence demeure seulement applicable en contentieux des documents d'urbanisme.

La seconde restriction posée à l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme lie quant à elle l'intérêt à agir à la date de dépôt des statuts de l'association en préfecture[501]. Initialement, ces statuts devaient être déposés antérieurement à la date d'affichage de la demande d'autorisation du pétitionnaire. Depuis la loi ELAN de 2018, ils doivent être déposés au moins « un an avant l'affichage en maire » de la demande d'autorisation[502]. Il apparaît clairement que le législateur entend mettre un terme, au nom de la sécurité juridique, à ce qu'on appelle « les associations de circonstance »[503], c'est-à-dire celles constituées après l'affichage de la demande d'autorisation, afin d'avoir intérêt à agir contre ce projet en

---

495 Pour reprendre les termes d'Élise Langelier (« Particularisation, généralisation…et particularisation du contentieux administratif : propos dubitatifs à la lumière de l'intérêt à agir », *J.C.P.*, 23 novembre 2015, éd. A., étude n° 2345, pp. 42-48 (p. 42)).

496 *Ibid*., p. 45.

497 Selon l'article L. 142-1 du code de l'environnement.

498 Selon l'article L. 142-1 du code de l'environnement.

499 MOROT (C.), *op. cit.*, p. 181.

500 CIAUDO (A.), *L'irrecevabilité en contentieux administratif français*, L'Harmattan, 2009, p. 252.

501 V. loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, *J.O.*, 16 juillet 2006, texte n° 1.

502 Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, *J.O.*, 24 novembre 2018, texte n° 1.

503 FOUCHER (K.), « Les exigences constitutionnelles du droit d'accès au juge », in *L'intérêt à agir dans le contentieux de l'urbanisme, de l'aménagement et de l'environnement*, *op. cit.*, pp. 99-112 (p. 103).

particulier. Reste qu'une association est en droit de modifier ses statuts (y compris en cours d'instance) lorsqu'elle conteste un plan d'urbanisme.

Le Conseil d'État a cru néanmoins déceler à l'article L. 600-1-1 (dans sa version antérieure à 2018) une potentielle atteinte au droit au recours effectif[504]. Le Conseil constitutionnel y a toutefois répondu par la négative[505]. Son raisonnement est, pour les deux premiers temps, similaire à celui utilisé pour conclure à la constitutionnalité du dispositif de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme.

Dans un premier temps, le juge constitutionnel considère que l'exigence de sécurité juridique peut justifier, à elle seule, l'atteinte ainsi portée au droit au recours des associations. Il est vrai que l'article L. 600-1-1 vise surtout à écarter « la constitution opportuniste » d'associations, offrant ainsi « artificiellement un intérêt pour agir à des personnes qui en sont, en réalité, dépourvues »[506], ce qui conduit à un abus du droit au recours et à un ralentissement des projets d'aménagement. Il peut toutefois être regretté que le Conseil constitutionnel trouve encore une justification à cet article L. 600-1-1, puisque le droit de l'urbanisme comprend désormais un dispositif spécifique permettant la condamnation d'auteurs de recours abusifs au versement d'indemnités aux titulaires d'autorisations (à l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme).

Dans un deuxième temps, le Conseil constitutionnel rappelle que la restriction apportée au droit au recours par l'article L. 600-1-1 n'est ni générale, ni absolue. Non seulement l'application de cette disposition législative reste circonscrite au seul contentieux des autorisations d'urbanisme, mais, en plus, elle n'empêche nullement les membres de l'association à former des recours à titre individuel. Ce dernier argument n'est toutefois guère convaincant. Comme le fait remarquer Olivier Le Bot, l'intérêt à agir des requérants particuliers est « admis de façon nettement plus stricte que celui des associations[507]. Ainsi, un recours porté à titre individuel ne saurait constituer une issue de secours acceptable en cas de défaut d'intérêt à agir de l'association dont le requérant était membre.

Dans un troisième et dernier temps, le Conseil constitutionnel conclut à l'absence d'atteinte à la liberté d'association. Il est vrai que l'article L. 600-1-1 n'interdit nullement la

---

504 C.E., 6 avril 2011, *Association Vivraviry*, req. n° 345980, inédit au Lebon ; *B.J.D.U.*, 2011, n° 4, pp. 299-301, conclusions Landais.

505 C.C., n°2011-138 QPC, 17 juin 2011, *Association Vivraviry*, *Rec. C.C.* p. 291.

506 *Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre*, rapport du groupe de travail présidé par D. Labetoulle, 25 avril 2013, 28 pages et spéc. p. 3 (*pagination internet*).

507 LE BOT (O.), note sous C.C., 17 juin 2011, QPC, *Association Vivraviry*, *D.*, 2011, pp. 1942-1945 (p. 1944).

constitution d'associations. Il interdit seulement « de s'organiser collectivement à compter de la prise de connaissance d'un acte pour en contester la légalité »[508]. Ainsi, l'article L. 600-1-1 impose surtout de s'organiser collectivement par anticipation. Cela conduit à considérer que la défense d'un intérêt collectif, lequel ne se confond pas normalement avec l'intérêt général, se détermine toujours *in abstracto*[509]. Toutefois, s'associer au regard de la seule réglementation locale d'urbanisme peut s'avérer en pratique très délicat, car ce sont « les autorisations d'urbanisme qui révèlent bien souvent les insuffisances du cadre réglementaire »[510]. S'associer s'avère encore plus délicat dès lors que le législateur impose depuis la loi ELAN de 2018 de déposer les statuts du groupement au moins un an avant la naissance du projet. Davantage que la liberté d'association, c'est bien le droit au recours que l'article L. 600-1-1 limite, car la loi « dénie irréfragablement tout intérêt à agir aux associations »[511] créées depuis moins d'un an.

Aussi, la question de la constitutionnalité du dispositif de l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme (dans sa version postérieure à 2018) s'est de nouveau posée. Pourtant, le Conseil constitutionnel a rapidement balayé cette question, jugeant sommairement que le dispositif législatif ainsi remanié ne portait nullement une atteinte substantielle au droit au recours. Il ne fait aucun doute que le droit au recours des associations n'est aucunement annihilé dans son principe. On peut toutefois se demander où se situent les atteintes « inacceptables » au droit au recours associatif pour le Conseil constitutionnel[512].

Dans un même temps, on peut aussi douter de la conventionalité du dispositif de l'article L. 600-1-1, bien que les juges d'appel bordelais l'aient affirmée[513]. En effet, sans accepter un accès illimité au juge, le droit de l'Union européenne impose, malgré tout, une large ouverture du prétoire pour les associations engagées pour la protection de

---

508 *Ibid*.

509 C'est ainsi que nous comprenons les propos d'Emmanuel Jeuland lorsqu'il évoque une action dans l'intérêt collectif : il s'agit, selon lui, de « défendre les intérêts diffus d'un ensemble de personnes (…) jamais déterminé » (« La notion d'intérêt comme moyen d'immixtion dans les rapports de droit », *op. cit.*, p. 66).

510 CHEVILLEY-HIVER (C.), « La lutte contre l'activisme associatif en droit du contentieux de l'urbanisme », in *L'accès au juge. Recherche sur l'effectivité d'un droit*, DONIER (V.) et LAPÉROU-SCHENEIDER (B.) dir., Bruylant, 2013, pp. 303-318 (pp. 310-311).

511 TREMEAU (J.), « L'article L. 600-1-1 sur le droit au recours des associations est-il conforme à la Constitution ? », note sous C.E., 6 avril 2011, *Association Vivraviry* et C.C., 17 juin 2011, QPC, *Association Vivraviry*, *B.J.D.U.*, 2011, n° 4, pp. 303-304 (p. 303).

512 BILLET (P.), « Droit des recours des associations : l'année de trop », comm. sous C.C. n° 2022-986 QPC, 1er avril 2022, *Association La Sphinx*, *Energie – Environnement – Infrastructures*, 2022, n° 5, alerte n° 56, pp. 3-4 (p. 3).

513 C.A.A. Bordeaux, 3 février 2009, *Association de défense de l'environnement Vent de la Gartempe*, req. n° 08BX00890.

l'environnement[514]. C'est ainsi que la Cour de justice de l'Union européenne censure certaines restrictions apportées au droit au juge par les législations nationales, telles que réserver le droit au recours aux associations comptant plus de 2000 adhérents[515]. Il ne va sans dire que l'article L. 600-1-1 pourrait lui aussi être censuré en ce qu'il ne réserve le droit au recours qu'aux associations les plus anciennes.

Il ne fait aucun doute que la sécurisation des autorisations d'urbanisme impose une délimitation de l'intérêt à agir des associations parce qu'elles ont vocation à défendre un intérêt collectif, là où, au contraire, les tiers (publics et privés[516]), qui ont pour mission de défendre l'intérêt général, doivent bénéficier d'office un intérêt à agir contre l'acte. C'est cette catégorisation des requérants qui contribue à dédoubler l'office processuel du juge de l'urbanisme et à spécialiser l'office du juge des autorisations d'urbanisme. Sur ce point, son office processuel se rapproche très nettement de celui du juge environnemental. Des restrictions existent en la matière pour les associations. Elles apparaissent néanmoins moins exigeantes qu'en droit de l'urbanisme, puisque l'association requérante doit pouvoir justifier d'un intérêt à agir seulement à la date d'affichage de l'autorisation[517].

Le législateur déterminerait-il alors trop précisément la catégorie de requérants associatifs recevables à agir en contentieux des autorisations d'urbanisme ? Il n'est guère contestable que les associations sont devenues au fil du temps « des « *usagers réguliers* » du tribunal »[518], se révélant être au final « de précieux auxiliaires du principe de légalité, dans le contentieux de l'urbanisme »[519]. Il peut apparaître fort regrettable que, d'un côté, les associations visibles, médiatisées (les quasi-professionnelles) soient privilégiées, alors que, de l'autre, les possibilités de recours (ainsi que les modalités[520]) pour les associations « simples »

---

514 CHEVILLEY-HIVER (C.), *op. cit.*, pp. 313-314. V. MORAND-DEVILLER (J.), « Conclusions », in *Le contentieux de l'urbanisme en Europe*, *op. cit.*, pp. 89-101 (p. 97).

515 C.J.U.E., 15 octobre 2009, *Djurgãrden-Lilla Värtans Miljöskyddsförening et le Stockholms kommun genom dess marknämnd*, req. n° C-263/08.

516 Nous pensons ici aux associations agréées.

517 Selon l'article L. 514-6 3° du code de l'environnement.

518 MELOT (R.), « La « portée sociale » du recours au juge en matière d'urbanisme : quels apports de la sociologie du droit ? », in *L'intérêt à agir dans le contentieux de l'urbanisme, de l'aménagement et de l'environnement*, *op. cit.*, pp. 153-163 (p. 159). C'est l'auteur qui souligne.

519 BOUYSSOU (F.), « Le rôle des associations en matière d'urbanisme », *A.J.D.A.*, 1980, pp. 145-149 (p. 149). V., également : LE BOT (O.), note sous C.C., 17 juin 2011, QPC, *Association Vivraviry*, *op. cit.*, p. 1944 : « les associations assurent un rôle et une fonction sociale importante dans l'exercice d'actions en justice ». Elles peuvent « introduire [des] action[s] en justice dans des conditions plus efficaces que [des] individu[s] agissant seul[s]. Les associations ad hoc participent, en cela, à une meilleure défense des droits et une meilleure garantie du Droit ».

520 Nous pensons ici à la cause spécifique d'irrecevabilité posée à l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme, étudiée dans le cadre de l'intérêt à agir du tiers particulier (v. *infra*, 2).

soient restreintes (sans être annihilées non plus[521]). Il est à espérer un certain retour de balancier en faveur du droit au recours associatif, d'autant que le législateur a fortement restreint l'intérêt à agir d'une autre catégorie de tiers-requérants : les particuliers.

2. Le resserrement législatif de l'intérêt à agir du tiers ordinaire

L'intérêt à agir du requérant-tiers s'apprécie différemment en fonction de l'acte d'urbanisme contesté. En ce qui concerne les plans réglementaires d'urbanisme, l'intérêt à agir « est toujours apprécié très largement par le juge »[522]. Il a en effet été reconnu que la qualité d'habitant de la commune lui confère un intérêt à agir contre le plan d'urbanisme qui lui est applicable[523]. Cette jurisprudence n'est qu'un prolongement de ce que Fabrice Melleray appelait « le moment 1900 »[524], qui renvoie à des décisions du début XXème siècle représentant « l'âge d'or du libéralisme en matière d'appréciation de l'intérêt à agir devant le juge administratif »[525]. Toutefois, en ce qui concerne les autorisations d'urbanisme, le juge administratif apprécie l'intérêt à agir du requérant de manière bien plus stricte. Est seul recevable à contester une autorisation le tiers, en sa qualité de voisin du projet d'aménagement litigieux. En vérité, l'attribution de la qualité de voisin conférait au requérant quasi-automatiquement un intérêt à agir devant le juge administratif[526]. L'attribution de la qualité de voisin faisait néanmoins l'objet d'un délicat examen de la part du juge : n'est voisin que celui qui possède un titre ou tout autre acte attestant qu'il occupe ou détient son bien régulièrement, se situant à proximité du projet contesté, et qui fonde son recours sur des préoccupations urbanistiques[527].

---

521 Il n'est pas certain que l'article L. 600-1-1 permette de lutter contre les « associations [qui] « contestent tout » », ainsi que les nomme Rozen Noguellou, qui, créées à l'échelle d'une commune ou d'un quartier peuvent agir contre toutes décisions d'urbanisme, car, en visant dans leur objet statutaire « la protection du cadre de vie » il leur est ainsi conféré un intérêt à agir (v. C.E., 20 octobre 2017, *Association de défense de l'environnement et du cadre de vie du quartier « Epi d'or Saint-Cyr-l'Ecole »*, *Rec. tables* pp. 722, 857). V. NOGUELLOU (R.), « Intérêt à agir et contentieux de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 443.

522 MOROT (C.), *Le tiers requérant et l'altération du recours pour excès de pouvoir en droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, p. 146.

523 C.E., 9 mars 1990, *Stockhausen et Trudelle*, *Rec. tables* p. 1034.

524 MELLERAY (F.), « A propos de l'intérêt donnant qualité à agir en contentieux administratif. Le « moment 1900 » et ses suites », *A.J.D.A.*, 2014, pp. 1530-1537.

525 FAVRET (J.-M.), « L'intérêt à agir en droit de l'urbanisme », in *L'intérêt à agir devant le juge administratif*, Berger Levrault, 2015, pp. 81-90 (p. 90).

526 NOGUELLOU (R.), « Intérêt à agir et contentieux de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 444.

527 *Ibid*., p. 440. V., pour des études : VIGOUROUX (C.), « Intérêt pour agir et urbanisme : où en est la jurisprudence ? », *op. cit.*, pp. 3-4 ; ETCHEGARAY (J.-R.), « Géographie de la qualité pour agir dans le contentieux du permis de construire », *Constr.-Urba.*, 1999, n° 10, chron. n° 10, pp. 5-7 ; MOREAU (J.), « L'intérêt à agir dans le contentieux administratif de la légalité en matière de permis de construire », in *Mélanges offerts à Emmanuel Langavant*, L'Harmattan, 1999, pp. 317-330 (pp. 321-325) ; DEVEVEY (J.-P.), *La notion d'intérêt donnant qualité pour agir dans le contentieux du droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, pp. 280-338 ;

Par la suite, le législateur a accentué cette restriction jurisprudentielle de l'intérêt à agir du particulier, par souci de sécurisation et d'accélération des projets de construction. En vérité, certains acteurs de l'urbanisme étaient assez critiques envers la juridiction administrative, trouvant qu'elle faisait encore preuve de trop de libéralisme dans l'appréciation de l'intérêt à agir[528]. C'est pourquoi la définition légale de l'intérêt à agir (issue du *rapport Labetoulle*[529] et reprise à l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme) impose au requérant qu'il prouve en quoi le projet autorisé est « de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance » de son bien[530]. Il en est de même pour un requérant contestant une décision de régularisation : son intérêt à agir est apprécié au regard des modifications apportées au projet initial et à leurs conséquences sur sa situation juridique[531]. Il apparait ainsi que le législateur fait désormais une place plus importante à la considération de l'intérêt lésé du requérant-particulier.

Pourtant, à lire certains auteurs, la consécration législative de l'intérêt à agir ne devait avoir aucun impact véritable sur la conception jurisprudentielle de l'intérêt à agir d'un particulier[532]. Il se produisit pourtant tout le contraire. Le Conseil d'État a en effet retenu une approche bien plus restrictive de l'intérêt à agir, répondant ainsi au « signal »[533] lancé par les instigateurs de la réforme. Sera donc recevable à agir contre une autorisation d'urbanisme un requérant qui fera, d'une part, état de sa qualité de voisin et, d'autre part, apportera « tous éléments suffisamment précis et étayés » pour attester « d'une atteinte » causée par le projet autorisé « affectant directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien »[534]. Cette méthode d'appréciation de l'intérêt à agir vaut également pour le « voisin immédiat »[535]. Il doit lui aussi justifier d'une atteinte dans l'utilisation de son bien, compte tenu de « la nature », de « l'importance », ou de « la localisation du projet de

---

NICOUD (F.), *Du contentieux administratif de l'urbanisme : étude visant à préciser la fonction du contentieux de l'urbanisme dans l'évolution du droit du contentieux administratif général*, *op. cit*., pp. 79-84 ; MOROT (C.), *op. cit*., pp. 147-151 ; MICHALIS (I.), *L'intérêt à agir dans le contentieux de l'annulation des actes administratifs. Étude comparée des droits français et allemand*, Mare & Martin, 2021, pp. 357-381.

528 *Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre*, rapport précité, p. 7 (*pagination internet*).

529 *Ibid.*, p. 9 (*pagination internet*).

530 Créé par l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme, *J.O.*, 19 juillet 2013, texte n° 24.

531 C.E., 17 mars 2017, *M. et Mme Malsoute*, *Rec. tables* pp. 721, 857, 858 ; *B.J.D.U.*, 2017, n° 3, pp. 196-200, conclusions Decout-Paolini.

532 FAVRET (J.-M.), « L'intérêt à agir en droit de l'urbanisme », *op. cit.*, pp. 85-90

533 *Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre*, rapport précité, p. 8 (*pagination internet*).

534 C.E., 10 février 2016, *Époux Peyret et Vivier*, *Rec. tables* pp. 891, 996 ; *B.J.D.U.*, 2016, n° 3, pp. 239-244, conclusions Bretonneau.

535 C.E., 13 avril 2016, *Bartolomei*, *Rec.* p. 135 ; *B.J.D.U.*, 2016, n° 5, pp. 381-385, conclusions Decout-Paolini.

construction »[536]. Contrairement à ce qui est parfois écrit[537], le voisin immédiat ne bénéficie d'aucune présomption d'intérêt à agir contre l'autorisation. Il s'agit tout au plus d'une simplification dans la charge de la preuve. Ainsi, l'intérêt à agir du voisin immédiat n'a pas besoin d'être autant circonstancié que celui des autres voisins du projet litigieux.

Quoi qu'il en soit, l'article L. 600-1-2 impose au requérant-voisin la preuve d'une lésion subie dans sa situation juridique en raison du projet accordé. Le plus souvent, cette lésion est d'ordre privé : le requérant soulève tant la « perte d'ensoleillement »[538], la perte de « vue »[539], que les « nuisances »[540] que causerait le projet autorisé à son bien. C'est ce qui laisse dire à certains auteurs que l'article L. 600-1-2 transforme « le recours pour excès de pouvoir » en « action préventive des troubles anormaux de voisinage »[541], estompant ainsi le caractère d'utilité publique qui le désigne habituellement. L'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme subjectivise le recours pour excès de pouvoir dirigé contre les autorisations d'urbanisme, en faisant de lui un contentieux d'ordre privé, ou encore une confrontation de deux protagonistes, chacun défendant ses intérêts personnels.

Sans conteste, l'article L. 600-1-2 « altère »[542] considérablement le recours pour excès de pouvoir, en ce qu'il impose cette lecture subjectiviste de ce recours. Pourtant, le recours pour excès de pouvoir, même « générique », ne peut être regardé comme exclusivement objectif. Il comprend déjà en son sein un « îlot de subjectivité » [543] : l'intérêt à agir. L'intérêt s'entend comme le « grief » [544] ou le « préjudice »[545] résultant de l'acte contesté. Ainsi,

---

536 C.E., 13 avril 2016, *Bartolomei*, précité.

537 V., notamment : ERSTEIN (L.), « L'intérêt du voisin », veille sous C.E., 13 avril 2016, *Bartolomei*, *J.C.P.*, 25 avril 2016, ed. G., veille n° 503, p. 864.

538 C.E., 29 juillet 2021, req. n° 439704, inédit ; C.A.A. Versailles, formation plénière, 7 décembre 2017, req. n° 15VE02620.

539 C.E., 3 avril 2020, *Ville de Paris*, *Rec. tables* pp. 1057, 1061, *B.J.D.U.*, 2020, n° 4, pp. 272-277, conclusions Hoynck ; C.E., 6 décembre 2017, *Société Nacarat Saint-Jean*, *Rec. tables* p. 661, *B.J.D.U.*, 2018, n° 3, pp. 176-181, conclusions Decout-Paolini.

540 C.E., 27 janvier 2020, *Société Sodipaz*, *Rec. tables* pp. 634, 887, 959, 1067.

541 CORNILLE (P.), « Propos iconoclastes sur l'ordonnance du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme », *Constr.-Urba.*, octobre 2013, n° 10, comm. n° 134, pp. 21-23 (p. 21).

542 Selon l'intitulé de la thèse de Camille Morot (*Le tiers requérant et l'altération du recours pour excès de pouvoir en droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, p. 139).

543 ROMBAUTS-CHABROL (T.), « Restrictions des droits d'accès au juge par la réforme de l'intérêt à agir : vers un contentieux subjectif ? », in *Le droit au juge à l'épreuve de l'évolution du contentieux de l'urbanisme*, actes du colloque organisé par l'Université de Perpignan le 14 mars 2019, *J.C.P.*, 24 juin 2019, éd. A., étude n° 2184, pp. 23-28 (p. 23). V., également : BAILLEUL (D.), « L'intérêt d'un « intérêt à agir » en matière d'excès de pouvoir », *L.P.A.*, 3 février 2003, n° 24, pp. 6-19 (p. 6).

544 AUBY (J.-M.) et DRAGO (R.), *Traité des recours en matière administrative*, Litec, 1992, p. 230.

545 Par préjudice, J.-P. Henry entendait ainsi « une modification défavorable » de la « situation individuelle » du requérant (HENRY (J.-P.), *La dualité de fonction du recours pour excès de pouvoir envisagée à partir de la notion d'intérêt*, thèse, Université de Montpellier I, 1975, dactyl., p. 177).

l'intérêt à agir se distingue de la seule qualité à agir[546]. A titre d'exemple, la jurisprudence relève que la seule qualité d'habitant ne suffit pas à conférer un intérêt à agir au requérant contre le plan communal limitrophe. Celui-ci doit en outre prouver qu'il peut subir les conséquences de la réalisation de futurs opérations ou aménagements[547]. En vérité, l'intérêt et la qualité sont le plus souvent liés, en ce que la jurisprudence fait une « place [plus] réduite » à la considération du grief subi par le requérant[548]. Tel est le cas, par exemple, pour le vendeur d'un bien préempté, qui a toujours un intérêt à agir contre une décision de préemption, même si le transfert de propriété a eu lieu, compte tenu de l'atteinte portée à son droit de propriété[549]. Il en est de même, pour le locataire d'un bien préempté, qui bénéficie à ce titre d'un intérêt à agir compte tenu de l'atteinte portée par la décision de préemption à sa situation juridique[550]. De toute évidence, l'intérêt à agir est le marqueur d'une certaine subjectivité du recours pour excès de pouvoir, une subjectivité nécessaire, car elle permet de le dissocier de l'*actio popularis*. Ainsi, l'article L. 600-1-2 altère le recours pour excès de pouvoir, en ce qu'il approfondit sa lecture subjectiviste.

S'ensuit alors un dédoublement de l'office processuel du juge de l'urbanisme. D'un côté, apparaît une conception libérale de l'intérêt à agir en contentieux des plans d'urbanisme. Ainsi, pour être recevable à agir un requérant n'a pas à prouver une quelconque lésion subie du fait des dispositions réglementaires applicables à sa zone d'occupation[551]. De l'autre, s'affiche une lecture restrictive de l'intérêt à agir en contentieux des autorisations d'urbanisme, afin de garantir la sécurité juridique de leur titulaire.

Irait-on jusqu'à proposer le démembrement de son office processuel ? Il est certain que l'article L. 600-1-2 et la recherche d'un intérêt lésé du requérant rapprochent le juge des autorisations d'urbanisme du juge de plein contentieux. D'ailleurs, l'appréciation de l'intérêt à agir du requérant urbaniste est assez similaire à celle de l'intérêt à agir du tiers environnemental. Ce dernier doit être « suffisamment direct », à savoir que les

---

546 LALIGANT (M.), « La notion d'intérêt pour agir et le juge administratif », *op. cit.*, p. 54 ; LANGELIER (É.), « Nouvelles variations sur l'intérêt pour agir dans le recours en annulation », *op. cit.*, p. 418.

547 C.E., 1er février 1989, *Durand et Commune de Génissac*, *Rec. tables* pp. 836, 871, 985. V. également : C.E., 19 mars 1993, *Commune de Saint-Égrève*, *Rec. tables* pp. 630, 667, 941, 1083 : pour une commune limitrophe à un projet de zone industrielle.

548 NOGUELLOU (R.), « Intérêt à agir et contentieux de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 440. V. également : LALIGANT (M.), *op. cit.*, p. 72 ; LANGELIER (É.), *op. cit.*, pp. 418-419.

549 C.E., 21 mai 2008, *Commune de Houilles*, *Rec. tables* pp. 847, 961 ; *B.J.D.U.*, 2008, n° 2, pp. 136-139, conclusions Courrèges.

550 C.E., 6 octobre 1999, *Association Tendance Nationale Union Islamique en France*, *Rec. tables* pp. 938, 1082 ; *B.J.D.U.*, 1999, n° 5, pp. 388-392, conclusions Maugüé.

551 C.E., 9 mars 1990, *Stockhausen et Trudelle*, *Rec. tables* p. 1034.

« inconvénients et dangers que présente [pour lui] l'installation classée doivent « affecter par eux-mêmes les conditions d'exploitation de [son] établissement commercial »[552]. De même, dans ces deux contentieux, la date à laquelle s'apprécie l'intérêt à agir déroge aux règles générales. En ce qui concerne le contentieux environnemental, l'intérêt à agir s'apprécie à la date « d'affichage » de l'autorisation ou de l'enregistrement de l'installation classée[553]. En contentieux de l'urbanisme, l'intérêt à agir du tiers particulier s'apprécie en principe « à la date d'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire »[554], selon l'article L. 600-1-3 du code de l'urbanisme[555]. Dans les deux cas, il s'agit d'empêcher le tiers de se constituer un intérêt à agir de circonstance, abusant ainsi de son droit au recours juridictionnel. Toutefois, contrairement aux tiers environnemental et associatif, le tiers urbaniste peut justifier de « circonstances particulières » pour que son intérêt à agir soit apprécié postérieurement à la date d'affichage de la demande d'autorisation, ménageant ainsi son droit au recours[556].

Le contentieux de l'urbanisme va même plus loin que le contentieux environnemental dans les causes d'irrecevabilité de la requête. Il est en effet imposé au requérant, selon l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme, de joindre à son dossier tout justificatif « de nature à établir le caractère régulier de l'occupation ou de la détention de son bien », et ce « sous peine d'irrecevabilité »[557]. Cette spécificité procédurale, justifiée au nom d'une bonne administration de la justice, spécialise encore un peu plus le contentieux des autorisations d'urbanisme et rajoute, au nom de leur sécurisation, une nouvelle condition de recevabilité de la requête[558]. L'irrégularité procédurale reste toutefois régularisable au-delà du délai contentieux de deux mois ; le juge peut d'ailleurs inviter le requérant à régulariser sa requête. À défaut, l'article R. 600-4 joue le rôle d'un véritable couperet : l'absence de pièces justifiant

---

552 C.E., 30 janvier 2013, *Société Nord Broyage*, *Rec. tables* pp. 713, 750.

553 Selon l'article L. 514-6 3° du code de l'environnement.

554 Précisément, le juge administratif tient compte « des constructions environnantes [au projet autorisé] dans leur état à cette date » (C.E., 21 septembre 2022, *Société Maison Camp David*, à paraître aux *tables* ; *B.J.D.U.*, 2022, n° 6, pp. 440-443, conclusions Domingo).

555 Issu de l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme, précitée.

556 Nous n'avons recensé aucune application positive de cette spécificité procédurale sur la base *Légifrance*. En revanche, le juge a expressément refusé le caractère de circonstances particulières, aux circonstances selon lesquelles le requérant soutenait intenter son recours dans le « seul but » de « mener à bien son propre projet et de préserver ses intérêts, à l'exclusion de toute intention malveillante » et selon lesquelles la société pétitionnaire « aurait entretenu la confusion en continuant à afficher sur son terrain des autorisations caduques ou retirées » (C.E., 13 décembre 2021, *Société Ocean's Dream Resort*, *Rec. tables* p. 979)

557 Crée par le décret n° 2018-617 du 17 juillet 2018 portant modification du code de justice administrative et du code de l'urbanisme, *J.O.*, 18 juillet 2018, texte n° 15. Il est à noter que cet article R. 600-4 du code de l'urbanisme impose également au requérant-associatif d'accompagner sa requête, dirigée contre une autorisation, « des statuts » de l'association, ainsi que « du récépissé attestant de sa déclaration en préfecture ».

558 C.E., 3 juillet 2020, *Méret et autres*, *Rec. tables* pp. 625, 727, 887 ; *B.J.D.U.*, 2020, n° 6, pp. 459-464, conclusions Dieu.

la qualité à agir rend ainsi la requête manifestement irrecevable, et, partant, elle fera l'objet d'une ordonnance « de tri »[559].

Quoi qu'il en soit, l'office processuel du juge de l'urbanisme présente visiblement des restrictions similaires, voire supplémentaires, dans l'accès au juge, comparé à celui du juge environnemental.

L'article L. 600-1-2, ainsi que les autres restrictions procédurales de l'intérêt à agir, viennent considérablement réduire le caractère d'ordre public du recours pour excès de pouvoir, en fermant ainsi le prétoire à certains requérants. Bien qu'une atteinte au droit au recours soit ici manifeste, un équilibre est trouvé entre celui-ci et l'insécurité juridique que génèrent les recours des particuliers sur les situations individuelles[560]. D'ailleurs, cette tendance à restreindre les recours des particuliers n'est nullement spécifique au contentieux administratif français. Évidemment, le droit allemand est l'exemple typique : le requérant doit en effet faire valoir que le permis est susceptible de « provoquer (…) une lésion possible » et « même significative » sur son droit fondamental à la propriété[561]. C'est le cas aussi en droit suisse, où l'intérêt à agir contre un permis de construire est « accordé à qui dispose « d'un intérêt digne de protection », revenant pour le requérant à démontrer que le projet autorisé aura « des incidences (…) l'atteignant personnellement »[562]. Il en est de même en contentieux administratif roumain, où seule une personne « qui considère qu'un de ses droits ou intérêts légitimes a été lésé par un acte administratif individuel » peut s'adresser au juge administratif[563]. Enfin, le droit irlandais « a connu une évolution similaire au droit français » : le requérant doit justifier d'un « intérêt à agir substantiel », imposant que sa situation soit personnellement affectée par le projet[564].

Pour terminer sur les cas spécifiques d'irrecevabilité de la requête, il pourrait être proposé une nouvelle spécificité procédurale contentieuse. Il s'agirait de conditionner la

---

559 C.E., 3 juillet 2020, *Méret et autres*, précité.

560 N'y voyant aucune atteinte substantielle au droit au recours, le Conseil d'Etat n'a pas jugé opportun de renvoyer la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel (C.E., 27 juin 2014, req. n° 380645, inédit au *Lebon*).

561 JEANNIN (L.), *Le droit au recours juridictionnel des personnes privées en droit public comparé franco-allemand*, thèse, Université Paris I, 2003, dactyl., pp. 519-520.

562 NOGUELLOU (R.), « L'activation du contentieux et de son objet », *Le contentieux de l'urbanisme en Europe*, *op. cit.*, pp. 47-55 (p. 49).

563 DUȚU (A.), « Roumanie, rapport national », in *Le contentieux de l'urbanisme en Europe*, *op. cit.*, pp. 299-324 (pp. 302-303).

564 MOROT (C.), *Le tiers requérant et l'altération du recours pour excès de pouvoir en droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, pp. 143-145.

recevabilité de la requête au dépôt préalable d'un recours administratif, allant toujours dans le sens d'une meilleure sécurisation des autorisations d'urbanisme.

§2 : Un cas potentiel d'irrecevabilité de la requête relative à une autorisation d'urbanisme : le défaut du recours administratif préalable

Prévenir le contentieux pour désengorger les juridictions administratives conduit les pouvoirs publics à privilégier les recours administratifs, afin que les justiciables disposent d'un « pré-jugement » de leur affaire, limitant toutes saisines juridictionnelles ultérieures[565].

En contentieux de l'urbanisme, deux configurations dans lesquelles la saisine du juge est conditionnée à l'exercice d'un recours administratif préalable existent d'ores et déjà. La première est celle prévue à l'article L. 425-4 du code de l'urbanisme, qui impose la saisine de la commission nationale d'aménagement commercial préalablement au recours contentieux dirigé contre le permis de construire, en tant qu'il vaut autorisation d'exploitation commerciale[566]. La seconde configuration correspond au cas d'un refus de construire dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable ou aux abords d'un monument historique, ce refus se fondant sur l'avis défavorable de l'architecte des bâtiments de France (ABF). Pour être recevable à agir contre le refus de permis, le pétitionnaire doit au préalable contester l'avis négatif de l'ABF devant l'autorité préfectorale compétente[567].

À côté de ces deux cas de recours administratifs préalables obligatoires, ces présents développements seront ainsi l'occasion d'imaginer une troisième hypothèse, précisément en contentieux des autorisations d'urbanisme, afin de prévenir certaines saisines juridictionnelles.

En réalité, une telle proposition n'est pas nouvelle. Le *rapport Pelletier* est le premier à faire état d'une proposition allant en ce sens, afin de trouver un « mécanisme de concertation en amont du contentieux » pour éviter celui-ci[568]. Toutefois, ce même rapport n'explique pas les raisons pour lesquelles cette proposition a été écartée[569]. Le Conseil d'État

---

565 AUBY (J.-M.), « Les recours administratifs », *A.J.D.A.*, 1955, pp. 122-123 ; BRISSON (J.-F.), *Les recours administratifs en droit public français*, L.G.D.J., 1996, pp. 148-151 ; *Les recours administratifs préalables obligatoires*, *op. cit.*, pp. 41-42 ; ISAAC (G.), *La procédure administrative non contentieuse*, L.G.D.J., 1968, pp. 667-668.

566 V., pour illustration : C.A.A. Marseille, 1er octobre 2018, req. n° 16MA03806.

567 Selon l'article R. 423-68 du code de l'urbanisme. V., pour illustrations : C.E., 28 mai 2010, *M. Dufour*, *Rec. tables* pp. 888, 1020, 1021; C.E., 12 février 2014, *SNC Siber*, *Rec tables* pp. 780, 902, 906 ; *B.J.D.U.*, 2014, n° 2, pp. 139-142, conclusions Vialettes.

568 *Propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme*, rapport présenté par le groupe de travail présidé par P. Pelletier, janvier 2005, 86 pages et spéc. p. 20 (*pagination internet*).

569 Le *rapport Pelletier* enchaîne effectivement sur l'éventuelle mise en place d'une « conciliation (…) pendant la phase d'instruction de la demande d'autorisation », ce qui n'a aucun rapport avec la question de

a par ailleurs, dans son rapport consacré aux recours administratifs préalables obligatoires, formulé une proposition allant dans le même sens[570]. Il l'a toutefois lui aussi récusée, jugeant qu'il est « peu pertinent »[571] d'introduire un recours administratif préalable obligatoire en la matière. Le Conseil d'État justifie ce refus par une seule raison, celle de l'allongement du délai de règlement des litiges[572]. Introduire un recours administratif préalable obligatoire ne ferait, semble-t-il, que « différer » une saisine du juge « inéluctable », compte tenu de la pratique d'« instrumentalisation des recours contentieux » en matière d'urbanisme[573].

Le débat est néanmoins ravivé au regard du renouvellement actuel de l'office du juge de l'urbanisme. Certains dispositifs contentieux tentent en effet de lutter efficacement contre cette instrumentalisation des recours par les tiers urbanistes, à travers la redéfinition de l'intérêt à agir des requérants particuliers et associatifs[574], ou encore la sanction des auteurs de recours abusifs[575]. De plus, le contentieux des autorisations d'urbanisme regorge de dispositifs destinés à raccourcir les délais de jugement[576], ou voués à apporter une solution définitive au litige, à travers la régularisation des autorisations[577]. Ainsi, introduire un recours administratif préalable obligatoire peut apparaître comme une réponse pertinente dans la prévention des litiges, à condition toutefois que l'administration saisie sur recours dispose, comme le juge, du pouvoir de régularisation des autorisations[578]. Si l'administration saisie sur recours peut être amenée à rétablir la légalité de l'autorisation, l'auteur de la saisine reconsidérera certainement son recours contentieux en le voyant comme une perte de temps.

À présent, les contours de cet éventuel recours administratif préalable obligatoire en matière d'autorisations doivent être précisés. Tout d'abord, puisqu'il s'agit de déroger aux règles de liaison du contentieux, un texte spécial devra prévoir l'existence de cette obligation

---

l'instauration d'un recours administratif préalable obligatoire (v. *Propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme*, rapport précité, p. 20 (*pagination internet*)).

570 *Les recours administratifs préalables obligatoires*, *op. cit.*, pp. 89-92.

571 *Ibid.*, p. 89.

572 *Ibid.*, p. 90.

573 *Ibid.*

574 V. *supra* : cette section, § 1.

575 V. *infra* : ce chapitre, Section II, § 2.

576 V. *infra* : cette partie, Titre II, Chapitre I.

577 V. *infra* : cette partie, Titre II, Chapitre II.

578 V., en ce sens : ROLIN (F.), « Propositions de revalorisation du recours gracieux en matière d'urbanisme. Le grand oublié des réformes relatives à la régularisation des autorisations », *A.J.D.A.*, 2014, pp. 1985-1986 (p. 1986). Reconnaitre un pouvoir de régularisation à l'autorité administrative saisie sur recours ne devrait pas poser trop de difficulté, puisque le Conseil d'Etat considère que « l'exercice d'un tel recours » a justement « pour but de permettre à l'autorité administrative (…) de remédier aux illégalités dont pourrait être entachée la décision initiale, sans entendre l'intervention du juge » (v. C.E., 21 mars 2007, *Garnier*, *Rec.* p. 128 ; C.E., 29 juin 2011, *Monsieur Maire*, *Rec. tables* p. 1043).

procédurale[579], ainsi que ses modalités, précisant l'autorité administrative compétente (qui pourrait être « une autorité administrative collégiale » compte tenu du caractère « compliqué » de ce contentieux[580]). L'interprétation de ce texte spécial devrait se faire de manière stricte par le juge[581] aurait alors pour conséquence d'exclure d'autres décisions d'urbanisme, comme les certificats d'urbanisme[582].

S'agissant ensuite de son régime juridique, ce recours administratif, envisagé à titre prospectif, devrait répondre lui aussi « aux principes communs »[583] à tous les recours administratifs obligatoires. Premièrement, le recours administratif obligatoire devra être formé dans le délai contentieux, afin de pouvoir conserver ce dernier[584]. Aussi, le point de départ pour agir devant l'autorité administrative est le même que pour le recours devant le juge. Il sera également nécessaire de tenir informé tout administré de cette modalité procédurale[585]. À l'instar de l'obligation de notification des recours, la mention de l'obligation de former un recours administratif préalable figurera elle aussi sur le panneau d'affichage. L'omission de l'affichage de cette mention rendra par contre seulement le délai de recours inopposable au requérant[586]. Ce dernier ne sera pas, pour autant, exempté d'accomplir cette formalité et devra donc former « dans un délai raisonnable » un recours administratif, avant de saisir le juge[587].

Deuxièmement, le recours juridictionnel devra lui aussi être formé dans le délai contentieux pour être dirigé contre la décision issue du recours administratif[588]. L'exercice d'un recours administratif obligatoire entraîne systématiquement une « substitution de l'objet du litige » : la décision initiale laisse en effet toujours la place à la décision prise sur recours administratif[589]. Dans notre hypothèse, le recours contentieux ne sera donc pas dirigé contre l'autorisation d'urbanisme initiale, mais bel et bien, à l'encontre de la mesure de

---

579 BRISSON (J.-F.), *Les recours administratifs en droit public français*, *op. cit.*, p. 430.

580 V. PRÉVÉDOUROU (E.), *Les recours administratifs obligatoires. Etude comparée des droits allemand et français*, L.G.D.J., 1996, p. 210. Il s'agirait de créer une instance collégiale sur le modèle de la Commission nationale d'aménagement commercial. A défaut, c'est l'autorité préfectorale qui devrait être compétente.

581 BRISSON (J.-F.), *op. cit*., p. 444.

582 Dans son rapport, le Conseil d'Etat avait exclu les certificats d'urbanisme, compte tenu du nombre peu élevé des recours directs à leur encontre (v. *Les recours administratifs préalables obligatoires*, *op. cit.*, p. 91). On ajoutera que, puisque l'administration est dans l'impossibilité d'utiliser son pouvoir de régularisation à l'égard d'un certificat, un recours administratif préalable obligatoire ne semble guère utile.

583 BLANCO (F.), *Contentieux administratif*, *op. cit.*, p. 334.

584 BRISSON (J.-F.), *op. cit.*, p. 380.

585 L'obligation de saisir l'administration est mentionnée dans la décision notifiée à son destinataire avec les voies et délais de recours, selon l'article L. 412-3 du code des relations entre le public et l'administration. Il s'agit d'une codification d'une solution jurisprudentielle : C.E., 24 septembre 2010, req. n° 335190, inédit.

586 Il s'agirait d'appliquer la solution de droit commun : C.E., 24 septembre 2010, req. n° 335190, précité. V. BLANCO (F.), *op. cit*., pp. 336-337.

587 Cette solution a été dégagée en droit fiscal : C.E., Section, 31 mars 2017, *Ministre des finances et des comptes publics c/ M. Amar*, *Rec.* p. 105, conclusions Bohnert.

588 BRISSON (J.-F.), *op. cit.*, p. 390.

589 *Ibid.*, p. 457.

régularisation prise sur recours. Se pose néanmoins la question de la préservation des droits acquis issus de la décision d'urbanisme initiale. C'est pourquoi les implications du pouvoir de régularisation devront venir encadrer la compétence de l'administration statuant sur ce recours administratif préalable[590]. Il sera fait exception à l'article L. 412-5 du code des relations entre le public et l'administration, qui lui impose de statuer au regard de la situation de fait et de droit prévalant à la date de sa décision.

Troisièmement, le recours administratif préalable emportera une certaine cristallisation du débat contentieux, en ce qu'aucune nouvelle conclusion ne pourra être présentée devant le juge[591]. S'agissant des moyens invocables, ceux se rapportant à la décision d'urbanisme initiale seront bien évidemment déclarés inopérants. Seront par contre recevables tous nouveaux moyens soulevés à l'encontre de la décision d'urbanisme de régularisation. Cette solution, issue de la jurisprudence générale[592], est, du reste, assez similaire à celle retenue pour le recours contre la mesure de régularisation en cours d'instance.

Quatrièmement, le défaut de recours administratif préalable ferme inexorablement la voie juridictionnelle[593]. A l'instar de l'obligation de notification des recours, il est impossible de régulariser un recours juridictionnel déposé prématurément à la saisine de l'administration. Dans le cas inverse, ce serait vider de son sens cette modalité procédurale contentieuse, qui n'est autre que d'organiser « avec l'administration active une procédure de conciliation préliminaire »[594]. Par contre, « l'intervention en cours d'instance de la décision prise par l'administration » est admise pour régulariser la requête[595]. Dans notre hypothèse, la mesure de régularisation pourra donc intervenir au-delà du délai contentieux. À nouveau, il est d'ores et déjà admis que l'administration a la possibilité (soit spontanément, soit sur demande), voire l'obligation (s'il s'agit du juge), de délivrer la mesure d'urbanisme de régularisation, même si la mesure de régularisation conduit, dans ce cas précis, au rejet au fond de la demande d'annulation[596]. Dans notre hypothèse, la mesure de régularisation délivrée sur recours

590 Selon les principes dégagés dans la décision *Le Roy* (C.E., Section, 26 juillet 1982, *Rec.* p. 316) applicables dans le cadre du procédé juridictionnel de régularisation (v. LESQUEN (X. De), conclusions sur C.E., 1er mars 2013, *Epoux Fritot*, *B.J.D.U.*, 2013, n° 3, pp. 221-228 (p. 225)).

591 DENIZOT (A.), « L'immutabilité de l'instance en contentieux administratif : un principe de procédure civile acclimaté aux spécificités du procès administratif », *R.F.D.A.*, 2018, pp. 99-108 (p. 102).

592 Selon la solution consacrée dans la décision *Garnier* (C.E., 21 mars 2007, *Rec.* p. 128).

593 BRISSON (J.-F.), *op. cit.*, p. 447.

594 *Ibid.*, p. 454.

595 *Ibid.*, pp. 454-455.

596 LESQUEN (X. De), conclusions sur C.E., Avis, 18 juin 2014, *SCI Mounou et autres et Société Batimalo et autre*, *B.J.D.U.*, 2014, n° 4, pp. 317-325 (p. 321).

administratif devra intervenir avant la clôture de l'instruction, afin d'éviter le rejet pour irrecevabilité de la demande d'annulation[597].

Enfin, cinquièmement, ce recours administratif préalable obligatoire urbanistique se singulariserait en ce qu'il devrait répondre à l'obligation de notification prévue à l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme. Les recours administratifs facultatifs étant d'ores et déjà concernés par l'obligation, il ne devrait pas en aller différemment pour les recours obligatoires. Les conséquences du défaut de notification devront être similaires également. Ainsi, le recours administratif préalable obligatoire non notifié annihile tout « effet prorogatoire » sur le délai contentieux. Le requérant perdra ainsi le bénéfice de toute action contentieuse[598]. De même, l'omission de la notification ne saurait être régularisable par le dépôt d'un nouveau recours, même notifié[599]. La seule issue offerte au requérant sera de saisir le juge dans le délai de deux mois non prorogé en raison du défaut de notification de son recours administratif[600]. En effet, le défaut de notification fait obstacle à la prorogation du délai, mais ne fait pas perdre pour autant le droit au recours, dès lors qu'il est formulé dans les délais.

Bien qu'envisagé, rien ne présage aujourd'hui qu'un tel recours administratif préalable obligatoire voie le jour en contentieux des autorisations d'urbanisme[601]. Le droit comparé nous fournit, d'ailleurs, peu d'illustrations permettant d'apprécier toute son utilité en la matière. La plupart des systèmes juridiques étrangers préconisent en effet l'utilisation de recours administratifs facultatifs[602]. Il existe néanmoins en droit grec des cas de recours administratifs obligatoires, mais qui ne concernent nullement les autorisations d'urbanisme[603]. Il reste, bien évidemment, le droit allemand, qui a opté pour une généralisation de l'obligation de former un recours administratif préalablement à la saisine du juge[604]. En droit français, ce

---

597 Nous appliquons ici la solution dégagée à propos de l'obligation de notification des recours.

598 JACQUOT (H.), PRIET (F.) et MARIE (S.), *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2022, 9ème édition, p. 1293.

599 C.E., Avis, 6 juillet 2005, *Mme Corcia et Associations des riverains des Hespérides et du Mourre-Rouge « A la pointe »*, *Rec.* p. 307 ; *B.J.D.U.*, 2005, n° 4, pp. 284-286, conclusions Donnat.

600 C.E., Avis, 1er mars 1996, *Association Soisy Etiolles Environnement*, *Rec.* p. 60.

601 V., pour une opinion favorable : MORAND-DEVILLER (J.), « Conclusions », in *Le contentieux de l'urbanisme en Europe*, *op. cit.*, pp. 89-101 (p. 94). V., pour une opinion contraire : FOULQUIER (N.), « Les mécanismes non amiables de résolution des litiges », in *Le contentieux de l'urbanisme en Europe*, *op. cit.*, pp. 39-46 (pp. 44-45).

602 MORAND-DEVILLER (J.), « Conclusions », *op. cit.*, p. 93.

603 KOUTOUPA-RENGAKOS (E.), « Grèce, rapport national », in *Le contentieux de l'urbanisme en Europe*, *op. cit.*, pp. 235-247 (p. 238).

604 PRÉVÉDOUROU (E.), *Les recours administratifs obligatoires. Étude comparée des droits allemand et français*, *op. cit.*, p. 98.

serait faire preuve de hardiesse que de préconiser sa généralisation[605], alors que, dans un contentieux de masse, tel que celui des autorisations d'urbanisme, le recours administratif préalable obligatoire n'est pas instauré. Pourtant, les réticences formulées à son encontre ne sont nullement insurmontables. S'il est dit, d'une part, que cette obligation s'apparente « à une machine à piéger les requérants »[606], l'obligation de les en informer, que nous avons évoquée, devrait résoudre la difficulté. D'autre part, cette obligation procédurale n'est pas un « obstacle au droit au juge »[607], mais le conditionne et l'aménage[608]. Il s'agit seulement pour le requérant d'obtenir une nouvelle solution administrative. Or, comme le fait remarquer Alexandre Ciaudo, obliger le requérant de « solliciter une réponse administrative » ne l'empêche nullement « de rechercher ultérieurement une réponse juridictionnelle »[609]. Toutefois, afin de ne pas lasser le requérant et ainsi nuire à une saisine juridictionnelle ultérieure, il est somme toute préférable d'encadrer temporellement la prise de décision de l'administration saisie sur recours.

L'obligation de recours administratif préalable à la saisine du juge des autorisations d'urbanisme reste, à l'heure actuelle, un cas d'irrecevabilité hypothétique empêchant le recours de prospérer. D'autres dispositifs ont d'ores et déjà été explorés, qui ne se rapportent pas cette fois à la question de la recevabilité de la requête urbanistique. Ces dispositifs visent cependant à détourner le requérant de son recours contentieux.

---

605 Le Conseil d'Etat s'est opposé fermement à une telle généralisation dans son rapport de 2008. L'argument majeur est qu'elle impliquerait une réorganisation structurelle des administrations (*Les recours administratifs préalables obligatoires*, *op. cit.*, pp. 88-89).

606 BOUCHER (J.), conclusions sur C.E., 19 décembre 2008, *Mme Mellinger*, *A.J.D.A.*, 2009, pp. 838-841 (p. 840).

607 BELDA (B.), « Faut-il généraliser le recours administratif préalable obligatoire ? », *R.D.P.*, 2008, pp. 1483-1511 (p. 1501).

608 Pour les juges européens, l'obligation de tenter un règlement amiable avant toute saisine du juge ne constitue pas une violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH, 26 mars 2015, *Momčilovič c/ Croatie*, req. n° 11239/11). Il en est de même pour le Conseil constitutionnel, pour qui « une procédure administrative précontentieuse » ne met pas en cause l'exercice, « par les administrés, du droit à agir en justice contre des décisions leur faisant grief », bien qu'elle ait une « incidence sur la recevabilité du recours contentieux » (C.C., décision n° 88-154 L, 10 mars 1988, *Nature juridique des deux premiers alinéas de l'article 7 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public*, *Rec. CC*, p. 42).

609 CIAUDO (A.), « Le recours administratif préalable obligatoire, un obstacle à l'accès au juge ? », in *L'accès au juge. Recherche sur l'effectivité d'un droit*, *op. cit.*, pp. 826-837 (p. 833).

SECTION II : LES PROCÉDÉS SPÉCIFIQUES VISANT LE DÉSISTEMENT DU REQUÉRANT PARTICULIER

L'heure est aujourd'hui à la promotion du droit au recours et à l'accès au juge. Cependant, comme tout droit subjectif, le droit au recours doit être librement exercé par son détenteur. Inversement, celui-ci doit pouvoir librement y renoncer[610].

La renonciation au recours contentieux peut être, tout d'abord, volontaire. Il revient ainsi au requérant de renoncer, ou plutôt, de se désister volontairement de son recours. Si, d'ordinaire, le désistement volontaire est conçu comme « un accord entre parties en cause qui met fin à l'instance », il résulte plutôt, en contentieux de l'excès de pouvoir, de la seule volonté du requérant et le juge est tenu d'y faire droit. « Dans le contentieux de l'urbanisme plus souvent que dans les autres branches du contentieux, il est mis fin à l'instance par le désistement du requérant », qui préfère opter pour une transaction avec le titulaire de l'autorisation[611]. Bien qu'autrefois l'application de ces modes alternatifs de résolution des litiges fût interdite en contentieux de la légalité[612], le droit de l'urbanisme faisait déjà office d'exception sur ce point[613]. Le contexte est aujourd'hui renouvelé : l'irruption des modes alternatifs de règlement des litiges devant les juridictions administratives est aujourd'hui largement admise[614]. Néanmoins, le *rapport Labetoulle* a mis en lumière (sans en connaitre la proportion cependant) d'un « racket transactionnel »[615] dont seraient victimes les titulaires d'autorisations[616]. C'est ce qui a conduit le législateur à suivre les recommandations du rapport et ainsi à spécialiser les transactions urbanistiques, en les rendant publiques. Il reste toutefois à spécifier l'office processuel du juge de l'urbanisme, pour que, au moment où le

---

610 Ainsi que l'écrit Norbert Foulquier, « la doctrine française a toujours conçu le droit subjectif comme une prérogative librement exercée au point de considérer que la renonciation en était une qualité *consubstantielle* [nous soulignons]» (FOULQUIER (N.), *Les droits publics subjectifs des administrés. Emergence d'un concept en droit administratif français du XIXème au XXème siècle*, *op. cit.*, p. 335).

611 *Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre*, rapport présenté par le groupe de travail présidé par D. Labetoulle, 25 avril 2013, 28 pages et spéc. pp. 18-20 (*pagination internet*).

612 PLESSIX (B.), « Transaction et droit administratif », in *La transaction dans toutes ses dimensions*, Dalloz, 2006, pp. 133-146 (p. 140).

613 *Ibid.*, pp. 163-166. Le seul exemple notable de règlement amiable des litiges était les commissions de conciliation en charge de prévenir les conflits susceptibles d'éclater dans le cadre de l'élaboration des documents de planification (*ibid.*, p. 164).

614 Le développement des modes alternatifs de règlement des litiges a été largement favorisé par le Conseil d'Etat, qui leur a consacré un rapport d'étude : *Régler autrement les conflits : conciliation, transaction, arbitrage en matière administrative*, *E.D.C.E.*, La Documentation Française, 1993, 163 pages. Quant à la jurisprudence administrative, on peut citer l'important avis *Syndicat intercommunal des établissements du second cycle du second degré du district de l'Haÿ-les-Roses*, lequel autorise le juge administratif à homologuer des transactions intervenues dans des cas limitativement énumérés en dehors de tout litige (C.E., Avis, 6 décembre 2002, *Rec.* p. 433, conclusions Le Chatelier).

615 BOUSSEMART (D.), *La sécurisation des permis de construire contre les recours abusifs*, thèse, Université Paris Descartes, 2015, dactyl, p. 331.

616 *Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre*, *op. cit.*, p. 18 (*pagination internet*).

requérant décide de ne plus recourir au juge, il soit assuré de disposer d'une solution non-juridictionnelle valide, donc publique (§1).

La renonciation au recours contentieux peut très bien être également forcée. Le requérant est alors réputé s'être désisté d'office de l'instance. Cette hypothèse apparaît à plusieurs reprises dans le code de justice administrative, armant ainsi le juge administratif qui ferait face à un requérant mutique[617]. Il s'agit pour le juge d'exiger du requérant qu'il dépose des « pièces » au dossier[618], voire qu'il maintienne sa requête[619]. « Le désistement d'office est dès lors déduit du comportement du requérant » lequel « laisse penser que sa requête ne revêt plus d'intérêt pour lui »[620]. Ainsi, le désistement d'office du requérant est en quelque sorte « facilité » par le juge administratif lui-même[621]. Le contentieux de l'urbanisme s'inscrit dans cette veine mais il va plus loin. Bien conscient de l'insécurité juridique que génèrent tous recours contentieux dilatoires sur les autorisations d'urbanisme, le législateur souhaite inciter le requérant à reconsidérer son recours. Pour cela, il dote le juge de l'excès de pouvoir d'un pouvoir quelque peu inhabituel en la matière : celui de sanctionner par le paiement de dommages et intérêts le requérant pour l'usage abusif de son droit au recours. Il s'agit de reconnaître la recevabilité de conclusions à caractère indemnitaire dans un contentieux de la légalité. Le désistement du requérant est ainsi forcé compte tenu de la menace qui plane sur lui, facilité par la partie adverse (le détenteur de l'autorisation, intervenant à l'instance) et à l'avenir par le juge administratif (§2).

§1 : Conditionner le désistement volontaire du requérant à la publicité de la transaction

Transiger dans toute la matière administrative est aujourd'hui possible, selon l'article L. 423-1 du code des relations entre le public et l'administration[622]. Cette législation vient elle-même confirmer une décision *Ligue d'escrime du Languedoc-Roussillon*, selon laquelle le juge administratif prend acte du désistement volontaire du requérant en raison de la

---

617 LAPORTE (M.), « Le désistement d'office pour défaut de réaction à une demande du juge (article R. 611-8-1 et R. 612-5-1 du code de la justice administrative), *R.F.D.A.*, 2021, pp. 319-328 (p. 319).

618 Tel est le cas par exemple pour la production d'un mémoire récapitulatif selon l'article R. 611-8-1 du Code de justice administrative.

619 Est notamment réputé s'être désisté de l'instance, le requérant qui n'a pas « produit le mémoire complémentaire dont il avait expressément annoncé l'envoi » (selon l'article R. 612-5 du Code de justice administrative) ou encore le requérant qui n'a pas confirmé expressément sa requête suite au rejet de sa demande en suspension au motif qu'il n'a pas fait état d'un moyen propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte (selon l'article R. 612-5-2 du Code de justice administrative).

620 LAPORTE (M.), *op. cit.*, p. 320.

621 SACHER (É.), « Faciliter un désistement n'est pas forcer un désistement. La difficile interprétation de l'article R. 612-5-1 du code de justice administrative », *A.J.D.A.*, 2020, pp. 1805-1809 (p. 1805).

622 Issu de l'ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration, *J.O.*, 25 octobre 2015, texte n° 2.

signature entre les parties d'un protocole transactionnel[623]. Ainsi, le droit de l'urbanisme vient seulement alimenter ce climat général qui consiste à rechercher des voies alternatives au règlement des litiges, comme la voie transactionnelle. Celle-ci s'illustre notamment en matière de droit de préemption urbain[624]. Elle s'illustre surtout en matière d'autorisations d'urbanisme, où elle est souvent choisie pour mettre fin au litige par le requérant et son bénéficiaire, renforçant au passage cette subjectivisation du recours pour excès de pouvoir[625].

Il est vrai que certains auteurs véhiculaient l'idée selon laquelle il existerait une « incompatibilité entre contentieux de l'excès de pouvoir et transaction »[626]. Selon eux, un requérant ne peut renoncer par transaction à son recours pour excès de pouvoir dans la mesure où il a vocation à assurer le respect de la légalité. Une transaction en la matière méconnaîtrait alors nécessairement l'ordre public et présenterait, par là même, un objet illicite[627]. Aussi compréhensible soit-elle, cette position doctrinale ne rend cependant « plus fidèlement compte [de l'état du droit positif] »[628]. Il n'est pas certain d'ailleurs qu'elle ait un jour reflété l'état de ce droit[629]. Le Conseil d'Etat n'a jamais vraiment formulé un principe d'interdiction pour le requérant de renoncer par transaction à l'exercice d'un recours pour excès de pouvoir. Les décisions *Louarn*[630] et *Andréani*[631], sur lesquelles les auteurs fondent leur principe d'interdiction, viennent seulement affirmer l'impossibilité de renoncer par avance (c'est-à-dire avant même que l'acte administratif soit né) à tout recours contentieux[632]. Ceci ne signifie pas qu'il soit impossible de renoncer à un recours pour excès de pouvoir dès lors que l'acte

---

623 C.E., 18 novembre 2011, *Rec. tables* p. 1087.

624 C.E., 30 janvier 2008, *Ville de Paris*, *Rec.* p. 21 ; *B.J.D.U.*, 2008, n° 1, pp. 50-55, conclusions Courrèges, pp. 55-56.

625 V., par exemple : T.A. Cergy-Pontoise, 8 janvier 2015, *Société Multi Développement France*, req. n° 1209831 ; C.A.A. Paris, 22 mai 2008, req. n° 07PA02573 ; Cour de cass., Civ. 1, 19 mars 2020, n° 19-10393, non publié au *Bulletin*.

626 CHAPUS (R.), *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 2008, 13ème édition, p. 956.

627 V., notamment : CHAVRIER (G.), « Réflexions sur la transaction administrative », *R.F.D.A.*, 2000, pp. 548-566 (p. 555) ; LYON-CAEN (A.), « Sur la transaction en droit administratif », in *Les modes alternatifs de règlement des litiges* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 1997, pp. 48-53 (p. 49) ; PLESSIX (B.), « Transaction et droit administratif », in *La transaction dans toutes ses dimensions*, *op. cit.*, p. 139 ; PONSARD (A.-L.), *La transaction administrative*, thèse, Université Paris Nanterre, dactyl., 2015, p. 76. V. également pour une synthèse de cette position doctrinale : ALHAMA (F.), « Transaction et renonciation à l'exercice du recours pour excès de pouvoir », *R.F.D.A.*, 2017, pp. 503- 515 (pp. 505-506).

628 ALHAMA (F.), *op. cit.*, p. 504.

629 Un courant de pensée était d'ailleurs assez réfractaire à l'idée d'un principe d'interdiction de transiger en excès de pouvoir : AUBY (J.-M.), « La transaction en matière administrative », *A.J.D.A.*, 1956, pp. 1-4 (p. 2) ; GOURDOU (J.) et BOURREL (A.), note sous C.E., 23 avril 2002, *Ceccaldi-Raynaud*, *C.J.E.G.*, mars 2002, pp. 170-179 (p. 177) ; ZARCA (A.), « Questions sur l'annulation des transactions », *A.J.D.A.*, 2013, pp. 506-513 (p. 509) ; COURRÈGES (A.), conclusions sur C.E., 30 janvier 2008, *Ville de Paris*, *B.J.D.U.*, 2008, n° 1, pp. 50-55 ; BRETONNEAU (A.), conclusions sur C.E., 26 octobre 2018, *Garde des sceaux, ministre de la justice c/ M. A* (consultables sur ArianeWeb).

630 C.E., 13 février 1948, *Rec.* p. 79.

631 C.E., Ass., 19 novembre 1955, *Rec.* p. 551.

632 ALHAMA (F.), *op. cit.*, p. 505.

administratif est intervenu[633]. Des observations du même ordre peuvent être également formulées à propos d'une décision *Ministre de l'agriculture* rendue par le Conseil d'Etat en 1986[634]. Cette décision affirme seulement qu'il est impossible, pour une personne qui a obtenu l'annulation d'un acte administratif, de renoncer ultérieurement à se prévaloir de ce jugement[635]. Il n'est nullement affirmé qu'il est interdit pour une personne de renoncer à l'exercice du recours pour excès de pouvoir, avant que l'annulation n'intervienne. Finalement, seuls les juges du fond, comme les juges d'appel parisiens, dans une décision *Boyer*, ont véritablement consacré ce principe d'interdiction[636].

De toute évidence, l'interdiction, supposée absolue, de transiger en excès de pouvoir est aujourd'hui remise en cause[637]. Le législateur lui-même le reconnaît au regard de l'article L. 600-8 du code de l'urbanisme, qui impose – nous y reviendrons – une obligation d'enregistrement de toute transaction en matière d'autorisations d'urbanisme[638]. Ceci signifie bien la reconnaissance par le législateur de la possibilité de transiger dans une matière relevant de l'excès de pouvoir[639]. Ainsi, renoncer par la voie transactionnelle à l'exercice d'un recours pour excès de pouvoir n'est pas en soi contraire à l'ordre public. Il convient alors de ranger dans ces « réserves d'ordre public »[640], que la transaction (comme tout contrat) ne doit pas méconnaître, « des principes indérogeables de notre système juridique », ainsi que « des droits indisponibles, c'est-à-dire de[s] droits substantiels dont les parties n'ont pas la libre disposition »[641]. À défaut, la transaction comportera un objet illicite et sera alors dépourvue de tout effet extinctif à l'égard de l'instance contentieuse en cours. C'est dans cette hypothèse que l'interdiction de transiger en excès de pouvoir refait surface. Par contre, un plein effet extinctif doit être nécessairement reconnu à la transaction par laquelle un requérant renonce à son recours pour excès de pouvoir à l'encontre d'une autorisation d'urbanisme, en contrepartie du versement d'une somme d'argent ou d'un avantage en nature (une modification du projet d'urbanisme). En effet, non seulement le requérant ne renonce à aucun de ses droits substantiels indisponibles, mais en plus, la transaction ne préjuge pas de la

---

633 *Ibid*.

634 C.E., 19 novembre 1986, req. n° 66006, inédit.

635 V. PONSARD (A.-L.), *La transaction administrative*, *op. cit.*, p. 76.

636 C.A.A. Paris, 30 décembre 1996, *Boyer c/ Commune de Boulogne-Billancourt*, *Rec. tables* pp. 1073, 1224, 1227.

637 ALHAMA (F.), *op. cit.*, p. 507.

638 Issu de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, *J.O.*, 24 novembre 2018, texte n° 1.

639 BRETONNEAU (A.), conclusions sur C.E., 26 octobre 2018, *Garde des sceaux, ministre de la justice c/ M. A* (consultables sur ArianeWeb).

640 *Ibid*.

641 *Ibid*. V., également : ALHAMA (F.), *op. cit.*, pp. 511-514.

légalité ou de l'illégalité de l'autorisation d'urbanisme. Il n'est en effet « nullement transigé sur la légalité – qui, elle, est indisponible »[642]. Aussi, toute personne présentant un intérêt peut soulever (dans les délais) son illégalité devant le juge de l'excès de pouvoir. De même pour l'administration, cette dernière peut rapporter (toujours selon les délais) sa décision.

Cependant, transiger en matière d'autorisations d'urbanisme comprend des modalités particulières. Nous avons déjà fait état de l'article L. 600-8 du code de l'urbanisme et de l'obligation posée d'enregistrer toute transaction par laquelle la personne s'engage à se désister de son recours pour excès de pouvoir. Il est effectivement demandé de déclarer auprès des services fiscaux, dans un délai d'un mois à compter de la signature de la transaction, la « contrepartie » obtenue par le requérant à son désistement au recours.

Le législateur expose néanmoins les raisons de cette spécificité : moraliser le procédé transactionnel. Pour cela, il se base sur le *rapport Labetoulle*, lequel constate une pratique, plutôt ponctuelle mais parlante, de certains requérants, « qui, s'étant (…) construit artificiellement un intérêt pour agir, engag[ent] une action en justice » aux seules fins d'obtenir un avantage financier ; la transaction conclue s'apparente alors à un véritable « chantage » financier[643]. Ainsi, en soumettant la transaction à une certaine publicité, le législateur souhaite s'assurer de la loyauté du requérant qui la conclut, ou, en tout cas, espère dissuader celui qui voudrait en abuser. Il est néanmoins permis d'en douter…

Quoi qu'il en soit, les conséquences du défaut d'enregistrement sont quant à elles irrémédiables. L'article L. 600-8 précise en effet que toute transaction non-enregistrée ou enregistrée tardivement doit être déclarée nulle pour absence de cause, et les contreparties au désistement du recours « sont sujettes à répétition ». Dès lors, l'obligation d'enregistrement doit s'entendre comme « une condition de validité » de la transaction[644]. Or, en droit des obligations, la cause d'un contrat s'apprécie à la date de sa conclusion. Une transaction comprend une cause régulière dès lors qu'à sa signature un litige entre les parties était né ou susceptible de naître et que des concessions réciproques ont été consenties[645]. Qu'importe alors les évènements postérieurs à cette conclusion, le défaut d'enregistrement devrait tout au plus toucher l'opposabilité de la transaction et non priver rétroactivement celle-ci de sa

---

642 ALHAMA (F.), *op. cit.*, p. 512.

643 *Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre*, rapport du groupe de travail présidé par Daniel Labetoulle, 25 avril 2013, 28 pages et spéc. p. 18 (*pagination internet*).

644 Cour de cass., Civ. 3ème, 20 décembre 2018, *Société financière Saxe c/ Société March promotion construction vente*, *Bull. civ.* p. 132 ; *B.J.D.U.*, 2019, n° 3, pp. 180-182, conclusions Kapella.

645 Il s'agit des critères de qualification du contrat transactionnel (v. BOILLOT (C.), *La transaction et le juge*, Presse Universitaire de l'Université Clermont-Auvergne - Dalloz, 2003, pp. 402-446).

cause[646]. Le requérant n'aurait pas alors à restituer la somme d'argent versée ou celle correspondant aux avantages consentis.

Or, conditionner la validité de la transaction à son enregistrement peut présenter un risque pour le requérant. Dans l'hypothèse où il ne respecte pas cette obligation légale, non seulement il ne dispose plus d'aucune contrepartie, mais en plus, il s'est désisté de son recours pour excès de pouvoir, et cela, de façon irrévocable[647]. En effet, le requérant peut seulement rétracter son désistement tant que le juge n'en a pas encore donné acte[648]. Une fois le désistement acté par le juge, ce désistement vaut par principe pour la seule instance engagée[649]. Ainsi, le requérant reste privé de tout nouveau recours pour excès de pouvoir, le délai de deux mois étant normalement expiré[650]. Néanmoins, même dans cette hypothèse, aucune atteinte substantielle au droit au recours ne peut être relevée. Selon la jurisprudence européenne, il n'y aurait atteinte à l'article 6§1 de la convention que si « des contraintes » ont été exercées sur le requérant lors la souscription d'un « arrangement parajudiciaire »[651], ou parce que « le système n'était pas suffisamment clair et ne présentait pas des garanties suffisantes pour éviter tout malentendu quant aux modalités d'exercice des recours offerts et aux limitations découlant de leur exercice simultané »[652]. Évidemment, on ne saurait exclure de manière absolue l'hypothèse de contraintes exercées sur le requérant signataire d'une transaction. Par contre, les dispositions de l'article L. 600-8 du code de l'urbanisme sont suffisamment claires, selon nous, pour éviter tout malentendu de la part du requérant : l'accord conclu implique l'abandon de la procédure juridictionnelle. Il revient par conséquent au requérant de respecter cette obligation d'enregistrement de la transaction. Le fait, d'ailleurs, que le délai d'un mois pour enregistrer la transaction soit appliqué comme un couperet n'emporte aucune conséquence sur le droit au recours du requérant. Ce délai concerne une procédure administrative non-contentieuse, l'article 6 §1 de la convention ne lui est aucunement applicable[653].

Néanmoins, une solution se profile à l'horizon afin d'inciter le requérant à opter pour la voie transactionnelle en toute sécurité. Il s'agirait de s'inspirer des cas de désistements

---

646 POULET (F.), « Quelle sanction pour la transaction non enregistrée dans le délai d'un mois suivant sa conclusion ? », note sous Cour de cass., Civ. 3ème, 20 décembre 2018, *Société financière Saxe c/ Société March promotion construction vente*, *B.J.D.U.*, 2019, n° 3, pp. 182-185 (p. 183).

647 *Ibid*. p. 185.

648 V., par exemple : C.A.A. Paris, 22 mai 2008, req. n° 07PA02573.

649 C.E., Section, 1er octobre 2010, *M et Mme Rigat*, *Rec.* p. 352, conclusions Boucher.

650 POULET (F.), *op. cit.*, p. 185.

651 CEDH, 27 février 1980, *Deweer c/ Belgique*, req. n° 6903/75.

652 CEDH, 30 octobre 1998, *F.E. c/ France*, req. n° 38212/97.

653 CEDH, 15 janvier 2009, *Guillard c/ France*, req. n° 24488/04.

conditionnels en matière d'excès de pouvoir. Il est en effet admis depuis longtemps la possibilité pour le requérant de conditionner son désistement à l'instance à la conclusion d'une transaction avec l'administration défenderesse[654]. L'idée serait ici d'ajouter à l'article L. 600-8 une obligation pour le juge administratif de prendre acte du désistement du requérant, dès lors qu'il justifie avoir bien enregistré la transaction auprès des services fiscaux. En définitive, soit la condition est remplie, et le juge doit alors donner acte au désistement demandé par le requérant, le procès urbanistique étant ainsi évité ; soit la condition n'est pas remplie (l'enregistrement de la transaction n'a pas été effectué), et la demande de désistement devient alors inopérante, la procédure juridictionnelle se poursuivant alors comme prévu.

L'article L. 600-8 du code de l'urbanisme devrait, en tout état de cause, redéfinir l'office du juge de l'urbanisme : il peut, certes, mettre fin prématurément au litige sur demande du requérant, mais il devrait également s'assurer que celui-ci dispose d'une solution alternative valide.

Il convient à présent de voir que le droit de l'urbanisme comprend un autre dispositif destiné à dissuader le requérant de son recours relatif à une autorisation d'urbanisme. Cette fois, ce dispositif spécifique n'est pas à l'avantage du requérant, car il s'agit d'agiter la menace d'engager sa responsabilité pour citation abusive devant le juge de l'excès de pouvoir.

§2 : Le désistement souhaitable du requérant du fait de l'engagement possible de sa responsabilité pour citation abusive

La reconnaissance de la recevabilité de conclusions indemnitaires incite le requérant à ne pas recourir au juge administratif lorsque celui-ci ne peut rattacher ses ambitions personnelles à une quelconque considération urbanistique. Un tel recours est alors purement dilatoire. Ceci participe à l'instrumentalisation du recours pour excès de pouvoir en droit de l'urbanisme, à laquelle la justice administrative ne devrait accorder aucun crédit.

La lutte contre cette instrumentalisation du recours n'est pas nouvelle. Après avoir écarté certaines solutions[655], le législateur a opté, à l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme,

---

654 C.E., 25 novembre 1987, *SA Vogue-Pip*, *Rec.* p. 377.

655 On pense notamment à la solution proposée par le *rapport Pelletier* d'instaurer une consignation. L'idée était d'imposer au requérant, associatif comme particulier, de consigner une somme fixée par le juge afin de contester une autorisation d'urbanisme. L'idée ne fut pas retenue surtout en raison de « la rupture d'équilibre » qu'emporterait une telle contrainte pécuniaire « entre les droits du bénéficiaire de l'autorisation attaquée et ceux du requérant qui la conteste » (*Propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme*, rapport présenté par le groupe de travail présidé par P. Pelletier, *op. cit.*, p. 22 (*pagination internet*)). On peut également objecter la conventionalité douteuse du dispositif de consignation. En effet, le juge européen ne récuse pas l'instauration d'une consignation comme condition d'accès au juge. Il sanctionne néanmoins les montants de

pour un dispositif de réparation : la condamnation du requérant au paiement d'indemnités en cas de citation abusive. C'est l'office décisionnel du juge administratif qui s'en trouve ainsi étoffé : celui-ci ne répare plus uniquement les erreurs commises par l'administration, il répare également le préjudice subi par le titulaire de l'autorisation d'urbanisme. Aussi, il n'exerce pas ce pouvoir d'indemnisation en tant que juge de la légalité administrative, mais en tant que « juge de la responsabilité »[656]. Toutefois, ce nouveau dispositif a un impact sur l'office processuel du juge administratif de l'urbanisme, en ce qu'il met en place une certaine discipline dans l'accès du prétoire du juge : n'est autorisé à y accéder que le particulier prouvant une lésion urbanistique. Le dispositif présente incidemment une fonction dissuasive : il incite le requérant illégitime à abandonner son recours pour excès de pouvoir[657]. Mais, on constate cependant un « décalage entre le discours du juge et l'intention affichée du législateur »[658], tant le juge fait une interprétation stricte du dispositif de l'article L. 600-7, le rendant peu opérationnel et, par voie d'incidence, peu dissuasif (A). Pour rendre le dispositif pleinement efficace, il est nécessaire que le juge reconsidère ce qu'est un recours introduit par un requérant illégitime à agir. Pour l'heure, l'application de l'article L. 600-7 reste relativement décevante et ne permet pas de considérer ce dispositif comme une « arme de dissuasion massive » des recours abusifs (B).

A. L'article L. 600-7 du code de l'urbanisme : une « arme de dissuasion » inefficace[659]

En matière d'excès de pouvoir, la jurisprudence *Noble*[660] pose le principe de l'irrecevabilité de toutes conclusions reconventionnelles à caractère indemnitaire pour citation

---

consignation disproportionnés au regard des revenus du requérant au titre de l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH, 28 octobre 1998, *Aït-Mouhoub c/ France*, req. n° 22924/93).

656 MOROT (C.), *Le tiers requérant et l'altération du recours pour excès de pouvoir en droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, p. 272.

657 L'article L. 600-7 du code de l'urbanisme est même qualifié de « forme d'intimidation contentieuse légalisée » (CARPENTIER (É.), « Que reste-t-il du recours pour excès de pouvoir en matière d'autorisations d'urbanisme ? », *R.D.P.*, 2015, pp. 605-620 (p. 616)).

658 MOROT (C.), *op. cit.*, p. 276.

659 Pour reprendre la métaphore de Michel Richard, qui voyait dans l'article L. 600-5-1 une arme de régularisation massive (« Une arme de régularisation massive des permis ? L'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme », *A.J.D.A.*, 2016, pp. 2359-2367).

660 C.E., Section, 24 novembre 1967, *Noble c/ Commune des Roches-Prémarie-Andillé*, *Rec.* p. 443 ; *D.*, 1968, II, pp. 142-146, conclusions Baudoin.

abusive[661]. Trois justifications, exposées par le commissaire de Gouvernement Baudoin, expliquent cette irrecevabilité[662].

La première se rapporte à la « nature particulière » du recours pour excès de pouvoir, à savoir sa nature objective, en ce qu'il ne « donne pas naissance à un litige entre partie »[663]. Les conclusions indemnitaires sont au contraire la marque d'un contentieux en responsabilité, lequel suppose nécessairement une confrontation entre les parties en cause.

La deuxième justification se rapporte, quant à elle, à « l'objet » du recours pour excès de pouvoir, qui réside dans l'appréciation portée sur la légalité d'un acte administratif par le juge. Ce dernier « outrepass[erait] [alors] la limite de [ses] pouvoirs », voire « dénatur[erait] le sens du contrôle qu'il exerce », s'il venait à procéder « à l'évaluation du préjudice causé à la prétendue victime de l'introduction du recours »[664]. Ceci reviendrait pour le juge de l'excès de pouvoir à se « métamorphoser par on ne sait quel miracle contentieux » en juge de plein contentieux[665].

Enfin la troisième et dernière justification concerne « les règles de procédure », et précisément l'obligation ou non de soumettre ces conclusions indemnitaires au ministère d'avocat. En effet, si tout litige en matière d'excès de pouvoir est, par principe, dispensé du ministère d'avocat, il n'en est pas de même pour les litiges indemnitaires. Si des conclusions indemnitaires étaient déclarées recevables, naîtrait alors un « contentieux hermaphrodite », en ce que les conclusions d'un intervenant à l'instance (la prétendue victime) seraient soumises à l'obligation de ministère d'avocat, contrairement à l'auteur du recours qui, lui, en est dispensé[666].

Il ne restait plus alors pour le juge saisi du recours qu'à condamner le requérant, qui aurait abusé de son droit à agir en justice, à l'amende pour recours abusif de l'article R. 741-12 du code de justice administrative. Cependant, cette amende est loin d'être aussi dissuasive de ce que l'on pourrait croire, surtout en droit de l'urbanisme. Et, bien que le plafond de son montant ait été rehaussé de 3000 à 10 000 euros, les juges du fond continuent de condamner

---

661 V., pour des décisions annonciatrices de la jurisprudence *Noble* : C.E., 27 février 1903, *Micoud*, *Rec.* p. 187 ; C.E., 5 août 1912, *Ministre des travaux publics*, *Rec.* p. 960 ; C.E., Section, 9 décembre 1938, *Sieur Barraud*, *Rec.* p. 924. V. pour une décision confirmative de la jurisprudence *Noble* : C.E., 25 mars 2013, *Association les Ailes varoises*, *Rec. tables* p. 787.

662 BAUDOIN (J.), conclusions sur C.E., Section, 24 novembre 1967, *Noble*, *D.*, 1968, II, pp. 142-146 (pp. 144-145).

663 *Ibid.*, p. 144.

664 *Ibid.*, p. 145.

665 *Ibid.*

666 *Ibid.*

le requérant à des montants dérisoires par rapport « aux sommes »[667] et « aux enjeux financiers »[668] que représentent les autorisations d'urbanisme[669]. De plus, le prononcé de cette amende, en tant que pouvoir propre du juge, n'a nullement vocation à réparer un quelconque préjudice subi par le bénéficiaire de l'autorisation. Cette amende a seulement pour vocation de sanctionner le requérant qui aurait détourné à des fins personnelles la vocation initiale du service public de la justice, qui réside dans la possibilité de faire entendre sa cause à un juge[670]. C'est ce qui explique d'ailleurs que, selon les exigences européennes et constitutionnelles, le montant maximal de l'amende ne doit pas être trop élevé. En effet, étant un dispositif répressif (son prononcé est donc indépendant de tout préjudice), l'amende ne saurait vider de sa substance le droit au recours de par son montant[671].

En définitive, les titulaires d'autorisation d'urbanisme ne pouvaient qu'engager la responsabilité du requérant pour procédure abusive sur le fondement de l'article 1240 du code civil (ancien article L. 1382). Face « au vide laissé par le juge administratif », le juge judiciaire s'est quant à lui reconnu compétent pour indemniser les préjudices subis par les bénéficiaires d'autorisations d'urbanisme[672]. Des condamnations ont d'ailleurs été prononcées en ce sens[673]. Toutefois, déceler la faute commise par le requérant dans l'exercice de son droit au recours n'est pas toujours chose aisée pour le juge judiciaire. L'action principale étant un contentieux relatif à la légalité d'un acte administratif, le juge judiciaire n'a pas à en

---

667 CARPENTIER (É.), « Les évolutions récentes du recours pour excès de pouvoir en matière d'autorisation d'urbanisme », *Droit et Ville*, 2015, n° 79, pp. 11-28 (p. 21).

668 NOGUELLOU (R.), « Les recours abusifs », *Dr. Adm.*, 2011, n° 7, alerte n° 46, p. 3. V. en ce sens : HOFFMANN (F.), « Les conclusions reconventionnelles à caractère indemnitaire dans le contentieux de l'urbanisme », *Droit et Ville*, 2015, n° 79, pp. 53-68 (p. 56).

669 V., pour des illustrations après rehaussement du montant maximal de l'amende pour recours abusif : C.A.A. Bordeaux, 11 juin 2020, req. n° 18BX02627 : la requérante a été condamnée à 2000 euros d'amende compte tenu « de la tardiveté manifeste de sa demande, qui est intervenue près de six ans après la délivrance du permis de construire » ; C.A.A. Marseille, 25 mai 2020, req. n° 19MA04258 : le requérant a été condamné à 3000 euros d'amende pour recours abusif, car sa contestation avait « pour seule volonté de mettre un frein aux différents projets de construction de la municipalité de Grabels en représailles des nombreux refus de permis de construire qui lui ont été opposés et dont certains ont été contestés sans succès devant la juridiction administrative » ; C.A.A. Lyon, 30 janvier 2020, req. n° 18LY04665 : l'association Apogas a été condamnée au paiement de la somme de 3000 euros d'amende pour recours abusif, compte tenu du « caractère frauduleux des démarches accomplies par l'association dans le but de demander l'annulation de l'autorisation d'urbanisme contestée ; C.A.A. Marseille, 12 mars 2019, req. n° 17MA01498 : les requérants ont été condamnés au paiement de la somme de 1500 euros compte tenu du caractère abusif de leur requête, en ce qu'ils ont saisi la juridiction administrative pour un « litige de droit privé relatif à l'opposabilité d'une servitude ».

670 CALLON (J.-É.), « L'abus du droit au juge peut-il être sanctionné ? », *L.P.A.*, 28 mars 2000, n° 62, pp. 4-10 (p. 6).

671 CEDH, 6 décembre 2005, *Maillard c/ France*, req. n° 35009/02. V. HOFFMANN (F.), *op. cit.*, p. 56.

672 *Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre*, rapport précité, *op. cit.*, p. 16 (*pagination internet*).

673 V., pour des illustrations : Cass. Civ. 2ème, 11 septembre 2008, *M. Illiano c/ M. Charpin*, n° 07-18483, non publié au *Bulletin* ; Cass. Civ. 3ème, 9 mai 2012, *Mme Soum-Morere c/Société Cailleau Promotion*, *Bull. civ.* n° 71 ; Cass. Civ. 3ème, 5 juin 2012, *Société Finareal c/ Société Eiffage Immobilier Azur et Société Mandelieu Estérel*, n° 11-17919, non publié au *Bulletin*.

connaître. « Il ne se prononce pas [en effet] sur les mérites du recours pour excès de pouvoir : il ne rejuge pas le litige, définitivement tranché par la juridiction administrative dans le sens du rejet des prétentions du demandeur en excès de pouvoir »[674]. Le juge judiciaire n'est pas alors « le mieux à même d'en apprécier le caractère abusif » et d'être véritablement dissuasif pour les requérants de mauvaise foi[675].

Face à ce constat, le *rapport Labetoulle*[676] formula alors l'idée, aujourd'hui retranscrite à l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme[677], de revenir sur la jurisprudence *Noble*, du moins en contentieux des autorisations d'urbanisme, et admettre la recevabilité de conclusions reconventionnelles à caractère indemnitaire pour citation abusive.

Il faut cependant convenir au préalable que la compétence des juridictions judiciaires n'est nullement écartée. Ces dernières sont seules compétentes dans le cadre de contentieux relatifs aux déclarations préalables (l'article L. 600-7 les exclut étrangement de son champ d'application). Plus étrange pour certains[678], l'introduction de l'article L. 600-7 dans le code de l'urbanisme n'a « ni [eu] pour objet ni [eu] pour effet d'écarter la compétence de droit commun du juge judiciaire pour indemniser (…) le préjudice subi du fait d'un recours abusif »[679]. Ainsi, la voie juridictionnelle judiciaire reste ouverte en dépit de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme. Cette compétence des deux ordres juridictionnels se justifie néanmoins. D'une part, le dispositif législatif ne consacre pas « une compétence juridictionnelle » réservée à la juridiction administrative. Autrement dit, ce pan de la responsabilité civile pour citation abusive n'est pas devenu un « bloc de compétence » réservé aux juges administratifs[680]. D'autre part, les conditions d'intervention tant du juge civil que du juge administratif n'étant pas exactement les mêmes, les deux voies juridictionnelles

---

674 CASSIA (P.), « Conclusions reconventionnelles du défendeur - dommages-intérêts pour citation abusive », comm. sous C.E., Section, 6 juin 2008, *Conseil de l'ordre des chirurgiens-dentistes*, *Les grands arrêts du contentieux administratif*, Dalloz, 2022, 8ème édition, pp. 1205-1225 (pp. 1221-1222).

675 *Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre*, rapport précité, *op. cit.*, p. 16 (*pagination internet*).

676 *Ibid.*, pp. 15-17 (*pagination internet*).

677 Issu de l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme, *J.O.*, 19 juillet 2013, texte n° 24.

678 CARPENTIER (É.), « Que reste-t-il du recours pour excès de pouvoir en matière d'autorisations d'urbanisme ? », *op. cit.*, p. 616 ; CORNILLE (P.), « Deux juges pour réparer deux préjudices résultant d'un recours abusif, n'est-ce pas un de trop ? », comm. sous Cass, Civ. 1ère, 16 novembre 2016, n° 16-14152, *Constr.-Urba.*, 2017, n° 2, comm. n° 8, pp. 23-24.

679 Cass. Civ. 1ère, 16 novembre 2016, n° 16-14152, *Bull. civ.* n° 1409. V. REVERT (M.), « L'article L. 600-7 du code de l'urbanisme, passager clandestin du contentieux de l'urbanisme ? », note sous Cass., Civ 1ère, 16 novembre 2016, *R.D.I.*, 2017, pp. 206-207.

680 LABETOULLE (D.), « Une nouvelle réforme du droit du contentieux de l'urbanisme », *R.D.I.*, 2013, p. 508-516 (p. 512).

« peuvent coexister »[681]. À plus forte raison, il est heureux que la voie judiciaire reste ouverte, car les conditions de mise en œuvre du dispositif de l'article L. 600-7 apparaissent si « contraignantes », qu'il est rare que la responsabilité du requérant soit engagée devant la juridiction administrative pour procédure abusive[682].

Concernant tout d'abord la recevabilité des conclusions indemnitaires, ces conditions sont aisées à remplir. L'article L. 600-7 impose seulement de les formuler « dans un mémoire distinct » de la requête principale. Elles peuvent être, toujours selon cette disposition, formulées « pour la première fois en appel ». Le Conseil d'Etat en a ainsi déduit qu'il est possible de « demander directement en appel, non seulement l'indemnisation du préjudice lié à l'exercice prétendument abusif de cette voie de droit, mais aussi celle du préjudice subi du fait du recours en première instance »[683]. Cette solution déroge à la solution traditionnelle selon laquelle les conclusions incidentes doivent être traitées dans l'instance ouverte par l'action principale[684]. Toutefois, elle s'explique par l'objectif que remplit l'article L. 600-7, à savoir lutter contre les recours abusifs en contentieux de l'urbanisme. S'agissant ensuite des conditions de fond applicables aux conclusions indemnitaires, elles sont, somme toute, classiques dans un contentieux de responsabilité, puisque doivent être établis le comportement abusif du requérant, un préjudice, et, enfin, un lien de causalité entre les deux[685].

Le constat est assez net. La juridiction administrative fait pour le moment assez peu application du dispositif de l'article L. 600-7[686], mais, lorsqu'elle l'utilise, c'est pour sanctionner certains comportements dilatoires, comme le fait de « faire pression » sur le titulaire de l'autorisation afin « d'obtenir le versement d'une indemnité »[687], ou le retard dans le dépôt de toutes pièces utiles et comportant uniquement des moyens infondés[688], ou encore le défaut d'intérêt à agir en raison de son lien indirect avec l'autorisation[689].

---

681 *Ibid*.

682 HOFFMANN (F.), « Les conclusions reconventionnelles à caractère indemnitaire dans le contentieux de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 63. V., en ce sens : MOROT (C.), *Le tiers et l'altération du recours pour excès de pouvoir en droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, p. 276.

683 C.E., 3 juillet 2015, *Syndicat des copropriétaires La Parade Collectif*, *Rec. tables* p. 927, *B.J.D.U.*, 2015, n° 6, pp. 410-414, conclusions Lambolez ; C.E., 16 octobre 2017, *Office public de l'habitat de la ville d'Avignon*, *Rec. tables* pp. 771, 859, *B.J.D.U.*, 2018, n° 1, pp. 47-50, conclusions Dutheillet De Lamothe.

684 CASSIA (P.), *op. cit.*, pp. 1213-1214. V. C.E., Ass., 10 juin 1994, *Commune de Cabourg*, *Rec.* p. 300 ; C.E., Section, 6 juin 2008, *Conseil de l'ordre des chirurgiens-dentistes*, *Rec.* p. 204, *R.F.D.A.*, 2008, pp. 689-698, conclusions Thiellay ; C.E., 22 février 2012, *Mme Saint-Sever*, *Rec.* p. 156.

685 V., par exemple : C.A.A. Paris, 3 octobre 2019, req. n° 17PA24045.

686 Nous n'avons recensé sur Légifrance aucune application positive de l'article L. 600-7 par les juges d'appel. V. également, GRIDAUH, « Enquête sur les réformes de 2013 sur le contentieux de l'urbanisme », décembre 2018, Partie I, 170 pages, et spéc. p. 12 et pp. 19-20 (*pagination internet*).

687 T.A. Poitiers, 15 mai 2014, *SCI Le Mascaret*, req. n° 1101019.

688 T.A. Lyon, 17 novembre 2015, req. n° 1303301. Néanmoins, les juges d'appel ont infirmé cette décision : C.A.A. Lyon, 18 janvier 2018, req. n° 16LY00172.

689 T.A. Bordeaux, 16 avril 2015, *Castiglione*, req. n° 1403072.

Deux hypothèses peuvent cependant expliquer un tel manque d'effectivité propre au dispositif de l'article L. 600-7, l'une étant plus convaincante que l'autre. Tout d'abord, il a pu être avancé, comme argument, la « frilosité » du juge administratif de l'urbanisme à s'emparer d'un tel pouvoir, aussi « inhabituel » en contentieux de l'excès de pouvoir[690]. L'argument ne nous convainc guère. En effet, l'irrecevabilité de conclusions à caractère indemnitaire se justifie bien plus « au regard de la matière contentieuse » qu'au regard « du recours contentieux introduit »[691]. C'est ce qui explique que la jurisprudence *Noble* s'applique aussi en contentieux électoral, qui est pourtant un contentieux de pleine juridiction, mais dont les « caractéristiques » le rapprochent du contentieux de l'excès de pouvoir[692]. En revanche, dans des contentieux tripartites, comme en matière environnementale, les conclusions indemnitaires sont parfaitement recevables, car la situation de l'exploitant est en jeu[693]. Par conséquent, il est difficilement à croire que, dans une matière comme l'urbanisme, où le juge s'est montré parfois très audacieux pour préserver la situation juridique du constructeur, ce même juge fasse preuve de retenue lorsqu'il s'agit de lui octroyer des indemnités en réparation de préjudices subis par la procédure.

Un autre argument, plus convaincant, a été également avancé, à savoir les difficultés rencontrées par le juge à délimiter la notion « de comportement abusif du requérant » posée par l'article L. 600-7[694]. À la lecture de la jurisprudence administrative, il est difficile en effet de distinguer entre la notion de « recours abusif » de l'article R. 741-12 du code de justice administrative et celle de « comportement abusif » de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme. Pourtant, ces deux notions ne sont pas similaires. Pour la première notion (le « recours abusif »), l'abus de droit au recours est sanctionné par une amende. Comme tout acte répressif, l'amende vise à punir une personne ; l'intention coupable de l'auteur conditionne donc ici son prononcé[695]. Pour la seconde notion (le « comportement abusif »),

---

690 MOROT (C.), *Le tiers et l'altération du recours pour excès de pouvoir en droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, p. 281. V. également, GRIDAUH, *op. cit.*, p. 42.

691 LEPETIT-COLLIN (H.), *Recherches sur le plein contentieux objectif*, *op. cit.*, p. 322.

692 C.E., 21 décembre 1977, *Elections municipales de Crolles (Isère)*, *Rec.* p. 525 ; C.E., 29 décembre 2014, *Elections municipales de Samaran (Gers)*, *Rec. tables* p. 824. Pour Antoine Durup de Baleine, la jurisprudence *Noble* « ne vaut pas en plein contentieux », sauf en matière électorale (DURUP De BALEINE (A.), « Le juge administratif et les requêtes abusives en matière d'urbanisme », *Droit et Ville*, 2018, n° 85, pp. 111-130 (p. 117)).

693 V. pour un exemple : C.A.A. Bordeaux, 30 mai 2017, req. n° 15BX01790 ; C.A.A. Marseille, 10 mai 2016, req. n° 14MA03690 : les juges rejettent les conclusions reconventionnelles pour recours abusif en ce que l'association requérante n'aurait « pas fait un usage abusif de son pouvoir d'agir en justice ». Les juges ne les rejettent pas en raison de leur irrecevabilité en la matière. V., sur ce point : LEPETIT-COLLIN (H.), *Recherches sur le plein contentieux objectif*, *op. cit.*, p. 322 ; DURUP De BALEINE (A.), *op. cit.*, p. 117.

694 MOROT (C.), *op. cit.*, pp. 280-281.

695 CASSIA (P.), « Amende pour recours abusif », comm. sous C.E., 31 octobre 1980, *Fédération nationale des unions de jeunes avocats*, *Les Grands arrêts du contentieux administratif*, *op. cit.*, pp. 1239-1251

l'abus de droit au recours a causé un préjudice au titulaire de l'autorisation, qui se verra verser des indemnités en réparation. Ce n'est pas tant la personne du requérant qui est censée être visée, mais plutôt le caractère infondé de son recours qui est à l'origine du préjudice[696]. Or, au lieu de se concentrer sur le caractère infondé du recours, le juge administratif ne se fonde que sur l'intention de nuire du requérant pour déclencher l'article L. 600-7[697]. Sur ce point, la jurisprudence administrative ne se distingue guère de la jurisprudence judiciaire. L'engagement de la responsabilité civile du requérant repose en effet sur une faute commise ; faute pouvant aller de la « légèreté particulièrement blâmable », à l'« acte de malice ou de mauvaise foi », en passant par « une erreur grossière équipollente au dol », voire jusqu'à « l'intention de nuire au bénéficiaire »[698]. En définitive, juge judiciaire et juge administratif tiennent surtout compte d'« éléments subjectifs » (ceux liés à la personnalité du requérant), afin de déceler le caractère abusif du recours[699]. C'est ce qui nuit à l'efficacité du dispositif de l'article L. 600-7.

Ainsi, il conviendrait à présent de proposer une redéfinition de ces modalités afin de faire de ce dispositif une véritable arme de dissuasion massive des requérants malveillants.

B. Une proposition de redéfinition du dispositif de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme pour le rendre pleinement dissuasif

Afin de conférer un plein effet au dispositif de l'article L. 600-7, le comportement abusif du requérant devrait être plutôt révélé par des « éléments objectifs »[700]. Ainsi, il serait somme toute préférable de revenir à la première formule de l'article L. 600-7, celle préconisée

---

(pp. 1248-1250). V. également : JOSSERAND (L.), *Essais de téléologie juridique I. De l'esprit des droits et de leur relativité. Théorie dite de l'abus des droits*, Dalloz, 2006, 2ème édition, 454 pages et spéc. pp. 68-69.
De même, lorsqu'une administration (sauf l'Etat) se rend coupable d'un usage abusif d'ester en justice, un tel comportement est comparable « à un détournement de pouvoir », renvoyant à son « intention de nuire » (DUBOUIS (L.), *La théorie de l'abus de droit et la jurisprudence administrative*, L.G.D.J., 1962, 471 pages et spéc. p. 332).

696 CASSIA (P.), « Conclusions reconventionnelles du défendeur - dommages-intérêts pour citation abusive », *op. cit.*, p. 1222.

697 C'est en relevant justement « l'absence de volonté de nuire » de la part de l'auteur du recours, que le juge administratif refuse de faire droit aux conclusions reconventionnelles pour citation abusive (C.A.A. Lyon, 29 avril 2021, req. n° 20LY00927 ; C.A.A. Douai, 9 février 2021, req. n° 19DA01901 ; C.A.A. Lyon, 5 juin 2018, req. n° 16LY04177 ; C.A.A. Lyon, 18 janvier 2018, req. n° 16LY00172 ; C.A.A. Nantes, 5 mars 2018, req. n° 16NT02717 ; C.A.A. Marseille, 6 décembre 2016, req. n° 16MA00260).

698 NÉSI (F.), « L'abus de l'action en justice nécessite-t-il l'intention de nuire ? », note sous Cass. Civ. 2ème, 11 septembre 2008, *M. Illiano c/ M. Charpin et Mme Taranger*, *B.J.D.U.*, 2008, n° 5, pp. 348-349 (p. 349) ; HANSEN (P.), « Le recours abusif dans le contentieux de l'urbanisme », *B.J.D.U.*, 2005, n° 4, pp. 234-237 (pp. 324-235).

699 CASSIA (P.), « Conclusions reconventionnelles du défendeur – dommages-intérêts pour citation abusive », *op. cit.*, p. 1222.

700 *Ibid*.

par le *rapport Labetoulle*, selon laquelle le recours abusif est celui exercé « dans des conditions qui excèdent la défense des intérêts légitimes » du requérant[701]. Cette formule conférait sans conteste « une marge de manœuvre [bien] plus importante au juge »[702], que la formule actuelle du « comportement abusif », qui, quant à elle, est bien trop liée à l'intention malveillante du requérant. Toutefois, même un retour à l'ancienne formule ne confèrerait pas une entière efficacité au dispositif, car la notion de « défense des intérêts légitimes » se confond avec celle d'intérêt à agir[703]. Par contre, le caractère infondé d'un recours contentieux ne devrait pas se limiter à la seule absence d'intérêt à agir du requérant.

La proposition serait alors la suivante : s'inspirer d'une formule plus large, parfois utilisée par le juge judiciaire, selon laquelle le recours est abusif « lorsqu'il n'est pas inspiré par des considérations visant à l'observation des règles d'urbanisme »[704]. Dans l'hypothèse où l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme serait réécrit en ce sens, l'absence d'intérêt à agir du requérant ne devrait plus être qu'un « indice » pour qualifier un recours abusif[705]. Les autres « indices » devraient être, par exemple, l'absence d'argumentation juridique ou le caractère manifestement irrecevable de la requête pour tardivité. L'idée serait que le juge se fonde sur ces différents éléments objectifs attestant le caractère infondé du recours, et qu'il en fasse une appréciation *in concreto* au regard de la situation du bénéficiaire, afin de déceler le caractère abusif du recours. Nous voyons deux avantages à cette proposition. Le premier avantage est qu'elle préserverait le droit au recours. En effet, si tout recours infondé constituait un recours abusif, il y aurait là, à coup sûr, une atteinte substantielle au droit au recours. Le second

---

701 *Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre*, rapport précité, *op. cit.*, p. 17 (*pagination internet*).

702 CARPENTIER (É.), « Les évolutions récentes du recours pour excès de pouvoir en matière d'autorisations d'urbanisme », *op. cit.*, p. 23.

703 Dès lors que « l'intérêt à agir du requérant est établi, la requête est censée répondre à la défense d'intérêts légitimes » (MAILLOT (J.-L.) et COELO (É.), « De l'usage de l'article L. 600-7 du Code de l'urbanisme et la réforme nécessaire du contentieux des autorisations d'urbanisme », *Constr.-Urba.*, 2016, n° 4, étude n° 6, pp. 7-14 (p. 9)).
S'agissant des associations agréées, l'article L. 600-7 (dans sa première version) leur conférait une présomption d'intérêt à agir « dans les limites de la défense de [leurs] intérêts légitimes », du moment que l'association était « régulièrement déclarée ». La jurisprudence administrative en avait ainsi déduit que, dès lors que l'association dispose d'un intérêt à agir, elle ne saurait être condamnée pour recours abusif (C.A.A. Nancy, 30 avril 2015, req. n° 14NC01651). V. C.E., 16 octobre 2017, *Office public de l'habitat de la ville d'Avignon*, *Rec. tables* pp. 771, 859 ; *B.J.D.U.*, 2018, n° 1, pp. 47-50, conclusions Dutheillet De Lamothe. Cette jurisprudence devrait être maintenue, bien que la loi ELAN de 2018 ait supprimé cette disposition. En effet, les associations agréées bénéficient de toute façon d'une présomption d'intérêt à agir, selon l'article L. 142-1 du code de l'environnement contre « toute décision administrative ayant un rapport direct avec leur objet et leurs activités statutaires et produisant des effets dommageables sur l'environnement ». Tel est le cas s'agissant des « autorisations d'urbanisme produisant des effets dommageables sur tout ou partie du territoire pour lesquels elle bénéficie de l'agrément » (C.A.A. Nantes, 20 juillet 2021, req. n° 20NT01323). En respectant toutes ces conditions, l'association agréée ne saurait de toute évidence traduire (par principe) un comportement abusif.

704 Cass., Civ. 3ème, 5 juin 2012, req. n° 11-17919, précité. V. CLOËZ (H.), ORTEGA (O.) et PELLETIER (P.), *Pour en finir avec les recours d'urbanisme abusifs*, Levallois-Perret EditionsPC, 2018, p. 24.

705 *Ibid*.

avantage est qu'elle justifierait la recherche d'un préjudice caractérisé, subi par le bénéficiaire de l'autorisation. Il faut dire que, depuis la réécriture de l'article L. 600-7, le préjudice n'a plus besoin d'être « excessif » pour être indemnisé[706]. Or, on pourrait penser que tout préjudice normalement causé par un recours contentieux devient à présent indemnisable[707]. Tel ne doit pas être le cas, afin de préserver le droit au recours. En adoptant une appréciation *in concreto* de la situation du bénéficiaire, le juge pourrait alors toujours distinguer entre les dommages inhérents à tous dépôts de recours contentieux et les véritables préjudices, qui eux seuls emportent des conséquences dommageables propres à la victime, sont nuisibles à sa situation patrimoniale et donnent droit à réparation[708].

L'adoption d'une telle lecture de l'article L. 600-7 contribuerait alors à accroître la dimension répressive du dispositif. Sa redéfinition n'emporterait pas pour autant la fermeture du prétoire du juge judiciaire, pour les raisons évoquées précédemment[709]. Par contre, accroître la dimension répressive de l'article L. 600-7 accentuera par là même sa fonction dissuasive au profit des bénéficiaires d'autorisations.

L'extension du dispositif de l'article L. 600-7 à d'autres contentieux tripartites de l'excès de pouvoir pourrait être envisagée par ailleurs. L'impossibilité d'assimiler le procès en excès de pouvoir à un litige entre parties ne saurait, en effet, constituer un obstacle insurmontable à l'admission de conclusions indemnitaires. Non seulement, il a été largement démontré que tout justiciable dispose d'un droit subjectif d'agir en justice, mais également que toute action menée par le requérant vise à protéger un droit substantiel, autant d'éléments attestant la présence de « parties » dans un procès en excès de pouvoir[710].

---

706 Depuis la loi dite ELAN du 23 novembre 2018, précitée.

707 Selon les juges d'appel phocéens, « le préjudice n'est pas excessif s'il n'est pas différent de celui qu'aurait pu causer un recours exercé dans des conditions n'excédant pas la défense des intérêts légitimes » (C.A.A. Marseille, 20 mars 2014, req. n° 13MA02161).

708 Il a pu être relevé que « tout dommage n'emporte pas de préjudice ». En effet, « pour que le préjudice existe réellement, il faut que les conséquences du dommage constituent pour la victime, un tort, un évènement défavorable » (CORMIER (C.), *Le préjudice en droit administratif français. Étude sur la responsabilité extra-contractuelle des personnes publiques*, L.G.D.J., 2002, 502 pages et spéc. p. 60). Le dommage constitue donc un préjudice si le dommage emporte des incidences nuisibles sur la situation personnelle du titulaire d'autorisation pour qu'il puisse prétendre à une quelconque indemnisation (OUM OUM (J. F.), *La responsabilité contractuelle en droit administratif*, L.G.D.J., 2014, 598 pages et spéc. p. 386).

709 Notamment, le juge judiciaire est le seul compétent pour réparer le préjudice intervenu postérieurement à l'instance devant le juge administratif (v. LABETOULLE (D.), « Une nouvelle réforme en droit du contentieux de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 512).

710 D'ailleurs, le « dogme » selon lequel « le recours pour excès de pouvoir est un procès fait à un acte et non à une personne » n'est qu'un « mythe ». Que ce soit le droit au recours ou le droit à la défense, tout droit « n'est opposable qu'aux personnes juridiques », laissant dire que le recours pour excès de pouvoir est bien un « recours entre personnes juridiques » (FOULQUIER (N.), *Les droits publics subjectifs des administrés. Emergence d'un concept en droit administratif français du XIXème au XXème siècle*, *op. cit.*, pp. 163-165).

Mais, au-delà, certaines précautions devront être prises dans le cas où la recevabilité des conclusions indemnitaires viendrait à être étendue en contentieux de la légalité administrative. En effet, ces conclusions indemnitaires sont quand même la manifestation d'un contentieux de pleine juridiction, c'est-à-dire un contentieux dans lequel le juge dispose des pouvoirs les plus étendus pour remplir son office juridictionnel[711]. Maintenir l'irrecevabilité des conclusions indemnitaires revient alors à préserver le caractère objectif du contentieux de la légalité administrative[712]. Admettre leur recevabilité, c'est assurer en revanche « une simplification du contentieux », en ce que le requérant pourrait introduire « simultanément l'ensemble de ses prétentions » devant le même juge[713]. Mais, leur recevabilité ne peut pas, d'une part, autoriser le juge administratif à « s'affranchir des contraintes de la classification des recours contentieux »[714], si le préjudice résulte de l'administration[715] ; d'autre part, elle ne l'autorise pas non plus, comme dans le cadre de l'article L. 600-7, à s'affranchir des contraintes résultant de la répartition des compétences entre les deux ordres juridictionnels, si le préjudice résulte d'un particulier[716].

L'heure n'est finalement pas (encore) à l'extension des conclusions indemnitaires en contentieux de la légalité, surtout que le dispositif de l'article L. 600-7 est en sursis compte tenu de son effet peu dissuasif à l'égard des voisins urbanistiques. Par contre, on imagine déjà les implications d'un contentieux indemnitaire en contentieux de l'excès de pouvoir, à en juger par la mutation en profondeur qu'implique le dispositif de l'article L. 600-7 sur l'office du juge de l'urbanisme, lequel s'affirme « comme un juge de la légalité administrative dotée

---

711 LEPETIT-COLLIN (H.), *Recherches sur le plein contentieux objectif*, *op. cit.*, p. 424.

712 *Ibid.*, p. 425.

713 *Ibid*.

714 *Ibid*. Il en est de même pour Didier Casas, pour qui « la séparation des contentieux recouvre encore une certaine réalité dans [la] jurisprudence, tout particulièrement en matière contractuelle », alors qu'il est celui à l'origine du recours dit « Tropic » et, par là même, de la recevabilité des conclusions indemnitaires à titre accessoire (CASAS (D.), « Un nouveau recours de pleine juridiction contre les contrats administratifs », conclusions sur C.E., Ass., 16 juillet 2007, *Société Tropic Travaux Signalisation Guadeloupe*, *R.F.D.A.*, 2007, pp. 696-711 (p. 704)).

715 On peut s'inspirer sur ce point de la solution retenue en contentieux contractuel. Ainsi, un concurrent évincé peut « présenter devant le juge du contrat des conclusions indemnitaires, à titre accessoire ou complémentaire à ses conclusions à fin de résiliation ou d'annulation du contrat ». Il devra, par contre, « engager un recours de pleine juridiction distinct, tendant exclusivement à une indemnisation du préjudice subi à raison de l'illégalité de la conclusion du contrat dont il a été évincé » (C.E., 11 mai 2011, *Société Rébillon Schmit Prévot*, *Rec.* p. 209 ; *B.J.C.P.*, 2011, n° 76, pp. 226-230, conclusions Boulouis).

716 Ainsi, même si la compétence de droit commun du juge judiciaire a été confortée en dépit de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme, le titulaire d'une autorisation d'urbanisme ne pourra pas prétendre « à une double réparation » du préjudice subi en raison du caractère abusif du recours pour excès de pouvoir. Il a en effet été rappelé qu'une « double demande indemnitaire portant sur les mêmes chefs de préjudice serait jugée nécessairement irrecevable par l'une ou l'autre des juridictions saisies » (Cour de cass. Civ. 1ère, 16 novembre 2016, req. n° 16-14.52, précité).

d'un plein office »[717]. Toutefois, la mise en œuvre limitée que fait le juge de son pouvoir indemnitaire ne permet pas vraiment d'appuyer ce constat.

CONCLUSION DU CHAPITRE II

L'office processuel du juge de l'urbanisme se dédouble en ce que les requêtes relatives aux autorisations répondent à des conditions de recevabilité bien plus strictes que celles exigées en contentieux général, dans le but d'évincer un certain nombre de recours contentieux. Ces évictions juridictionnelles, qui découlent de l'application par le juge des dispositions textuelles fondant l'éviction[718], reposent, d'une part, sur une condition commune de recevabilité, comme l'intérêt à agir, délimitée strictement, matériellement et temporellement, par le législateur. Elles se fondent, d'autre part, sur une modalité procédurale absolument inconnue en contentieux général, qui est celle de la notification des recours. L'office processuel du juge de l'urbanisme se dédouble encore en ce que des évictions jurisprudentielles, c'est-à-dire celles qui sont « la conséquence, voire l'objectif de solutions jurisprudentielles »[719], résultent de modalités procédurales spécifiques : la publicité d'un protocole transactionnel ou la recevabilité de conclusions indemnitaires.

Au regard de cet aspect de l'office processuel du juge, le contentieux des autorisations d'urbanisme se détache très significativement des traits habituels du recours pour excès de pouvoir. L'administration, qui est en temps normal un acteur primordial du procès en tant que défendeur de la légalité de son acte administratif, n'est plus vraiment un acteur principal, quand elle n'est pas simplement occultée dans ce procès urbanistique. Le réaménagement de la procédure contentieuse vise clairement les intérêts personnels de certaines parties, tantôt pour les refreiner (par le resserrement de l'intérêt à agir ou la sanction pécuniaire du requérant pour citation abusive), tantôt pour préserver ces mêmes intérêts (par la conclusion de transaction en contentieux de l'annulation au profit du requérant, ou par l'obligation de notification et l'admission des conclusions indemnitaires au profit du titulaire d'autorisation).

Au vu d'une telle spécialisation des règles procédurales, le recours pour excès de pouvoir en matière d'autorisation devient bien plus « un contentieux des intérêts personnels », là où le reste du contentieux, comme en matière de documents d'urbanisme, reste « un

---

717 Selon la formule d'Hélène Lepetit-Collin, à propos du juge de plein contentieux objectif (*Recherches sur le plein contentieux objectif*, *op. cit.*, p. 425).

718 POULET (F.), « La prévention par l'éviction du litige », *op. cit.*, p. 20.

719 *Ibid.*, p. 21.

contentieux de discipline objective »[720]. D'ailleurs, bien qu'au fond la question posée au juge de l'urbanisme reste celle de la légalité d'un acte d'urbanisme, la situation juridique du titulaire d'autorisation impose toutefois qu'on rogne sur cette conception classique, confortant ainsi ce dédoublement de l'office processuel du juge de l'urbanisme.

CONCLUSION DU TITRE I

Comme le souligne Fabrice Melleray, « tout observateur attentif mesure désormais parfaitement comment l'exercice du droit d'agir en justice peut s'avérer (…) un moyen commode de freiner, voire d'empêcher la réalisation des projets privés ou publics »[721]. Le contentieux des autorisations d'urbanisme en est d'ailleurs l'archétype, tant la défense de la légalité administrative semble lointaine, surtout lorsque le procès apparaît comme un moyen dilatoire pour paralyser les projets ou l'occasion pour le requérant de « monnayer un désistement »[722]. La spécialisation des règles de réception de procès relatifs aux autorisations d'urbanisme n'est alors guère surprenante, car elle permet de s'assurer de la fermeture du prétoire du juge au nom de la sécurité juridique.

Toutefois, l'étude a démontré que la spécialisation des règles processuelles relatives au délai d'action contentieuse aboutit à un certain équilibre entre le respect de la légalité administrative, la garantie du droit au recours (par le dispositif spécial de publicité de l'article R. 600-2 du code de l'urbanisme) et la sécurisation des autorisations d'urbanisme (assurée par une fermeture raisonnable du prétoire, grâce au dispositif spécial de l'article R. 600-3 et à la relecture de la décision *Czabaj*[723]).

On ne pourrait pas aboutir au même constat s'agissant de la spécialisation des règles de recevabilité du recours tenant à la personne du requérant. La spécialisation des règles processuelles s'est accentuée au fil des réformes législatives, faisant pencher à chaque fois un peu plus la balance vers la sécurisation des autorisations. D'abord, le législateur use d'un procédé détourné, qu'est l'obligation de notification des recours. En cherchant en effet à responsabiliser le requérant, il « vise en réalité à [le] décourager » d'exercer son recours[724]. Le

---

720 AUBY (J.-B.), « La bataille de San-Romano – réflexions sur les évolutions récentes du droit administratif », *A.J.D.A.*, 2001, pp. 912-926 (p. 917).

721 MELLERAY (F.), « A propos de l'intérêt donnant qualité à agir en contentieux administratif. Le « moment 1900 » et ses suites », *A.J.D.A.*, 2014, pp. 1530-1537 (p. 1535).

722 *Ibid*.

723 C.E., Ass., 13 juillet 2016, *Czabaj*, précité.

724 LENICA (F.), conclusions sur C.E., Avis, 3 mars 2009, *M. Pierre Leconte*, *B.J.D.U.*, 2009, n° 2, pp. 146-149 (p. 148).

succès n'ayant pas été au rendez-vous, en tout cas pas autant que le législateur pouvait l'espérer, ce dernier s'est montré par la suite bien plus offensif. Il a opté cette fois-ci, afin de s'assurer de la fermeture du prétoire du juge des autorisations, pour une limitation (temporelle et matérielle) de l'intérêt à agir des requérants, tant personnes physiques qu'associatifs. La conception « libérale » caractérisant le recours pour excès de pouvoir apparaît en la matière comme un lointain souvenir[725]. Le législateur est même allé encore plus loin, en souhaitant que le requérant renonce à recourir au juge administratif au profit de la voie transactionnelle. La sanction indemnitaire pour recours abusif est sans nul doute consacrée dans cette optique, mais sans succès pour le moment. Néanmoins, ce renoncement contraint du requérant à son procès administratif souligne bien le fait, avéré aujourd'hui, que la légalité administrative n'est plus, pour le législateur, la préoccupation première dans le contentieux de l'annulation.

D'ailleurs, une fois la requête admise sur le principe, le procès urbanistique doit se conjuguer avec le facteur temporel. Sur ce point, le dédoublement processuel du juge de l'urbanisme n'est pas aussi net, puisque juger dans un temps raisonnable est une obligation qui incombe au juge, quel que soit l'acte d'urbanisme. Néanmoins, la spécialisation de l'office processuel est une nouvelle fois de mise en contentieux des autorisations, afin de disposer d'un jugement dans un temps raisonnablement rapide, dans le but de lutter contre la crise (toujours) actuelle du logement.

[725] MELLERAY (F.), *op. cit.*, p. 1535.

TITRE II : UN EXAMEN SPÉCIFIQUE DU LITIGE RENFORCÉ EN CONTENTIEUX DES AUTORISATIONS D'URBANISME

« Juger est fondamentalement une affaire de temps », au point que la donnée temporelle continue encore aujourd'hui à façonner l'office du juge administratif[726]. L'influence du droit européen est ici perceptible, tant une protection effective et efficace des droits et libertés garantis par la Convention européenne des droits de l'Homme exige une réponse juridictionnelle en temps utile. Aussi, le facteur temporel n'a pas uniquement « affecté l'organisation juridictionnelle », il a également « affecté le pouvoir même de juger »[727], en ce que le juge a su « faire preuve d'imagination et de créativité »[728], en élaborant des techniques juridictionnelles pour répondre aux exigences du temps présent[729].

Dans le cadre de son office processuel, il revient donc au juge administratif de prendre « à la fois le temps de juger », tout en veillant à ne « pas prendre trop de temps » non plus[730]. En se propageant dans toute la juridiction administrative, cette nouvelle dynamique ne pouvait que toucher le juge de l'urbanisme. Néanmoins, chargé de trancher un litige urbanistique, le juge prend en compte, plus qu'ailleurs, l'intérêt de l'administration, inquiète d'appliquer un document ancien et inadapté à son territoire en raison de l'annulation du document actuel, fragilisant ainsi au passage des projets en cours. Il prend aussi en compte les intérêts des particuliers ou des intérêts publics qu'incitent à l'aboutissement des projets d'aménagement. Ainsi, la spécialisation de l'office processuel du juge de l'urbanisme se traduit dans son rapport au temps.

Que le juge administratif prenne le temps de juger signifie qu'il doit disposer d'un temps nécessaire pour examiner et résoudre le litige. En contentieux de l'urbanisme, le temps dont dispose le juge pour remplir sa mission doit être, non seulement rationalisé, mais doit aussi porter sur l'essentiel du litige. Ainsi, le cadre du litige, sur lequel se portera la réflexion du juge, ne doit pas être susceptible d'évolution. C'est également à cette occasion que certaines données du litige seront écartées (soit en raison de l'irrecevabilité, soit de l'inopérance de tels moyens) par le juge, allégeant ainsi la phase ultérieure, qui est la phase décisionnelle. Bien que l'ensemble du contentieux de l'urbanisme soit concerné, la

---

726 CONNIL (D.), *L'office du juge administratif et le temps*, Dalloz, 2012, p. 24.

727 CHAPUS (R.), « La justice administrative vue par… », *La lettre de justice administrative*, 2004, n° 4, consultable sur le site internet du Conseil d'Etat.

728 DONNAT (F.) et CASSAS (D.), « L'office du juge administratif dans la jurisprudence récente du Conseil d'Etat », *Dr. Adm.*, 2004, n° 5, étude n° 9, pp. 9-12 (p. 11).

729 CONNIL (D.), *op. cit.*, pp. 24-25.

730 *Ibid*.

sécurisation des autorisations implique (ou pourrait impliquer) d'autres cas d'irrégularités inopérantes, accentuant ainsi la spécialisation de l'office du juge des autorisations d'urbanisme (Chapitre I).

Que le juge administratif ne perde pas trop de temps à juger signifie, par ailleurs, que le temps juridictionnel ne doit pas alors être excessivement long, afin que la décision juridictionnelle présente toujours un effet utile. En dépit de l'obligation générale qui incombe au juge administratif de statuer dans un délai raisonnable, les pouvoirs publics cherchent quand même à réduire le temps juridictionnel en droit de l'urbanisme. Pour ce faire, il revient au juge d'offrir aux parties une solution à leur litige, qui se veut définitive. Mais, là encore, le contentieux des autorisations d'urbanisme se démarque du reste du contentieux, en ce qu'il comprend en plus, afin de parer la crise supposée actuelle du logement, des procédés visant à réduire la durée globale de jugement. Il incombe ainsi au juge des autorisations d'urbanisme de statuer en un temps raisonnablement rapide. Cette nouvelle dynamique affectant son office processuel peut constituer le point de départ d'une (nouvelle) évolution vers de nouvelles voies procédurales destinées à accélérer la durée d'un procès relatif à une autorisation (Chapitre II).

CHAPITRE I : UN CHAMP DE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL RÉDUIT

En tant que recours objectif, le recours pour excès de pouvoir se caractérise par un large éventail de moyens de légalité susceptibles d'être soulevés en vue d'obtenir l'annulation de l'acte administratif contesté. Des décennies de jurisprudence administrative peuvent dès lors témoigner d'un perfectionnement du contrôle de légalité opéré par le juge de l'excès de pouvoir. On assiste cependant aujourd'hui à un certain retour de balancier. En effet, l'heure est plutôt à « la restriction des moyens de légalité invocables »[731]. La très commentée décision *CFDT Finances* témoigne de cette tendance, en déclarant inopérants par la voie de l'exception des moyens de légalité externe, que sont les vices de forme et de procédure entachant les actes réglementaires[732]. En « élaguant » ou « en sabrant » certains moyens de la légalité administrative, le juge administratif restreint lui-même le périmètre de son contrôle juridictionnel[733].

Or, comme souvent, le contentieux de l'urbanisme a été précurseur sur cette question des moyens contentieux « élagués »[734]. En effet, législateur et pouvoir réglementaire ont entrepris de restreindre le champ de contrôle du juge de l'urbanisme en déterminant, préalablement à tout litige, quels sont, d'une part, les moyens irrecevables, à savoir ceux « exclu[s] par principe de tout examen »[735], car soulevés hors délai contentieux légal, et, quels sont, d'autre part, les moyens inopérants, c'est-à-dire ceux « recevables mais impuissants (…) dans la résolution du litige »[736].

C'est bien évidemment la sécurité juridique qui a conduit à une telle redéfinition de l'office processuel du juge de l'urbanisme. C'est en ces termes que le rappelaient des membres de la juridiction administrative : « l'effectivité plus grande du principe de légalité (…) a inévitablement conduit le juge à prendre davantage en considération dans son office la

---

731 BARLOY (F.), « La restriction des moyens de légalité invocables : la mort programmée du vice de procédure et de l'exception d'illégalité » in *Le droit au juge à l'épreuve de l'évolution du contentieux de l'urbanisme*, actes du colloque organisé par l'Université de Perpignan le 14 mars 2019, *J.C.P.*, 24 juin 2019, éd. A., étude n° 2187, pp. 38-42 .

732 C.E., Ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT*, *Rec.* p. 187 ; *R.F.D.A.*, 2018, pp. 649-661, conclusions Bretonneau.

733 BARLOY (F.), *op. cit.*, p. 39.

734 *Ibid*.

735 BLANCO (F.), *Contentieux administratif*, P.U.F., 2019, 1ère édition, p. 570.

736 *Ibid*. V. également, POULET (F.), *L'inopérance des moyens dans le contentieux administratif français*, thèse, Université de Paris II, 2014, dactyl., p. 12.

stabilité des situations juridiques »[737]. Cependant, c'est le principe de légalité qui s'en trouve rogné, laissant dire que le juge de l'urbanisme entend réduire les limites de son office juridictionnel et ainsi « juger le moins possible »[738] de la légalité administrative de l'acte qui lui est soumis. Mais, d'un autre point de vue, la restriction des moyens de légalité invocables permet aussi de faire du contrôle juridictionnel un contrôle ciblé de la légalité de l'acte d'urbanisme. Le juge de l'urbanisme va ainsi mettre de côté, d'une part, les moyens indirects c'est-à-dire ceux qui concernent surtout un autre acte administratif – généralement un acte réglementaire – et non véritablement l'acte contesté[739], et, d'autre part, les moyens dits nouveaux, c'est-à-dire des moyens juridiquement pertinents, mais soulevés tardivement.

De telles considérations de sécurisation concernent tous les actes d'urbanisme, justifiant alors l'application des techniques de restriction des moyens de légalité invocables à l'ensemble de ce contentieux (Section I). Néanmoins, le contrôle juridictionnel des autorisations d'urbanisme connaît depuis une période récente un nouveau resserrement – sécurité juridique oblige – ce qui souligne encore un peu plus le démembrement de l'office processuel du juge de l'urbanisme (Section II).

SECTION I : LES TECHNIQUES TENDANT À LIMITER LES MOYENS EN CONTENTIEUX DE L'URBANISME

Ces présents développements seront essentiellement dédiés à deux règles juridictionnelles.

La première règle abordée sera la récente règle de cristallisation des moyens contentieux, qui limite temporellement l'invocabilité des moyens soulevés par les parties au soutien de leur demande respective. Cette idée n'est toutefois pas nouvelle. En effet, lors des débats parlementaires sur le projet de loi SRU, il avait déjà été proposé d'imposer « l'invocation de l'ensemble des moyens dans le délai de recours contentieux »[740]. L'idée n'a cependant pas prospéré à l'époque. Le *rapport Labetoulle*[741] et l'ordonnance de juillet 2013[742] la remettent au goût du jour, en interdisant en cours d'instruction l'invocabilité de moyens nouveaux. Toutefois, d'une application initialement limitée au contentieux des autorisations

---

[737] ROUSSEL (S.) et CHARLINE (N.), « Contentieux des actes réglementaires : bouquet final », note sous C.E., Ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT*, *A.J.D.A.*, 2018, pp. 1206-1212 (p. 1207).

[738] BARLOY (F.), *op. cit.*, p. 39.

[739] ROUSSEL (S.) et CHARLINE (N.), *op. cit.*, p. 1209.

[740] *J.O.*, débats à l'Assemblée Nationale, 3ème séance du 9 mars 2000, p. 1788.

[741] *Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre*, rapport du groupe présidé par Daniel Labetoulle, 25 avril 2013, 28 pages, pp. 10-11 (*pagination internet*).

[742] Ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme, *J.O.*, 19 juillet 2013, texte n° 24.

d'urbanisme, la règle de la cristallisation présente aujourd'hui moins de spécificité. En effet, témoignant du caractère précurseur du contentieux de l'urbanisme, cette règle est aujourd'hui généralisée à tout le contentieux administratif[743]. Sa finalité l'explique, à savoir sécuriser la décision administrative en occultant des moyens soulevés hors délai, bien qu'ils puissent être juridiquement pertinents. La cristallisation permet en conséquence une immutabilité plus rapide du cadre du litige, agissant par là même sur les délais globaux de jugement[744]. Malgré tout, la règle de cristallisation des moyens connaît encore certaines spécificités en contentieux des autorisations d'urbanisme, coexistant ainsi avec le dispositif général de cristallisation (§1).

La seconde règle juridictionnelle abordée, bien connue en contentieux de l'urbanisme, consiste à restreindre l'invocabilité du moyen de l'exception d'illégalité. Il est en effet récurrent d'invoquer les irrégularités affectant les règles d'urbanisme par la voie de l'exception. Or, leur répercussion sur l'acte d'urbanisme contesté fait l'effet « d'une catastrophe nucléaire »[745], car ces irrégularités sont susceptibles d'entraîner, par voie de conséquence, l'annulation de cet acte. Ainsi, en aval de la déclaration d'illégalité de la règle d'urbanisme, il est apparu utile pour le juge de l'urbanisme de moduler son pouvoir d'annulation juridictionnelle[746]. Mais, il est également apparu utile au législateur d'agir en amont de la déclaration d'illégalité, en restreignant temporellement et matériellement le moyen d'exception d'illégalité (§2).

§1 : La limitation dans le temps des moyens de légalité dits nouveaux

Il existe en contentieux de l'urbanisme deux modalités de cristallisation des moyens : l'une spécifique au contentieux des autorisations d'urbanisme et l'autre correspondant au dispositif général de cristallisation applicable à l'ensemble du contentieux administratif. Si ces deux modalités répondent pour l'essentiel aux mêmes conditions, le dispositif applicable en contentieux des autorisations d'urbanisme comporte toutefois certaines spécificités, qui ne sont pas sans rappeler que l'office processuel du juge de l'urbanisme se dédouble et répond à des règles spéciales compte tenu des droits acquis que comportent les autorisations.

---

743 Décret dit « Justice administrative de demain », n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 portant modification du code de justice administrative, *J.O.*, 4 novembre 2016, texte n° 16.

744 V., MAILLOT (J.-L.), « Précisions, ajustements et questions sur le régime de « cristallisation des moyens » prévus aux articles R. 611-7-1 et R. 611-7-2 du code de justice administrative et R. 600-5 du code de l'urbanisme », *B.J.D.U.*, 2021, n° 2, pp. 87-94 (p. 88).

745 AUBY (J.-B.), « Beaucoup de bruit sans raison », *Études Foncières*, mars 1994, n° 62, pp. 7-9 (p. 8).

746 V. sur ce point *infra*, Partie II, Titre I, Chapitre I, Section I.

Ainsi, après avoir étudié les modalités respectives de ce procédé de cristallisation (A), il conviendra ensuite d'aborder les implications de ce procédé sur le droit au recours (B). En effet, une chose est de vouloir restreindre le cadre du litige et ainsi cibler le contrôle de la légalité administrative aux seuls moyens soulevés à temps ; une autre est d'empêcher le requérant de pouvoir soulever des moyens qu'il juge pertinents juridiquement, entravant ainsi son droit au recours[747]. Le droit de l'urbanisme est ainsi une source d'inspiration pour préciser les modalités d'application de cette règle contentieuse.

A. Présentation des dispositifs général et spécial de cristallisation des moyens d'urbanisme

Par cristallisation des moyens, il faut comprendre une technique selon laquelle le juge déclarera irrecevables tous les nouveaux moyens soulevés par les parties, passé un certain délai, durant l'instance relative à la légalité d'un acte d'urbanisme. Autrement dit, « la cristallisation se présente (…) comme un moyen de réduire un peu plus le prisme de la légalité puisque des nouveaux moyens de légalité ne pourront plus être invoqués »[748]. Le juge administratif n'est visiblement plus en mesure d'opérer un contrôle complet de la légalité sur l'acte d'urbanisme contesté. C'est voir alors, au travers de la cristallisation, une volonté de sécurisation de l'acte d'urbanisme au détriment de sa légalité[749].

Ainsi exposée, la cristallisation ne présente pas, pour autant, un aspect unitaire en contentieux d'urbanisme. Ses modalités diffèrent, en effet, selon la nature de l'acte d'urbanisme concerné.

S'il s'agit, tout d'abord, d'actes urbanistiques non-individuels, aucune spécificité contentieuse n'est nécessaire. Le juge fera tout simplement application du dispositif de cristallisation inscrit à l'article R. 611-7-1 du code de justice administrative[750]. Ce dernier n'est, en réalité, que la généralisation à l'ensemble du contentieux (avec quelques variantes)

---

747 MOROT (C.), *Le tiers requérant et l'altération du recours pour excès de pouvoir en droit de l'urbanisme*, thèse, Université de Toulouse, 2018, dactyl., pp. 284-286.

748 *Ibid.*, p. 284.

749 *Ibid.*, p. 285.

750 Décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 portant modification du code de justice administrative, *J.O.*, 4 novembre 2016, texte n° 16. V. notamment, pour une application de la cristallisation des moyens en contentieux des documents d'urbanisme : C.A.A. Bordeaux, 29 octobre 2019, req. n° 18BX02913.

du mécanisme de cristallisation de l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme applicable en matière d'autorisations[751].

Cet ancien dispositif urbanistique imposait, pour sa part, que le juge soit saisi d'une demande en ce sens par au moins l'une des parties pour pouvoir prononcer cette cristallisation[752]. Le dispositif général actuel revient, quant à lui, au principe inquisitorial de la procédure administrative contentieuse : l'ordonnance de cristallisation est ainsi prononcée d'office par le juge « lorsque l'affaire [sera] en état d'être jugé ». Ceci n'empêchera pas, pour autant, les demandes formulées en ce sens par les parties.

La cristallisation des moyens devient donc une technique relevant, par principe, de l'office du juge administratif. C'est ce qui contribue, d'ailleurs, à rendre cette prérogative aussi efficace. En effet, qui est le mieux placé, sinon le juge, pour « évaluer l'équilibre délicat à trouver entre la nécessité de prendre le temps de juger et le besoin de ne pas en perdre »[753]. Lui-seul est en mesure d'apprécier quel sera le moment opportun pour interdire de nouveaux moyens.

Par la cristallisation, le juge dispose ainsi d'une prérogative qui lui offre la possibilité « d'agir sur les délais » juridictionnels, afin de sécuriser l'acte d'urbanisme[754]. Par cette prérogative, un certain équilibre est finalement trouvé entre les exigences de la légalité administrative et de sécurité juridique, ce qui correspond finalement à la conception contemporaine du contentieux de l'excès de pouvoir.

S'il s'agit d'autorisations d'urbanisme, l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme trouvera alors application[755]. Ce dispositif spécial a même été étendu aux contestations des décisions de régularisation qui interviennent – selon l'article L. 600-5-2 du code de l'urbanisme – pendant l'instance relative à l'autorisation d'urbanisme initiale[756].

---

751 Décret n° 2013-879 du 1er octobre 2013 relatif au contentieux de l'urbanisme (*J.O.*, 2 octobre 2013, texte n° 11, p. 16355), abrogé par le décret du 2 novembre 2016 précité, à compter du 1er janvier 2017.

752 Tel que le préconisait d'ailleurs le *rapport Labetoulle*, afin qu'« auteur ou bénéficiaire de l'autorisation cessent d'être les spectateurs passifs d'un processus qui leur échappe inexorablement » (v. *Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre*, rapport précité, p. 10 (*pagination internet*)).

753 CONNIL (D.), *L'office du juge administratif et le temps*, *op. cit.*, p. 60.

754 *Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace*, rapport du groupe de travail présidé par Christine Maugüé, 11 janvier 2018, 74 pages et spéc. p. 16 (*pagination internet*).

755 Décret n° 2018-617 du 17 juillet 2018 portant modification du code de justice administrative et du code de l'urbanisme (parties réglementaires), *J.O.*, 18 juillet 2018, texte n° 15.

756 Décret n° 2019-303 du 10 avril 2019 pris pour l'application de l'article L. 600-5-2 du code de l'urbanisme, *J.O.*, 12 avril 2019, texte n° 34.

À la différence du dispositif général, le dispositif spécial de l'article R. 600-5 « ne dépend pas en principe d'une décision du juge, ni même d'une demande des parties »[757]. Il dépend effectivement et principalement d'une échéance temporelle. C'est précisément après l'écoulement d'un délai de deux mois, à compter de la communication du premier mémoire en défense, que les parties ne pourront plus soulever de nouveaux moyens. La spécialisation de la technique de cristallisation réside ici dans son caractère automatique.

Il est certain que la sécurisation des autorisations d'urbanisme n'est pas la seule préoccupation justifiant à elle-seule la spécialisation de cette technique contentieuse. Sinon, le dispositif général de cristallisation aurait été tout bonnement applicable. Il est surtout question ici d'une autre préoccupation, « particulièrement prégnante »[758] en contentieux des autorisations : « l'instrumentalisation du temps du procès »[759] par certains requérants. C'est ce qui explique que le dispositif spécial de l'article R. 600-5 n'est applicable que dans le cadre de recours formés par des tiers-requérants, seuls susceptibles d'être auteurs de recours malveillants ou abusifs[760].

Ce constat a ainsi été établi par les *rapports Labetoulle* et *Maugüé* : des requérants égrenaient leurs moyens au fil des mois, afin de ralentir, voire d'empêcher la réalisation de l'opération d'urbanisme[761]. Rien ne semblait pouvoir enrayer de telles manœuvres dilatoires, y compris la jurisprudence *Intercopie*[762], puisqu'elle est, comme chacun sait, « peu contraignante en excès de pouvoir »[763]. Même Édouard Crépey le concèdait : « il suffit de soulever, dans le délai de recours, un moyen de légalité externe et un moyen de légalité interne, fussent-ils inconsistants, pour s'en mettre en l'abri » et, partant, s'offrir la possibilité de multiplier les moyens par la suite[764].

---

757 REVERT (M.), « La cristallisation des moyens en urbanisme : mode d'emploi d'un texte abrogé », *R.D.I.*, 2019, pp. 361- 363 (p. 363).

758 *Propositions pour un contentieux des autorisations d'autorisation plus rapide et plus efficace*, rapport précité, p. 16 (*pagination internet*).

759 MOROT (C.), *Le tiers requérant et l'altération du recours pour excès de pouvoir en droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, p. 282.

760 L'article R. 600-5 al. 3 du code de l'urbanisme précise, en effet, expressément, que les dispositions du présent article « ne sont pas applicables aux décisions contestées par le pétitionnaire ». Toutefois, rien n'interdit, en cas de contestation du pétitionnaire, d'appliquer le dispositif général de l'article R. 611-7-1 du code de justice administrative.

761 V. *Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre*, rapport précité, p. 10 (*pagination internet*) et *Proposition pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace,* rapport précité, p. 16 (*pagination internet*).

762 C.E., Section, 20 février 1953, *Société Intercopie*, *Rec.* p. 88.

763 CRÉPEY (É.), « Les nouvelles règles du procès en matière d'urbanisme », in *La réforme du contentieux de l'urbanisme* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 2013, pp. 1905-1908 (p. 1906).

764 *Ibid*.

En interdisant tous nouveaux moyens, la cristallisation permet d'endiguer ces manœuvres abusives[765]. Cependant, à lire le *rapport Maugüé*, la cristallisation issue du dispositif général n'apporterait pas l'entière sécurité dont le bénéficiaire de l'autorisation a tant besoin[766]. La libre appréciation du juge serait ici en cause : elle constituerait selon le rapport « un frein à [l'] utilisation » de la cristallisation[767]. Il est vrai que, laisser ce pouvoir entre les mains du juge, c'est prendre le risque que le juge tarde, voire ne prononce pas la cristallisation, offrant alors l'opportunité pour le requérant de gagner du temps pour ralentir le procès.

Le caractère automatique de la cristallisation est dès lors apparu comme le moyen le plus efficace pour cantonner un tel requérant, puisque la cristallisation s'actionnera tel un « couperet au terme d'un délai uniforme »[768]. Le requérant a alors tout intérêt de réagir rapidement et « de jouer d'emblée cartes sur table », faute de quoi des moyens pourraient être déclarés irrecevables par le juge de l'urbanisme[769]. En agissant ainsi d'office sur la durée des débats, la cristallisation automatique vise à garantir au bénéficiaire de l'autorisation un traitement plus efficace, car accéléré de son procès[770]. On peut toutefois y voir aussi l'expression d'une loyauté[771] dans le procès des autorisations, en ce que le requérant va surtout s'attacher à soulever les moyens juridiquement pertinents, si l'on part du principe, somme toute contestable, que les moyens soulevés tardivement étaient surtout destinés à ralentir le procès de l'autorisation[772].

En tout état de cause, contrairement au dispositif général de cristallisation, le dispositif spécial ne relève pas, par principe, de l'office du juge des autorisations d'urbanisme. Le caractère automatique de la cristallisation des moyens retire, par définition, tout pouvoir d'appréciation du juge. On peut alors constater ici une balance déséquilibrée où la « légalité

---

765 MOROT (C.), *op. cit.*, p. 282. V., également, ROUSSEL (S.), conclusions sur C.E., 25 septembre 2020, *M. Poncet et Mme Petitti*, *B.J.D.U.*, 2021, n° 1, pp. 45-48 (p. 46).

766 *Proposition pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace,* rapport précité, p. 16

767 *Ibid*.

768 *Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre*, rapport précité, p. 10.

769 LALLET (A.), conclusions sur C.E., 30 janvier 2020, *M. Robert et autres* (consultables sur Arianeweb).

770 *Proposition pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace*, rapport précité, p. 16 (*pagination internet*).

771 Autrement dit, « une plus grande participation des parties au procès » (PERRIN (A.), « La loyauté dans le procès administratif », in *La loyauté en droit public*, Institut Universitaire Varenne, 2018, pp. 67-85 (p. 80).

772 En effet, même pour Jean-Claude Bonichot, la cristallisation automatique n'est pas non plus « une assurance tout risque » : un requérant peut très bien déposer des moyens « par pure précaution, sans consistance réelle » avant la date butoir de cristallisation, augmentant alors la masse de travail du juge (v., BONICHOT (J.-C.), « Légalité et sécurité en matière d'urbanisme : les propositions du groupe de travail Labetoulle », *B.J.D.U.*, 2013, n° 4, pp. 243-251 (p. 245)).

[en ressort] affaiblie »[773], compte tenu de l'interdiction *a priori* posée par la cristallisation automatique de soulever tout nouveau moyen. C'est voir finalement que l'exigence de sécurisation des autorisations a manifestement pris le dessus « sur la protection de la légalité offerte par le recours pour excès de pouvoir »[774]. Il s'ensuit que l'éventuelle généralisation de la cristallisation automatique ne traduirait finalement qu'un renforcement de la subjectivation déjà constatée en contentieux de l'excès de pouvoir[775]. Mais avant d'en arriver là[776], la cristallisation automatique des moyens témoigne surtout, pour le seul contentieux de l'urbanisme, du dédoublement de l'office processuel du juge administratif.

Ainsi présentée, la cristallisation des moyens contribue, par elle-même, à l'altération, soit éventuelle (dispositif général), soit systématique (dispositif spécial), de la légalité administrative. Or, le droit au recours juridictionnel ne saurait, pour autant, être réduit à néant. Ainsi, le dispositif de cristallisation a dû être adapté au droit au recours, avec, en conséquence, une réorganisation de l'office processuel du juge de l'urbanisme.

B. L'adaptation des dispositifs de cristallisation des moyens au droit au recours juridictionnel

Comme chacun sait, le droit au recours juridictionnel ou le « droit au juge », bien que constitutionnellement et conventionnellement garanti, connaît tout naturellement des limitations. L'interdiction de tous moyens nouveaux en constitue une parmi d'autres, bien évidemment.

Toutefois, cette interdiction n'est pas en soi une nouveauté en contentieux de l'excès de pouvoir. Elle constitue même une « limitation traditionnelle » en la matière[777]. Cette limitation est d'ailleurs depuis longtemps régie par la célèbre jurisprudence *Intercopie*[778] et se présente comme suit : « un moyen est ainsi considéré comme nouveau – et donc irrecevable en tant que tel – lorsqu'il se rattache à une cause juridique nouvelle, c'est-à-dire invoquée

---

773 MOROT (C.), *op. cit.*, p. 284.

774 CARPENTIER (É.), « Que reste-t-il du recours pour excès de pouvoir en matière d'autorisations d'urbanisme ? », *R.D.P.*, 2015, pp. 605-620 (p. 614).

775 V., pour une étude générale : SIRINELLI (J.), « La subjectivisation du recours pour excès de pouvoir », *R.F.D.A.*, 2016, pp. 529-544.

776 Cette généralisation est toutefois préconisée par le *rapport Maugüé* (v. *Proposition pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace,* rapport précité, p. 17 (*pagination internet*)). D'ailleurs, il existe, depuis, un autre dispositif de cristallisation automatique, notamment, lorsque la juridiction est saisie d'un litige portant sur une décision relative aux installations classées de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent (selon l'article R. 611-7-2 du code de justice administrative).

777 BAILLEUL (D.), « Vers la fin de l'interdiction des moyens nouveaux en excès de pouvoir ? », *Dr. Adm.*, 2008, n° 4, étude n° 9, pp. 17-20 (p. 17).

778 C.E., Section, 20 février 1953, précité.

pour la première fois après l'expiration du délai contentieux »[779]. Créé afin de répondre au principe d'immutabilité du litige, le dispositif issu de la jurisprudence *Intercopie* ne s'est pas avéré très efficace pour limiter la recevabilité de moyens nouveaux, et ainsi, assurer une bonne administration de la justice. En témoigne la pratique des recours dits « perlés »[780] en contentieux des autorisations d'urbanisme, qui apparaissent ni plus ni moins comme des manœuvres dilatoires destinées à ralentir le temps du procès.

C'est alors que le procès d'urbanisme comporte désormais une seconde limitation dans la recevabilité des moyens. Cumulativement au dispositif *Intercopie* s'agrège donc la technique de cristallisation des moyens. On aurait pu penser pourtant que la technique de cristallisation, et surtout son caractère automatique, sonneraient le glas du dispositif *Intercopie*. Or, rien ne semble présager (pour le moment) de son abandon en jurisprudence administrative[781], pas même d'ailleurs le rapport *Labetoulle*, qui préconisait son maintien[782]. Pourtant, la technique de cristallisation fait « perdre son intérêt » à la jurisprudence *Intercopie*[783], puisqu'elle met en place une interdiction par principe, au-delà d'un certain délai, de tous nouveaux moyens dans le procès d'urbanisme, quelle que soit la cause juridique dont ils relèvent.

Mais en affaiblissant ainsi le principe de légalité, la cristallisation constitue une sérieuse limitation au droit au recours ; une limitation, somme toute proportionnée, pour le Conseil d'État lui-même, car, tant en raison de l'objectif « de bonne administration de la justice » que celui « de respect du droit à un délai raisonnable de jugement », le dispositif général ou spécial de cristallisation ne remet pas en cause la substance même de ce droit procédural[784].

Quatre séries d'observations nous permette d'étayer ce postulat posé par la Haute juridiction administrative.

---

779 BAILLEUL (D.), *op. cit.*, p. 17.

780 *Proposition pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace,* rapport précité, p. 16 (*pagination internet*).

781 Pour une application de la jurisprudence *Intercopie* en contentieux des autorisations d'urbanisme, v. C.A.A. Bordeaux, 14 mai 2020, req. n° 18BX01974.

782 Les auteurs du *rapport Labetoulle* ne voyaient, en effet, aucun « inconvénient réel » à appliquer la cristallisation des moyens « dans le cadre de la jurisprudence *Intercopie* » (v. *Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre*, rapport précité, p. 11 (*pagination internet*)).

783 *Réflexions pour la justice administrative de demain*, rapport du groupe de travail présidé par Odile Piérart, novembre 2015, 79 pages, p. 33 (*pagination internet*).

784 V., C.E., 13 février 2019, req. n° 406606, inédit au *Lebon*, concernant le dispositif général de l'article R. 611-7-1 du code de justice administrative ; C.E., 3 juillet 2020, *Conseil national des barreaux et autres et Syndicat des avocats de France*, *Rec. tables* pp. 886, 941, 1067, concernant le dispositif spécial de l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme.

Tout d'abord, la technique de cristallisation ne semble pas se heurter frontalement au droit au juge, puisqu'elle n'est pas une entrave à l'accès au juge pour le requérant. En effet, il faut rappeler que le délai de cristallisation ne commence à courir que si, et seulement si, le défendeur a déposé son premier mémoire en défense. Autrement dit, la technique de cristallisation ne vise pas du tout à « bâillonner le requérant trop prolixe »[785] : ce dernier aura, au contraire, tout le loisir de faire état d'une présentation complète des moyens soulevés au soutien de ses conclusions. La technique de cristallisation se donne surtout pour objectif de permettre à l'administration et/ ou au bénéficiaire de l'acte de défendre « dans le délai [qui se veut] le plus court possible », car seuls eux ont surtout intérêt à la sécurisation de la décision d'urbanisme et à l'accélération du temps d'instruction[786].

Également, il ne saurait y avoir d'atteinte substantielle au droit au juge, puisque même lorsque cette cristallisation est prononcée, l'instruction perdure malgré tout. Autrement dit, l'ordonnance de cristallisation ne signifie aucunement la clôture d'instruction.

Pourtant, rien ne laissait croire, au départ, à une telle déconnexion entre le temps de cristallisation et le temps d'instruction. Bien au contraire, puisqu'il a longtemps été admis que le dépôt du premier mémoire en défense signifiait la mise en l'état de l'affaire[787]. Or, lorsque les parties arrivent à ce stade, « c'est que le débat contentieux s'est épuisé »[788] et qu'il ne reste plus alors qu'à juger l'affaire. Ceci revient à dire que faire dépendre le dispositif de cristallisation de la mise en l'état de l'affaire aurait abouti à « priver ce dispositif de tout effet utile »[789]. Il est au contraire bien plus logique, comme l'explique Anne Iljic, que la mise en l'état de l'affaire soit plutôt « la finalité du dispositif » de cristallisation et non « la condition à son déclenchement »[790].

C'est ainsi que pour « éviter les cristallisations prématurées »[791], il est nécessaire qu'un échange contradictoire effectif ait eu lieu entre les parties. La cristallisation (automatique ou non) ne doit donc débuter qu'après le dépôt du premier mémoire en

---

785 LALLET (A.), conclusions sur C.E., 30 janvier 2020, *M Robert et autres*, précité (consultables sur Arianeweb).

786 *Ibid*.

787 Une affaire était en effet réputée être en état d'être jugée du moment que le défendeur avait bien déposé son premier mémoire (v. C.E., 25 novembre 1955, *Mauranne*, *Rec tables* p. 777 ; C.E., 19 juin 1968, *Berthollet*, *Rec. tables* p. 1060).

788 CORNILLE (M.), « La cristallisation des moyens intervenue en première instance perd ses effets en cause d'appel. La fin du romantisme en contentieux administratif », note sous C.E., 13 février 2019, *Société Active Immobilier*, *J.C.P.*, 6 mai 2019, éd. A., comm. n° 2131, pp. 34-37 (p. 35).

789 LALLET (A.), conclusions sur C.E., 30 janvier 2020, *M. Robert et autres*, précité (consultables sur Arianeweb).

790 ILJIC (A.), « La cristallisations des moyens ne perdure pas en appel », conclusions sur C.E., Avis, 13 février 2019, *Société Active Immobilier*, *A.J.D.A.*, 2019, pp. 819- 822 (p. 821).

791 *Ibid*.

défense[792]. De même, pour conserver un caractère utile, la cristallisation doit intervenir « avant la clôture de l'instruction », afin de laisser un certain laps de temps au juge pour procéder à la mise en l'état l'affaire[793].

Or, pendant ce temps d'instruction *post*-cristallisation, nous le savons, tous les nouveaux moyens sont jugés irrecevables[794], puisque hors délai[795]. La cristallisation fige le débat contentieux, renforçant par là même l'immutabilité de l'instance en empêchant son élargissement[796]. Par contre, rien n'empêchera les parties « de continuer de débattre des moyens soulevés en produisant des pièces et arguments nouveaux » jusqu'à la clôture de l'instruction[797]. La cristallisation ne fait ainsi nullement obstacle à l'approfondissement du débat. Ce faisant, le droit au juge est très nettement préservé.

Ce droit procédural est en outre garanti grâce à la possibilité offerte au juge des autorisations d'urbanisme de revenir sur le caractère automatique de la cristallisation et de déclarer ainsi recevables de nouveaux moyens. Le juge peut ainsi modifier la date – dans le sens d'un rallongement du délai évidemment – à la condition que « le jugement de l'affaire le justifie », selon les termes mêmes de l'article R. 600-5[798]. Cette possibilité est également prévue dans le cadre du dispositif général de cristallisation : le juge administratif a toujours la faculté d'abroger l'ordonnance de cristallisation, puisqu'elle n'est qu'une simple mesure d'administration de la justice[799].

---

792 Cette condition de dépôt du premier mémoire en défense, qui provoque la cristallisation, est expressément mentionnée à l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme. Elle a été expressément rajoutée par le Conseil d'État s'agissant du dispositif général de l'article R. 611-7-1 du CJA (v. C.E., 30 janvier 2020, *Société Villa Cité 4*, précité), attestant, une fois de plus, du caractère précurseur du contentieux de l'urbanisme.

793 V. pour illustration, C.A.A. Bordeaux, 19 mai 2020, req. n° 18BX01220 : « par ordonnance du 26 février 2019, la date au-delà de laquelle aucun moyen nouveau ne peut être invoqué (…) a été fixée au 19 mars 2019 (…). Par ordonnance du 11 avril 2019, la clôture d'instruction a été fixée au 13 mai 2019 (…) ».

794 BOUKHELOUA (N.), « Quel sort réserver aux moyens soulevés après la date d'effet d'une ordonnance de cristallisation ? », conclusions sur T.A. Versailles, 15 décembre 2017, *Association « Bien vivre à Vernouillet »*, *A.J.D.A.*, 2018, pp. 449-452 (p. 450).

795 V. pour des illustrations, C.A.A. Versailles, 30 janvier 2020, req. n° 18VE04179 ; C.A.A. Paris, 29 juin 2020, req. n° 19PA01292.

796 V. en ce sens, DENIZOT (A.), « L'immutabilité de l'instance en contentieux administratif : un principe de procédure civile acclimaté aux spécificités du procès administratif », *R.F.D.A.*, 2018, pp. 99-108 (p. 103).

797 LALLET (A.), conclusions sur C.E., 30 janvier 2020, *M. Robert et autres*, précité (consultables sur Arianeweb). Il y a ainsi « potentiellement et opportunément, une certaine marge de discussion et d'appréciation » de la part du juge (MAILLOT (J.-L.), « Précisions, ajustements et questions sur les régimes de « cristallisation des moyens » prévus aux articles R. 611-7-1 et R. 611-7-2 du code de justice administrative et R. 600-5 du code de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 90). Le juge doit en effet distinguer entre le moyen dit nouveau et l'argumentation nouvelle qui sera elle-seule recevable, car elle étaye un moyen déjà soulevé.
V., également, ROUSSEL (S.), conclusions sur C.E., 25 septembre 2020, *M Poncet et Mme Petitti*, *op. cit.*, p. 46.

798 Ainsi qu'à l'article R. 611-7-2 alinéa 2 du CJA.

799 Il ressort des termes mêmes de l'article R. 611-7-1 al.3 du CJA que « le président de la formation de jugement ou le président de la chambre peut retirer l'ordonnance [de cristallisation] par une décision qui n'est pas motivée et [qui] ne peut faire l'objet d'aucun recours ».

Évidemment, compte tenu du caractère récent du dispositif de cristallisation, aucune jurisprudence ne vient illustrer des hypothèses où le juge opte pour une décristallisation des moyens. Toutefois, plusieurs cas pourraient, à notre sens, justifier ce report des effets de la cristallisation.

Tout d'abord, il vient à l'esprit le cas du moyen d'ordre public, à l'égard duquel la cristallisation des moyens ne s'applique en aucune façon[800]. Vient ensuite l'hypothèse exposée par le rapport *Maugüé*, lequel préconisait la décristallisation des moyens lorsque « le premier mémoire en défense ne compren[drait] pas d'argument sur le fond mais seulement une fin de non-recevoir qui n'est pas fondée »[801]. Enfin, la décristallisation des moyens devrait être aussi employée, selon le rapporteur public Naïla Boukheloua, lorsque le nouveau moyen « est fondé sur une circonstance de fait ou un élément de droit dont la partie qui l'invoque n'était pas en mesure de faire état avant la date d'effet de l'ordonnance de cristallisation et que ce moyen est susceptible d'exercer une influence sur le jugement de l'affaire »[802]. Au regard de cette proposition, il s'agit ni plus ni moins de transposer à la décristallisation des moyens, avec quelques adaptations toutefois, les conditions jurisprudentielles posées à la réouverture de l'instruction[803].

Cette transposition nous paraît pleinement adaptée. En effet, la décristallisation et la réouverture d'instruction poursuivent un même objectif : réinjecter un nouveau moyen au débat contradictoire, qui est susceptible d'avoir une influence sur la décision juridictionnelle. Ainsi, plutôt que d'attendre et examiner ce nouveau moyen après une réouverture de l'instruction, il est somme toute plus logique, pour une meilleure administration de la justice, que le juge l'apprécie suite à la décristallisation des moyens, étape qui intervient bien plus tôt dans la procédure.

En tout état de cause, même si nous venons d'évoquer ces hypothèses de décristallisation des moyens, ces dernières doivent demeurer l'exception à la cristallisation, surtout dans le cadre du dispositif de l'article R. 600-5 lequel pose, nous l'avons dit, une

---

800 ILJIC (A.), conclusions précitées, *A.J.D.A.*, 2019, pp. 819-822 (p. 821).

801 *Proposition pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace,* rapport précité, p. 17 (*pagination internet*).

802 BOUKHELOUA (N.), « Quel sort réserver aux moyens soulevés après la date d'effet d'une ordonnance de cristallisation ? », conclusions précitées, *op. cit.*, p. 450.

803 Il résulte d'une jurisprudence constante que la réouverture d'instruction s'impose au juge administratif lorsque l'argumentaire de l'une des parties contient, « soit l'exposé d'une circonstance de fait dont la partie qui l'invoque n'était pas en mesure de faire état avant la clôture de l'instruction écrite et que le juge ne pourrait ignorer sans fonder sa décision sur des faits matériellement inexacts, soit d'une circonstance de droit nouvelle ou que le juge devrait relever d'office » (v. C.E., Section, 27 février 2004, *Préfet des Pyrénées-Orientales c/ Abounkhila*, *Rec.* p. 93 ; C.E., Section, 5 décembre 2014, *Lassus*, *Rec.* p. 369, *B.J.C.L.*, 2015, n° 2, pp. 130-139, conclusions Crépey).

interdiction *a priori* de tous nouveaux moyens. Or, l'existence d'exceptions témoigne, malgré tout, d'un équilibre trouvé entre l'exigence de célérité du juge, la sécurisation des actes d'urbanisme et le droit au juge. Toutefois, la cristallisation présente une sérieuse entaille à la légalité puisqu'il est dès lors possible que même un moyen juridiquement pertinent demeure irrecevable, à défaut de pouvoir décristalliser l'instruction.

Or, il n'y a là rien de bien dirimant vu que le Conseil d'État s'est attaché à préserver le débat contradictoire au stade de l'appel[804]. En effet, le juge suprême a récemment affirmé que « l'ordonnance de cristallisation perd son objet et cesse de produire des effets avec la clôture d'instruction dans le cadre de cette instance »[805]. Autrement dit, la cristallisation n'est opposable ni au juge d'appel[806], ni au juge qui doit se prononcer sur renvoi du Conseil d'Etat après cassation[807].

Évidemment, si l'on se place dans l'optique d'une sécurisation absolue des décisions administratives et d'une célérité accrue du juge, cette position du Conseil d'Etat y contrevient farouchement. La position contraire – c'est-à-dire faire perdurer les effets de la cristallisation des moyens en appel – aurait été, certes, radicale, mais particulièrement efficace. Elle offrait, tant à l'auteur qu'au bénéficiaire de l'acte en cause, une « sécurité (…) complète » puisque plus aucun nouveau moyen (sauf celui d'ordre public) n'aurait pu être soulevé après le stade de la première instance[808]. Cette position fut d'ailleurs adoptée, pendant un temps, par les juges d'appel bordelais, qui la justifieraient par les impératifs de « sécurisation des opérations d'urbanisme et [d'] accélération des procédures »[809] qu'impliquait le dispositif de l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme, alors encore applicable[810].

Toutefois, cette position du Conseil d'État correspond parfaitement à ce qu'avaient à l'esprit les instigateurs de cette technique. En effet, tant les rapports *Labetoulle* que *Maugüé*

---

[804] Sous la réserve que l'instance d'appel soit maintenue. V. les développements sur l'instance d'appel : *infra*, Chapitre II, Section I, § 2.

[805] C.E., 24 avril 2019, *Mme Brunel, M. Thouret, Mme. Bonnet, M. Berjal*, *Rec. tables* pp. 919, 963, 1078, 1079.

[806] C.E., Avis, 13 février 2019, *Société Active Immobilier*, précité.

[807] C.E., 24 avril 2019, *Mme Brunel, M. Thouret, Mme. Bonnet, M. Berjal*, précité.

[808] SOLER-COUTEAUX (P.), « L'appelant ne peut soulever à hauteur d'appel un moyen qu'il a invoqué en première instance au-delà du délai fixé pour la cristallisation des moyens », note sous C.A.A. Bordeaux, 30 novembre 2017, *Confédération pour les entrepreneurs et la préservation du pays du Bassin d'Arcachon, R.D.I.,* 2018, pp. 118-119 (p. 119).

[809] NORMAND (N.), « La cristallisation des moyens perdure en appel », conclusions sur C.A.A. Bordeaux, 30 novembre 2017, *Confédération pour les entrepreneurs et la préservation du pays du Bassin d'Arcachon, A.J.D.A.*, 2018, pp. 235-239 (p. 236).

[810] C.A.A. Bordeaux, 30 novembre 2017, *Confédération pour les entrepreneurs et la préservation du pays du Bassin d'Arcachon*, req. n° 15BX01869, *A.J.D.A.*, 2018, pp. 235-239, conclusions Normand.

affirmaient, expressément pour le premier, implicitement pour le second, que la cristallisation des moyens devait jouer successivement, à chaque niveau d'instance[811].

Également, et il s'agit là, semble-t-il, de l'argument déterminant chez les auteurs, cette décristallisation des moyens en appel permet surtout, pour le Conseil d'État, de « pérenniser »[812] la spécificité de l'office du juge administratif d'appel. Cette spécificité tient à la nature double de cette voie de recours en contentieux administratif français. L'appel est à la fois une « « voie de réformation » de la chose jugée par les premiers juges »[813], et une « voie d'achèvement » du procès, une occasion « de vider le litige »[814]. Par conséquent, les parties sont autorisées à soulever tant des moyens relatifs à la régularité du jugement que de nouveaux moyens. En penchant alors en faveur d'une décristallisation des moyens en appel, le Conseil d'État a « donc maintenu la conception dynamique et souple » qu'il se fait de cette instance : les parties sont toujours à même de pouvoir soulever de nouveaux moyens (dans les limites toutefois posées par la jurisprudence *Intercopie*[815] et par la règle de la cristallisation des moyens applicable au stade de l'appel[816]).

Suite à cette analyse des contours du pouvoir de cristallisation, la Haute juridiction administrative oriente manifestement l'office processuel du juge administratif dans une direction classique : celle qui ménage l'exigence de célérité de la justice et le droit au juge, y compris le « droit à l'appel ». Mais cela ne doit pas pour autant occulter la réalité. La cristallisation des moyens contribue, par elle-même, à l'altération de la légalité, au nom de la sécurisation des décisions d'urbanisme. Elle n'est toutefois pas la seule, l'article L. 600-1 du

---

811 Pour ce qui est du *rapport Labetoulle*, l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme était supposé « intervenir tant en première instance qu'en appel ». Il devait en être ainsi, même si cela devait signifier que « la sécurité apportée au bénéficiaire de l'autorisation ne serait pas complète » (v. *Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre*, rapport précité, p. 11(*pagination internet*)).
Quant au *rapport Piérart*, rapport à l'origine du dispositif général, il proposait bien « de cristalliser le débat contentieux au litige de première instance, en rendant impossible la présentation de tous nouveaux moyens en appel ». Toutefois, le rapport fait également référence à la possibilité pour le juge de première instance de pouvoir « d'office et dans tous les litiges fixer une date à partir de laquelle de nouveaux moyens ne peuvent plus être invoqués ». En formulant ainsi deux propositions, il y a tout lieu de croire que leurs auteurs les entendaient comme deux « systèmes » distincts. En effet, il est expressément proposé de remplacer « en première instance, par [l'impossibilité] d'invoquer tous nouveaux moyens jusqu'à la clôture d'instruction et, en appel, par un système plus strict de cristallisation du litige ». Nous comprenons, dès lors, que les auteurs de ces lignes ont souhaité distinguer la technique de « cristallisation du débat », qui, elle, interdit tous nouveaux moyens, y compris en appel, de celle de la « cristallisation des moyens », qui, elle, doit s'appliquer dans une instance donnée jusqu'à la clôture d'instruction. V. *Réflexions pour la justice administrative de demain*, rapport précité, novembre 2015, p. 33 (*pagination internet*).

812 MAMOUDY (O.), « La cristallisation des moyens ne perdure pas en appel », note sous C.E., Avis, 13 février 2019, *Société Active Immobilier*, *A.J.D.A.*, 2019, pp. 822-825 (p. 824).

813 NORMAND (N.), conclusions précitées sur C.A.A. Bordeaux, 30 novembre 2017, *Confédération pour les entrepreneurs et la préservation du pays du Bassin d'Arcachon*, *op. cit.*, p. 238.

814 BROYELLE (C.), *Contentieux administratif*, L.G.D.J., 2021, 9ème édition, pp. 401-402.

815 MAMOUDY (O.), *op. cit.*, p. 824.

816 Même si le délai d'appel n'a pas encore expiré (C.E., 24 juin 2022, *M. Mayan et Mme Paolinetti*, à paraître aux *tables* ; *B.J.D.U.*, 2022, n° 6, pp. 427-431, conclusions Sirinelli).

code de l'urbanisme contribue lui aussi à restreindre le contrôle de légalité du juge de l'urbanisme, en limitant la recevabilité du moyen de l'exception d'illégalité.

§2 : La limitation temporelle et matérielle de l'exception d'illégalité

Les règles processuelles étudiées consisteront à limiter l'invocabilité du moyen de l'exception d'illégalité des règles d'urbanisme. Contrairement au dispositif général de la jurisprudence *CFDT Finances*[817], l'exception d'illégalité urbanistique répond quant à elle à des dispositions législatives spéciales, quelle que soit la nature de l'acte d'urbanisme objet principal du litige[818]. Le dédoublement de l'office processuel du juge de l'urbanisme est vraisemblablement occulté, l'impératif est ici d'offrir une stabilité juridique aux actes d'urbanisme, en remettant en cause le caractère habituellement perpétuel de l'exception d'illégalité des actes réglementaires.

Jugée ainsi « nuisible »[819] pour les actes d'urbanisme subséquents, l'exception d'illégalité urbanistique a été limitée de deux manières. La première, prévue à l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme, consiste à limiter temporellement et matériellement l'exception d'illégalité (A). La seconde modalité, récemment recodifiée à l'article L. 600-11 du même code, consiste pour sa part à ôter tout potentiel annulatoire aux vices entachant la concertation préalable à l'adoption des documents d'urbanisme, les rendant ainsi *in abstracto* irrecevables (B).

A. L'irrecevabilité temporelle de vices externes des documents d'urbanisme de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme

Le démembrement de l'office processuel du juge de l'urbanisme s'atténue, tant l'article L. 600-1 constitue désormais une règle processuelle commune à l'ensemble de la matière. Bien qu'ayant été imaginé à l'initial pour le seul contentieux des autorisations par le législateur (1), l'article L. 600-1 trouve désormais, et de manière prétorienne, application en contentieux des documents d'urbanisme (2).

---

817 C.E., Ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT*, précité.

818 Ces dispositions législatives justifient que le Conseil d'État ait refusé d'appliquer la jurisprudence *CFDT Finances* en contentieux des autorisations d'urbanisme (C.E., 18 février 2019, *Commune de l'Houmeau*, *Rec. tables* pp. 1066, 1070). Il reste au juge à appliquer cette solution en contentieux des documents d'urbanisme.

819 MOROT (C.), *Le tiers requérant et l'altération du recours pour excès de pouvoir en droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, p. 200.

1. Une application limitée à l'initial au contentieux des autorisations d'urbanisme

L'un des premiers moyens législatifs destinés à réduire le contrôle de la légalité administrative trouve son siège dans l'actuel article L. 600-1 du code de l'urbanisme. Introduit par la loi Bosson[820], cet article L. 600-1 apporte de la sécurité juridique, en revenant (en partie), sur le caractère perpétuel de l'exception d'illégalité des documents d'urbanisme. Précisément, ce dispositif prévoit l'irrecevabilité, passé un délai de six mois, des vices de forme et de procédure pouvant entacher tout document d'urbanisme[821].

Par un tel effet, « il est indéniable que l'article L. 600-1 vient rajouter une restriction supplémentaire à l'exercice du recours pour excès de pouvoir »[822]. Ce dispositif a pourtant bel et bien franchi le cap de la constitutionnalité[823]. Les arguments apportés par le Conseil constitutionnel, maintes fois présentés[824], seront repris ici sommairement.

Il a été, tout d'abord, mis en avant le caractère circonscrit de l'atteinte au principe de légalité : le dispositif de l'article L. 600-1 n'a pas une portée générale et absolue, seuls les actes d'urbanisme sont concernés. Ensuite, les particularités de la matière ont permis aussi de justifier cette atteinte, notamment « l'habitude » de requérants ou praticiens de contester la légalité externe des documents d'urbanisme à l'occasion des recours dirigés contre les autorisations. C'est ainsi la sécurisation des autorisations, en rompant leur annulation en chaîne, qui a justifié la restriction au principe de légalité[825].

Mais si le Conseil constitutionnel admet la constitutionnalité du dispositif de l'article L. 600-1, c'est surtout en raison des garanties qu'il comporte. En effet, la restriction de la

---

820 Loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, *J.O.*, 10 février 1994, p. 2271.

821 Même si les autorisations d'urbanisme sont principalement visées par l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme, cet article est toutefois parfaitement applicable dans le cadre des recours dirigés contre les décisions de refus (v., C.E., 16 novembre 2009, *Société Les résidences de Cavalière*, *Rec. tables* pp. 916, 983, 992 ; *B.J.D.U.*, 2009, n° 6, pp. 452-462, conclusions Courrèges).

822 MOROT (C.), *Le tiers requérant et l'altération du recours pour excès de pouvoir en droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, p. 202.

823 C.C., décision n° 93-335 DC, 21 janvier 1994, *Loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction*, *Rec. C.C.* p. 40.

824 V., notamment, GAÏA (P.), « Conformité à la constitution de la loi du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction », *D.*, 1995, III, pp. 302-303 ; HOCREITÈRE (P.), « Le juge constitutionnel et la loi du 9 février 1994. Commentaire de la décision n° 93-335 DC du 21 janvier 1994 », in *La loi du 9 février 1994* (*dossier*), *R.F.D.A.*, 1995, pp. 7-21 ; MORAND-DEVILLER (J.), « Le Conseil constitutionnel et la « petite » loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction », *R.D.I.*, 1994, pp. 163-168.

825 Le Conseil constitutionnel a effectivement insisté sur le « risque d'instabilité juridique (…) particulièrement marqué en matière d'urbanisme, s'agissant des décisions prises sur la base [des règlements] » pour admettre la constitutionnalité de l'article L. 600-1 (v. C.C., décision n° 93-335 DC, 21 janvier 1994, *Loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction*, précitée, considérant n° 4).

légalité administrative n'est pas absolue. Outre évidemment les irrégularités de nature interne et le vice d'incompétence, certaines irrégularités formelles ou procédurales, dites « substantielles »[826], sont toujours recevables. Il s'agit, soit de la méconnaissance des règles de l'enquête publique, soit de l'absence du rapport de présentation[827].

Ensuite, le dispositif de l'article L. 600-1 ne fait pas obstacle à ce que le requérant saisisse l'administration compétente d'une demande d'abrogation et/ou de modification du document d'urbanisme illégal, pour contester l'éventuelle décision de refus. Cette seconde garantie offerte par l'article L. 600-1 est, toutefois, quelque peu malmenée par la récente décision dite *CFDT Finances*[828]. À cette occasion, le Conseil d'État a affirmé l'inopérance des vices de forme et de procédure soulevés par voie d'exception, lors d'un recours dirigé contre le refus d'abrogation d'un règlement. Selon nous, cet arrêt « renouvelle tous les questionnements tenant à la conformité des dispositifs de limitation de l'exception d'illégalité au principe de légalité et du droit au recours »[829], puisque la constitutionnalité de l'article L. 600-1 tenait, en partie, à la possibilité pour le requérant de demander l'abrogation du document d'urbanisme comportant des irrégularités externes. Or, cette possibilité lui est désormais fermée, les vices de forme et de procédure ne pouvant être soulevés que pendant le délai contentieux de deux mois[830].

---

826 Selon la formule du Conseil constitutionnel (v. C.C., décision n° 93-335 DC, 21 janvier 1994, précité, considérant n° 4).

827 Le Conseil d'Etat a toutefois jugé utile de préciser que seule l'absence et non l'insuffisance du rapport de présentation figurait parmi les exceptions à l'application de l'article L. 600-1 (v., C.E., Avis, 9 mai 2005, *Marangio*, *Rec.* p. 195). Ainsi classée comme une irrégularité de nature externe, l'insuffisance du rapport de présentation ne peut plus être invoquée au-delà d'un délai de six mois (BONICHOT (J.-C.), conclusions sur C.E., 12 juin 1995, *Association intercommunale contre un projet de carrière*, *B.J.D.U.*, 1995, n° 4, pp. 281-283). Or, l'absence de ce rapport relève vraiment de « l'hypothèse d'école », laissant dire qu'il aurait été plus judicieux d'inclure l'insuffisance comme un cas de dérogation à l'article L. 600-1 (v. MORAND –DEVILLER (J.), « Sécurité et efficacité juridique : à la recherche d'une « grande loi » sur l'urbanisme », *Cahiers du CNFPT*, juin 1994, n° 41, pp. 82-91 (p. 88)). Toutefois, l'objectif du législateur reste clair : sécuriser les documents d'urbanisme. Or, nombreux sont ces mêmes documents annulés au motif de l'insuffisance du rapport de présentation. Faire alors de l'insuffisance une dérogation à l'article L. 600-1 aurait enlevé « tout impact à cet article » (Sénat, séance du 23 décembre 1994, *J.O.*, p. 6904). Pour autant, il n'est guère souhaitable de faire de l'insuffisance du rapport de présentation un vice de légalité interne. En effet, une chose est de soulever l'insuffisance de ce rapport qui doit rester, comme l'absence, un vice de nature externe, une autre est d'utiliser le contenu de ce rapport pour relever des erreurs manifestes d'appréciation dans la détermination du zonage dans le règlement, qui se rattachent à la nature interne du document (v. C.A.A. Versailles, 21 novembre 2019, req. n° 17VE02931). V. pour une opinion contraire : CORNEC (E. Le), « Rapport de présentation et légalité des documents d'urbanisme. Nature et portée de la jurisprudence récente du juge administratif », note sous C.E., 12 juin 1995, *Association intercommunale contre un projet de carrière*, *R.F.D.A.*, 1998, pp. 390-405.

828 C.E., Ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT*, précité. D'ailleurs, le contentieux des décisions de refus d'abroger un document d'urbanisme relève désormais du champ d'application de la jurisprudence *CFDT Finances* (C.E., 24 mars 2021, *M Giret*, *Rec. tables* pp. 497, 984 ; *B.J.D.U.*, 2021, n° 3, pp. 218-221, conclusions Barrois de Sarigny).

829 MOROT (C.), *Le tiers requérant et l'altération du recours pour excès de pouvoir en droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, p. 206.

830 Ce faisant « cet arrêt [*CFDT Finances*] apparaît comme une décision *contra legem* au regard de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme » (MOROT (C.), *op. cit.*, p. 206).

Mais qu'on se rassure, l'article L. 600-1 a bien été déclaré constitutionnel. Il n'est pas certain que le dispositif découlant de la jurisprudence *CFDT Finances* le soit en revanche. Un argument nous permet de l'affirmer. Par le dispositif *CFDT Finances*, il ne s'agit pas en effet d'aboutir à un simple « équilibre » entre légalité et sécurité juridique[831]. Il s'agit plutôt d'instaurer une véritable « hiérarchisation latente entre légalité et sécurité juridique »[832], tant la généralisation de l'irrecevabilité des moyens de forme et de procédure invoqués par la voie de l'exception, que l'absence de dérogations (temporelle et matérielle) manifestent, selon nous, une atteinte substantielle au principe de légalité et au droit au recours.

Comparé à ce dispositif jurisprudentiel, l'article L. 600-1 apparaît bien moins sévère. Sa constitutionnalité tient surtout à son caractère « exceptionnel » en excès de pouvoir et au fait que cette disposition comporte des exceptions à la fois temporelles – le délai de six mois – et matérielles[833]. Par l'article L. 600-1, le législateur a trouvé finalement l'équilibre subtil entre la sécurité juridique et le principe de légalité, en renforçant la première à destination des titulaires des autorisations.

Ainsi présenté, le dispositif de l'article L. 600-1 induit cependant différentes lectures. Tout d'abord, ce dispositif semble « excellent »[834], en ce qu'il contribue à rompre la « chaîne » d'annulation. Ce dispositif s'insère alors parfaitement au sein de l'office décisionnel du juge de l'urbanisme, tant ce dernier regorge de techniques spécifiques destinées à éviter l'annulation des autorisations d'urbanisme[835].

Cependant, du point de vue de son office processuel, un tel dispositif législatif apparaît regrettable, en ce qu'il délimite et restreint le champ du contrôle juridictionnel du juge de l'urbanisme. Certaines irrégularités externes échappent en effet à tout contrôle juridictionnel, passé un délai de six mois. Il en est ainsi car l'article L. 600-1 induit ce que Bertrand Seiller appelle « une validation préétablie » du document d'urbanisme[836]. Ceci revient, pour le législateur, à déterminer *a priori* certaines irrégularités d'un acte – en l'occurrence celles de

---

831 C'est pourtant ainsi que le présente le Conseil d'Etat dans son communiqué sur sa décision *CFDT Finances* : « par cette décision, le Conseil d'Etat ajuste l'équilibre entre sécurité juridique et principe de légalité, dans le souci de renforcer la première » (v. http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Communiques/Contestation-d-un-acte-reglementaire).

832 DEFOORT (B.), « Les paradoxes du contentieux des actes administratifs unilatéraux : à propos de quelques arrêts récents », *R.F.D.A.*, 2018, pp. 1071-1080 (p. 1078).

833 MORAND-DEVILLER (J.), « Sécurité et efficacité juridique : à la recherche d'une « grande loi » sur l'urbanisme », *op. cit.*, p. 88.

834 Selon Daniel Labetoulle (v. JÉGOUZO (Y.), LABETOULLE (D.), MERLIN (P.), MORAND-DEVILLER (J.), « Débat : les enjeux du droit de l'urbanisme », *A.J.D.A.*, 1993, n° spécial, pp. 6-18 (p. 16)).

835 V., nos développements sur l'office décisionnel du juge : *infra*, Partie II.

836 SEILLER (B.), « Les validations préétablies, stade ultime du dérèglement normatif », *A.J.D.A.*, 2005, pp. 2384-2390.

nature externe – qui ne pourront faire l'objet d'aucune sanction par le juge[837]. Le document d'urbanisme est ainsi dit « validé » : ses vices externes sont par avance neutralisés et, partant, il bénéficie après six mois « d'une sorte de présomption irréfragable de légalité »[838]. Le juge de l'urbanisme sera alors amené à en faire application dans le cadre d'un litige portant sur une autorisation, quand bien même il comporterait des irrégularités formelles et procédurales[839].

S'il semble évident que l'article L. 600-1 conduit à « un affaiblissement supplémentaire du principe de légalité »[840], l'article peut néanmoins être examiné sous un troisième et dernier angle. Il est effectivement possible de voir dans ce dispositif de validation préétablie l'instauration d'une certaine « loyauté » des débats. Cette idée est d'ailleurs effleurée par Daniel Labetoulle. Celui-ci déplorait en effet la pratique de certains avocats, y voyant même un « procédé dilatoire » lorsque ces derniers, plutôt que de contester l'autorisation de construire en elle-même, préféraient soulever des moyens relatifs à la nature externe du document, « c'est-à-dire quelque chose qui n'a rien à voir avec le projet de construction ! »[841]. L'article L. 600-1 traduit dès lors un premier « écrémage » du débat contentieux, en ce qu'il permet d'exclure certains moyens qui n'ont qu'un rapport indirect avec l'objet principal de la contestation, à savoir l'autorisation de construire. Toutefois, l'article L. 600-1 ne va pas jusqu'au bout de cette logique subjectiviste : la recevabilité de certaines irrégularités externes, même au-delà de six mois, est toujours possible.

Destiné à la sauvegarde des autorisations, l'article L. 600-1 n'y parvient qu'en imposant un intérêt moins objectif que jadis au requérant, en limitant la recevabilité de certains moyens et, partant, leur invocabilité. Mais, en réalité, limiter les moyens dépourvus de tout lien avec l'intérêt des requérants commence à devenir courant en contentieux de l'urbanisme. Le dispositif de l'article L. 600-1 n'est finalement que le premier marqueur tendant à ce resserrement du débat contentieux et, par là même, à un traitement plus efficace

---

837 *Ibid*.

838 MOROT (C.), *op. cit.*, p. 203. Ceci explique que l'article L. 600-1 ne saurait jouer lorsqu'un recours au fond contre le document d'urbanisme invoqué par voie d'exception est encore pendant. Il est, en effet, somme toute logique que ce même document ne bénéficie d'aucune immunité juridictionnelle, puisqu'il est encore susceptible d'annulation (C.E., 5 novembre 2014, *SCA de Château-l'Arc et autre*, *Rec. tables* pp. 819, 913 ; *B.J.D.U.*, 2015, n° 1, pp. 54-58, conclusions Hedary).

839 Il en est évidemment de même pour l'autorité administrative compétente. Cette dernière, « saisie d'une demande d'autorisation », est tenue, lorsqu'elle « y statue après l'expiration d'un délai de six mois à compter de sa prise d'effet, de se fonder sur le document d'urbanisme en vigueur dès lors que sa légalité n'est affectée *que* [nous soulignons] par des vices de procédures ou de forme au sens des dispositions de l'article L. 600-1 (…) » (v. C.E., Avis, 9 mai 2005, *Marangio*, précité).

840 MOROT (C.), *op. cit.*, p. 203.

841 Position évoquée par Daniel Labetoulle lors du débat sur les enjeux du droit de l'urbanisme (v. JÉGOUZO (Y.), LABETOULLE (D.), MERLIN (P.), MORAND-DEVILLER (J.), « Débat : les enjeux du droit de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 16).

du procès d'urbanisme. D'ailleurs, le contentieux des documents d'urbanisme atteste désormais lui-aussi de cette tendance.

2. Une application récemment étendue au contentieux des documents d'urbanisme

Le démembrement de l'office processuel du juge n'est ici pas si marqué : le contentieux des documents d'urbanisme connaît lui-aussi des restrictions quant à la recevabilité de certains moyens de légalité externe invoqués par voie d'exception. Le Conseil d'État a en effet suggéré d'appliquer dans une décision *Commune de Laffrey* l'article L. 600-1, quand bien même un plan local d'urbanisme constituait l'objet même du recours contentieux[842]. C'est ainsi que les vices de forme et de procédure entachant l'acte prescrivant l'élaboration du document seront jugés irrecevables, passé un délai de six mois, à l'occasion d'un recours formé contre l'acte d'approbation du document.

En réalité, une telle lecture de l'article L. 600-1 ne s'imposait pas d'emblée, car « ce texte est nettement conçu pour les recours contre les décisions d'urbanisme individuelles »[843]. Certes, « le texte ne précise (…) pas les recours à l'occasion desquels l'article s'applique »[844]. Toutefois, dans l'esprit de ses instigateurs, l'article L. 600-1 était surtout envisagé afin « d'atténuer les conséquences de ces mécanismes d'exception » dans le cadre des « requêtes dirigées contre les autorisations individuelles »[845]. D'ailleurs, le rapporteur public Maud Vialettes insistait sur ce point, preuves à l'appui : l'« économie générale »[846] de ce texte ne conduit à limiter le droit au recours que dans le cadre d'un recours porté contre une autorisation d'urbanisme[847]. L'article L. 600-1 ne peut, dès lors, s'appliquer dans une pareille

---

842 C.E., 23 décembre 2014, *Commune de Laffrey*, *Rec. tables* pp. 818, 913 ; *B.J.D.U.*, 2015, n° 2, pp. 123-126, conclusions Vialettes, pp. 126-127.

843 LESQUEN (X. De), « L'article L. 600-1 du code de l'urbanisme est-il invocable à l'occasion du recours directement dirigé contre la délibération approuvant le plan local d'urbanisme ? », note sous C.E., 23 décembre 2014, *Commune de Laffrey*, *B.J.D.U.*, 2015, n° 2, pp. 126-127 (p. 127).

844 *Ibid*.

845 *L'Urbanisme pour un droit plus efficace*, *E.D.C.E.*, La Documentation Française, 1992, p. 91.

846 VIALETTES (M.), conclusions sur C.E., 23 décembre 2014, *Commune de Laffrey*, *B.J.D.U.*, 2015, n° 2, pp. 123-126 (p. 124).

847 Pour étayer ce point, il convient de se référer aux travaux préparatoires des dispositions de l'article L. 600-1, notamment au rapport rédigé par le sénateur Philippe François, constatant qu' « une telle restriction des possibilités de recours par voie d'exception à l'encontre de documents d'urbanisme » n'est seulement due au fait « que la plupart des requêtes dirigées contre les autorisations individuelles se fondent sur des vices de forme affectant les POS » (*Rapport fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan du Sénat sur le projet de loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction*, rapport n° 9, session 1993-1994, 47 pages, pp. 23-24 (*pagination internet*)).

hypothèse, puisqu'il n'a pas été conçu à l'origine pour les « relations entre les différents actes qui jalonnent l'élaboration d'un même document d'urbanisme »[848].

Si, finalement, la Haute juridiction administrative accepte d'en faire application, c'est au prix « d'une lecture extensive »[849] de l'article L. 600-1 et, surtout, de son alinéa deux, lequel prévoit expressément l'application de ce dispositif à la délibération prescrivant l'élaboration d'un PLU[850]. Cette délibération n'est donc pas une simple mesure préparatoire, mais bien une décision faisant grief et, ainsi, contestable devant le juge administratif[851]. Décider d'appliquer l'article L. 600-1 à son égard conduit simplement à limiter, au nom de la sécurité juridique, sa contestation par la voie de l'exception.

Cette expérience qu'offre le laboratoire du contentieux des documents d'urbanisme a certainement fortement inspiré la règle jurisprudentielle posée par la décision dite *CFDT Finances*[852]. En réalité, ce dispositif jurisprudentiel va même plus loin que les dispositions de l'article L. 600-1, puisqu'il pose une irrecevabilité de principe de tous les vices de forme et de procédure pouvant entacher la légalité d'un acte réglementaire invoquée par voie d'exception. Ce sont évidemment les exigences de la sécurité juridique qui ont conduit le Conseil d'État à prendre une telle décision[853]. Le contexte y est d'ailleurs favorable : la sécurité juridique innerve pour la période contemporaine l'office du juge de l'excès de pouvoir. Elle façonne tant ses pouvoirs décisionnels[854], que son office processuel, en restreignant le droit au recours, comme en témoigne la récente décision *Czabaj*[855]. Néanmoins, tout ce « mouvement actuel de sécurisation et de subjectivisation » semble n'avoir guère sa place dans le cadre d'un recours dirigé contre une activité aussi importante et non porteuse de droits acquis en elle-même,

---

848 SEILLER (B.), « L'irrégularité d'un document d'urbanisme ne peut être invoquée contre son acte d'approbation », chron. sous C.E., 23 décembre 2014, *Commune de Laffrey*, *Gaz. du Pal.*, 18 avril 2015, pp. 1180-1181 (p. 1181).

849 LESQUEN (X De), *op. cit.*, p. 127.

850 L'article L. 600-1 al. 2 du code de l'urbanisme est libellé comme suit : « les dispositions de l'alinéa précédent sont également applicables à l'acte prescrivant l'élaboration ou la révision d'un document d'urbanisme ou créant une zone d'aménagement concerté ».

851 C.E., 3 novembre 1982, *Royer*, *Rec.* p. 366 ; C.E., 24 mai 1995, *Ville de Meudon*, *Rec*. p. 208, *B.J.D.U.*, 1995, n° 4, p. 322, conclusions Bachelier. V. en ce sens, SANTONI (L.), « Le Conseil d'Etat continue d'œuvrer pour la sécurisation des documents d'urbanisme », note sous C.E., 23 décembre 2014, *Commune de Laffrey*, *Constr.-Urba.*, février 2015, n° 2, comm. n° 18, pp. 16-18 (p. 17).

852 C.E., Ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT*, précité.

853 PLESSIX (B.), « Le droit administratif français, droit de l'acte réglementaire », *Dr. Adm.*, juillet 2018, n° 7, repère n° 7, pp. 1-2.

854 Sans être exhaustif, nous pensons ici aux pouvoirs de substitution de motifs et/ou de base légale (C.E., Section, 6 février 2004, *Hallal, Rec.* p. 48 ; C.E., Section, 3 décembre 2003, *El Bahi*, *Rec.* p. 479), ainsi qu'au pouvoir de modulation dans le temps des effets de l'annulation juridictionnelle (C.E., Ass., 11 mai 2004, *Association AC !*, *Rec.* p. 197, conclusions Devys).

855 C.E., 13 juillet 2016, *Rec.* p. 340, conclusions Henrard.

comme l'est l'action de réglementer[856]. Ainsi, cette décision *CFDT Finances* paraît peu défendable : l'activité de réglementation impose, « fonde même », un contentieux pleinement objectif de la légalité[857], et, partant, un contrôle tant de la forme que du fond d'un « acte-règle »[858].

Serait-ce dire que l'article L. 600-1 ne devrait pas trouver application en contentieux des documents de planification ? Bien au contraire, et, sur ce point, l'office du juge de l'urbanisme affirme pleinement sa spécificité au sein du contentieux des actes réglementaires ; une spécificité qui serait pleinement justifiée (à la différence du dispositif jurisprudentiel de l'arrêt *CFDT Finances*) par l'instabilité juridique résultant de la procédure d'élaboration de ces documents. Il est vrai que leur élaboration se présente comme « un travail de longue haleine », voire « un véritable parcours du combattant » où « chaque phase du processus [peut] être la source d'irrégularité qui entraînent l'effondrement de la décision finale »[859]. L'article L. 600-1 vient ainsi rompre cette « chaîne » d'irrégularités constituée au sein de cette opération administrative complexe que constitue l'élaboration d'un document de planification[860].

À l'instar du contentieux des autorisations d'urbanisme, l'article L. 600-1 instaure également une certaine « loyauté » au sein des débats en contentieux des documents d'urbanisme. En effet, quand, d'un côté, le droit de l'urbanisme garantit la participation du public à l'élaboration des documents de planification, cette « démocratie participative » ne devrait pas, de l'autre, « se trouver anéantie par tout bégaiement de ces procédures »[861], surtout « par le jeu de l'exception d'illégalité »[862]. La garantie de la démocratie participative

---

856 PLESSIX (B.), *op. cit.*, p. 2.

857 Il s'agit là en effet de la spécificité de notre contentieux administratif français (PLESSIX (B.), *op. cit.*, p. 2).

858 Ceci ne veut pas dire, pour autant, que le contentieux des actes réglementaires doit être totalement hermétique à cette tendance de sécurisation des actes. Il est lui-aussi concerné, mais toutefois à un degré moindre que ne l'est le contentieux des actes individuels (essentiellement concernant les actes créateurs de droits). C'est ainsi qu'à la différence de la décision *CFDT Finances*, la jurisprudence *Danthony* (C.E., 23 décembre 2011, *Rec.* p. 649) est bien plus défendable en contentieux des actes réglementaires, car elle n'exclut pas, pour sa part, *in abstracto*, la recevabilité de tous vices de forme et de procédure, mais neutralise seulement leurs effets selon leur impact *in concreto* sur le sens de la décision ou de la situation de l'administré concerné.

859 BRAIBANT (G.), « Du simple au complexe, quarante ans de droit administratif, 1953-1993 », *E.D.C.E.*, La Documentation Française, 1993, n° 45, pp. 409-420 (p. 415).

860 V. en ce sens, SANTONI (L.), « Le Conseil d'Etat continue d'œuvrer pour la sécurisation des documents d'urbanisme », *op. cit.*, p. 17 : l'auteur parle lui-aussi d'un « travail de longue haleine, requérant souvent deux ou trois ans de travail entre la délibération prescrivant cette élaboration, et celle approuvant le document final ».

861 LABETOULLE (D.), « Le vice de procédure, parent pauvre de l'évolution du pouvoir d'appréciation du juge de l'annulation », in *Terres du droit : mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo*, Dalloz, 2009, pp. 479-487 (p. 485)

862 C'est ce qui a conduit le congrès des notaires à proposer, avant même la Haute juridiction administrative, l'application de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme dans le contentieux des documents de

impose alors une « contrepartie » : la limitation de l'invocation de certains moyens externes. Le dispositif de l'article L. 600-1 vient ici traduire un « équilibre entre participation et contestation »[863].

Bien évidemment, ces considérations ne peuvent pas occulter la lecture plutôt audacieuse de l'article L. 600-1 qu'a opérée le Conseil d'État, dans sa décision *Commune de Laffrey*[864]. Cependant, tant les spécificités tenant à la procédure d'élaboration des documents d'urbanisme que « l'esprit de sécurité juridique qui a inspiré les auteurs »[865] de cette disposition législative, peuvent parfaitement justifier cette volonté de sécurisation des documents d'urbanisme, et, partant, la spécificité de l'office du juge. Cette spécificité de l'office processuel devrait d'ailleurs, pour ce qui est du contentieux des actes réglementaires, rester circonscrite au droit de l'urbanisme.

Il a ainsi pu être établi le lien de « parenté »[866] entre l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme et la décision *CFDT Finances*, sans que la position du Conseil d'État en soit l'exacte transposition. Malgré tout, tous deux poursuivent un objectif similaire : la restriction de l'invocabilité de certains vices externes des actes réglementaires par voie d'exception. Aussi, « est-il possible de voir dans le droit de l'urbanisme un laboratoire du droit administratif général ? »[867]. Tel est le cas, assurément en ce qui concerne la restriction de l'invocabilité des vices externes lors du procès administratif. Par contre, le contentieux de l'urbanisme connaît un autre procédé, qui trouve son siège dans l'article L. 600-11 du code de l'urbanisme.

B. L'irrecevabilité des vices entachant la procédure de concertation de l'article L. 600-11 du code de l'urbanisme

Le contentieux de l'urbanisme s'est montré pour le moins précurseur concernant la limitation temporelle et matérielle du moyen d'exception d'illégalité. Déjà, une loi en date du

---

planification (v. les propositions du congrès des notaires de 2008 relatées par A. Van Lang, « Développement durable et contentieux administratif », *A.J.D.A.*, 2008, p. 1353).

863 VAN LANG (A.), *op. cit.*, p. 1353.

864 D'ailleurs, l'innovation est telle qu'il y avait tout lieu de croire qu'elle résulterait plutôt du législateur lui-même (v. en ce sens, LABETOULLE (D.), « Le vice de procédure, parent pauvre de l'évolution du pouvoir d'appréciation du juge de l'annulation », *op. cit.*, pp. 485-486).

865 LESQUEN (X. De), « L'article L. 600-1 du code de l'urbanisme est-il invocable à l'occasion du recours directement dirigé contre la délibération approuvant le plan local d'urbanisme ? », *op. cit.*, p. 127.

866 ÉVEILLARD (G.), « La limitation du contrôle de la légalité externe des actes réglementaires », note sous C.E., Ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT*, *Dr. Adm.*, octobre 2018, n° 10, comm. n° 45, pp. 23-28 (p. 27).

867 *Ibid*. p. 26.

18 juillet 1985[868] insérait un article L. 300-2 au code de l'urbanisme, visant justement à « interdire de soulever par voie d'exception les vices entachant la procédure de concertation préalable à l'encontre des autorisations d'occupation du sol »[869]. Limité au départ au contentieux des autorisations d'urbanisme, ce dispositif de l'article L. 300-2 a été, par la loi Urbanisme et Habitat de 2003[870], étendu au contentieux des documents d'urbanisme. Il est repris depuis à l'article L. 600-11 du code de l'urbanisme[871].

Ainsi, à l'instar de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme, l'article L. 600-11 vise à restreindre l'invocabilité des moyens de légalité objective. Précisément, cet article L. 600-11 prévoit que les documents d'urbanisme « ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation », dès lors que les modalités définies par la loi et la délibération prise par la collectivité territoriale ont été respectées.

Souvent présentées comme des techniques similaires, l'article L. 600-11 ne s'identifie pourtant pas à une technique de « validation préétablie » comme celle découlant de l'article L. 600-1. En effet, la validation préétablie consiste à couvrir *a priori* des vices de forme et de procédure qui devaient normalement entraîner l'annulation du document d'urbanisme[872]. L'article L. 600-11 instaure quant à lui un dispositif permettant de neutraliser *a priori* les vices entachant la concertation. Par neutralisation, il s'agit de comprendre que le législateur considère d'emblée ces vices comme étant non substantiels, insusceptibles d'entraîner l'annulation du document d'urbanisme[873]. Ainsi, comme l'explique Bertrand Seiller, « il n'est donc [plus] nécessaire de valider [l'acte] (…) puisque [sa] légalité n'est pas affectée »[874]. Finalement, l'article L. 600-11 se conçoit plutôt comme un dispositif (législatif) de « neutralisation » de l'illégalité de la concertation[875].

Cette technique de neutralisation des vices a d'ailleurs trouvé un écho retentissant en contentieux administratif général dans la jurisprudence *Danthony*[876]. À cette occasion, le Conseil d'État a ainsi étendu la solution retenue à l'article L. 600-11, en accordant la

---

868 Loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, *J.O.*, 19 juillet 1985, p. 8152.

869 JACQUOT (H.), PRIET (F.) et MARIE (S.), *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2022, 9ème édition, p. 1294.

870 Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 Urbanisme et Habitat, *J.O.*, 3 juillet 2003, n° 152, texte n° 1.

871 Ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme, *J.O.*, 24 septembre 2015, texte n° 23.

872 SEILLER (B.), « Les validations préétablies, stade ultime du dérèglement normatif », *op. cit.*, p. 2385.

873 *Ibid*.

874 *Ibid*.

875 PRIET (F.), « La limitation de l'exception d'illégalité du fait des vices entachant la concertation », note sous C.E., Section, 5 mai 2017, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, *A.J.D.A.*, 2017, pp. 1515-1519 (p. 1517).

876 C.E., Ass., 23 décembre 2011, *Danthony*, précité.

neutralisation de tous les vices de procédure susceptibles d'entacher tous les actes administratifs décisoires. Ainsi, l'article L. 600-11 et la jurisprudence *Danthony* partagent une même finalité : la réduction de l'invocabilité de moyens tenant à la légalité externe d'un acte administratif. Toutefois, les deux procédés se différencient au regard de leurs modalités respectives.

Comme chacun sait, la jurisprudence *Danthony* prévoit la neutralisation *in concreto* d'un vice de procédure. Le juge considérera qu'il est en présence d'un vice non substantiel, soit parce que le vice n'est pas susceptible d'influer sur le sens de la décision, soit parce qu'il n'a pas privé l'administré d'une garantie. La neutralisation du vice ne s'effectuera alors qu'au vu de cette « grille d'analyse » élaborée, et ce n'est que si le vice réussit à franchir ce cap, que l'acte administratif contesté échappera à l'annulation. Quant à l'article L. 600-11, il s'agit plutôt d'une neutralisation *in abstracto* des vices de la concertation. En effet, du moment « que le cadre défini dans la délibération initiale [a] été respecté », la concertation reste « régulière, peu importe la validité de ce cadre lui-même »[877]. C'est ainsi qu'après des atermoiements jurisprudentiels, le caractère insuffisant de la concertation est devenu un moyen insusceptible de vicier le document d'urbanisme concerné[878].

Au regard de ces considérations, l'économie générale de l'article L. 600-11 du code de l'urbanisme est d'instaurer un véritable « pare-feu »[879] entre la délibération prévoyant la concertation et les décisions subséquentes – la décision d'approbation du document et, *a fortiori*, les autorisations d'autorisation – dans l'objectif de sauvegarder ces dernières. Mais serait-ce dire, comme certains auteurs le pensent, que la limitation des moyens invocables prive d'effet utile la procédure de concertation ? Nous ne le pensons pas, pour deux raisons.

Tout d'abord, tout comme nous l'avons suggéré pour l'article L. 600-1, l'article L. 600-11 du code de l'urbanisme instaure lui-aussi une certaine loyauté au sein du procès d'urbanisme. C'est la procédure de concertation, laquelle « repose sur une démarche collaborative »[880], qui est incompatible avec une contestation juridictionnelle « tous azimuts ». Du moment que la « démocratie participative » a été respectée, elle doit impliquer une contrepartie : la limitation des moyens susceptibles d'être invoqués.

---

877 CARPENTIER (É.), « De Saint-Lunaire à Saint-Bon-Tarentaise : itinéraire d'une jurisprudence en quête d'équilibre », note sous C.E., Section, 5 mai 2017, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, *R.F.D.A.*, 2017, pp. 790-797 (p. 796).

878 C.E., 8 octobre 2012, *Commune d'Illats*, *Rec. tables* pp. 541, 939, 1019 ; *B.J.D.U.*, 2012, n° 6, pp. 459-465, conclusions De Lesquen.

879 LESQUEN (X. De), conclusions sur C.E., 8 octobre 2012, *Commune d'Illats*, *B.J.D.U.*, 2012, n° 6, pp. 459-465 (p. 463).

880 PRIET (F.), *op. cit.*, p. 1519.

Ensuite, ce musèlement du moyen de l'exception d'illégalité ne signifie pas pour autant une absence totale de contestation juridictionnelle de la procédure de concertation. En effet, le Conseil d'État n'exclut pas la possibilité, pour tous les requérants légitimes, de contester, dans le délai contentieux, la délibération qui organise la concertation et de soulever à cette occasion le caractère insuffisant de celle-ci. De même, il reste possible pour tous les requérants de soulever, y compris par la voie de l'exception, le moyen selon lequel le cadre législatif, ainsi que les modalités de la concertation définies par la délibération administrative, n'ont pas été respectés. S'ensuit que, bien que fortement restreinte, l'invocabilité des moyens de légalité externe demeure « active ».

En définitive, à l'heure de l'expansion des procédures collaboratives dans la prise des décisions administratives, le dispositif de l'article L. 600-11 combiné à celui de l'article L. 600-1 sont porteurs d'espoir pour le contentieux administratif général, tant ils traduisent un équilibre subtil entre la sécurité juridique des actes réglementaires et le droit au recours, là où, au contraire, la jurisprudence *CFDT Finances* conduit à « la mort programmée »[881] du vice de légalité externe.

En réalité, cette jurisprudence *CFDT Finances* a trouvé un certain écho en droit de l'urbanisme. En effet, l'amputation de moyens objectifs de légalité connaît – ou devrait connaître – un « tour de vis » supplémentaire en contentieux des autorisations d'urbanisme. Il s'agit finalement de ne pas perdre de vue le dédoublement actuel de l'office processuel du juge de l'urbanisme.

SECTION II : LES TECHNIQUES SPÉCIFIQUES TENDANT À LIMITER LES MOYENS EN CONTENTIEUX DES ACTES INDIVIDUELS D'URBANISME

« Ce besoin animal de sécurité juridique » [882] conduit en contentieux des autorisations à spécialiser un peu plus l'office processuel du juge de l'urbanisme. Concrètement, le procès connaît une restriction encore plus accrue de l'étendue du contrôle juridictionnel, portée par l'article L. 600-12-1 du code de l'urbanisme.

---

[881] BARLOY (F.), « La restriction des moyens de légalité invocables : la mort programmée du vice de procédure et de l'exception d'illégalité », *op. cit.*, p. 38.

[882] Selon la formule de Benoît Plessix : « Ce besoin animal de sécurité juridique », *Dr. Adm.*, janvier 2018, n° 1, pp. 1-2.

Partant toujours du caractère « nuisible »[883] de l'exception d'illégalité des documents d'urbanisme, le législateur est venu restreindre encore un peu plus l'invocabilité de ce moyen. Là où la jurisprudence générale limite l'invocabilité des seuls moyens de légalité externe[884], le dispositif législatif urbanistique semble plutôt indifférent à la cause juridique à laquelle est rattachée l'irrégularité de la règle d'urbanisme. Seul importe en réalité, pour déterminer l'opérance de l'exception d'illégalité, le rapport d'influence qu'entretient l'irrégularité de la norme d'urbanisme avec l'autorisation d'urbanisme, objet de la contestation. Ainsi, « cet article [L. 600-12-1] ajoute une nouvelle pierre aux fortifications que le législateur a bâties, au fil des ans, pour protéger les autorisations d'occupation des sols de la menace que constitue l'illégalité du document d'urbanisme sous l'empire duquel elles ont été délivrées »[885]. C'est ce qui fait que l'autorisation d'urbanisme est « l'acte administratif le mieux protégé de France »[886] (§1).

Il ne fait guère de doute que cette nouvelle restriction du moyen de l'exception d'illégalité en contentieux des autorisations d'urbanisme contribue (au même titre que la redéfinition de l'intérêt à agir[887]) à approfondir la subjectivation du recours pour excès de pouvoir urbanistique. Or, il apparaît intéressant à ce stade de s'interroger à titre prospectif sur d'éventuelles autres techniques processuelles permettant de restreindre, au nom de l'impératif de sécurité juridique des autorisations, le champ de contrôle de la légalité urbanistique (§2).

§1 : Les techniques actuelles renforçant la limitation du moyen d'exception d'illégalité

L'étude des articles L. 600-1 et L. 600-11 a pu souligner cette volonté de rendre le contentieux de l'urbanisme plus rapide et efficace, en limitant l'invocabilité des moyens externes. Or, il est désormais nécessaire de procéder à une relecture de ces deux dispositions, à la lumière du tout récent article L. 600-12-1 du code de l'urbanisme[888].

Ce nouveau dispositif de l'article L. 600-12-1 vise lui-aussi à limiter le moyen de l'exception d'illégalité. Pour ce faire, il est prévu que l'irrégularité du document d'urbanisme est, par elle-même, sans incidence sur les décisions d'occupation des sols, si cette irrégularité

---

883 MOROT (C.), *Le tiers requérant et l'altération du recours pour excès de pouvoir en droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, p. 200.

884 C.E., Ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT*, précité.

885 MALVERTI (C.) et BEAUFILS (C.), « Contentieux de l'urbanisme : parer les morts, réparer les vivants », chron. sous C.E., Avis, Section, 2 octobre 2020, *SCI du Petit Bois*, *A.J.D.A.*, 2020, pp. 2016- 2026 (p. 2021).

886 MIALOT (C.), « Nécessaire le nouvel article L. 600-12-1 du code de l'urbanisme ? », *A.J.D.A.*, 2019, p. 1249.

887 Selon l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme.

888 Créé par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 dite loi ELAN, *J.O.*, 24 novembre 2018, texte n° 1.

repose sur un « motif étranger aux règles d'urbanisme applicables au projet ». Par une telle formule, la loi ELAN n'emprunte pas la même voie que celle suivie par la loi Bosson[889]. Cette dernière, en créant les dispositions de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme, visait à restreindre temporellement et matériellement l'accès au juge administratif. Concernant l'article L. 600-12-1, l'accès au juge n'est pas ici remis en cause. On ne raisonne donc pas en termes de recevabilité du moyen de l'exception de l'illégalité, mais plutôt en termes « d'opérance »[890]. Seule la « répercussion » de l'illégalité d'un document d'urbanisme sur l'autorisation subséquente est contrecarrée[891]. Le législateur évite par là même un couperet constitutionnel certain[892]. En effet, limiter la recevabilité temporelle et matérielle des moyens de légalité interne, soulevés par la voie de l'exception d'illégalité, emporterait, à notre sens, une atteinte substantielle au droit au recours[893].

Il reste désormais à préciser la formule du « motif étranger aux règles d'urbanisme applicables au projet » de l'article L. 600-12-1. Tout d'abord, à la lecture du récent avis *SCI du Petit Bois*[894], il peut s'agir tant d'une irrégularité interne que d'une irrégularité externe. Sur ce point, il n'y a là rien de bien surprenant. Déjà, à l'époque des jurisprudences *Société Gepro*[895] et *Assaupamar*[896], Jean-Claude Bonichot relevait que l'autorisation de construire pouvait être illégale, et ce, « quelle que soit la raison pour laquelle la règle d'urbanisme est elle-même illégale, qu'il s'agisse d'une illégalité de forme, de procédure ou de fond »[897]. Et il rajoutait qu'il suffisait « que l'illégalité touche une disposition ayant pour effet de rendre

---

889 Loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, précitée.

890 Ainsi que l'explique Florian Poulet, un moyen « ne naît pas inopérant : il le devient (…) à l'occasion d'une instance juridictionnelle déterminée » (POULET (F.), *L'inopérance des moyens dans le contentieux administratif français*, *op. cit.*, p. 23).

891 MAUGÜÉ (C.) et BARROIS DE SARIGNY (C.), « 2018 : une nouvelle étape de la spécificité du contentieux de l'urbanisme », in Les *nouvelles dispositions sur l'urbanisme et le logement* (*dossier*), *R.F.D.A.*, 2019, pp. 33-43 (p. 39).

892 *Ibid*.

893 Pour donner un ordre d'idée, toutes les irrégularités (internes comme externes) seraient invocables par la voie de l'exception durant les six premiers mois à compter de l'entrée en vigueur du document d'urbanisme. Passé ce délai, seuls les vices de forme et de procédure considérés, dits substantiels, resteraient recevables (selon l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme) et les irrégularités internes entachant les règles d'urbanisme opposables au projet litigieux. Il resterait toujours au requérant la possibilité de demander l'abrogation de l'acte réglementaire illégal ou devenu illégal et de former un recours pour excès de pouvoir contre l'éventuelle décision de refus.

894 C.E., Avis, Section, 2 octobre 2020, *SCI du Petit Bois*, *Rec.* p. 326, conclusions Fuchs.

895 C.E., Section, 12 décembre 1986, *Société Gepro*, *Rec.* p. 282 ; *A.J.D.A.*, 1987, pp. 275-279, conclusions Vigouroux.

896 C.E., Section, 8 juin 1990, *Association de sauvegarde du patrimoine martiniquais*, *Rec.* p. 148 ; *R.F.D.A.*, 1991, pp. 149-158, conclusions Toutée.

897 BONICHOT (J.-C.), conclusions sur C.E., 28 juillet 1999, *Mme Ricard* et C.E., 28 juillet 1999, *M. Laskar et Commune de Frossay*, *B.J.D.U.*, 1999, n° 5, pp. 382-387 (pp. 384-385).

possible le permis de construire » pour le faire tomber automatiquement[898]. Ainsi, tout comme l'ancienne formule de « la mesure rendue possible », celle du « motif étranger aux dispositions d'urbanisme applicables au projet » renvoie à toutes les irrégularités administratives, quelle que soit leur nature. Il est seulement nécessaire que la règle d'urbanisme bafouée et l'autorisation présente un lien tel, que l'irrégularité de la première affecte potentiellement la seconde, justifiant alors le retour à l'ancien document d'urbanisme[899].

Toutefois, à lire cet avis *SCI du Petit Bois*, ce lien ne présente pas le même degré d'intensité selon la nature de l'irrégularité. En effet, vis-à-vis d'un document d'urbanisme entaché d'une irrégularité interne, le lien avec les dispositions d'urbanisme est par principe direct[900]. Ainsi, dès lors que l'irrégularité touche des dispositions d'urbanisme applicables au projet, celle-ci conduira au retour du document d'urbanisme antérieur. Par contre, face à un document affecté d'une irrégularité externe, celle-ci sera par nature étrangère aux dispositions applicables au projet autorisé[901]. Pour autant, toujours à lire le Conseil d'Etat, ce lien « indirect »[902] entre dispositions d'urbanisme et autorisation n'est pas irrémédiable. Il existerait donc des hypothèses – limitées – où une irrégularité, même externe, peut « exercer une influence directe sur des règles d'urbanisme applicables au projet »[903].

En effet, parmi les moyens se rapportant à la nature externe d'un acte, reste toujours opérant le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte. « Réputée mère de tous les vices », l'incompétence touche « à la condition même de possibilité d'édiction de l'acte »[904]. Cela explique alors qu'elle soit classée parmi les moyens dits d'ordre public, c'est-à-dire relevable d'office[905], y compris par voie d'exception[906]. C'est ce qui justifie, en outre, que l'incompétence ne passe pas au crible des dispositifs *Danthony*[907] et *CFDT Finances*[908]. Il est dès lors parfaitement concevable que l'incompétence d'une collectivité locale auteure du

---

898 *Ibid*.

899 Selon l'article L. 600-12 du code de l'urbanisme.

900 C.E., Avis, Section, 2 octobre 2020, *SCI du Petit Bois*, précité.

901 C.E., Avis, Section, 2 octobre 2020, *SCI du Petit Bois*, précité.

902 MAUGÜÉ (C.) et BARROIS DE SARIGNY (C.), « 2018 : une nouvelle étape de la spécificité du contentieux de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 39.

903 C.E., Avis, Section, 2 octobre 2020, *SCI du Petit Bois*, précité.

904 BRETONNEAU (A.), « La limitation dans le temps de l'invocation des vices de forme et de procédure affectant les actes réglementaires », conclusions sur C.E., Assemblée, 18 mai 2018, *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT*, *R.F.D.A.*, 2018, pp. 649-661 (p. 656).

905 V. BLANCO (F.), *Contentieux administratif*, P.U.F., 2019, 1ère édition, pp. 580-581.

906 C.E., Section, 25 janvier 1957, *Sieur Keinde Serigne*, *Rec.* p. 63 ; C.E., Ass., 23 octobre 1964, *Commissaire du gouvernement près de la commission régionale des dommages de guerre de Bordeaux c/ Depo*, *Rec.* p. 487 ; C.E., 17 novembre 2010, *Société Arthus*, *Rec. tables* pp. 607, 920, *A.J.D.A.*, 2011, pp. 337-340, conclusions Vialettes.

907 C.E., Ass., 23 décembre 2011, *Danthony*, précité.

908 C.E., Ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT*, précité.

document d'urbanisme ne comptera pas parmi les irrégularités externes « étrangères » aux règles d'urbanisme applicables au projet, au sens de l'article L. 600-12-1.

Cependant, à la différence de l'incompétence, les autres vices se rapportant à la légalité externe d'un acte sont, quand à eux, considérés comme étant de « nature différente » en contentieux administratif[909]. Ne touchant finalement qu'aux « conditions d'élaboration d'un acte que son auteur [a] le pouvoir d'éditer »[910], l'invocabilité de ces irrégularités formelles et procédurales est toutefois d'ores et déjà restreinte. En droit de l'urbanisme, leur recevabilité est limitée à six mois selon l'article L. 600-1, sauf pour certaines dérogations. Quant à l'article L. 600-11, seuls restent recevables après deux mois, les moyens « qui se limitent à invoquer que les modalités de concertation décidées [par la collectivité locale] » n'ont pas été respectées[911].

Face ainsi à ces irrégularités formelles et procédurales potentielles, il s'agit de voir lesquelles, parmi elles, pourraient être susceptibles d'exercer une influence directe sur les dispositions urbanistiques applicables au projet, et, partant, seraient susceptibles d'être opérantes selon l'article L. 600-12-1.

S'agissant tout d'abord de l'article L. 600-11, l'application de l'article L. 600-12-1 rendrait, à notre sens, inopérants *ipso facto* les vices affectant la procédure de concertation préalable au document d'urbanisme. En effet, nous voyons mal comment les vices affectant une concertation, laquelle vise à arrêter le projet d'aménagement que défend un schéma ou un plan, pourraient concerner la réglementation applicable à une zone spécifique et *a fortiori* un projet autorisé[912]. Autrement dit, nous ne voyons aucune possibilité d'influence directe des vices entachant la procédure de concertation sur l'autorisation d'urbanisme. Aucune répercussion de l'irrégularité de la première sur la seconde ne devrait avoir lieu.

Par contre, il est toujours nécessaire de donner le plein effet à l'article L. 600-11, qui « ne peut guère être interprété comme interdisant tout contrôle juridictionnel sur la délibération définissant les modalités de la concertation »[913]. Les irrégularités de la

---

909 BRETONNEAU (A.), conclusions précitées, *op. cit.*, p. 656.

910 *Ibid*.

911 LESQUEN (X. De), conclusions sur C.E., 8 octobre 2012, *Commune d'Illats*, *op. cit*., p. 464.

912 En effet, la concertation est « organiquement liée » aux objectifs ou orientations que vise l'élaboration ou la révision du document d'urbanisme (v. BAFFERT (P.), « Une commune peut-elle régulariser, par une seconde délibération, le fait que la délibération prescrivant l'élaboration d'un PLU ait omis de définir les objectifs poursuivis ? », note sous C.E., 17 avril 2013, *Commune de Ramatuelle*, *B.J.D.U.*, 2013, n° 6, p. 429).

913 BAFFERT (P.), « Peut-on invoquer, dans un recours contre l'approbation d'un document d'urbanisme, les insuffisances des modalités de concertation prévues dans la délibération en prescrivant l'élaboration ? », note sous C.E., 8 octobre 2012, *Commune d'Illats*, *B.J.D.U.*, 2012, n° 6, pp. 466-467 (p. 466).

concertation seront susceptibles d'être opérantes, mais uniquement lorsqu'est contestée la délibération d'approbation du document d'urbanisme. L'article L. 600-12-1 est, selon ses termes mêmes, inapplicable dans cette situation[914]. Évidemment, les conditions d'invocabilité des vices tenant à la procédure de concertation restent délimitées par la jurisprudence *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*[915].

S'agissant ensuite de l'article L. 600-1, la solution se rapprocherait de celle apportée à l'article L. 600-11. Il s'agit à nouveau de distinguer le cas du contentieux des autorisations d'urbanisme, de celui des documents de planification. Dans ce dernier cas, la solution reste inchangée. Autrement dit, il s'agira de continuer à faire application de l'article L. 600-1, tel que nous le connaissons. En effet, là où les enjeux des droits acquis sont les moins prégnants, l'éventail des moyens invocables doit, selon nous, rester le plus large possible. C'est la vocation même du recours pour excès de pouvoir qui se manifeste ici : la possibilité de soulever un ensemble de moyens de légalité objective afin de procéder à un contrôle qui, certes, n'est pas complet, mais qui demeure le plus satisfaisant à l'égard d'actes réglementaires.

Par contre, lorsqu'est mise en cause une autorisation d'urbanisme, le juge devrait être amené à faire une lecture combinée des articles L. 600-1 et L. 600-12-1. Par conséquent, les dérogations à l'article L. 600-1 ne seront recevables, y compris au-delà du délai de six mois, que si elles concernent les dispositions applicables au projet litigieux. Sans prédire le futur, il y a toutefois tout lieu de croire que ce sera rarement le cas. En effet, les dérogations à l'article L. 600-1, que sont l'absence de rapport de présentation et la méconnaissance substantielle des règles de l'enquête publique, concerneront bien plus souvent le document dans sa globalité et non le projet d'aménagement litigieux[916].

Une telle solution ne ferait que traduire le nouvel état d'esprit dans lequel se trouve actuellement le législateur. En effet, à l'époque de la loi Bosson, l'instauration de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme avait permis de trouver un juste équilibre entre la recherche d'une sécurité juridique des autorisations d'urbanisme et le maintien d'un contrôle de légalité

---

914 Les dispositions législatives ne visent expressément que « les décisions relatives à l'utilisation du sol ou à l'occupation des sols ».

915 C.E., Section, 5 mai 2017, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, *Rec.* p. 150, conclusions Dutheillet de Lamothe. V. nos développements sur ce point, *supra*, ce chapitre, Section I, § 2, B.

916 Précisément, en se référant à l'article L. 151-4 1°, le rapport de présentation n'est qu'un révélateur des objectifs poursuivis par les auteurs du document (v., JACQUOT (H.), PRIET (F.) et MARIE (S.), *Droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, p. 382). Quant à la procédure d'enquête publique, c'est le projet lui-même de plan ou de schéma qui est soumis à une telle procédure et non la réalisation d'un projet particulier.

(limité aux seules irrégularités substantielles) des documents de planification[917]. À l'heure de la loi ELAN, il est surtout question de rechercher à rationaliser le temps du procès d'autorisations d'urbanisme. D'ailleurs, en plaçant d'emblée les irrégularités externes comme étant des irrégularités par principe étrangères aux dispositions du projet, le Conseil d'État traduit parfaitement cette nouvelle préoccupation. La lecture combinée des articles L. 600-12-1 et L. 600-1 offrirait ainsi l'assise permettant au juge de restreindre (encore) un peu plus le périmètre des litiges d'urbanisme, impliquant une accélération du procès avec, comme corollaire, une sécurisation accrue des autorisations.

La volonté, à peine cachée, du législateur est d'ailleurs d'éviter à tout prix le retour du document d'urbanisme antérieurement applicable, et ce afin d'éviter une confrontation entre des dispositions d'urbanisme éventuellement obsolètes et l'autorisation[918]. C'est justement à cette fin que l'article L. 600-12-1 a été créé : réduire l'onde de choc des irrégularités entachant le document d'urbanisme applicable. Pour ces considérations, le juge de l'urbanisme aurait tout intérêt à passer les dérogations de l'article L. 600-1 au crible de l'article L. 600-12-1, l'objectif étant d'éviter un retour certain aux anciennes règles d'urbanisme. Certes, la collectivité locale compétente aura, pour sa part, à reprendre la procédure ainsi viciée de son document[919]. Le projet de construction, qui n'est pas directement concerné par ces irrégularités externes substantielles, sera quant à lui préservé. C'est d'ailleurs la position adoptée par les juges d'appel phocéens qui ont considéré comme étant sans influence sur la légalité d'une autorisation d'urbanisme « l'insuffisante motivation des conclusions du commissaire-enquêteur et l'insuffisance de son rapport »[920].

Si, à l'avenir, le Conseil d'État vient confirmer cette position, le juge de l'urbanisme n'aura guère de difficulté à appliquer ce dispositif de l'article L. 600-12-1 à l'égard des

---

917 Pour Philippe Benoît-Cattin, en adoptant cette solution en « demi-mesure » qu'est l'article L. 600-1, le législateur a ainsi pris « conscience des excès auxquels pouvait aboutir un traitement indifférencié de tous les vices de forme et de procédure », alors qu'il est effectivement essentiel, selon lui, de pouvoir opérer un contrôle juridictionnel à l'égard de certaines formalités compte tenu « de leur influence direct sur les normes », c'est-à-dire sur le fond du document (v. BENOIT-CATTIN (P.), « Le contentieux de l'urbanisme après la loi Bosson du 9 février 1994 », *J.C.P.*, 10 juin 1994, éd. N., n° 23, pp. 207-214 (p. 211)) .

918 *Avis n° 846 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur le projet de la loi ELAN*, présenté par Guillaume Vuilletet, 15 mai 2018, 75 pages et spéc. p. 32 (*pagination internet*).

919 L'article L. 153-7 du code de l'urbanisme prévoit qu'il revient à l'établissement public de coopération intercommunale compétent d'approuver un nouveau plan local d'urbanisme sur le territoire communal concerné, « en cas de déclaration d'illégalité ou d'annulation par voie juridictionnelle d'un plan local d'urbanisme » communal. Il est à préciser que, même avant ce dispositif législatif, l'avis *Marangio* (C.E., Avis, 9 mai 2005, *Rec.* p. 195) imposait déjà à l'autorité administrative compétente de remédier aux irrégularités entachant un plan local d'urbanisme, même en l'absence de toute décision juridictionnelle qui l'aurait annulé ou déclaré illégal. Cette solution vaut *a minima* en cas de déclaration juridictionnelle d'illégalité de ce même document.

920 C.A.A. Marseille, 12 septembre 2019, req. n° 18MA04244.

irrégularités dites non substantielles, que prône également l'article L. 600-1[921]. Par irrégularités non substantielles, on fait référence ici à des irrégularités formelles et procédurales invocables seulement pendant le délai de six mois à compter de la prise d'effet du document d'urbanisme. Évidemment, parmi les multiples irrégularités non substantielles potentielles, certaines peuvent exercer une influence directe sur les dispositions d'urbanisme applicables au projet. Il reviendra alors au juge d'apprécier *in concreto* le rapport direct entre les deux. À titre d'illustration, nous pensons au recours erroné à la procédure de modification des documents, modification qui avait pour effet la réalisation d'un projet de construction[922]. Dans le cadre de l'article L. 600-12-1, il s'agirait typiquement, à notre sens, d'une disposition urbanistique applicable au projet en cause, ce qui conduirait alors le juge à conclure à l'opérance du moyen.

En tout état de cause, le récent dispositif de l'article L. 600-12-1 gagnera à être éclairé par la jurisprudence. Il n'en demeure pas moins annonciateur de la « mort programmée »[923], en excès de pouvoir, des vices de forme et de procédure invoqués par voie d'exception.

De cette présentation, il en résulte effectivement une appréciation différenciée du vice de légalité externe selon la nature du contentieux concerné. Schématiquement, plus la sécurisation des droits acquis est en jeu, plus la restriction du contrôle juridictionnel est accrue, et, partant, le dédoublement de l'office processuel du juge de l'urbanisme s'approfondit.

Cela n'enlève rien toutefois à la nature objective du recours pour excès de pouvoir. En effet, dans le cadre de recours directs dirigés contre les documents d'urbanisme, une restriction accentuée de l'invocabilité des moyens de légalité externe aurait tendance à éloigner le recours pour excès de pouvoir de son canon originel et de l'acheminer vers un contentieux des situations juridiques. C'est ce qui peut d'ailleurs être reproché à la jurisprudence *CFDT Finances*[924], lorsque la décision de refus d'abroger un acte réglementaire

---

921 D'ailleurs, pour certains auteurs, ces vices formels et procéduraux « sont présumés sans relation directe avec le contenu de la décision attaquée », justifiant leur irrecevabilité *a priori* par voie d'exception (v. BENOIT-CATTIN (P.), *op. cit.*, p. 210).

922 Il s'agit d'ailleurs de la même hypothèse que celle découlant de l'affaire *Mme Ricard*, affaire dans laquelle le Conseil d'État a reconnu que le recours erroné à la procédure de modification du plan d'occupation des sols « avait rendu possible » la délivrance de l'autorisation de construire litigieuse (C.E., 28 juillet 1999, *Mme Ricard*, *Rec.* p. 271).

923 Pour reprendre l'expression utilisée par François Barloy (« La restriction des moyens de légalité invocables : la mort programmée du vice de procédure et de l'exception d'illégalité », *op. cit.*, p. 38).

924 C.E., Ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT*, précité.

est en cause[925]. Une subjectivation du recours pour excès de pouvoir n'a pas lieu d'être dans un contentieux où les droits subjectifs ne sont pas directement en jeu. L'atteinte au droit au recours nous paraît ici substantielle[926]. En revanche, le contentieux des documents d'urbanisme apparaît finalement comme l'un des derniers bastions où il est encore possible de soulever les irrégularités externes à l'appui de recours dirigés contre des actes réglementaires.

Pour autant, la subjectivation du recours pour excès de pouvoir semble aujourd'hui actée. L'article L. 600-12-1 du code de l'urbanisme a dès lors toute sa place en contentieux des autorisations d'urbanisme, tout comme a lieu d'être aussi, à notre sens, la jurisprudence *CFDT Finances*, lorsqu'est contestée une décision d'application d'un acte réglementaire[927], même si les modalités devraient être remaniées[928]. Cependant, si l'on va au bout de cette logique subjectiviste sur laquelle repose le contentieux des actes individuels d'urbanisme, cette liberté laissée au requérant de soulever tous moyens de son choix – caractéristique de l'excès de pouvoir – devrait être annihilée dans ce cas précis. Pour ce faire, de nouvelles techniques devraient être envisagées.

§2 : Les techniques potentielles visant à borner l'invocabilité des moyens dans un procès relatifs aux autorisations d'urbanisme

Le dédoublement de l'office processuel du juge de l'urbanisme laisse clairement apparaître des règles spécifiques aux contentieux des autorisations, règles en l'occurrence dédiées à restreindre le champ du contrôle juridictionnel. Ce contrôle juridictionnel ciblé est évidemment mis en place afin de répondre à l'impératif de sécurisation des autorisations.

---

925 Comme le relève pourtant Aurélie Bretonneau, les moyens de légalité externe sont effectivement inopérants dans « un contentieux d'une situation juridique litigieuse » (v., BRETONNEAU (A.), « La limitation dans le temps de l'invocation des vices de forme et de procédure affectant les actes réglementaires », conclusions précitées, *R.F.D.A.*, 2018, pp. 649-661 (note de bas de page n° 53)). Or, c'est justement ce que devient le contentieux des décisions de refus d'abrogation d'actes règlementaires, suite à cette décision *CFDT Finances*. En effet, puisqu'aucun vice de forme et de procédure n'est recevable par la voie de l'exception, ce n'est pas tant le principe de légalité que le recours vise à préserver, mais plutôt, et essentiellement, « la situation juridique, personnelle, professionnelle, économique ou sociale » du requérant, sur laquelle l'illégalité du règlement est susceptible d'« emporte[r] des conséquences graves » (v. PLESSIX (B.), « Le droit administratif français, droit de l'acte réglementaire », *op. cit.*, p. 2).

926 PLESSIX (B.), « Le droit administratif français, droit de l'acte réglementaire », *op. cit.*, p. 1.

927 A lire Benoît Plessix, « tout le mouvement actuel de sécurisation et de subjectivisation » est davantage « justifié pour les actes individuels » (v. PLESSIX (B.), *op. cit.*, p. 2).

928 Notamment, comme le propose le professeur De Béchillon, la solution *Danthony* applicable dans le cadre de l'annulation pourrait être transposée au cas de l'exception d'illégalité d'un acte réglementaire (BÉCHILLON (D. De), « La limitation dans le temps de l'invocation des vices de forme et de procédure affectant les actes réglementaires - Contre », note sous C.E., Ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT*, *R.F.D.A.*, 2018, pp. 662-664 (p. 663)). Il pourrait en outre être envisagé de transposer un dispositif similaire à celui prévu en droit de l'urbanisme à l'article L. 600-1, à savoir maintenir, pourquoi pas, ce principe d'irrecevabilité de vices de forme et de procédure, mais uniquement à partir d'un certain délai (supérieur à celui du recours contentieux de deux mois).

Ainsi, il sera intéressant de voir les potentielles applications d'autres règles contentieuses en la matière. Deux propositions seront ici formulées.

La première est celle du rescrit juridictionnel. Ce dernier consiste à décerner un brevet de légalité externe à un acte administratif, empêchant par conséquent de soulever tout moyen de légalité externe contre ce même acte devant le juge. Mais, aussi séduisante qu'elle puisse paraître en termes de sécurité juridique, cette procédure du rescrit n'est pas pour autant la panacée pour traiter plus efficacement le procès des autorisations (A).

La seconde proposition est quant à elle plus audacieuse, puisqu'elle impose de repenser la nature même de l'office processuel du juge des autorisations d'urbanisme. Il s'agira en effet de penser le contentieux des actes individuels d'urbanisme comme un contentieux subjectif. Il va sans dire qu'une telle nature subjective du recours légitimerait aisément cette restriction du champ de contrôle juridictionnel, mais emporterait immanquablement le démembrement de l'office processuel du juge de l'urbanisme (B).

A. L'application inenvisageable du procédé du rescrit juridictionnel en contentieux des autorisations d'urbanisme

Initialement utilisé dans la sphère administrative[929], le mécanisme de rescrit a fait son entrée dans la sphère juridictionnelle et s'est inscrit, à titre expérimental et non exclusif en droit de l'urbanisme, parmi les nouvelles voies de droit possibles jusqu'à une période récente[930]. Des dispositifs comparables avaient déjà, des décennies plus tôt, été présentés, respectivement lors des réflexions engagées en 2011 en vue d'améliorer le droit de l'urbanisme[931], et lors de la refonte en 2013 du code minier[932], sans consécration législative toutefois. Parallèlement, le Conseil d'État avait lui-aussi envisagé, dans un rapport dédié au rescrit, la mise en place d'un mécanisme de « purge juridictionnelle », permettant, en dehors de tout litige, d'obtenir un brevet de légalité d'un acte administratif, empêchant toute

---

929 Nous pensons essentiellement au rescrit fiscal, lequel correspond à une prise de position formelle de l'administration sur l'appréciation d'une situation de fait (selon l'article L. 80 B du livre des procédures fiscales).

930 Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance, *J.O.*, 11 août 2018, texte n° 1. L'expérimentation du recrit juridictionnel s'est achevée le 6 décembre 2021.

931 La proposition a été émise dans le cadre du rapport « Un urbanisme de projet » du groupe de travail présidé par Thierry Tuot en 2011. Des éléments de ce rapport sont consultables à l'adresse suivante : *http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20110426/eco.html*.

932 Le rapport, remis par le groupe de travail présidé par Thierry Tuot, est consultable à l'adresse suivante : *serdeaut.univ-paris1.fr/fileadmini/cerdeau/son/2_-_Synthèses_des_propositions_TThuot_-_Dossier de presse_01.pdf.*

contestation juridictionnelle ultérieure de cet acte[933]. Cette dernière proposition a certainement fortement inspiré cette voie de droit, le rescrit, ou encore dénommée « demande d'appréciation de régularité » d'un acte administratif.

Toutefois, la formule de « purge juridictionnelle » employée par le Conseil d'État dans son rapport ne correspond pas exactement au dispositif législatif du rescrit[934]. Dans l'esprit du Conseil d'État, le rescrit s'achemine certes vers une « purge juridictionnelle » d'une « pré-décision », mais, surtout, vers une « purge » intégrale, car, dès lors que le juge administratif conclut à la légalité de cette dernière, « celle-ci ne pourrait plus être critiquée, y compris par voie d'exception à l'occasion d'un recours dirigé contre la décision finale »[935]. S'agissant du dispositif législatif du rescrit, la « purge juridictionnelle » d'une décision administrative n'était que partielle : le brevet de légalité délivré par le juge administratif ne portait en effet que sur sa cause externe. Ainsi, un risque contentieux demeurait : tout tiers intéressé était toujours en mesure de contester le bien-fondé de cette décision, c'est-à-dire sa légalité interne.

Alors que le contexte actuel concourt plutôt au « discrédit »[936] des vices de forme et de procédure et à une « fermeture » des prétoires[937], le rescrit juridictionnel illustrait paradoxalement une création législative de toute pièce d'une nouvelle voie de droit et préservait, dans le même temps, la portée du principe de légalité. L'objectif du mécanisme était en effet d' « avertir suffisamment tôt les personnes intéressées à la réalisation d'une opération donnée de l'existence d'une irrégularité (ou au contraire de l'absence d'irrégularité) entachant un acte pris pour cette réalisation »[938], afin d'en tirer toutes les conséquences. C'est voir finalement qu'il existait encore des situations dans lesquelles les principes de légalité et de sécurité juridique « s'épaul[aient] »[939].

Bien évidemment, envisager son application en contentieux de l'urbanisme, et plus spécifiquement en contentieux des autorisations, apparaissait séduisant. Il s'agissait ainsi

---

933 *Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets*, *E.D.C.E.*, La Documentation Française, 2014, pp. 68-72.

934 Pourtant, une partie de la doctrine semble voir dans ce rescrit juridictionnel un calque de la proposition formulée par le Conseil d'Etat : MAMOUDY (O.), « L'ouverture du recours », actes du colloque intitulé *Le justiciable et la procédure contentieuse* organisé le 19 septembre 2018 à l'Université Clermont-Auvergne, *R.F.D.A.*, 2019, pp. 669-675 (p. 670) ; JANICOT (L.) et ROTOULLIÉ (J.-C.), « La demande en appréciation de régularité d'une décision administrative », *R.F.D.A.*, 2018, pp. 821-828 (pp. 821-822).

935 *Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets*, *op. cit.*, p. 71.

936 ÉVEILLARD (G.), « La limitation du contrôle de la légalité externes des actes réglementaires », note sous C.E., Assemblée, 18 mai 2018, *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT*, *op. cit.,* p. 26.

937 MAMOUDY (O.), « L'ouverture du recours », *op. cit.*, p. 671.

938 ALHAMA (F.), « Précisions sur la demande en appréciation de régularité », *A.J.D.A.*, 2019, pp. 330-337 (p. 331).

939 LABETOULLE (D.), « Principe de légalité et principe de sécurité », in *L'Etat de droit : mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Dalloz, 1996, pp. 403-412 (p. 404).

d'exclure tous les moyens de nature externe dans le cadre de leur contentieux afin d'assurer une meilleure efficacité de leur traitement contentieux. D'ailleurs, les dispositions législatives ont, pendant un temps, laissé croire que ce nouveau dispositif juridictionnel englobait certaines autorisations individuelles[940], comme les autorisations d'occupation des sols[941]. Pourtant, nous allons l'aborder, les autorisations n'étaient pas incluses dans le champ d'expérimentation du rescrit juridictionnel[942]. Il n'est pas non plus certain qu'elles le soient un jour. En effet, ce outil juridictionnel faisait l'objet d'une délimitation législative tellement stricte, tant s'agissant de son champ d'application que de ses modalités, qu'il était légitime de douter de son utilité en contentieux d'urbanisme, voire de sa pérennité dans l'ensemble du contentieux administratif[943]. D'ailleurs, le non-renouvellement de l'expérimentation du rescrit juridictionnel par le législateur ne fait que confirmer ces doutes[944].

Tout d'abord, le rescrit juridictionnel ne portait effectivement que sur un nombre très limité d'actes d'urbanisme, précisément sur les actes non-réglementaires qui s'inscrivaient dans une opération complexe. Pour ce qui est du droit de l'urbanisme, deux actes étaient concernés : les arrêtés préfectoraux créant une zone d'aménagement concerté[945], et les déclarations d'utilité publique en matière d'opérations de restauration immobilière[946].

Les documents d'urbanisme étaient ainsi exclus, bénéficiant déjà d'une protection adaptée à l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme[947]. Par contre, l'exclusion des autorisations d'urbanisme du champ d'application du rescrit ne s'imposait pas d'emblée, dès

---

940 Le législateur a ainsi expressément prévu qu'en cas de déclaration d'irrégularité, l'autorité administrative compétente avait la possibilité d'abroger ou retirer la décision administrative, et ce, même si cela revenait à déroger au délai de quatre mois fixé par le code des relations entre le public et l'administration, lequel concerne essentiellement les décisions créatrices de droit (v., C.E., Section, 6 mars 2009, *Coulibaly*, *Rec*. p. 79, conclusions De Salins).

941 SANTONI (L.), « Le rescrit juridictionnel », *Constr.-Urba.*, 2018, n° 10, comm. n° 140, pp. 19-20 (p. 20).

942 SANTONI (L.), « L'expérimentation du rescrit juridictionnel désormais opérationnelle », *Constr.-Urba.*, 2019, n° 3, comm. n° 23, p. 19-20 (p. 20).

943 Olga Mamoudy parle en effet de l'avenir « incertain » du dispositif de rescrit juridictionnel (v. MAMOUDY (O.), « La demande en appréciation de régularité : une « purge juridictionnelle » à l'avenir incertain », *A.J.D.A.*, 2018, pp. 1821-1827 (p. 1821)).

944 LUNVEN (A.), « Rescrit juridictionnel : l'échec total d'une expérimentation oubliée », La Gazette des communes, 4 octobre 2022.
L'article est consultable à l'adresse suivante : *www.lagazettedescommunes.com/828420/rescrit-juridictionnel-lechec-total-dune-experimentation-oubliee*.

945 Selon l'article R. 311-1 du code de l'urbanisme.

946 Selon l'article R. 313-4-1 du code de l'urbanisme.

947 MAMOUDY (O.), « La demande en appréciation de régularité : une « purge juridictionnelle » à l'avenir incertain », *op. cit.*, p. 1824.

lors que c'est la « sécurité contentieuse »[948] des actes administratifs qui était la vocation directrice de ce mécanisme.

Pour autant, une pareille exclusion n'était pas, à notre sens, incongrue, tant elle permettait d'éviter un couperet constitutionnel certain. En effet, si l'on prend pour référence la position du Conseil constitutionnel à propos de l'article L. 600-1, le législateur a l'obligation de délimiter matériellement le périmètre du droit au recours contentieux qu'il souhaite retenir[949]. Pour l'article L. 600-1, la constitutionnalité du dispositif tient donc à ce que son champ matériel se limite aux seuls documents d'urbanisme. Quant au rescrit juridictionnel, le législateur devait aussi spécifier les différents actes susceptibles de faire l'objet de ce recours. À défaut, le législateur aurait méconnu sa compétence[950]. C'est ainsi que le rescrit juridictionnel se limitait, inspiré des suggestions formulées dans le rapport du Conseil d'État[951], « aux projets de grande ampleurs ». Il y avait là, pour le Conseil constitutionnel, un « objectif d'intérêt général », qu'etait celui de sécuriser juridiquement ces projets, nécessitant « l'intervention de plusieurs décisions administratives successives constituant une opération complexe, et dont les éventuelles illégalités [pouvaient] être, de ce fait, invoquées jusqu'à la contestation de la décision finale »[952].

Il est vrai que les deux actes susceptibles de faire l'objet du rescrit s'inscrivaient bel et bien dans le cadre d'opérations complexes. S'agissant de l'arrêté portant création d'une ZAC, celui-ci forme une opération complexe avec la convention de réalisation d'une ZAC[953]. De même, toute déclaration d'utilité publique (y compris celle destinée à la restauration immobilière) forme une opération complexe avec les arrêtés de cessibilité[954]. Ainsi, à l'instar de l'article L. 600-1 qui prend en compte « le risque d'instabilité juridique (…) particulièrement marqué en matière d'urbanisme » eu égard à « la multiplicité des

---

948 Etude d'impact sur le projet de loi « Pour un Etat au service d'une société de confiance », 27 novembre 2017, 243 pages, p. 187 (*pagination internet*).

949 C.C., décision n° 93-335 DC, 21 janvier 1994, *Loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction*, précitée.

950 C.E., Avis sur le projet de loi pour un Etat au service d'une société de confiance, 23 novembre 2017, n° 393744, p. 19 (*pagination internet*).

951 *Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets*, rapport précité, *op. cit.*, pp. 65-72.

952 C.C., décision n° 2019-794 QPC, 28 juin 2019, *Union syndicale des magistrats administratifs et autre*, *J.O.*, 29 juin 2019, texte n° 107.

953 C.E., Section, 26 mars 1999, *SARL « Société d'Aménagement de Port-Léman »*, *Rec.* p. 111 ; *R.F.D.A.*, 1999, pp. 847-853, conclusions Bonichot. Tout comme l'arrêté de création d'une ZAC formait (avant qu'il soit supprimé par la loi dite SRU du 13 décembre 2000) une opération complexe avec le plan d'aménagement de la zone (C.E., Section, 23 septembre 1979, *Valentini*, *Rec*. p. 133)

954 V. pour un exemple : C.E., 12 octobre 2018, *Société Marseille Aménagement*, *Rec tables* pp. 510, 722, 723, 854.

contestations de la légalité externe » des documents d'urbanisme[955], le rescrit juridictionnel tentait lui-aussi de remédier « à l'incertitude juridique pesant sur certains projets », eu égard à l'effet perpétuel du jeu de la théorie des opérations complexes.

Or, les autorisations d'urbanisme sont sur ce point préservées, puisqu'elles ne s'inscrivent dans aucune opération complexe[956]. Ainsi, aussi « incontestable » que soit l'objectif d'intérêt général de sécurité juridique[957], un rescrit juridictionnel applicable à l'égard d'autorisations d'urbanisme aurait porté, selon nous, une atteinte substantielle au droit au recours. En effet, alors qu'aucun risque d'insécurité juridique n'était véritablement caractérisé, autre que celui inhérent au droit au recours, le rescrit juridictionnel aurait fermé toute possibilité de contestation juridictionnelle de leur légalité externe par voie d'action.

Mais, même au-delà de ces obstacles d'ordre constitutionnel, transposer un dispositif de rescrit juridictionnel en contentieux des autorisations d'urbanisme, afin de rendre plus efficace le procès urbanistique, aurait présenté en pratique un intérêt limité, en raison essentiellement des modalités procédurales du rescrit.

Précisément, le législateur avait limité le nombre de personnes recevables à formuler devant le juge administratif une telle demande d'appréciation, en excluant les tiers à la décision. Cette éviction était d'ailleurs « contestable »[958] pour certains auteurs, puisque le rescrit juridictionnel ne constituait pas, à proprement parler, « un litige » entre parties[959], mais se présentait plutôt comme « une consultation »[960] délivrée par le juge administratif portant sur la légalité (ou l'illégalité) externe d'une décision administrative, en vue justement de prévenir une contestation juridictionnelle future. Pour autant, une telle exclusion n'avait rien de dirimant à nos yeux, puisque « les tiers [n'avaient] aucun intérêt à voir le juge délivrer un brevet de régularité à l'acte »[961]. De plus, ils disposaient d'autres voies de droit, s'ils souhaitaient voir l'irrégularité de cet acte constatée ou sanctionnée. En présence d'une

---

955 C.C., décision n° 93-335 DC, 21 janvier 1994, *Loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction*, précitée.

956 L'acte de création de la ZAC et la décision autorisant la construction ne forment pas une opération complexe (C.E., 5 avril 1996, *M. Lucot*, req. n° 77629, inédit), car « on sort ici de l'aspect administratif de l'opération » de ZAC (v., BONICHOT (J.-C.), « Les zones d'aménagement concerté et la notion d'opération complexe », conclusions sur C.E., Section, 26 mars 1999, *SARL « Société d'Aménagement de Port-Léman »*, *R.F.D.A.*, 1999, pp. 847-853 (p. 849)).

957 C.E., Avis sur le projet de loi pour un Etat au service d'une société de confiance, 23 novembre 2017, n° 393744, p. 19 (*pagination internet*).

958 MAMOUDY (O.), « La demande en appréciation de régularité : une « purge juridictionnelle » à l'avenir incertain », *op. cit.*, p. 1824.

959 *Ibid*.

960 CHAPUS (R.), *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 2008, 13ème édition, p. 759 (à propos des recours directs en interprétation).

961 ALHAMA (F.), « Précisions sur la demande en appréciation de régularité », *op. cit.*, p. 336.

autorisation de construire, les tiers avaient soit la possibilité de l'attaquer par voie d'action ; soit, dans l'hypothèse où une demande en appréciation de régularité aurait été formée, la faculté d'intervenir à la procédure afin de convaincre le juge de l'irrégularité de l'autorisation.

Or, en excluant les tiers des personnes bénéficiaires du rescrit juridictionnel, il y avait de grande chance que cet outil juridictionnel soit peu utilisé. Il était effectivement « peu probable »[962] que l'auteur de la décision administrative lui-même, figurant pourtant parmi « les demandeurs », emploie une telle procédure. Comme le souligne d'ailleurs Jacques Petit, « il sembl[ait] très hétérodoxe de prévoir à l'auteur même d'un acte administratif d'attaquer sa propre décision », puisqu'il ne disposait « d'aucun intérêt » à cet effet[963].

En revanche, le bénéficiaire d'une autorisation d'urbanisme avait, pour sa part, tout intérêt à disposer d'un brevet de légalité de sa décision. Il n'est pas certain, pourtant, qu'il aurait été tenté par ce mécanisme. La loi prévoyait que l'introduction d'une demande de rescrit ait pour effet de suspendre l'examen de tous recours contentieux portés à l'encontre de la décision concernée, entraînant en conséquence, selon le Conseil d'État, un « allongement de la durée des procédures »[964]. Or, dans un contexte d'accélération du procès urbanistique, un rescrit applicable aux autorisations d'urbanisme aurait été contre-productif. En effet, du moment qu'une demande de rescrit était formulée, la suspension des recours au fond aurait été quasi-permanente, puisqu'il aurait suffi pour le requérant-tiers de soulever un ou plusieurs moyens de légalité externe (ce qui aurait été assez récurent compte tenu des implications de la jurisprudence *Intercopie*[965]). Ainsi, le rescrit aurait conduit à rendre le contentieux des autorisations d'urbanisme encore plus « pénalisant » pour la réalisation des projets, alors que la spécialisation de l'office du juge de l'urbanisme a justement pour but d'y remédier[966].

Enfin, la procédure de rescrit n'apportait en réalité qu'un faux-semblant de sécurité contentieuse à l'égard de la décision administrative concernée. En effet, la « purge

---

962 MAMOUDY (O.), *op. cit.*, p. 1824.

963 Propos retranscris dans le *rapport n° 329 fait au nom de la Commission spéciale sur le projet de loi pour un Etat au service d'une société de confiance* par Mme Pascale Gruny et M. Jean-Claude Luche, 22 février 2018, 821 pages et spéc. p. 258 (*pagination internet*).

964 C.E., Avis sur le projet de loi pour un Etat au service d'une société de confiance, 23 novembre 2017, n° 393744, p. 19 (*pagination internet*).

965 C.E., Section, 20 février 1953, précité. Cette jurisprudence *Intercopie* conduit en effet « les requérants à présenter systématiquement, dès la requête introductive d'instance, des moyens de légalité externe et interne (MAMOUDY (O.), *op. cit*., p. 1826).

966 Telle était, en tout cas, la justification apportée par les auteurs du *rapport Labetoulle*, en proposant tous ces nouveaux outils contentieux spécifiques (v., *Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre*, rapport du groupe de travail présidé par Daniel Labetoulle, *op. cit.*, p. 1 (*pagination internet*)).

juridictionnelle » était en réalité trompeuse[967]. La sécurité juridique de l'acte n'était effective que dans le meilleur cas, c'est-à-dire en cas de brevet de légalité externe délivré par le juge administratif. Rapporté à notre cas hypothétique, le brevet de légalité de l'autorisation d'urbanisme aurait eu pour conséquence de rendre irrecevables les éventuels moyens de légalité externe soulevés par le requérant-tiers. Seuls les moyens de légalité interne auraient pu avoir encore une chance de prospérer. Sur ce point, le rescrit juridictionnel présentait un particularisme indéniable. En effet, comme tous recours en appréciation de validité, les décisions du juge sont toutes revêtues de la simple autorité relative de chose jugée[968]. Or, pour pouvoir s'imposer sur le recours au fond ultérieur et ainsi être envisagée comme une véritable « purge juridictionnelle », toute déclaration de légalité externe d'une décision administrative aurait dû nécessairement, et ce selon les termes mêmes du Conseil d'Etat, correspondre à « une forme étendue de l'autorité de chose jugée »[969].

Dans le pire des cas, à savoir dans l'hypothèse d'une déclaration d'illégalité de l'autorisation, les garanties du rescrit juridictionnel étaient toutefois très relatives.

D'une part, en tant que jugement déclaratoire, les pouvoirs du juge administratif étaient nécessairement limités, puisqu'il « se content[ait] seulement de constater un état du droit »[970], sans pouvoir en tirer une quelconque conséquence, telle que le prononcé d'une annulation. Le législateur avait d'ailleurs seulement prévu la possibilité pour l'autorité administrative compétente de prononcer l'abrogation ou le retrait de la décision administrative illégale (intervenant bien après le délai légal de quatre mois). Or, même face à une éventuelle inexécution de la part de l'administration, l'application de la décision administrative aurait été pour le moins compromise. Il serait revenu en effet à son bénéficiaire d'entreprendre des démarches de régularisation de son autorisation.

D'autre part, n'étant revêtu que d'une autorité relative de chose jugée, le jugement déclarant illégal l'acte administratif ne devait, par ailleurs, ni lier le juge des référés, ni lier le juge saisi du recours au fond contre cet acte[971]. Ainsi, ces deux juges aurait été amenés à se prononcer à nouveau sur la légalité externe de ce même acte, ce qui aurait pu les conduire à ne

---

967 ALHAMA (F.), « Précisions sur la demande en appréciation de régularité », *op. cit.*, p. 331.

968 Cette autorité relative transparaît au travers de deux arrêts. Le Conseil d'Etat accepte en effet de réexaminer une disposition issue d'un règlement intérieur (C.E., 5 juin 1981, *Mlle Layani*, req n° 23721, inédit), alors qu'il avait, quelques mois plus tôt déjà affirmé son illégalité (C.E., Section, 6 février 1981, *Baudet*, *Rec.* p. 53 ; *A.J.D.A.*, 1981, pp. 489-492, conclusions Dondoux). V. également, C.E., 3 juillet 1996, *Société A.B.C. Engineering*, *Rec.* p. 259 (pour l'affirmation de l'autorité relative de chose jugée d'une déclaration d'illégalité d'un acte administratif, par la voie de l'exception).

969 *Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets*, rapport précité, *op. cit.*, p. 71.

970 THÉRON (S.), « « L'effet « déclaratif » d'un acte ou d'un jugement. Quelle signification ? », *A.J.D.A.*, 2011, pp. 2100-2104 (p. 2102).

971 Sans que pour autant la loi clarifie expressément ce point.

pas se prononcer dans le même sens que le juge du rescrit[972]. Une telle conséquence réduisait fortement tant l'efficacité, que l'utilité pratique du rescrit juridictionnel.

Manifestement, ces quelques développements ont pu révéler ainsi l'inadaptation du rescrit en contentieux des autorisations d'urbanisme. Toutefois, la limitation des moyens invocables contre une autorisation d'urbanisme reste une piste de réflexion sérieuse, afin de perfectionner son traitement contentieux. Sur ce point, une dernière voie reste à explorer, celle consistant à faire du contentieux des autorisations d'urbanisme un contentieux dit subjectif.

B. Le glissement envisageable du contentieux des autorisations d'urbanisme vers un contentieux subjectif

La nécessité de rendre le procès des autorisations d'urbanisme encore plus efficace, en leur offrant par là même une sécurisation accrue, nous conduit à explorer une nouvelle voie de limitation du droit au recours.

Cette nouvelle voie, clairement exposée dans le *rapport Maugüé*, consisterait à revenir sur la jurisprudence *Israël*[973] en « limit[ant] les moyens invocables contre une autorisation aux seuls moyens en rapport direct avec l'intérêt lésé avancé par le requérant pour les invoquer »[974]. L'idée serait ici de transposer, en contentieux des autorisations d'urbanisme, les jurisprudences rendues en contentieux du contrat administratif, lorsqu'un requérant-tiers conteste un projet de contrat (par le biais d'un référé précontractuel)[975], ou lorsqu'il conteste la validité du contrat lui-même, ou de certaines de ses clauses non réglementaires qui en sont divisibles[976].

Faire du contentieux des autorisations d'urbanisme un contentieux subjectif, tout comme le contentieux contractuel, est chose envisageable, tant le contentieux urbanistique se prête parfaitement à cette évolution. Constitue en effet une première étape vers cette subjectivation du contentieux des autorisations le « resserrement »[977] de l'intérêt à agir des

---

[972] C.E., Avis sur le projet de loi pour un Etat au service d'une société de confiance, 23 novembre 2017, n° 393744, p. 19 (*pagination internet*).

[973] C.E., 15 mars 1957, *Sieur Israël*, *Rec.* p. 174 ; C.E., Ass., 6 juillet 1973, *Sieurs Michelin et Veyret*, *Rec.* p. 481.

[974] *Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace*, rapport remis par le groupe de travail présidé par Christine Maugüé, *op. cit.*, p. 5 (*pagination internet*).

[975] C.E., Section, 3 octobre 2008, *Syndicat Mixte intercommunal de réalisation et de gestion pour l'élimination des ordures ménagères du secteur est de la Sarthe (SMIRGEOMES)*, *Rec.* p. 324, conclusions Dacosta.

[976] C.E., Ass., 4 avril 2014, *Département de Tarn-et-Garonne*, *Rec.* p. 70, conclusions Dacosta.

[977] V., MOROT (C.), *Le tiers requérant et l'altération du recours pour excès de pouvoir en droit de l'urbanisme,* thèse, Université de Toulouse, dactyl., 2018, pp. 140-187.

tiers ordinaires (à l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme[978]). Il s'agit là d'une première étape, certes nécessaire, mais insuffisante pour faire du contentieux des autorisations d'urbanisme un contentieux subjectif.

Cette première étape s'avère tout d'abord nécessaire. En effet, comme chacun sait, l'exigence d'un intérêt à agir matérialise « un îlot de subjectivité dans [cet] océan objectif de l'excès de pouvoir »[979]. C'est l'appréciation souple qu'en fait le juge administratif qui renforce l'objectivité du recours pour excès de pouvoir. En contentieux de l'urbanisme, l'article L. 600-1-2 vient au contraire imposer au tiers-requérant d'attester d'une lésion par le projet autorisé de ses droits subjectifs, en tant que propriétaire ou occupant[980]. On passe ainsi d'une « exigence d'un intérêt lésé vers celle d'un droit lésé » [981]. Un tel « raffermissement »[982] de l'intérêt à agir accroît cette part de subjectivité que comprend le recours pour excès de pouvoir.

Cette première étape est, certes, décisive, mais elle s'avère pourtant insuffisante. Le « saut qualitatif »[983] effectué en contentieux contractuel, à savoir lier les moyens, l'intérêt lésé et les vices invocables, reste pour l'heure étranger au contentieux des autorisations d'urbanisme. « Autrement dit, l'intérêt à agir ne conditionne en rien les moyens soulevés au fond »[984].

Pourtant, certains auteurs perçoivent déjà une « double subjectivisation »[985] dans la contestation d'un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale.

Il convient de se rapporter sur ce point à l'article L. 600-1-4 du code de l'urbanisme[986], qui dissocie entre le requérant-voisin de l'article L. 600-1-2 et le requérant-concurrent

---

978 Créé par l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme, *J.O.*, 19 juillet 2013, n° 0166, texte n° 24.

979 ROMBAUTS-CHABROL (T.), « Restriction des droits d'accès au juge par la réforme de l'intérêt à agir : vers un contentieux subjectif ? », in *Le droit au juge à l'épreuve de l'évolution du contentieux de l'urbanisme*, actes du colloque organisé par l'Université de Perpignan le 14 mars 2019, *J.C.P.*, 2019, éd. A., étude n° 2184, pp. 23-28 (p. 23). V., sur ce point, l'analyse pionnière de Bruno Kornprobst, qui présentait le recours pour excès de pouvoir comme une action « subjectivement attribuée en la personne du plaideur (demandeur ou défendeur) » (v. KORNPROBST (B.), *La notion de partie et le recours pour excès de pouvoir*, L.G.D.J., 1959, p. 122). V., dans le même sens : BAILLEUL (D.), « L'intérêt d'un « intérêt à agir » en matière d'excès de pouvoir », *L.P.A.*, 3 février 2003, n° 24, pp. 6-14 (p. 6).

980 Selon l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme, un tiers ordinaire à une autorisation d'urbanisme n'est recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre celle-ci « que si la construction, l'aménagement ou le projet autorisé sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien » que le tiers détient en tant que propriétaire ou occupant.

981 MOROT (C.), *op. cit.*, p. 157.

982 *Ibid*.

983 ROMBAUTS-CHABROL (T.), *op. cit.*, p. 27.

984 *Ibid*.

985 MOROT (C.), *Le tiers requérant et l'altération du recours pour excès de pouvoir en droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, p. 469.

mentionné à l'article L. 752-17 du code de commerce[987]. Ce même article L. 600-1-4 prévoit en outre la répartition des moyens invocables selon les requérants. Le requérant-voisin du projet ne peut que soulever des moyens relatifs à l'autorisation, qu'en tant qu'elle vaut autorisation de construire, et, inversement, le requérant-concurrent ne peut soulever que des moyens relatifs à l'autorisation, qu'en tant qu'elle vaut autorisation d'exploitation commerciale.

À la lecture de ces dispositions, nous n'y voyons pas une subjectivisation du recours urbanistique, telle qu'elle existe en contentieux contractuel. Certes, le requérant-voisin comme le requérant-concurrent du projet doivent tous deux justifier d'un intérêt lésé. Le renvoi de l'article L. 600-1-4 aux articles L. 600-1-2 du code de l'urbanisme et L. 752-17 du code de commerce[988] l'impose. Par contre, il n'est fait nulle mention d'un lien entre cet intérêt lésé et les moyens de fond invocables. Nous voyons plutôt dans cette répartition des moyens de l'article L. 600-1-4 une conséquence logique du principe d'indépendance des législations et des procédures. En somme, l'article L. 600-4-1 vient consacrer ce que la jurisprudence avait d'ores et déjà admis, à savoir « qu'à chaque législation indépendante correspond un intérêt à agir »[989]. Autrement dit, lors de la contestation d'une autorisation de construire, on ne peut pas invoquer un intérêt non urbanistique, comme un intérêt de nature commerciale[990]. Il s'ensuit, au nom de ce principe d'indépendance, que tous les moyens non relatifs à la « législation-support » de l'acte en cause – ici un permis – seront nécessairement déclarés inopérants[991].

---

986 Créé par la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, *J.O.*, 19 juin 2014, n° 0140, texte n° 1.

987 Le concurrent s'entend comme « tout professionnel dont l'activité [est] exercée dans les limites de la zone de chalandise définie pour chaque projet », selon cet article L. 752-17 du code de commerce (dans sa version issue de la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, précitée).

988 Préalablement à tout recours contentieux contre une autorisation d'exploitation commerciale, tout professionnel dont l'activité est exercée dans les limites de la zone de chalandise et qui est susceptible *d'être affecté par le projet* (nous soulignons) peut introduire un recours administratif devant la Commission nationale d'aménagement commercial contre l'avis de la Commission départementale d'aménagement commercial.

989 DELHOSTE (M.-F.), *Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations*, L.G.D.J., 2001, p. 88.

990 C.E., Section, 13 mars 1987, *Société Albigeoise de spectacles et Société Castres spectacles*, *Rec.* p. 97 : le Conseil d'Etat a ainsi considéré que « l'intérêt [commercial] invoqué par les sociétés requérantes n'est pas de nature à leur donner qualité pour déférer au juge de l'excès de pouvoir l'arrêté » accordant un permis de construire à la société S.O.C.E.C. Lido par le préfet du Tarn.

991 Un « rapport de causalité incontestable » existerait même entre le principe d'indépendance des législations et des procédures et la technique contentieuse des moyens inopérants (v., KISSANGOULA (J.), « A propos du principe d'indépendance des législations et des procédures dans le contentieux administratif », *R.R.J.*, 2004-1, pp. 261-292 (p. 267)). D'ailleurs, à titre d'exemple, avant même la création de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, le Conseil d'Etat avait déjà jugé « inopérant » le moyen tiré de l'incompatibilité de l'autorisation d'exploitation commerciale au PLU (v., C.E., 24 octobre 2013, *SARL Celmax*, req. n° 360323, inédit).

En tout état de cause, comme dans tout contentieux de l'excès de pouvoir, intérêt à agir et moyens invocables ne sauraient être liés en contentieux des autorisations d'urbanisme. Ainsi, en dépit d'une spécialisation marquée et d'une subjectivisation amorcée de l'office processuel du juge des autorisations d'urbanisme, le contrôle effectué par le juge d'une autorisation reste profondément objectif.

On relèvera au surplus que le *rapport Maugüé* a expressément réfuté le franchissement d'un tel cap, jugeant que la réduction du contentieux des autorisations d'urbanisme en un simple rapport de droits privés « ne correspon[drait] pas à la logique profonde de ce contentieux »[992]. Pourtant, il ne saurait être nié que toute autorisation d'urbanisme se définit comme un acte créateur de droits[993]. Elle présente ainsi un caractère personnel. S'ensuit que l'autorisation crée une situation juridique au profit de son bénéficiaire et, partant, son éventuel transfert ne saurait s'effectuer sans l'accord de celui-ci[994]. Cependant, la fonction de toute autorisation d'urbanisme dépasse cette dimension subjective. En effet, elle se caractérise également par un caractère réel, en ce qu'elle traduit la non-contrariété à la réglementation applicable d'un projet, au nom d'un intérêt général urbanistique[995], et ce, indépendamment de toute considération relative à la personne qui en devient titulaire[996]. C'est d'ailleurs ce même caractère réel qui explique que l'autorisation « peut être transférée à une ou plusieurs personnes, sans qu'il y ait lieu de délivrer à celles-ci un nouveau permis »[997]. Cette dimension non-exclusivement subjective de l'autorisation a sans doute été déterminante, pour les auteurs du *rapport Maugué*, dans leur refus de faire de ce contentieux un contentieux subjectif.

Or, le contrat administratif lui-même « ne se réduit pas à un acte créateur de droits subjectifs »[998]. En tant qu'« instrument de l'action administrative », le contrat est lui-aussi « porteur de l'intérêt général, intérêt nécessairement plus vaste que les intérêts purement

---

992 *Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace*, rapport précité, p. 6 (*pagination internet*).

993 C.E., 20 janvier 1960, *Sieur Zagame*, *Rec.* p. 35.

994 C.E., 20 octobre 2004, *SCI Logana*, *Rec.* p. 381. C'est bien « la théorie des droits acquis » qui justifie que le transfert d'une autorisation soit soumis à l'accord du bénéficiaire initial, puisqu'un tel transfert s'accompagne généralement de celui du titre habilitant à construire (v. BENOIT-CATTIN (P.), « Transfert du permis de construire », note sous C.E., 20 octobre 2004, *SCI Logana*, *Constr.-Urba.*, décembre 2004, n° 12, comm. n° 239, p. 20).

995 LORTHE (J.-C.), *Le permis de construire*, Service de reproduction des thèses de l'Université de Grenoble, 1977, pp. 22-23.

996 C.E., 24 juillet 1987, *Epoux Rayrole*, req. n° 61164, inédit au *Lebon* ; C.E., 20 octobre 2004, *SCI Logana*, précité.

997 C.E., 20 octobre 2004, *SCI Logana*, précité.

998 LAFAIX (J.-F.), « L'évolution de l'office du juge du contrat administratif », in *Le renouvellement de l'office du juge administratif*, Berger-Levrault, 2017, pp. 99-131 (p. 101).

privés gouvernant les contrats civils »[999]. C'est dire que la « prétendue dimension subjective » du contrat administratif ne paraît pas « déterminante » pour justifier le glissement des recours portés par les tiers vers le contentieux subjectif[1000]. L'office du juge a en réalité été « taillé sur-mesure »[1001] pour le contrat administratif, afin d'en concilier les différents enjeux, tels que la « confiance légitime en la stabilité de l'acte » contractuel, « les droits des tiers, la légalité, mais aussi la gestion des flux, la limitation du prétoire dans un but de désengorgement des juridictions administratives »[1002].

Or, les enjeux en contentieux des autorisations d'urbanisme sont si similaires à ceux du contentieux contractuel que la différence nette entre les offices de ces deux juges ne repose finalement que sur la classification des contentieux[1003]. Le fait que cette classification des contentieux soit si contestée ne justifierait en rien le basculement du contentieux des autorisations d'urbanisme en contentieux subjectif, d'autant que la dichotomie contentieux objectifs / contentieux subjectifs demeure pertinente.

En réalité, l'intégration du contentieux des autorisations d'urbanisme dans le contentieux de la pleine juridiction ou au sein des contentieux subjectifs ne remettrait pas fondamentalement en cause la nature profonde de ce type de recours. Il faut dire que, bien qu'il présente un objet « inhomogène »[1004], le contentieux subjectif possède malgré tout « une unité de but », à savoir la protection des situations juridiques individuelles[1005]. Les travaux de Léon Duguit sur la classification matérielle des recours contentieux le démontrent parfaitement. Sa distinction des contentieux se fonde, en effet, selon la nature objective ou subjective de la situation à l'égard de laquelle le recours est formé[1006]. Or, toujours selon l'auteur, la situation est dite subjective lorsqu'elle revêt un caractère spécial, signifiant qu'elle ne peut être invoquée que par une ou plusieurs personnes, et qu'elle est momentanée, puisque cette situation s'éteint lorsqu'est accompli l'agissement qui s'y rattache[1007].

---

999 CASAS (D.), conclusions sur C.E., Ass., 16 juillet 2007, *Société Tropic Travaux Signalisation Guadeloupe*, *R.F.D.A.*, 2007, pp. 696-711 (p. 705).

1000 LAFAIX (J.-F.), *op. cit.*, p. 101.

1001 *Ibid*.

1002 MOROT (C.), *Le tiers requérant et l'altération du recours pour excès de pouvoir en droit de l'urbanisme, op. cit.*, p. 470.

1003 *Ibid*.

1004 BLANCO (F.), *Contentieux administratif*, *op. cit*., p. 482.

1005 MELLERAY (F.), *Éssai sur la structure du contentieux administratif français. Pour un renouvellement de la classification des principales voies de droit ouvertes devant les juridictions à compétence nationale*, L.G.D.J., 2001, p. 334.

1006 DUGUIT (L.), *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Éd. de Broccard, 1921, 2ème édition, tome II, pp. 327-328.

1007 *Ibid*., p. 344.

Compte tenu des éléments d'identification du contentieux subjectif, la situation contractuelle en constitue l'archétype. Toutefois, il a pu être décelé, dans une certaine mesure, le caractère personnel de l'autorisation de construire. De plus, cette autorisation présente elle-aussi un caractère momentané : ses effets prennent fin dès l'achèvement de son exécution matérielle, précisément quand son bénéficiaire réceptionne une attestation (expresse) certifiant que la conformité des travaux n'a pas été contestée[1008]. Répondant ainsi à ces éléments d'identification, le contentieux des autorisations d'urbanisme est en mesure de s'inscrire dans la logique subjectiviste des recours contentieux.

Pour autant, même si elle avait lieu, cette coloration subjectiviste du recours comporterait nécessairement des dégradés selon le requérant. En effet, comme en contentieux contractuel, le contentieux des autorisations d'urbanisme distingue entre les requérants dits « privilégiés »[1009] et les requérants ordinaires[1010].

Pour la première catégorie de requérants, à savoir l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements et les associations, l'exigence de l'intérêt à agir est appréciée bien plus souplement, compte tenu des intérêts dont ils ont à leur charge. Ainsi, si l'on applique ici la solution préconisée en contentieux contractuel, ces requérants privilégiés devraient pouvoir « invoquer tout moyen à l'appui de [leur] recours »[1011] relatif à une autorisation. Par conséquent, « la conception subjectiviste » du recours « [ne serait] plus du tout admissible »[1012] pour de tels requérants.

A contrario, le recours urbanistique présente une coloration bien plus subjective, dès lors qu'il est formé par le second type de requérants, à savoir les tiers ordinaires. Le fait que ces derniers doivent justifier d'un intérêt lésé, selon l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme, implique cette lecture subjectiviste. Or, pour certains auteurs, cette conception subjectiviste serait à relativiser, puisque leur intérêt à agir ne découlerait que « de données objectives »[1013]. Il est vrai que « l'intérêt lésé », dont se prévaut le tiers à une autorisation, est rarement de nature patrimoniale[1014]. Bien au contraire, en contentieux de l'urbanisme, cette

---

1008 Selon l'article R. 462-10 du code de l'urbanisme.

1009 BLANCO (F.), *op. cit.,* p. 577.

1010 Comme en contentieux de l'urbanisme commercial, selon l'article L. 752-17 du code de commerce.

1011 C.E., Ass., 4 avril 2014, *Département de Tarn-et-Garonne*, précité.

1012 Tel est le cas en contentieux contractuel : LAFAIX (J.-F.), « L'évolution de l'office du juge du contrat administratif », *op. cit*., p. 121.

1013 NOGUELLOU (R.), « L'activation du contentieux et son objet », in *Le contentieux de l'urbanisme en Europe*, *Les Cahiers du GRIDAUH*, 2017, n° 30, pp. 47-55 (p. 49).

1014 Le tiers à une autorisation n'entretient aucun lien patrimonial, ni avec le bénéficiaire de l'autorisation litigieuse, ni avec l'administration auteure de ladite autorisation. Il en est de même pour un tiers à un contrat administratif (v. LAFAIX (J.-F.), *op. cit.*, p. 121).

lésion réside plutôt dans l'application incorrecte par l'administration des règles d'urbanisme auxquelles elle est soumise.

Or, cette lésion *a priori* objective se teinte malgré tout de subjectivité en ce que l'application incorrecte de ces règles d'urbanisme s'est faite au détriment de ce requérant. Ainsi, ce que le requérant-tiers invoque devant le juge administratif est non un droit subjectif, mais plutôt « un droit public subjectif », c'est-à-dire le droit d'exiger du juge administratif la sanction ou le redressement juridictionnel de l'application incorrecte de la règle de droit, à son propre bénéfice. C'est de là que ressort cette lecture subjectiviste du recours et, incidemment, la limitation logique des moyens invocables pour un requérant-tiers.

Mais même si le juge administratif (ou le législateur) suit (un jour) cette logique subjectiviste en contentieux des autorisations d'urbanisme, elle ne sera toujours que partielle. Tel est le cas en contentieux contractuel : cette logique subjectiviste s'efface face à des vices d'une particulière gravité, que le juge peut être en mesure de relever d'office[1015]. Rapporté en contentieux de l'urbanisme, on pense tout naturellement au vice d'incompétence de l'autorité administrative, irrégularité pouvant faire partie, à notre sens, de ces « vices d'ordre public »[1016].

En tout état de cause, une convergence certaine est perceptible entre les régimes applicables aux autorisations d'urbanisme et aux contrats administratifs, que ce soit en termes d'exigence d'intérêt à agir que de pouvoirs du juge. Tout ceci nous fait légitimement penser que la limitation des moyens invocables devrait être la suite logique dans l'évolution de l'office du juge administratif de l'urbanisme.

D'ailleurs, certains juges européens ont d'ores et déjà emboîté le pas en limitant l'argumentation des parties, afin de circonscrire le recours urbanistique. Tel est le cas, tout d'abord, en contentieux de l'urbanisme allemand[1017]. Le caractère subjectif du recours en annulation d'un acte administratif irrégulier est largement connu. Il n'est ainsi possible de former un tel recours que « si le requérant fait valoir qu'il est lésé dans ses droits par l'acte administratif en cause (…) »[1018]. De même, le requérant ne peut fonder son recours en

---

1015 C.E., Ass., 4 avril 2014, *Département de Tarn-et-Garonne*, précité.

1016 LAFAIX (J.-F.), *op. cit.*, p. 122.

1017 POLTIER (É.), « Le juge du contentieux et ses pouvoirs », in *Le contentieux de l'urbanisme en Europe*, *Les Cahiers du GRIDAUH*, 2017, n° 30, pp. 57-76 (p. 68).

1018 Selon le paragraphe 42 al. 2 de la loi fédérale allemande (v. AUTEXIER (C.), *Introduction au droit public allemand*, P.U.F., 1997, 1ère édition, p. 316).

annulation « que sur la méconnaissance de dispositions ayant pour but de le protéger »[1019]. Cette formule vise, pour ce qui nous concerne, toutes les dispositions urbanistiques destinées à protéger tout « voisin » d'un projet, telles que « les distances minimales » entre les constructions, les dispositions visant la lutte contre les incendies, visant à assurer la « tranquillité du voisinage », ou à permettre « une aération et un éclairage suffisant du fond voisin »[1020].

Également, pour une autre illustration, cette limitation des moyens invocables se retrouve aussi dans la jurisprudence belge, laquelle consacre « l'exigence d'un « *intérêt au moyen* » »[1021]. De même, la loi belge impose cette même exigence d'intérêt au moyen relatif à l'irrégularité procédurale : sa recevabilité dépend donc de ce qu'elle « a privé [le requérant] d'une garantie » et a « lésé ses intérêts »[1022].

Il reste à espérer que le juge de l'urbanisme français emprunte cette même voie. Il est vrai que la réticence du juge et du législateur à lier intérêt à agir et moyens invocables reste l'une des dernières marques rappelant ce rattachement du contentieux des autorisations d'urbanisme à l'excès de pouvoir. Or, les enjeux, rappelés plus tôt, que sous-tend ce contentieux impliquent, voire imposent, que le juge administratif de l'urbanisme soit doté de tous les moyens possibles pour remplir efficacement sa mission.

CONCLUSION DU CHAPITRE I

La saisine du juge administratif de l'urbanisme s'accompagne désormais d'un écrémage des moyens contentieux. L'efficacité de la justice administrative rime donc avec resserrement du cadre du litige urbanistique.

Le premier resserrement est apparu par les articles L. 600-1 et L. 600-11 venant limiter l'exception d'illégalité urbanistique. Pourtant, procéder à l'application d'une telle règle dans un contentieux aussi objectif qu'est celui des documents d'urbanisme marquait un dévoiement du principe de légalité. C'est ce qui faisait aussi toute la spécificité du recours pour excès de pouvoir urbanistique. Il a toutefois quelque peu perdu aujourd'hui de son « exotisme »,

---

1019 AUTEXIER (C.), *op. cit.*, p. 233. V. également, AUBY (J.-B.), PERINET-MARQUET (H.) et NOGUELLOU (R.), *Droit de l'urbanisme et de la construction*, L.G.D.J., 2020, 12ème édition, p. 185.

1020 AUTEXIER (C.), *op. cit.*, p. 233.

1021 POLTIER (É.), *op. cit.*, p. 69 (c'est l'auteur qui souligne). V. également : LEWALLE (P.), « Le lien entre l'arrêt Danthony et le Conseil d'Etat belge. Commentaire de l'arrêt du Conseil d'Etat de France n° 335033, *Danthony e.a.*, du 23 décembre 2011 », *Administration publique*, 2014, volume 3, pp. 360-378 (p. 362).

1022 C.E. Belge, 30 décembre 2020, *Barbaix c/ Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale*, req. n° 248809.

compte tenu des « assouplissements de la rigueur de la légalité »[1023] auxquels procède actuellement le juge de l'excès de pouvoir[1024]. Ainsi, contentieux administratif général et contentieux de l'urbanisme suivent la même ligne directrice : sanctionner seulement « les atteintes inadmissibles à la légalité »[1025]. Ces dernières sont d'ailleurs encore plus réduites en contentieux des autorisations d'urbanisme par l'application de l'article L. 600-12-1, faisant ainsi persister le dédoublement de l'office processuel du juge de l'urbanisme.

Le second resserrement du cadre du litige vient de la règle de cristallisation des moyens, laquelle revient à limiter temporellement leur invocabilité. Sur ce point, le juge administratif de l'urbanisme ne fait plus également « bande à part » en raison de la généralisation de la règle de cristallisation des moyens. Toutefois, le contentieux des autorisations conserve malgré tout un certain particularisme en raison du caractère automatique de la cristallisation prévue à l'article R. 600-5, compte tenu de l'impératif de sécurité juridique.

Manifestement, là où le dédoublement de l'office processuel du juge de l'urbanisme frappe d'emblée lors de l'étude de la spécialisation des règles processuelles urbanistiques, les règles concernant le cadre du litige apparaissent au contraire communes à la matière. D'ailleurs, cette perception atténuée du dédoublement de l'office processuel du juge de l'urbanisme se constate également sur un autre point, à savoir le traitement plus rapide du procès urbanistique.

[1023] DELVOLVÉ (P.), « La limitation dans le temps de l'invocation des vices de forme et de procédure affectant les actes réglementaires - Des arguments pour ? », note sous C.E., Assemblée, 18 mai 2018, *Fédération des finances et des affaires économiques de la CFDT*, *R.F.D.A.*, 2018, pp. 665-667 (p. 666).

[1024] Il vient à l'esprit la controversée jurisprudence dite *CFDT finances* (C.E., Ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et des affaires économiques de la CFDT*, précité), mais la jurisprudence *Danthony* (C.E., Ass., 23 décembre 2011, précité) peut aussi être citée.

[1025] DELVOLVÉ (P.), *op. cit.*, p. 666.

CHAPITRE II : UN TEMPS JURIDICTIONNEL ACCÉLÉRÉ

« Juger à temps » : c'est au prix d'efforts considérables et de moyens octroyés que la juridiction administrative est en mesure aujourd'hui d'y arriver. Elle est parfaitement en mesure de répondre désormais en temps utile aux attentes des justiciables[1026]. Sur ce point, l'office du juge de l'urbanisme s'inscrit plus largement dans cette « transformation profonde » qui a traversé l'office du juge administratif, afin de « répondre aux exigences d'efficacité, de rapidité et de protection des droits et libertés »[1027].

« Juger à temps » implique, tout d'abord, de juger dans un délai raisonnable. C'est ainsi que la décision *Magiera*, reflétant l'influence européenne, fait de ce temps raisonnable de jugement une obligation inhérente à l'office du juge administratif[1028]. Le contentieux de l'urbanisme pourrait s'arrêter à cette obligation générale. Or, si le « temps de la justice apparaît toujours trop long aux justiciables »[1029], il est d'autant plus long pour un porteur de projet, compte tenu de « l'effet paralysant », *de facto*, des procès d'autorisations d'urbanisme. Ainsi, seul le contentieux des autorisations d'urbanisme voit l'obligation faite au juge de statuer dans un délai raisonnable se spécifier, dédoublant alors l'office du juge en la matière (Section I).

« Juger à temps » implique, ensuite, un temps juridictionnel bien plus raisonné, dans le sens où le juge administratif de l'urbanisme va offrir aux justiciables une solution qui se veut définitive, afin d'éviter préventivement des saisines réitérées du juge[1030]. Or, ceci passe nécessairement par une redéfinition de l'objet de la saisine du juge de l'urbanisme. Le recours contentieux n'a plus uniquement vocation de déterminer l'illégalité administrative, sa vocation est également de remédier à cette illégalité. Il s'agit de mettre en évidence ce qu'est le « recours pour excès de pouvoir urbanistique », lequel contribue à la spécialisation du contentieux de l'urbanisme (Section II).

1026 CONNIL (D.), *L'office du juge administratif et le temps*, Dalloz, 2012, pp. 125-126.
Les délais de jugement des juridictions administratives sont plutôt stables depuis plusieurs années. Selon le dernier rapport d'activités juridictionnelles du Conseil d'Etat, le délai de jugement est en moyenne, devant les tribunaux, de « 1 an, 4 mois et 13 jours » en 2021 (il était de « 1 an et 8 mois » en 2019). Devant les cours administratives d'appel, le délai est de « 11 mois et 27 jours » (il était de « 1 an, 2 mois et 29 jours » en 2019). Enfin, devant le Conseil d'Etat, il est de « 1 an et 11 jours » (il était de « 1 an et 6 jours » en 2019). V. *Rapport public. Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2021*, *E.D.C.E.*, mars 2022, 413 pages, p. 37.

1027 *Ibid*.

1028 C.E., Ass., 28 juin 2002, *Garde des Sceaux, Ministre de la Justice c/ Magiera*, *Rec.* p. 247.

1029 NOGUELLOU (R.), « Le contentieux de l'urbanisme », in *Les contentieux spéciaux, un laboratoire du procès administratif ?* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 2020, pp. 230-233 (p. 231).

1030 V. RENEAU (R.), « La prévention par la résolution définitive du litige », in *Vers un juge administratif préventif*, Actes du colloque organisé par l'Université de Bretagne Sud le 1er avril 2021, *J.C.P.*, éd. A., 26 avril 2021, étude n° 2138, pp. 15-18 (p. 16).

SECTION I : LE TEMPS RAISONNABLE DES PROCÈS D'AUTORISATIONS D'URBANISME

Étant une obligation inhérente à l'office du juge administratif, statuer dans un délai raisonnable s'impose évidemment au juge de l'urbanisme. Ainsi, la responsabilité de l'Etat pourra être engagée, selon les critères habituels, en cas de délais excessifs de jugement en matière d'urbanisme[1031].

En dépit de cette obligation générale, le délai raisonnable de jugement constitue également une obligation particulière pour l'office du juge des autorisations d'urbanisme. Ce particularisme réservé à ce contentieux est en réalité loin d'être anodin. En effet, souvent décriée, la longueur des délais de jugement des contentieux représente, à tort ou à raison, un frein et un coût importants qui entravent fortement la construction et provoquent l'abandon de certains projets[1032]. C'est ce qui explique ce dédoublement de l'office processuel du juge de l'urbanisme en raison de dispositifs spécifiques imaginés pour accélérer les procès des autorisations d'urbanisme.

L'appréciation du caractère raisonnable s'en trouve ainsi modifiée. Habituellement, le « raisonnable » constitue une variable servant à désigner un procès « ni trop rapide ni trop lent »[1033]. En contentieux des autorisations d'urbanisme, le « raisonnable » devient dans certains cas une prescription, et, partant, leur procès devient une épreuve temporellement délimitée (§1), voire une épreuve expéditive, en ce qu'elle se réduit parfois à une seule instance au fond (§2).

§1 : L'instauration de délais raisonnables de jugement spécifiques à certains contentieux d'autorisations d'urbanisme

Statuer dans un délai raisonnable, une telle obligation, inhérente à l'office du juge administratif, touche nécessairement l'office du juge administratif de l'urbanisme. Malgré tout, la sécurisation des autorisations d'urbanisme a quand même conduit à une certaine spécificité de ce contentieux.

L'obligation de juger dans un délai raisonnable se matérialise en la matière par l'instauration de délai de jugement précis. Ces délais de jugement imposés ne concernent toutefois que deux cas limitativement prévus. Le premier cas, codifié à l'article L. 600-3 du

---

1031 C.A.A. Marseille, 9 février 2006, req. n° 01MA00279.

1032 NOGUELLOU (R.), *op. cit.*, p. 231.

1033 RENUCCI (J.-F.), *Droit européen des droits de l'Homme : droits et libertés fondamentaux garantis par la CEDH*, L.G.D.J., 2021, 9ème édition, p. 526.

code de l'urbanisme[1034], impose au juge des référés un délai d'un mois pour statuer sur une demande de suspension d'un permis de construire ou d'aménager formulée par le préfet ou toute autre personne. Le second cas, prévu à l'article R. 600-6 du code de l'urbanisme[1035], impose, pour sa part, un délai de dix mois pour statuer « sur les recours contre les permis de construire un bâtiment comportant plus de deux logements ou contre les permis d'aménager un lotissement ».

Les raisons justifiant ces deux dispositifs divergent. Il est vrai qu'ils concernent tous deux le contentieux des autorisations. Mais, pour l'article L. 600-3, il s'agit surtout de préserver « l'effet utile » du recours en suspension formulé par le requérant, compte tenu des effets irréversibles engendrés par les décisions concernées[1036]. Les dispositions de l'article R. 600-6 viennent quant à elles en complément du dispositif de suppression d'appel[1037], visant ainsi à « réduire les délais de construction de logement »[1038], avec un champ d'application territorial ne se limitant pas cependant aux seules « zones tendues ».

On peut toutefois s'interroger sur l'efficacité de ces délais raisonnables de jugement. Quel que soit le dispositif visé, le non-respect du délai de jugement n'entraîne aucune conséquence : le juge n'est en particulier pas dessaisi de l'instance[1039]. Ainsi, l'encadrement des délais de jugement apparaît bien plus comme une simple obligation de moyen que comme une véritable obligation de résultat pour le juge. Est-ce à dire pour autant qu'un délai de jugement, même indicatif, serait dépourvu d'efficacité ?

À bien y regarder, l'expérience montre que les juridictions administratives s'efforcent de respecter les délais fixés, même à titre indicatif[1040]. Ce constat vaut parfaitement pour le dispositif de l'article L. 600-3. Ayant acquis une véritable culture de l'urgence, le juge répond parfaitement à l'impératif de célérité imposé par le législateur[1041]. Ainsi, le maintien d'un tel dispositif, qui d'ailleurs ne s'applique ni aux déclarations préalables, ni même aux décisions

---

1034 Issu de la loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, *J.O.*, 10 février 1994, p. 2271.

1035 Issu du décret n° 2018-617 du 17 juillet 2018 portant modification du code de justice administrative et du code de l'urbanisme, *J.O.*, 18 juillet 2018, texte n° 15.

1036 HACHEM (B.), *L'office du juge des référés en droit de l'urbanisme*, L.G.D.J., 2014, p. 44.

1037 Selon l'article R. 811-1-1 du code de justice administrative.

1038 C.E., 3 juillet 2020, *Méret et autres*, *Rec tables* pp. 625, 727, 887 ; *B.J.D.U.*, 2020, n° 6, pp. 459-464, conclusions Dieu.

1039 V. pour le dispositif de l'article L. 600-3 : C.E., 16 juillet 2010, *SARL Francimo*, *Rec tables* pp. 1019, 1023, 1024 ; *B.J.D.U.*, 2010, n° 5, pp. 379-384, conclusions Hédary. V. pour le dispositif de l'article R. 600-6 : C.E., 3 juillet 2020, *Méret et autres*, précité.

1040 V. *Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et efficace*, rapport présenté par le groupe de travail présidé par C. Maugüé, 11 janvier 2018, 74 pages, p. 20 (*pagination internet*).

1041 HACHEM (B.), *op. cit.*, p. 45.

de préemption en dépit de leurs effets irréversibles, apparaît pour certains « incongru », au point de préconiser de l'« abroger »[1042].

Concernant le dispositif de l'article R. 600-6, la réponse est bien plus mitigée. En effet, si l'on se réfère aux dernières statistiques, le délai moyen de jugement est d'un peu plus d'un an et demi en première instance[1043], voire de vingt-trois mois pour les recours relatifs aux autorisations de construire[1044], et d'environ quatorze mois en appel[1045]. Ainsi, le délai « prescrit » de dix mois de l'article R. 600-6 ne paraît pas vraiment adapté à la pratique des juridictions administratives. Dénué en outre de toute impérativité, son efficacité apparaît, somme toute, relative.

Si l'on venait faire de ce délai de dix mois un délai impératif – bien que cette solution ait été écartée par le *rapport Maugüé*[1046] – il serait toutefois préférable d'en préciser les contours. En réalité, l'idée serait surtout de prévoir une sanction en cas de non-respect du délai de jugement, qui résiderait alors dans le dessaisissement du juge de l'urbanisme. Or, lors de la discussion sur les procédures d'urgence, le Conseil d'Etat avait déjà émis des réserves sur le mécanisme du dessaisissement, n'y voyant qu'« un rallongement de la procédure », donc tout l'« inverse » de l'objectif recherché[1047]. Or, cette réserve ne vaut, en vrai, que si le dessaisissement du juge implique l'annulation d'une procédure qui aurait trop duré. Dans une pareille hypothèse, le requérant serait bien obligé de reprendre une nouvelle procédure, causant à juste titre un « ralentissement et [un] encombrement du contentieux administratif »[1048].

Cependant, le dessaisissement du juge peut aussi signifier le renvoi de l'affaire à la juridiction supérieure. Le contentieux administratif ne regorge pas cependant de telles hypothèses. On peut néanmoins citer le cas où, faute pour le Conseil d'Etat d'avoir statué dans un délai de trois mois, la question prioritaire de constitutionnalité est renvoyée au

---

1042 JACQUOT (H.), PRIET (F.) et MARIE (S.), *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2022, 9ème édition, p. 1369. V. en ce sens : HACHEM (B.), *op. cit.*, p. 44.

1043 *Rapport d'activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives publié par le Conseil d'Etat*, La documentation française, 26 mars 2020, 420 pages, p. 32.

1044 *Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et efficace*, rapport précité, pp. 3-4.

1045 *Rapport d'activité publié par le Conseil d'Etat*, précité, p. 32.

1046 *Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et efficace*, rapport précité, p. 20.

1047 *L'Urbanisme : pour un droit plus efficace*, *E.D.C.E.*, La Documentation Française, 1992, p. 110.

1048 CONNIL (D.), *L'office du juge administratif et le temps*, *op. cit.*, p. 164.

Conseil constitutionnel[1049]. À l'inverse, le Conseil d'État refuse de sanctionner l'écoulement du délai de quatre mois imparti à la CNAC pour statuer sur la décision de la CDAC par son dessaisissement au profit de la juridiction administrative[1050].

Pour autant, la question d'un dessaisissement du juge qui tarde à statuer reste « ouverte »[1051] et devrait, selon nous, impliquer deux mécanismes, si un tel dessaisissement était instauré à l'article R. 600-6. Le premier mécanisme consisterait à dessaisir le tribunal administratif, qui n'aurait pas statué dans le délai de dix mois, au profit de la Cour administrative d'appel compétente. Il s'agirait toutefois d'un dessaisissement « conditionnel »[1052], en ce qu'il ne devrait intervenir qu'après une mise en demeure formulée par la Cour administrative d'appel et non suivie d'effet.

Le second mécanisme consisterait, dans le même ordre d'idée, à dessaisir la Cour administrative d'appel qui n'aurait pas respecté ce même délai de jugement au profit, cette fois, du Conseil d'Etat. A nouveau, la procédure serait « graduée »[1053], en ce que le dessaisissement de la juridiction n'interviendrait qu'après une mise en demeure infructueuse. Par contre, la saisine du Conseil d'Etat signifiera, dans ce cas, l'engagement d'une action en responsabilité contre l'Etat du fait de la méconnaissance de l'obligation de juger en un délai raisonnable[1054].

Il ne fait guère de doute que de pareils mécanismes, s'ils voyaient le jour, présenteraient le « double avantage » de non seulement permettre « l'accélération des procédures », ce qui est l'objectif recherché, mais, aussi, de fournir au requérant une voie de recours « au plan interne pour se plaindre de la durée de la procédure » et de lui offrir « un redressement approprié pour toute violation [du délai raisonnable] (…) déjà produite »[1055].

Évidemment, plusieurs critiques peuvent être soulevées à l'égard de tels mécanismes. Il a pu être tout d'abord avancé la difficile conciliation entre un délai impératif de jugement et la possible régularisation d'autorisations d'urbanisme en cours d'instance[1056]. Cette critique n'est toutefois pas insurmontable. L'instauration d'un mécanisme de dessaisissement

---

1049 Selon l'article 23-7 alinéa 1er de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

1050 C.E., 4 juillet 2012, *Association de défense des consommateurs du centre-ville de Reims*, *Rec.* p. 264.

1051 LAMY (F.), « La responsabilité de l'Etat pour faute simple en raison du retard de la justice administrative », conclusions sur C.E., Ass., 28 juin 2002, *Garde des Sceaux, Ministre de la Justice c/ Magiera*, *R.F.D.A.*, 2002, pp. 756-761 (p. 757).

1052 LANDAIS (C.) et LENICA (F.), chron. sous C.E., 25 janvier 2006, *SARL Potchou et autres*, *A.J.D.A.*, 2006, pp. 589-592 (p. 591).

1053 *Ibid*.

1054 *Ibid*.

1055 *Ibid*.

1056 POLIZZI (F.), « La mise en place d'un délai de jugement des recours contre certains permis est-elle réaliste et efficace ? », *A.J.D.A.*, 2018, pp. 1718-1720 (p. 1720).

conditionnel du juge permettrait de répondre à cette inquiétude et offrir une certaine « souplesse »[1057] au processus juridictionnel. Une autre critique résiderait ensuite dans l'atteinte portée aux garanties des justiciables, notamment lorsque la juridiction administrative statue en premier et dernier ressort, sans possibilité d'appel. Il est vrai que le double degré de juridiction ne bénéficie d'aucune garantie[1058]. Le droit au recours inclut quant à lui « le droit d'obtenir une décision de justice »[1059]. Ainsi, le caractère conditionnel du mécanisme de dessaisissement du juge permettrait, à nouveau, de remédier à cet inconvénient. Enfin, une dernière critique conduit peut-être à souligner le côté irréaliste ou difficilement réalisable du délai de jugement prescrit pour les juridictions administratives, ce qui pourrait impliquer, en cas de délai impératif, des dessaisissements systématiques. Ainsi, pour que ce mécanisme de dessaisissement du juge soit efficacement utilisé, il devrait être entouré de certaines garanties : un champ d'application spécifié, afin de cibler le traitement contentieux de certaines affaires[1060] ; des outils, afin d'assurer une certaine célérité de la procédure (comme la cristallisation automatique des moyens)[1061] ; d'autres outils aussi, afin d'assurer la célérité de la juridiction, tels que le procédé de mise en demeure, ou encore le contrôle administratif exercé au sein même de l'ordre juridictionnel administratif sur la question du traitement raisonnable des affaires[1062].

Bien évidemment, il serait tentant, pour des considérations de bonne administration de la justice, de généraliser en contentieux administratif ce mécanisme de dessaisissement du juge, y compris lorsque le jugement n'est enserré dans aucun délai particulier. Toutefois, il ne faudrait pas perdre de vue la réalité et les moyens humains et financiers des juridictions administratives. Le dessaisissement du juge devrait seulement être conçu comme un outil, parmi d'autres, pour traiter la question du délai raisonnable de jugement ; un outil qui, compte tenu de ses effets considérables, devrait se limiter, pour ce qui est du droit de l'urbanisme, aux affaires économiquement sensibles.

Néanmoins, d'autres dispositifs permettent également aux juges d'assurer leur obligation de statuer en un délai raisonnable. Des hypothèses (définitives ou expérimentales) de suppression de possibilité d'appel contribuent, elles aussi, à accélérer les procédures. Elles ne sont toutefois applicables qu'en contentieux des autorisations d'urbanisme, dessinant ainsi,

---

1057 *Ibid*.

1058 V. *infra* ce chapitre, § 2.

1059 C.E.D.H., 1er mars 2002, *Kutic c/ Croatie*, req. n° 48778/99.

1060 *Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et efficace*, rapport précité, p. 19 (*pagination internet*).

1061 V. en ce sens : POLIZZI (F.), *op. cit*., p. 1720.

1062 Selon les articles R. 112-2 et R. 112-3 du CJA. V., CONNIL (D.), *L'office du juge administratif et le temps*, *op. cit.*, pp. 162-164.

au nom de la sécurité juridique, ce dédoublement de l'office du juge administratif de l'urbanisme.

§2 : La suppression de degrés de juridiction dans certains contentieux d'autorisations d'urbanisme

Le contentieux d'urbanisme comprend actuellement plusieurs dispositifs spécifiques dédiés à la suppression d'un degré de juridiction.

Le premier dispositif concerne les litiges relatifs aux autorisations d'exploitation commerciale (article R. 311-3 du Code de justice administrative[1063]) et aux permis de construire en tant qu'ils tiennent lieu d'autorisation d'exploitation commerciale (article L. 600-10 du code de l'urbanisme[1064]), pour lesquels les cours administratives d'appel sont désormais compétentes en premier et dernier ressort. Un deuxième dispositif, prévu quant à lui à l'article R. 311-5 du Code de justice administrative, prévoit également la compétence en premier et dernier ressort des cours administratives d'appel pour les litiges portant sur certaines décisions intéressants les éoliennes terrestres[1065]. Enfin, un troisième dispositif – prévu pour le moment à titre expérimental à l'article R. 811-1-1 du code de justice administrative[1066] – impose la compétence en dernier ressort des tribunaux administratifs pour les litiges relatifs à certaines décisions d'urbanisme[1067] destinées à la réalisation de logements dans les zones dites « tendues »[1068], et les litiges relatifs aux décisions participant à la réalisation d'une opération d'intérêt national ou d'une grande opération d'urbanisme.

Il est vrai que l'idée de supprimer un degré de juridiction afin de raccourcir le temps juridictionnel ne rencontre pas d'obstacles juridiques insurmontables. Il y a là un paradoxe car chacun s'accorde à dire que le double degré de juridiction participe à la bonne administration

---

1063 Créé par le décret n° 2013-730 du 13 août 2013 portant modification du code de justice administrative.

1064 Créé par la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, *J.O.*, 19 juin 2014, texte n° 1.

1065 Créé par le décret n° 2018-1054 du 29 novembre 2018 relatif aux éoliennes terrestres, à l'autorisation environnementale et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit de l'environnement, *J.O.*, 1er décembre 2018, texte n° 2.

1066 L'expérimentation devait prendre fin au 31 décembre 2022. Elle a été renouvelée jusqu'au 31 décembre 2027 par le décret n° 2022-929 du 24 juin 2022 portant modification du code de justice administrative et du code de l'urbanisme, *J.O.*, 25 juin 2022, texte n° 17.

1067 Sont toutefois exclues les décisions de sursis à statuer sur les demandes d'autorisation d'urbanisme (C.E., 15 décembre 2021, *Commune de Venelles*, *Rec. tables* pp. 590, 978 ; *B.J.D.U.*, 2022, n° 2, pp. 153-155, conclusions Sirinelli).

1068 Les zones « tendues » signifient « les zones où la tension entre l'offre et la demande de logements est particulièrement vive » (C.E., 25 novembre 2015, *Commune de Montreuil - SCI La Capsulerie*, *Rec. tables* pp. 608, 624).

de la justice[1069]. En effet, le double degré de juridiction n'est que la manifestation de la faculté d'interjeter appel[1070], signifiant par là même un double examen en droit et en fait d'une affaire, et, partant, la garantie d'une bonne justice rendue aux justiciables[1071].

Pourtant, le double degré de juridiction n'est en lui-même ni un principe général du droit[1072], ni un principe à valeur constitutionnelle[1073]. Au niveau européen, l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne « n'impose [pas] l'existence d'un double degré de juridiction »[1074], de même pour l'article 6-1 de la Convention EDH[1075] (hormis en matière pénale[1076]). Le double degré de juridiction n'est pas pour autant dépourvu de toute garantie juridique : il reste admis par principe tant que la loi ou le règlement ne l'exclut pas expressément[1077].

Toujours est-il qu'il est « loisible »[1078] au législateur, et même au pouvoir réglementaire, de supprimer un degré de juridiction pour des litiges déterminés. C'est la bonne administration de la justice – encore elle paradoxalement – qui justifie alors la suppression du double degré de juridiction. En effet, supprimer un degré de juridiction « permet une accélération globale des procédures mais surtout permet au juge administratif de remplir efficacement son office en jugeant en un temps raisonnable »[1079].

En réalité, la suppression du degré d'appel n'est pas en soi spécifique au contentieux de l'urbanisme. Pour le contentieux administratif général, la suppression du double degré juridictionnel est prévue, notamment, pour les litiges ne présentant pas de difficultés juridiques majeures » et pour lesquels le juge peut « s'appuyer sur une jurisprudence assez

---

1069 DEGUERGUE (M.), « Le double degré de juridiction », in *L'appel administratif* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 2006, pp. 1308-1314 (p. 1312).

1070 V. notamment : GILTARD (D.), « L'office du juge d'appel et le double degré de juridiction », in *Juger l'administration, administrer la justice. Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle*, Dalloz, 2007, pp. 425-439 ; CONNIL (D.), *L'office du juge administratif et le temps*, Dalloz, 2012, pp. 104-107 ; PACTEAU (B.), « Les Cours administratives d'appel », in *Justice et double degré de juridiction* (*dossier*), *Justices*, 1996, n° 4, pp. 99-109 ; ASSELIN (L.), *Le double degré de juridiction*, Paris, A. Pedone éd., 1934, p. 25.

1071 DEGUERGUE (M.), *op. cit*., p. 1312. Comme l'expliquent également Loïc Cadiet et Serge Guinchard, « le principe du double degré de juridiction ne se ramène pas, (…), à l'existence des cours d'appel » (CADIET (L.) et GUINCHARD (S.), « Le double degré de juridiction », in *Justice et double degré de juridiction* (*dossier*), *Justices*, 1996, n°4, pp. 1-8 (p. 1)).

1072 C.E., 17 décembre 2003, *Meyet et autres*, req. n° 258253, inédit.

1073 C.C., décision n° 2004-491 DC, 12 février 2004, *Loi complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française*, *Rec. CC* p. 60.

1074 C.J.U.E., 19 juin 2018, *Gnandi*, req. n° C-181/16, publié au *Recueil numérique*.

1075 C.E.D.H., 26 octobre 1984, *De Cubber c/ Belgique*, req. n° 9186/80.

1076 Selon l'article 2 § 1er du Protocole n° 7 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

1077 PERRIN (A.), *Contentieux administratif*, Dalloz, 2021, 2ème édition, p. 153.

1078 C.C., décision n° 2004-491 DC, 12 février 2004, *Loi complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française*, précitée.

1079 CONNIL (D.), *L'office du juge administratif et le temps*, *op. cit*., p. 139.

bien établie »[1080]. C'est donc l'absence de complexité de ces litiges qui impose un jugement raisonnablement rapide.

S'agissant du contentieux de l'urbanisme, divers mécanismes juridictionnels – comme les délais de jugement ou la cristallisation des moyens – permettent déjà d'agir sur les délais globaux de jugement. En décidant de supprimer le degré d'appel, législateur et pouvoir réglementaire veulent surtout mettre l'accent sur « l'urgence » qu'il y a à statuer sur ces litiges urbanistiques, compte tenu des enjeux qu'ils impliquent[1081]. Ces enjeux sont multiples, allant de la préservation de l'environnement (s'agissant du dispositif de l'article R. 311-5 précité) à leurs impacts, surtout économiques (s'agissant notamment du contentieux de l'urbanisme commercial)[1082], voire à leurs implications sociales (s'agissant du dispositif expérimental de l'article R. 811-1-1 précité). Il s'agit là surtout d'imposer à la juridiction administrative une réponse juridique dans un temps socialement raisonnable. Il en va désormais de la crédibilité du juge administratif, qui, en tant qu'acteur de l'urbanisme, doit adapter le temps juridictionnel au temps des parties au procès et ainsi juger en temps utile.

Néanmoins, rien ne nous permet, pour l'heure, d'affirmer l'efficacité réelle de ces dispositifs de suppression d'appel sur les projets d'urbanisme[1083]. Il n'en demeure pas moins qu'ils permettent certainement de gagner plusieurs mois (de seize à dix-huit mois[1084]) sur le commencement des projets. Est-ce à dire pour autant que, pour traiter plus efficacement le contentieux de l'urbanisme, il faudrait étendre ces hypothèses de suppression d'appel ?

Il est certain que supprimer le double degré de juridiction en contentieux de l'urbanisme présenterait un intérêt majeur pour les détenteurs d'autorisations : consolider au plus vite les droits issus de ces dernières. Comme chacun le sait, le juge d'appel est certes un juge du jugement, mais il est aussi un juge du litige et c'est à ce titre qu'il dispose du même office que le juge de première instance. Le juge d'appel peut donc revenir sur la régularisation

---

1080 *Ibid*., p. 138.

1081 V. en ce sens : REVERT (M.), « Le cas du refus de permis de construire valant refus d'autorisation d'exploitation commerciale superfétatoire : compétence et recevabilité devant la cour administrative d'appel », note sous C.E., 16 novembre 2020, *Société MG Patrimoine et autres*, *R.D.I.*, 2021, pp. 48-50 (p. 49).

1082 Sans oublier aussi le dispositif de suppression d'appel pour les litiges relatifs aux « permis afférents aux opérations d'urbanisme et d'aménagement des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 », rajouté à l'article R. 811-1-1 du CJA par le décret n° 2018-1249 du 26 décembre 2018, *J.O.*, 28 décembre 2018, texte n° 19. Le contentieux relèvera de la seule Cour administrative d'appel de Paris.

1083 S'agissant du dispositif de l'article R. 811-1-1 du CJA, un rapport d'évaluation aurait normalement dû être établi après les cinq premières années de son expérimentation, comme le rappelle le Conseil d'État (C.E., ord., 23 décembre 2013, *Syndicat de la juridiction administrative*, req. n° 373468, inédit). L'étude d'impact n'ayant pas eu lieu, le dispositif a, à nouveau, été reconduit pour cinq ans.

1084 Selon le délai moyen de jugement en appel (*Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et efficace*, rapport précité, p. 4 (*pagination internet*)).

de l'autorisation d'urbanisme qui a été entreprise au stade de la première instance. C'est certainement la régularisation qui laisse apparaître un certain rapprochement entre l'administration active et la juridiction administrative, ce pouvoir étant issu de ces deux sphères. Par conséquent, par la régularisation, l'appel devient en quelque sorte un troisième degré d'examen de l'autorisation, et, par là même, de la situation juridique de son bénéficiaire.

Ce constat rapproche sensiblement le régime d'appel en contentieux des autorisations d'urbanisme du régime d'appel applicable en plein contentieux objectif. Dans le cadre de ce dernier, il a pu être relevé que tant la « célérité » que la « proximité des fonctions administratives et juridictionnelles (…) impos[ent] l'absence du double degré de juridiction »[1085]. Rapporté au contentieux de l'urbanisme, la célérité de la justice pour un commencement rapide des projets urbanistiques et les pouvoirs étendus désormais du juge de l'urbanisme pourraient expliquer qu'un sort particulier soit réservé à la procédure d'appel.

En réalité, aucun obstacle juridiquement dirimant ne pourrait empêcher la suppression du double degré de juridiction. Seul peut-être le principe d'égalité devant la justice peut apparaître comme une « exigence constitutionnelle »[1086], qui s'impose aux textes qui suppriment l'appel. Toutefois, si le principe d'égalité permet d'offrir une certaine protection au double degré de juridiction, il n'est pas non plus insurmontable. En effet, lorsque la suppression du degré d'appel concerne tous les justiciables, le traitement identique qui leur est réservé évite toute méconnaissance du principe constitutionnel d'égalité, comme pour le dispositif de l'article L. 600-10 (pour les autorisations de construire valant AEC)[1087]. Par contre, lorsque seule une partie des justiciables est concernée, il est nécessaire qu'existe, entre eux et ceux non concernés par la suppression de l'appel, une différence de situation appréciable. Tel est le cas pour le dispositif de l'article R. 811-1-1, pour lequel existe une différence de situation entre les justiciables dont le projet est situé dans une zone dite « tendue » et les autres[1088]. Il en est ainsi car, selon le Conseil d'Etat, la différence de situation repose sur des « critères objectifs », puisqu'il s'agit d'aménager les voies de recours selon la localisation du projet litigieux, précisément lorsqu'il est situé dans les communes « où existe

1085 LEPETIT-COLLIN (H.), *Recherches sur le plein contentieux objectif*, L.G.D.J., 2011, p. 500.
1086 DEGUERGUE (M.), « Le double degré de juridiction », *op. cit.*, p. 1311.
1087 C.A.A. Marseille, 17 octobre 2019, QPC, req. n° 19MA03634.
1088 C.E., 23 décembre 2014, req. n° 373469, inédit.

un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel »[1089].

Ainsi, si législateur ou l'autorité réglementaire avaient l'idée de réduire les hypothèses d'appel en contentieux des actes individuels d'urbanisme, les choix seraient multiples. Il serait possible de supprimer le double degré de juridiction pour des autorisations d'urbanisme spécifiées sans critère géographique. Cette hypothèse a en réalité déjà été consacrée pour les litiges relatifs aux déclarations préalables, avant d'être abandonnée par le décret du 13 août 2013 : ce contentieux étant tout aussi délicat à traiter que ceux relatifs aux autorisations[1090].

Plutôt que de viser des types d'autorisations, il pourrait plutôt être envisagé d'empêcher toute possibilité d'appel seulement pour les types de projets urbanistiques prévus à l'article R. 811-1-1 du code de justice administrative, tout en abandonnant la référence géographique. On ne saurait contester le fait que la réalisation de logements constitue un objectif d'intérêt général[1091]. Qu'il soit un objectif d'intérêt général qui justifie des voies de recours différentes dans les zones où la demande de logement est plus forte apparaît comme un choix retenu par le pouvoir réglementaire. Mais ce choix de traiter différemment les justiciables reste seulement une possibilité[1092].

Ce même objectif d'intérêt général pourrait tout aussi bien justifier un régime différent de voies de recours en fonction de l'autorisation individuelle visée. Il s'agirait alors de reprendre seulement les conditions matérielles posées à l'article R. 811-1-1, qui visent les projets de logement d'envergure. Sont en effet concernés les projets autorisés ou non relevant, d'une part, du régime déclaratif ou d'autorisation d'aménager un lotissement, et, d'autre part, du régime d'autorisation de construire ou de démolir un bâtiment comportant plus de deux logements[1093], excluant dès lors les projets portant sur des bâtiments d'habitation existants[1094],

---

1089 *Ibid*. Les communes concernées sont listées à l'article 232 du code général des impôts.

1090 Décret n° 2013-730 du 13 août 2013 portant modification du code de justice administrative (partie réglementaire), *J.O.*, 15 août 2013, texte n° 2.

1091 RENAUDIE (O.), « Accès au juge et contentieux de l'urbanisme : la question délicate de la suppression de l'appel », in *Le contentieux de l'urbanisme* (*dossier*), *R.D.P.*, 2020, pp. 5-16 (p. 12).

1092 C.E., Section, 10 mai 1974, *Dénoyez et Chorques*, *Rec.* p. 274.

1093 Cette nouvelle réécriture de l'article R. 811-1-1 est plus restrictive que la précédente, laquelle excluait toutes possibilités d'appel pour les litiges relatifs aux autorisations de construire de nouveaux bâtiments principalement destinés à l'usage d'habitation. En effet, l'appel était irrecevable, par exemple, à l'encontre d'un permis de construire dont 83% de la surface plancher du projet immobilier est destiné à l'habitation (v. C.E., 19 juin 2017, req. n° 394677, inédit). L'appel devrait redevenir possible désormais. À notre sens, l'appel devrait toujours être irrecevable s'agissant de la construction de deux immeubles exclusivement destinés à recevoir des logements locatifs sociaux (C.E., 20 décembre 2019, req. n° 423407, inédit au *Lebon*) ou encore s'agissant de la construction d'une résidence étudiante (C.E., 17 décembre 2020, req. n° 432561, *SCCV Lapeyre*, *Rec. tables* pp. 958, 1052, 1061, 1069 ; *B.J.D.U.*, 2021, n° 2, pp. 133-137, conclusions Fuchs).

1094 C.E., 27 décembre 2019, req. n° 432058, inédit ; C.E., 12 février 2020, req. n° 431123, inédit.

ou les projets de construction destinés à d'autres usages[1095]. Bien évidemment, d'autres hypothèses pourraient être envisagées afin d'étendre les cas de suppression de l'appel, comme maintenir la combinaison des critères géographique et matériel, tout en dissociant, parmi les projets urbanistiques, en fonction du nombre de mètres carrés[1096].

Il n'en demeure pas moins que faire de l'appel une « voie de recours somptuaire »[1097] peut dans le même temps dégrader la qualité du procès urbanistique. Il faut avoir à l'esprit que, en la matière, de multitudes notions juridiques sont déterminées, pour l'essentiel, par des considérations d'ordre factuel. Ainsi, l'appel permet un réexamen en droit comme en fait de l'affaire, là où, au stade de la cassation, le juge se limitera au contrôle de la simple dénaturation des faits, préservant l'appréciation souveraine des juges du fond sur les considérations de fait. En définitive, se limiter au seul pourvoi en cassation peut faire apparaître le contrôle juridictionnel comme succinct, laissant passer certains projets urbanistiques, là où le juge d'appel, en raison de son office, aurait peut-être dû les annuler.

Il est certain que la limitation des possibilités de faire appel permet sans doute une accélération des procédures et, ainsi, une sécurisation plus rapide des autorisations. Cette solution ne saurait être généralisée, tant la voie de l'appel apparaît bien souvent « salutaire »[1098] en droit de l'urbanisme.

Or, l'allègement de l'exercice de la fonction juridictionnelle peut s'exprimer également par la solution juridictionnelle apportée au justiciable, qui se veut être d'emblée la plus complète possible, faisant du temps du procès un temps raisonné.

SECTION II : LE TEMPS RAISONNÉ DES PROCÈS URBANISTIQUES

Faire du procès urbanistique un temps juridictionnel raisonné, c'est rendre la fonction juridictionnelle la plus efficace possible, afin d'éviter d'éterniser le temps des procès. La redéfinition du recours pour excès de pouvoir en contentieux de l'urbanisme participe d'une telle évolution : un tel recours permet désormais en effet d'obtenir une « résolution définitive du litige ». Cet office enrichi du juge de l'excès de pouvoir recouvre, en réalité, deux dispositifs spécifiques en droit de l'urbanisme, d'importance et d'efficacité différentes.

[1095] C.E., 27 décembre 2019, req. n° 431958, inédit (pour un bâtiment destiné à l'hébergement hôtelier et touristique).

[1096] V., *Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre*, rapport du groupe de travail présidé par Daniel Labetoulle, 25 avril 2013, 28 pages, p. 26 (*pagination internet*).

[1097] Pour reprendre les termes employés par Florian Poulet (v. « L'appel, voie de recours somptuaire ou salutaire », in *A quoi sert l'appel ?* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 2019, pp. 677-682).

[1098] *Ibid*.

Le premier dispositif, posé à l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, porte essentiellement sur la motivation juridictionnelle. Il est en effet imposé au juge de l'excès de pouvoir de faire un état complet de toutes les irrégularités commises par l'administration, pour que cette dernière puisse tirer toutes les conséquences de la décision d'annulation. Bien qu'un tel effort pédagogique imposé au juge de l'urbanisme ne soit pas totalement inconnu en contentieux général[1099], il est prévu en la matière de façon plus officielle et de manière systématique, puisqu'il s'applique à tous les actes d'urbanisme. De toute évidence, l'article L. 600-4-1 permet au juge de l'urbanisme de rester dans le cadre de l'instance, et uniquement dans ce cadre, pour dire tout ce que la résolution du litige peut lui permettre de formuler. Or, il ne permet pas malgré tout une résolution définitive du litige urbanistique (§1).

Quant au second dispositif, il porte sur le mécanisme de correction des actes, plus précisément sur le mécanisme de régularisation des actes d'urbanisme. Rapporté à l'office processuel du juge de l'urbanisme, il s'agit de voir en quoi la régularisation participe à la redéfinition de la fonction juridictionnelle. Cette dernière ne limite plus le juge à « dire ce qu'est le droit », mais implique désormais de dire « ce que devrait être le droit »[1100]. Une telle révolution de l'office du juge de l'excès de pouvoir s'est également produite hors du contentieux de l'urbanisme, mais pas « de façon [si] officielle » et aussi « systématique » qu'en contentieux de l'urbanisme[1101]. En effet, la correction des actes apparaît si décomplexée en la matière que la finalité de la saisine du juge de l'urbanisme correspond à une fonction de restauration de la légalité administrative, susceptible alors d'apporter une solution définitive du litige (§2).

§1 : L'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme ou la résolution faussement définitive du procès urbanistique

L'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme[1102] constitue (pour l'heure) le seul dispositif législatif faisant exception à ce que l'on appelle communément « l'économie de

---

[1099] En cas, par exemple, d'*obiter dicta* du juge administratif (v., LANNOY (M.), Les *obiter dicta du Conseil d'Etat statuant au contentieux*, Dalloz, 2016, 441 pages) ou plus ponctuellement pour « indiquer l'ensemble des mesures d'exécution impliquées par l'annulation » (v., BLANCO (F.), « Le Conseil d'Etat, juge pédagogue. A propos des arrêts *Société à objet sportif « Toulouse Football Club »* (C.E., Section, 25 juin 2001), *Vassilikiotis* (C.E., Assemblée, 29 juin 2001) et *Titran* (C.E., 27 juillet 2001) », *R.R.J.*, 2003, pp. 1513-1562 (p. 1517)).

[1100] CARIN (R.), « Propos d'introduction », in *Vers un juge administratif préventif*, Actes du colloque organisé par l'Université de Bretagne-Sud le 1er avril 2021, *J.C.P.*, éd. A., 26 avril 2021, étude n° 2137, pp. 12-18 (p. 13).

[1101] CAREPENTIER (É.), « Que reste-t-il du recours pour excès de pouvoir en matière d'autorisations d'urbanisme ? », *R.D.P.*, 2015, pp. 605-620 (p. 617).

[1102] Créé par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, *J.O.*, 14 décembre 2000, texte n° 2.

moyens » dans le contentieux de la légalité de l'acte administratif. En effet, l'économie de moyens, corolaire classique de l'*imperatoria brevitas* du juge administratif, signifie que celui-ci « se borne à vérifier si l'un au moins des moyens de la requête est de nature à entraîner l'annulation [comme la suspension] de l'acte attaqué »[1103]. Cet article L. 600-4-1 impose, au contraire, au juge de l'urbanisme de « se prononce[r] sur l'ensemble des moyens de la requête qu'[il] estime susceptibles de fonder l'annulation ou la suspension » de l'acte attaqué.

C'est en réalité le souci de sécuriser les décisions « intervenues en matière d'urbanisme », lesquelles recouvrent tant les décisions individuelles que réglementaires relevant de la législation urbanistique[1104], qui a conduit le législateur à remettre en cause la règle de l'économie de moyens. Certes, cette règle rentabilise le travail juridictionnel en rendant la motivation des décisions de justice « aussi concise que possible »[1105]. Elle ne permet pas, par contre, « de vider aussi complètement que possible la querelle de légalité »[1106], puisque le juge peut « s'exonérer (…), complètement, du moins partiellement, de l'obligation de motiver »[1107], en s'« épargnant (…) la rédaction de motifs surabondants »[1108]. Or, comme l'écrit Daniel Chabanol, « le moyen retenu, comme les trains, en cache un autre »[1109]. Ces autres moyens laissés en suspens – économie de moyens oblige – peuvent toujours « susciter un, voire plusieurs nouveaux litiges »[1110]. Ainsi, en voulant trancher le plus rapidement possible les différends, les juridictions administratives se retrouvent finalement face à des « litiges à répétition »[1111]. Dans un contentieux où l'insécurité juridique est aussi prégnante que celui de l'urbanisme, l'économie de moyen « ne pouvait manquer d'apparaître comme un nid à procédures »[1112].

Cherchant à remédier à cette situation, le législateur a cru bon d'interdire au juge de l'urbanisme d'économiser des moyens fondés, mais non nécessaires pour justifier la solution.

1103 LE GARS (J.-M.), « Les méthodes d'instruction et d'examen des moyens de la requête - aspects français », *R.A.*, 1999, n° spécial 7, pp. 109 -116 (p. 113).

1104 GLASER (É.), conclusions sur C.E., 10 octobre 2003, *Commune de Soisy-sous-Montmorency*, *B.J.D.U.*, 2003, n° 6, pp. 415-421 (p. 418).

1105 ODENT (R.), *Contentieux administratif,* Dalloz, 2007, rééd., tome I, p. 748.

1106 FLAUSS (J.-F.), note sous T.A. Strasbourg, 3 août 1989, *Province de la Hollande septentrionale c/ Etat*, *D.*, 1991, Jurisprudence, pp. 49-56 (p. 55).

1107 TEITGEN-COLLY (C.), « La pédagogie dans la rédaction des décisions du juge administratif », in *Les figures du juge administratif*, L.G.D.J., 2015, pp. 87-106 (p.102).

1108 SAGNIER (P.-Y.), *Le juge administratif et l'économie des moyens*, L.G.D.J., 2022, p. 34.

1109 CHABANOL (D.), « L'article L. 600-4-1 du Code de l'urbanisme, une réponse dangereuse à un problème à la mode », *A.J.D.A.*, 2001, pp. 216-218 (p. 216).

1110 GARS (J.-M. Le), *op. cit.*, p. 113.

1111 *Ibid*.

1112 NICOUD (F.), *Du contentieux administratif de l'urbanisme. Etude visant à préciser la fonction du contentieux de l'urbanisme dans l'évolution du droit du contentieux administratif général*, P.U.A.M., 2006, p. 335.

Pour ce faire, l'article L. 600-4-1 remplit avant toute chose une fonction « pédagogique »[1113] : le juge a en effet l'obligation « d'éclair[er] [le] plus complètement possible [l'auteur de la décision] sur les vices susceptibles d'entacher la légalité » de cette dernière[1114]. Concrètement, il lui est interdit de prononcer l'annulation d'un acte d'urbanisme « sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête »[1115]. Une telle formulation laisserait effectivement « entendre que d'autres moyens invoqués auraient éventuellement pu conduire à l'annulation [ou à la suspension] » de l'acte en question. Ce faisant, le juge méconnaîtrait l'obligation qui lui faite à l'article L. 600-4-1[1116]. Pour le dire autrement, ce mécanisme lui impose de procéder à une sorte « d'inventaire » de tous les moyens qu'il estime susceptibles de fonder l'annulation juridictionnelle. À l'inverse, les moyens que le juge écarte parce qu'ils sont infondés doivent être regardés – et c'est là une différence avec l'économie de moyens[1117] – comme étant par principe rejetés. Face à ces derniers, la réponse du juge peut être soit implicite[1118], soit lapidaire[1119].

Toujours concernant ses modalités, il reste à noter que l'article L. 600-4-1 se combine, tout en s'en démarquant toutefois, avec la décision *Société Eden*[1120]. Cette dernière solution autorise le requérant à « hiérarchiser ses prétentions entre la forme et le fond »[1121] et, partant, contraint le juge administratif à examiner prioritairement les moyens rattachés aux conclusions principales. Prenons, à titre d'exemple, la situation suivante : un requérant, en demandant l'annulation d'un acte d'urbanisme, hiérarchise ses prétentions, en soulevant à titre principal des vices de légalité interne et, à titre subsidiaire, des vices de légalité externe. Deux hypothèses sont dès lors envisageables. La première intervient lorsque le tribunal administratif retient un ou deux moyens de légalité externe. Les autres moyens, jugés

---

1113 STAHL (J.-H.), conclusions sur C.E., Section, 22 avril 2005, *Commune de Barcarès*, *B.J.D.U.*, 2005, n° 3, pp. 201-210 (p. 201).

1114 LABETOULLE (D.), « Une nouvelle réforme du droit du contentieux de l'urbanisme », *R.D.I.*, 2013, pp. 508-516 (p. 509).

1115 C.E., 16 juin 2004, *Société Laboratoire de biologie végétale Yves Rocher*, *Rec. tables* p. 913.

1116 *Ibid*.

1117 Le moyen dit économisé est par définition « ni accueilli ni rejeté », le juge reste seulement « silencieux quant à sa valeur » (SAGNIER (P.-Y.), *op. cit.*, p. 436).

1118 V., dans le cadre d'un référé-suspension : C.E., 5 décembre 2001, *Société Intertouristik Holiday AG*, *Rec. tables* p. 1100. V., dans le cadre d'un recours au fond : C.E., Section, 8 avril 2009, *Commune de Banon*, *Rec*. p. 156 ; *B.J.D.U.*, 2010, n° 1, pp. 36-44, conclusions Struillou.

1119 La formule lapidaire signifie le rejet exprès mais non motivé d'un moyen. Elle se présente généralement comme suit : « en l'état du dossier aucun autre moyen ne paraît susceptible de fonder l'annulation de la décision contestée » (C.E., 15 novembre 2002, *Commune de Saint-Benoît*, req. n° 235929, inédit) ou « n'est de nature, en l'état de l'instruction, à créer un doute sérieux quant à la légalité dudit permis » (C.E., 21 décembre 2001, *Fun music center*, req. n° 237133, inédit).

1120 C.E., Section, 21 décembre 2018, *Société Eden*, *Rec.* p. 468 ; *R.F.D.A.*, 2019, pp. 281-292, conclusions Roussel.

1121 REVERT (M.), « Hiérarchiser ses prétentions en contentieux de l'urbanisme, après l'arrêt *Société Eden* », note sous C.E., 30 mai 2019, *M. Renaud*, *R.D.I.*, 2019, pp. 415-418 (p. 416).

infondés, seront alors nécessairement écartés, soit implicitement, soit par une formule lapidaire. La solution est ici identique, que ce soit en application du dispositif législatif ou de la solution jurisprudentielle. La seconde hypothèse se manifeste lorsque le tribunal retient au contraire un ou des moyens de légalité interne. Les solutions seront ici différentes. Selon la solution générale – la décision *Société Eden* – le juge pourra économiser les moyens : il sera ainsi dispensé de préciser, si à titre subsidiaire, un moyen de légalité externe ne pouvait pas conduire à la même solution. En contentieux de l'urbanisme, l'article L. 600-4-1 obligera au contraire le juge, indépendamment de la hiérarchisation des prétentions, à expliciter tous les moyens d'annulation[1122].

Au regard de ces remarques, la décision *Société Eden* présente un intérêt somme toute relatif dans un procès urbanistique de première instance. Cette décision permet tout au plus d'imposer un ordre d'examen des moyens d'annulation. Mais le requérant pouvait déjà, grâce à l'article L. 600-4-1, obtenir l'injonction dans un sens déterminé dès lors qu'un moyen – généralement de nature interne – a été retenu. C'est ce qu'offre désormais la décision *Société Eden* en contentieux général. En contentieux de l'urbanisme, l'administration pourra en revanche connaître de toutes les éventuelles autres irrégularités qui entachent sa décision, lui évitant ainsi de les reproduire par la suite (ce que ne permet pas toujours la décision *Société Eden*).

Compte tenu des modalités de l'article L. 600-4-1, le juge de l'urbanisme se fait bien plus « conseiller » juridique que censeur de l'administration, en l'informant de l'ensemble des vices pouvant entacher la décision[1123]. L'article L. 600-4-1 lui impose à ce titre d'épuiser (non complètement nous le verrons) son obligation de motivation des décisions juridictionnelles.

Ce dispositif renforce également l'évolution de l'office processuel du juge de l'urbanisme, puisqu'il « se voit donner pour office de vider l'acte en cause de son potentiel contentieux »[1124]. En faisant ainsi preuve de « pédagogie judiciaire », le juge administratif de

---

1122 En concluant sur l'affaire *Société Eden*, Sophie Roussel rappelle en ces termes l'obligation de motivation faite au juge de l'urbanisme : « les dispositions spéciales de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme (…) dérogent aux règles [nouvellement définies] en termes de motivation » (v. ROUSSEL (S.), conclusions précitées, *R.F.D.A.*, 2019, pp. 281-292 (p. 289)).
D'ailleurs, il ne saurait en être autrement, puisque l'article L. 600-4-1 impose d'ores et déjà au juge, lorsqu'il prononce une annulation totale de la décision, d'indiquer les motifs qui l'ont conduit à valider ou à écarter implicitement les moyens tendant à une simple annulation partielle (v. C.A.A. Nantes, 6 mars 2015, req. n° 13NT02568).

1123 STAHL (J.-H.), conclusions sur C.E., Section, 22 avril 2005, *Commune de Barcarès*, *op. cit.*, p. 201.

1124 NICOUD (F.), *Du contentieux administratif de l'urbanisme. Étude visant à préciser la fonction du contentieux de l'urbanisme dans l'évolution du droit du contentieux administratif général*, *op. cit.*, p. 336.

l'urbanisme épuise son pouvoir juridictionnel : il apporte une réponse – dans les limites qui lui sont autorisées – à la question de légalité qui lui est soumise[1125].

En réalité, cette vision de l'office processuel du juge de l'urbanisme correspondrait à ce que devrait être l'office du juge de la légalité administrative. En effet, pour être accrédité du qualificatif d'objectif, le recours pour excès de pouvoir devrait prohiber toute économie de moyen[1126], puisqu'elle signifie pour le juge de « passer sous silence des infractions à la légalité »[1127]. Or, la réalité est toute autre. L'économie de moyen n'est que le résultat d'une lecture managériale du recours pour excès de pouvoir : alléger le travail de motivation des jugements pour améliorer la productivité et, ainsi, l'efficacité de la justice[1128]. L'article L. 600-4-1 offre en somme une nouvelle forme d'efficacité de la justice, en abordant la décision judiciaire « non uniquement dans son volet « quantité » » mais aussi « dans son volet « qualité » »[1129], pour imposer une motivation exhaustive de la décision afin d'éviter des saisines du juge à répétition.

En dépit des vertus attachées à l'article L. 600-4-1, l'extension de l'interdiction de l'économie de moyens reste pour l'heure très limitée. Seul l'article L. 581-14-1 dernier alinéa du code de l'environnement, lequel concerne les règlements locaux de publicité, en témoigne pour le moment[1130]. De tels exemples sont en effet rares, car l'abandon complet de la règle de l'économie de moyens en contentieux administratif n'est pas véritablement à l'ordre du jour (en dehors des entorses déjà prévues par le législateur).

[1125] Là où l'économie de moyens « contrarierait l'exigence même de justice » (v. DELANLSSAYS (T.), *La motivation des décisions juridictionnelles du Conseil d'Etat*, thèse, Université de Lille II, 2017, dactyl., p. 183). V. en ce sens : TEITGEN-COLLY (C.), « La pédagogie dans la rédaction des décisions », in *Les figures du juge administratif*, L.G.D.J., 2015, pp. 87-106 (pp. 102-103) ; LECLERC (C.), *Le renouvellement de l'office du juge administratif français*, L'Harmattan, 2015, p. 577.

[1126] FLAUSS (J.-F.), note sous T.A. Strasbourg, 3 août 1989, *Province de la Hollande septentrionale*, *op. cit.*, p. 55.

[1127] V. SAGNIER (P.-Y.), *Le juge administratif et l'économie des moyens*, *op. cit.*, p. 186. De même pour Marie-Claire Ponthoreau, « l'intérêt général (…) ne peut pas être servi aussi bien qu'il faut, si un bilan aussi complet que possible des vices entachant les décisions annulées n'apparaît pas dans les jugements (v. PONTHEREAU (M.-C.), « Réflexions sur la motivation des décisions juridictionnelles en droit administratif français », *R.D.P.*, 1994, pp. 747-765 (p. 759).

[1128] VIGOUROUX (I.), « L'efficacité de la justice administrative : une approche économique », in *L'efficacité de la justice administrative*, Mare & Martin, 2016, pp. 83-94 (p. 88). V. également : *Rapport du groupe de travail sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative* présidé par P. Martin, avril 2012, 221 pages, pp. 14-15 (*pagination internet*).

[1129] VIGOUROUX (I.), *op. cit.*, p. 89.

[1130] Il en est ainsi car le règlement local de publicité « une fois approuvé, est annexé au plan local d'urbanisme ou aux documents d'urbanisme en tenant lieu » (article L. 581-14-1 al. 5 du code de l'environnement).

Pourtant, certains auteurs y sont favorables, soit à travers une extension généralisée afin de favoriser la « pédagogie judiciaire »[1131], soit à travers une extension circonscrite à certains contentieux seulement, où l'insécurité juridique est aussi prégnante qu'en matière d'urbanisme[1132]. Le Conseil d'Etat y est cependant assez réfractaire. Son dernier *vade-mecum* sur la rédaction des décisions juridictionnelles n'y fait nulle mention, un tel silence pouvant s'interpréter comme une adhésion renouvelée à l'économie de moyen[1133]. Ceci est conforté par son rappel, dans la sphère juridictionnelle et précisément dans une décision *Société Eden*, de la possibilité offerte notamment au juge de l'excès de pouvoir d'économiser les moyens[1134]. C'est ce qui explique que les abandons volontaires de l'économie de moyen, c'est-à-dire ceux voulus dans un souci de « pédagogie judiciaire » comme l'impose l'article L. 600-4-1, demeurent peu fréquents[1135].

Demeurant (pour l'heure) spécifique au contentieux de l'urbanisme, le mécanisme procédural de l'article L. 600-4-1 n'en demeure pas moins efficace. Son efficacité s'apprécie surtout « dans l'après-procès postérieurement à l'instance »[1136], en ce que l'autorité administrative est davantage « éclairé[e]s sur les données juridiques de la situation »[1137], grâce au juge qui lui aura signalé toutes les illégalités que comportait son acte. Cette même autorité administrative sera en mesure de prendre un nouvel acte, conforme au droit cette fois. En

---

1131 V. en ce sens : SAGNIER (P.-Y.), *op. cit.*, pp. 347-348 ; PÉANO (D.), « Qualité et accessibilité des décisions des juridictions administratives », *A.J.D.A.*, 2011, pp. 612-615 (p. 614) ; NICOUD (F.), *op. cit.*, p. 336 ; BAILLEUL (D.), « L'article L. 600-4-1 du Code de l'urbanisme : une tentative avortée de l'abandon de l'économie de moyens », *L.P.A.*, 23 juin 2004, n° 125, pp. 13-17 (pp. 16-17). V. des opinions contraires : DELANLSSAYS (T.), *La motivation des décisions juridictionnelles du Conseil d'Etat*, thèse, Université de Lille II, 2017, dactyl., p. 768 ; CHAUVAUX (D.), « L'office du juge administratif : constantes et mutations », *Justice et Cassation*, 2010, n° 6, pp. 58-68 (p. 66) ; CRISTINI (R.), « Peut-on abandonner « l'économie des moyens » ? L'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme », in *Les métamorphoses du droit. Hommage à Jean-Marie Rainaud*, L'Harmattan, 2009, pp. 253-268 (p. 268).

1132 Comme en contentieux de l'environnement ou de la fonction publique pour Samuel Deliancourt (BILLET (P.), « Un joyeux « non-anniversaire » (air connu) », entretien avec Samuel Deliancourt », *J.C.P.*, 2012, éd. A., supplément au n° 43, pp. 18-19 (p. 19)).

1133 *Vade-mecum sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative* du Conseil d'Etat, 10 décembre 2018, 66 pages (*pagination internet*)

1134 C.E., Section, 21 décembre 2018, *Société Eden*, précité.

1135 V. notamment, une dérogation à l'économie de moyen afin d'éclairer « complètement l'Autorité [de la concurrence] lorsqu'elle devra statuer à nouveau sur l'opération [de concentration] et ce afin de « prévenir un éventuel recours contre la nouvelle décision » (C.E., Ass., 23 décembre 2013, *Société Métropole Télévision (M6)*, *Rec.*, p. 328, conclusions Daumas consultables sur ArianeWeb). V. également : SAGNIER (P.-Y.), *Le juge administratif et l'économie des moyens*, *op. cit.,* pp. 213-216.

1136 SAGNIER (P.-Y.), *op. cit.*, p. 360.

1137 AUBY (J.-B.), PÉRINET-MARQUET (H.) et NOGUELLOU (R.), *Droit de l'urbanisme*, L.G.D.J., 2020, 12ème édition, p. 147.

d'autres termes, l'efficacité de l'article L. 600-4-1 réside dans la faculté pour l'administration compétente à régulariser son acte, hors cadre juridictionnel[1138].

Or, à bien y regarder, l'apport de l'article L. 600-4-1 à la sécurité juridique des actes d'urbanisme reste « illusoire »[1139], et ce pour deux raisons essentiellement.

La première raison tient aux règles générales de la procédure administrative. C'est ce qui a fait dire à Daniel Chabanol que l'article L. 600-4-1 n'apportait en réalité qu'une « fausse sécurité juridique » aux actes d'urbanisme[1140]. Son scepticisme[1141] était parfaitement justifié car certaines règles de procédure administrative contentieuse empêchent de vider complètement le litige et l'interdiction d'économiser les moyens de l'article L. 600-4-1 ne change pas véritablement la donne. Il en est ainsi tout d'abord car l'interdiction des moyens ne permet pas d'aboutir à une légalité définitive de l'acte d'urbanisme, pour la raison simple que le juge ne se prononce « qu'en l'état du dossier ». Cette formule signifie deux choses. D'une part, que seuls seront examinés les moyens issus de la requête « dont il n'est pas sûr qu'elle mentionne tous les griefs susceptibles d'être invoqués »[1142]. D'autre part, qu'aucun supplément d'instruction ne pourra être diligenté pour apprécier la pertinence d'un moyen. C'est dire qu'un moyen infondé ne signifiera pas une validation de l'action administrative, mais plutôt que le juge n'a pas été suffisamment convaincu de son bien-fondé. En tout état de cause, comme une décision juridictionnelle de rejet, l'article L. 600-4-1 ne permet pas de décerner un « brevet de légalité » à l'acte. Rien n'empêchera alors de soulever ultérieurement, dans une autre instance, les moyens initialement omis ou infondés (ces derniers étant revêtus d'aucune autorité de chose jugée)[1143].

Ensuite, l'interdiction de moyens « ne prévient pas les changements de circonstances de droit et de fait »[1144]. La règle procédurale sous-jacente à ce constat est bien connue : la légalité d'un acte administratif s'apprécie, en excès de pouvoir, au regard des circonstances de

---

1138 JACQUOT (H.), PRIET (F.) et MARIE (S.), *Droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, p. 1309.

1139 CRISTINI (R.), « Peut-on abandonner « l'économie des moyens » ? L'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 259.

1140 CHABANOL (D.), « L'article L. 600-4-1 du Code de l'urbanisme, une réponse dangereuse à un problème à la mode », *op. cit.*, p. 217.

1141 Partagé avec d'autres magistrats administratifs, comme le remarquait Daniel Labetoulle (« Droit du contentieux de l'urbanisme et droit du contentieux administratif », in *Gouverner, administrer, juger. Liber amicorum Jean Waline*, Dalloz, 2002, pp. 629- 638 (p. 636)). V. par exemple : PIVETEAU (D.), conclusions sur C.E., 28 mai 2001, *Commune de Bohars*, *B.J.D.U.*, 2001, n° 3, pp. 212-220 (p. 215).

1142 TRAORÉ (S.), « Obligation de se prononcer sur tous les moyens en matière d'urbanisme », *Dr. Adm.*, mai 2001, pp. 28-30 (p. 30).

1143 CHABANOL (D.), *op. cit.*, p. 217. V. également, BAILLEUL (D.), « L'article L. 600-4-1 du Code de l'urbanisme : une tentative avortée de l'abandon de l'économie de moyens », *op. cit.*, p. 14 ; SAGNIER (P.-Y.), *op. cit.*, p. 364 ; BONICHOT (J.-C.), « Vers une plus grande sécurité juridique ? », *B.J.D.U.*, 2000, n° 6, pp. 403-407 (p. 406).

1144 SAGNIER (P.-Y.), *op. cit.*, p. 364.

droit et de fait applicables à la date de l'acte attaqué. Mais, lorsque l'administration édictera un nouvel acte, elle le fera au regard des circonstances existantes à cette même date. Or, ces circonstances ont pu changer et, comme l'explique Pierre-Yves Sagnier, « ce qui a été considéré comme légal dans une décision rendue à un temps T, peut devenir illégal à un temps T+1, et inversement »[1145]. Autrement dit, un moyen initialement fondé peut devenir par la suite infondé, et inversement.

Compte tenu de ces remarques, l'article L. 600-4-1 vise une réponse à la légalité qui se veut la plus complète possible, sans être exhaustive pour autant, et qui reste limitée au temps du procès[1146]. Pour le dire autrement, l'article L. 600-4-1 ne met aucunement un terme au contentieux de l'acte d'urbanisme et à ses versions successives. Un tel constat soulève un paradoxe, quand on sait que l'article L. 600-4-1 a justement été instauré pour éviter les contentieux successifs, véritables sources d'insécurité juridique pour les actes d'urbanisme !

L'illusion de sécurité juridique qu'offre l'article L. 600-4-1 tient, et c'est la seconde raison, à l'absence de réponse définitive sur la légalité de l'acte au stade de l'appel. Pourtant, « la mission normale du juge d'appel (…) consiste à vérifier si le tribunal inférieur a bien jugé l'affaire au fond, et par suite, à examiner lui-même l'affaire »[1147]. On pourrait croire qu'avec l'obligation qui lui est faite à l'article L. 600-4-1, le juge d'appel vérifierait, d'un côté, si les premiers juges ont retenu à bon droit les motifs d'annulation, et de l'autre, si ces mêmes juges ont aussi écarté à bon droit les autres moyens d'annulation.

La réalité jurisprudentielle est bien plus mitigée. Certes, l'article L. 600-4-1 a permis un approfondissement de l'office du juge d'appel, comme en témoigne la décision *Commune de Bohars*, dans laquelle il lui est fait obligation de contrôler tous les moyens d'annulation retenus par les premiers juges[1148]. Mais le contrôle s'arrête à ce stade par principe, ce qui ne correspond pas véritablement à la logique posée à l'article L. 600-4-1. En effet, il est compréhensible que le juge de cassation se limite à contrôler tous les moyens d'annulation retenus – il rejettera le pourvoi après avoir au besoin censuré les motifs qui ne tiennent pas[1149]

1145 *Ibid*., p. 365.

1146 *Ibid*.

1147 LETOURNEUR (M.), « L'effet dévolutif de l'appel et l'évocation dans le contentieux administratif », *E.D.C.E.*, 1958, pp. 58-72 (p. 66).

1148 C.E., 28 mai 2001, *Commune de Bohars*, *Rec.* p. 249 ; *B.J.D.U.*, 2001, pp. 212-220, conclusions Piveteau.

1149 C.E., Section, 22 avril 2005, *Commune de Barcarès*, *Rec.* p. 170 ; *B.J.D.U.*, 2005, n° 3, pp. 201-210, conclusions Stahl. V. pour une solution similaire en matière de référé : C.E., 23 novembre 2005, *M. et Mme Veber*, *Rec. tables* p. 1032 ; *B.J.D.U.*, 2006, n° 4, pp. 299-304, conclusions Devys.

– car le juge de cassation « ne connaît pas du litige »[1150]. Pour autant, le juge de l'appel peut connaître, en plus de la régularité des jugements, du litige. L'appel constitue en effet, comme l'écrit Camille Broyelle, une « voie d'achèvement »[1151], ce qui explique que son effet dévolutif permet de « rejuger » librement le litige[1152]. Le juge d'appel dispose d'ailleurs pour ce faire « des mêmes pouvoirs que le juge de premier degré, tant pour l'application de la règle de droit que pour l'appréciation des faits »[1153]. Or, à lire la décision *Commune de Bohars*, les conditions à l'effet dévolutif de l'appel restent inchangées : il ne débute qu'après qu'aient été écartés les moyens retenus par le premier jugement d'annulation »[1154]. Autrement dit, ce n'est que dans le cas où tous les motifs d'annulation retenus apparaissent infondés que le juge d'appel sera saisi de l'ensemble du litige et notamment des moyens non retenus par les premiers juges.

Suite à cette analyse, la solution urbanistique nous apparaît certes plus satisfaisante que celle qui prévaut en contentieux général. Dans le cadre de celle-ci, le juge « peut rejeter la requête d'appel, en vertu du principe d'économie des moyens qui le dispense de poursuivre plus loin une recherche qui ne changerait plus le sens de la solution »[1155]. Toutefois, la solution urbanistique ne nous paraît guère satisfaisante du point de vue de l'office processuel du juge. En effet, ce sont des considérations tenant à la bonne administration de la justice – à savoir ne pas alourdir la charge de travail des instances d'appel – qui ont ainsi permis de rogner sur l'obligation de motivation exhaustive des moyens d'annulation[1156]. Le litige urbanistique n'est donc pas définitivement vidé dès lors que la décision d'appel conserve de telles zones d'ombre.

Toutefois, la décision *Société Eden*[1157] vient changer, dans une certaine mesure, la donne, et ce indépendamment de l'article L. 600-4-1. Il est possible pour le requérant d'interjeter appel en tant que les premiers juges n'ont pas fait droit à ses conclusions principales. Il revient, pour le dire autrement, au juge d'appel de statuer sur des moyens qui n'ont pas été par définition retenus par les premiers juges (généralement les moyens rattachés à ces conclusions ont pour fondement causal la légalité interne).

1150 SEILLER (B.) et GUYOMAR (M.), *Contentieux administratif*, Dalloz, 2021, 6ème édition, p. 90.
1151 BROYELLE (C.), *Contentieux administratif*, L.G.D.J., 2021, 9ème édition, p. 401.
1152 LETOURNEUR (M.), *op. cit.*, p. 66.
1153 *Ibid*.
1154 PIVETEAU (D.), conclusions sur C.E., 28 mai 2001, *Commune de Bohars*, *B.J.D.U.*, 2001, pp. 212-219 (p. 215).
1155 *Ibid*.
1156 *Ibid*.
1157 C.E., Section, 21 décembre 2018, précité.

Cette solution concerne bien évidemment le contentieux de l'urbanisme comme en témoigne la décision *M. Renaud*[1158]. Ainsi, si la jurisprudence *Société Eden* ne permet pas au juge d'appel de revenir sur l'annulation prononcée par les premiers juges (l'annulation fondée sur au moins un moyen de légalité externe), elle lui permet toutefois de statuer sur des moyens qui lui étaient hors d'atteinte en application de l'article L. 600-4-1. Par contre, à la différence de ce qui prévaut en application de la décision *Société Eden*, le juge d'appel devra certainement en urbanisme, en raison de l'article L. 600-4-1, statuer sur l'ensemble des moyens d'annulation[1159]. En effet, si la décision *Société Eden* incite le juge à économiser les moyens, le juge de l'urbanisme devra quant à lui se prononcer sur « le ou les moyens »[1160] susceptibles de faire droit à ses conclusions principales.

Au regard de l'ensemble des développements, on peut dire que l'article L. 600-4-1 présente un avantage non négligeable : celui d'insérer une dose de fonction consultative au sein de la fonction juridictionnelle. L'article L. 600-4-1 impose dès lors au juge de l'urbanisme d'offrir aux justiciables une réponse adaptée à leurs besoins[1161], qui se limitent surtout aujourd'hui à la sécurité juridique. Une telle démarche ne peut qu'être encouragée en contentieux général. Par contre, il faut bien se garder d'accorder à l'article L. 600-4-1 et aux jugements rendus « une portée plus grande que celle qui est la leur »[1162]. La fonction consultative que dissimule l'article L. 600-4-1 reste toujours enserrée dans les limites inhérentes de la fonction juridictionnelle. C'est ainsi – et l'étude de sa mise en œuvre en témoigne – que l'article L. 600-4-1 ne peut apporter qu'une réponse partielle à la question de la légalité urbanistique. Dès lors, le choix du législateur s'est depuis porté sur l'objet même des demandes formulées au juge, tentant ainsi d'apporter une réponse totale à la légalité urbanistique afin de régler plus efficacement le litige.

1158 C.E., 30 mai 2019, *M. Renaud*, req. n° 408513, inédit.

1159 C'est ainsi, comme le soulignait Sophie Roussel, que « les dispositions spéciales de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme » viennent « dérog[er] » aux règles déterminées dans la décision *Société Eden* (v. ROUSSEL (S), conclusions précitées, *Société Eden*, *op. cit.*, p. 289).

1160 C.E., 30 mai 2019, *M. Renaud*, précité.

1161 LABETOULLE (D.), « Droit du contentieux de l'urbanisme et droit du contentieux administratif », *op. cit.*, p. 636.

1162 GARS (J.-M. Le), « Les méthodes d'instruction et d'examen des moyens de la requête - aspects français », *op. cit.*, p. 113.

§2 : Une résolution réellement définitive du litige grâce à la finalité corrective du contentieux de l'urbanisme

La spécialisation du contentieux de l'urbanisme se manifeste pleinement par la finalité corrective que lui a assignée le législateur. En effet, en dotant le juge d'un pouvoir de régularisation, le législateur a clairement manifesté sa volonté de redéfinir le litige urbanistique : ce dernier ne vise plus à censurer les irrégularités mais plutôt à corriger ces dernières[1163]. Même si, pour la période récente, la régularisation s'est développée dans la sphère juridictionnelle[1164], « le droit de l'urbanisme [reste] pionnier »[1165] en la matière (A).

Bien que cette « métamorphose » concerne tout le contentieux de l'urbanisme, elle revêt toutefois une dimension particulière en contentieux des autorisations en ce que la régularisation transforme ce contentieux en un contentieux des droits[1166]. Cette métamorphose peut ainsi être l'occasion d'imaginer de nouvelles voies de recours, lesquelles, dans un objectif de résolution rapide des litiges, permettraient également de corriger les actes, consacrant ou sécurisant ainsi les droits des porteurs de projet. C'est alors que, d'un simple dédoublement de l'office processuel, on pourrait s'acheminer vers un véritablement démembrement de celui-ci (B).

A. Une finalité corrective du litige en raison de la possible régularisation des actes d'urbanisme

Cette finalité corrective des recours contentieux urbanistiques présente assurément une certaine unité tant la régularisation des actes d'urbanisme répond en majorité aux mêmes règles processuelles (1). Toutefois, derrière cette unité apparente, la régularisation engendre aussi le démembrement de l'office processuel du juge, en ce que la correction de l'acte est soit un pouvoir, soit un devoir du juge de l'urbanisme (2).

1163 SEILLER (B.), « Les décisions régularisées », in *Le justiciable face à la justice administrative* (*dossier*), *R.F.D.A.*, 2019, pp. 791-796 (p. 795) ; NOGUELLOU (R.), « Le contentieux de l'urbanisme », in *Les contentieux spéciaux, un laboratoire du procès administratif ?* (*dossier*), *op. cit.*, p. 231.

1164 V., *infra*, Partie II, Titre II, Chapitre I, p. 323.

1165 NOGUELLOU (R.), « La régularisation en droit de l'urbanisme », in *La régularisation*, Mare&Martin, 2018, pp. 117-128 (p. 117).

1166 CARPENTIER (É.), « Que reste-t-il du recours pour excès de pouvoir en matière d'autorisations d'urbanisme ? », *R.D.P.*, 2015, pp. 605-620 (p. 620).

1. Une finalité commune à l'égard de tout acte d'urbanisme

Faire du procès urbanistique un temps juridictionnel plus raisonné, la régularisation y contribue assurément en ce qu'elle redéfinit l'efficacité et l'utilité de l'intervention du juge administratif[1167].

Dans son acceptation commune et littérale du terme, « régulariser »[1168] signifie « rendre régulier ce qui n'a pas été fait selon les règles »[1169]. Son acceptation juridique reprend globalement ce sens général. La régularisation, en tant « qu'action de régulariser », consiste à rendre conforme à la règle de droit une situation ou un acte irrégulier[1170]. Issue de la sphère administrative, la régularisation se déploie désormais dans la sphère juridictionnelle et constitue, spécifiquement en contentieux de l'urbanisme, un pouvoir décisionnel. Sans empiéter sur son étude ultérieure, la régularisation offre sans conteste de nouvelles perspectives à l'administration auteure et/ou bénéficiaire de l'acte d'urbanisme, en redéfinissant la finalité même du recours pour excès de pouvoir.

Habituellement, pour répondre aux conclusions à des fins d'annulation, le juge de l'excès de pouvoir n'a « qu'une chose à vérifier : l'administrateur est-il resté dans les limites de ses pouvoirs ? »[1171]. Désormais, saisi de demandes (ou de sa propre initiative), ce même juge vérifiera aussi « deux aspects » : d'une part, la possible « suppression du vice » dont l'acte d'urbanisme serait atteint, et, d'autre part, la possible « consolidation de cet acte »[1172].

La consolidation ou la confirmation[1173] de l'acte d'urbanisme conduit à demander au juge de maintenir ou pérenniser les éléments sains de cet acte (*instrumentum* et *negocium*). La suppression de l'irrégularité amène à demander au juge de devenir un juge « correcteur de l'acte » d'urbanisme[1174]. En réalité, il ne procède pas lui-même à la correction de cet acte, il l'instigue seulement en déterminant sa faisabilité. Ce sera, par contre, une mesure de régularisation (un acte administratif), intervenant en respect de l'autorité de chose jugée, qui emportera correction de l'acte d'urbanisme. Seule cette mesure aura pour effet de rétablir la

---

1167 MALVERTI (C.) et BEAUFILS (C.), « Contentieux de l'urbanisme : parer les morts, réparer les vivants », chron. sous C.E., Avis, Section, 2 octobre 2020, *SCI du Petit Bois*, *A.J.D.A.*, 2020, pp. 2016-2026 (p. 2017).

1168 Lat. *regularis* : régulier ; *regula* : règle.

1169 Dictionnaire *Le Littré* ; REY (A.), dir., *Dictionnaire culturel en langue française*, Paris, Dictionnaires Le Robert, 2005, p. 91 : « régulariser » signifie « rendre conforme aux lois et règlements ; mettre en règle ».

1170 CORNU (G.) dir., *Vocabulaire juridique*, P.U.F., 2022, 14ème édition, p. 888.

1171 AUCOC (L.), *Conférences sur l'administration et le droit administratif*, 1869, Dunod éd., 1ère édition, tome I, p. 391.

1172 GREMAUD (W.), *La régularisation en droit administratif*, Dalloz, 2021, p. 6.

1173 *Ibid.*, p. 253-254.

1174 NOGUELLOU (R.), « La réforme du contentieux de l'urbanisme », in *La loi ELAN, aspects de droit public* (*dossier*), *op. cit.,* p. 107.

légalité méconnue[1175], soit par le rajout de prescriptions irrégulièrement omises dans l'acte initial, soit par le remplacement de certaines de ses dispositions.

En définitive, par la régularisation, le dispositif de jugement s'apparente à une véritable déclaration de légalité de l'acte d'urbanisme, « sous réserve » de l'annihilation de ses irrégularités, par la réécriture de cet acte. En disant ce que la légalité administrative devrait ou doit être, la solution juridictionnelle apparaît ainsi bien plus complète, et, partant, définitive aux yeux des justiciables.

L'efficacité du procédé de régularisation explique sans doute qu'il est possible tant pour le juge d'en être à l'initiative[1176], que pour une partie de produire spontanément des éléments visant à purger les irrégularités[1177], y compris après la clôture de l'instruction[1178]. La régularisation peut même être prononcée pour la première fois en appel, alors même que l'acte d'urbanisme en cause a été annulé par les premiers juges, cette annulation n'étant pas définitive[1179].

Une réserve peut néanmoins être émise quant au caractère définitif de la décision juridictionnelle de régularisation. En effet, sans oublier les traditionnelles voies de recours, le caractère définitif ne peut être apprécié comme tel que si la mesure de régularisation est elle-même régulière[1180]. Au besoin, cette mesure peut faire elle-même l'objet du procédé de régularisation[1181]. C'est rappeler que, à l'instar de tout acte administratif, elle ne revêt que

---

1175 ISRAËL (J.-J.), *La régularisation en droit administratif français. Étude sur le régime de l'acte administratif français*, *op. cit.*, p. 233.

1176 V. pour les autorisations d'urbanisme : C.E., 15 octobre 2014, *SCI des Fins et Commune d'Annecy*, *Rec. tables* pp. 833, 912, *B.J.D.U.*, 2015, n° 1, pp. 42-46, conclusions Vialettes ; C.E., 16 octobre 2017, *M. Besançon et autres*, *Rec. tables* p. 859, *B.J.D.U.*, 2018, n°1, pp. 42-45, conclusions Odinet. V. pour les documents d'urbanisme : C.E., Section, 22 décembre 2017, *Commune de Sempy*, *Rec*. p. 380, *B.J.D.U.*, 2018, n° 2, pp. 137-148, conclusions Burguburu ; C.E., 29 juillet 2020, *SCI L'Harmas*, *Rec. tables* p. 1068, *B.J.D.U.*, 2020, n° 6, pp. 480-484, conclusions Odinet.

1177 V. pour les autorisations d'urbanisme : C.E., 2 février 2004, *SCI La Fontaine de Villiers*, *Rec. tables* p. 914 ; C.E., 22 février 2018, *SAS Udicité*, *Rec. tables* pp. 864, 870, 966, *B.J.D.U.*, 2018, n° 3, pp. 204-210, conclusions Polge. V. pour les documents d'urbanisme : C.E., Section, 22 décembre 2017, *Commune de Sempy*, précité.

1178 V. pour la production d'un permis de construire modificatif de régularisation : C.E., 30 mars 2015, *Société Eole-Res et ministre de l'Egalité des territoires et du logement*, *Rec. tables* pp. 811, 927 ; *B.J.D.U.*, 2015, n° 4, pp. 282-286, conclusions Vialettes.

1179 V. pour les autorisations d'urbanisme : C.E., Avis, 18 juin 2014, *Société Mounou et autres* et *Société Batimalo et autre*, *Rec.* p. 163, *B.J.D.U.*, 2014, n° 4, pp. 317-323, conclusions Lesquen ; C.E., 22 février 2018, *SAS Udicité*, précité. V. pour les documents d'urbanisme : C.E., Section, 22 décembre 2017, *Commune de Sempy*, précité.

1180 ISRAËL (J.-J.), *op. cit.*, p. 194.

1181 V. C.E., 22 février 2018, *SAS Udicité*, précité : le Conseil d'Etat accepte la mise en œuvre du mécanisme du « sursis à statuer » à l'égard d'un permis modificatif de régularisation, transmis spontanément par l'administration au juge, car ledit permis ne permettait pas de regarder le vice comme régularisé.
V. C.E., 17 mars 2021, *Mme Venturin*, *Rec. tables* pp. 679, 974, 981 ; *B.J.D.U.*, 2021, n° 3, pp. 212-216, conclusions Villette : le Conseil d'Etat accepte de mobiliser l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme pour

l'autorité de chose décidée. Elle reste donc susceptible de recours pour excès de pouvoir, bien qu'elle soit délivrée en application d'une décision juridictionnelle.

Le principe, d'ailleurs, est que la contestation de cet acte de régularisation intervienne dans le cadre de l'instance relative à l'acte initial. Tel est l'objet de l'article L. 600-5-2 du code de l'urbanisme, lequel, codifiant la jurisprudence[1182], impose au juge, statuant sur l'acte initial, de connaître de la légalité de l'acte de régularisation intervenant en cours d'instance[1183]. Il en est ainsi, y compris lorsque c'est le juge d'appel qui a instigué en premier la régularisation[1184]. De même si la régularisation intervient à la suite du jugement de première instance, le juge d'appel sera compétent pour statuer à la fois sur l'acte initial et sur cet acte de régularisation[1185], voire le Conseil d'État dès lors qu'il règle l'affaire au fond[1186].

En tout état de cause, la régularisation constitue une voie d'achèvement rapide du litige, en ce que l'acte d'urbanisme retrouve sa légalité dans le cadre d'une même instance contentieuse[1187]. La régularisation apparaît ainsi comme une solution juridictionnelle alternative bien plus utile et efficace en ce qu'elle signifie le rétablissement de la légalité, rétablissement qui serait intervenu de toute manière après l'annulation juridictionnelle.

Même si la régularisation se présente comme une solution définitive, en ce qu'elle remédie aux irrégularités de l'acte, son prononcé n'est cependant pas obligatoire dans tous les cas. Cette impérativité diffère en réalité selon la nature de l'acte d'urbanisme contesté, laissant réapparaître le dédoublement de l'office du juge de l'urbanisme.

---

prononcer une annulation partielle d'une mesure de régularisation obtenue dans le cadre de l'article L. 600-5-1 du même code.

1182 C.E., 19 juin 2017, *Syndicat des copropriétaires de la résidence de Butte Stendhal*, *Rec. tables* p. 856 ; *B.J.D.U.*, 2017, n° 5, pp. 306-315, conclusions Bretonneau.

1183 LESQUEN (X. De), « Lorsqu'une cour administrative d'appel est saisie d'un appel contre un jugement qui a sursis à statuer en vue de permettre la régularisation du permis de construire attaqué, le tribunal demeure-t-il compétent pour statuer sur la mesure de régularisation ? », note sous C.E., 5 février 2021, *M et Mme Boissery*, *B.J.D.U.*, 2021, n° 3, pp. 199-200 (p. 200). V., s'agissant de la régularisation d'un document d'urbanisme : C.E., 29 juin 2018, *Commune de Sempy*, *Rec.* p. 296 ; *B.J.D.U.*, 2018, n° 5, pp. 341-344, conclusions Burguburu. V., s'agissant de la régularisation d'une autorisation d'urbanisme : C.E., 5 février 2021, *M et Mme Boissery*, *Rec. tables* pp. 588, 978, 981, 982, 984 ; *B.J.D.U.*, 2021, n° 3, pp. 195-199, conclusions Domingo.

1184 C'est ce qui explique que le recours pour excès de pouvoir formé contre cette mesure de régularisation et déposé auprès d'un tribunal administratif sera transmis par ce dernier à la Cour administrative d'appel compétente (C.E., Section, 15 février 2019, *Commune de Cogolin*, *Rec.* p. 26 ; *B.J.D.U.*, 2019, n° 3, pp. 186-196, conclusions Dutheillet de Lamothe).

1185 Il en est ainsi dès lors que les premiers juges ont fait application de l'article L. 600-5 (v. C.E., Section, 15 février 2019, *Commune de Cogolin*, précité). Cependant, il revient également au juge d'appel d'apprécier la légalité d'une mesure de régularisation intervenant à la suite d'un jugement qui annule l'autorisation d'urbanisme (C.E., 15 décembre 2021, *Mme Trunkenwald, M Forestier et M Marchal*, *Rec. tables* pp. 589, 590, 978 ; *B.J.D.U.*, 2022, n° 2, pp. 157-161, conclusions Fuchs).

1186 C.E., 10 octobre 2022, *Société Cogedim Grand Lyon*, à paraître au *Lebon*.

1187 C'est ce qui explique que, dans le cas où aucune mesure de régularisation n'est notifiée au juge qui avait pourtant décidé de son intervention, celui-ci devra alors annuler l'autorisation d'urbanisme, mettant ainsi fin à l'instance. La contestation éventuelle de la décision de refus de l'administration de régulariser l'autorisation devra faire l'objet d'une nouvelle instance (C.E., 9 novembre 2021, *SCCV Lucien Viseur*, *Rec. tables* pp. 979, 983 ; *B.J.D.U.*, 2022, n° 1, pp. 72-76, conclusions Ranquet).

2. Des modalités variables selon la nature de l'acte d'urbanisme

La régularisation des actes d'urbanisme constitue, pour la période récente, une solution juridictionnelle alternative à l'annulation. Régulariser plutôt qu'annuler rend assurément la démarche du juge administratif bien plus pragmatique, en prévenant une « annulation inadéquate » ou disproportionnée par rapport à l'illégalité commise[1188]. Toutefois, pour que cette finalité spécifique au contentieux de l'urbanisme devienne « systématique »[1189], une intervention législative aura été nécessaire, mais elle se limite au seul contentieux des autorisations d'urbanisme, sécurité juridique et accélération des projets d'urbanisme obligent.

En effet, en contentieux des documents d'urbanisme, la régularisation demeure une faculté offerte pour le juge administratif. Cette faculté résulte des termes mêmes de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, lequel précise que le juge « *peut* (…) surseoir à statuer » ou « *peut* limiter à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce » pour envisager la régularisation de l'acte réglementaire d'urbanisme.

En contentieux des autorisations d'urbanisme, au contraire, d'une faculté à l'initial[1190], la régularisation est devenue une « obligation »[1191] pour le juge dès lors que les conditions à son prononcé sont réunies. Cette obligation résulte de la loi ELAN, qui a, au sein des articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, substitué aux formules « le juge peut », celles selon lesquelles « le juge […] limite à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce » ou « le juge […] sursoit à statuer (…) »[1192]. Par ces mêmes dispositions, le juge se voit également contraint de motiver son refus d'y recourir, confortant ainsi l'idée que la régularisation est devenue « un pouvoir lié »[1193]. Cette obligation de décider de régulariser ne

---

[1188] PERRIN (A.), « La prévention par la neutralisation de l'intervention contentieuse », in *Vers un juge administratif préventif ?*, actes du colloque organisé par l'Université de Bretagne-Sud le 1er avril 2021, *J.C.P.*, éd. A., 2021, étude n° 2141, pp. 29-37 (p. 30).

[1189] MAUGÜÉ (C.) et BARROIS De SARIGNY (C.), « Le contentieux de l'urbanisme : vers une spécificité encore plus marquée », *B.J.D.U.*, 2019, n° 1, pp. 3-10 (p. 8).

[1190] C.E., Avis, 18 juin 2014, *SCI Mounou et Société Batimalo et autres*, précité ; C.E., 15 octobre 2014, *SCI des Fins et Commune d'Annecy*, précité ; C.E., 28 décembre 2017, *Société PCE*, *Rec. tables* pp. 774, 848, 854, 860.

[1191] MAUGÜÉ (C.) et BARROIS De SARIGNY (C.), *op. cit.*, p. 8.

[1192] Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 dite loi ELAN, *J.O.*, 24 novembre 2018, texte n° 1. La loi reprend ici une proposition formulée dans le *rapport Maugüé* (*Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace*, rapport du groupe de travail présidé par C. Maugüé, 11 janvier 2018, 74 pages, pp. 26-27 (*pagination internet*)).
V. pour une confirmation : C.E., Avis, Section, 2 octobre 2020, *Barrieu*, *Rec.* p. 337 ; *B.J.D.U.*, 2021, n° 1, pp. 50-56, conclusions Fuchs.

[1193] POULET (F.), « Dans quelle mesure le juge est-il tenu de surseoir à statuer en vue de la régularisation d'une autorisation d'urbanisme. A quelles conditions un vice peut-il être qualifié de régularisable ? », note sous C.E., Avis, Section, 2 octobre 2020, *Barrieu*, *B.J.D.U.*, 2021, n° 1, pp. 56-60 (p. 57).

tombe en réalité que si « le bénéficiaire de l'autorisation […] a indiqué [au juge] qu'il ne souhaitait pas bénéficier d'une mesure de régularisation »[1194].

De ce constat, deux affirmations peuvent être tirées : l'une conduit à considérer que les modalités de la régularisation singularisent l'office du juge de l'urbanisme au sein du contentieux de l'excès de pouvoir ; l'autre amène à constater que les conditions d'emploi de ce procédé contribuent au dédoublement de l'office du juge de l'urbanisme.

En effet, comme chacun sait, le contentieux général de l'excès de pouvoir connaît lui-aussi des procédés décisionnels correctifs : les procédés de substitution de base légale et de motifs[1195]. Leur emploi reste toutefois « une faculté » laissée à l'appréciation du juge de l'excès de pouvoir, et ce même si les conditions s'y prêteraient[1196]. Il en est de même lorsque le juge use de son pouvoir de régularisation à l'égard des documents d'urbanisme. Le juge peut en effet se réserver la possibilité de refuser de régulariser l'acte, même si les conditions présidant à cette régularisation sont réunies, en raison de son caractère inopportun, compte tenu de l'« erreur difficilement excusable » commise par l'administration, erreur pour laquelle seule la « censure […] apparaîtra pédagogique et justifiée »[1197]. Finalement, le contentieux des documents d'urbanisme répond à cette conception « renouvelée »[1198] de l'excès de pouvoir, qui est devenu un contentieux de l'annulation non-automatique des actes irréguliers de l'administration.

Par contre, faire de la régularisation des autorisations d'urbanisme une obligation pour le juge, c'est s'éloigner de la conception, même renouvelée, du contentieux de l'excès de pouvoir en la matière. En effet, faire de la régularisation la « règle » et l'annulation « l'exception »[1199], c'est entreprendre une véritable mutation du contentieux de l'excès de pouvoir.

D'ailleurs, ce changement de finalité du recours pour excès de pouvoir en contentieux des autorisations d'urbanisme emporte des répercussions sur les offices du juge d'appel et de

---

[1194] Par contre, le juge des autorisations d'urbanisme décide librement de recourir soit au dispositif de l'article L. 600-5 soit à celui de l'article L. 600-5-1 (v. C.E., Avis, Section, 2 octobre 2020, *Barrieu*, précité).

[1195] SEILLER (B.), « Les décisions régularisées », in *Le justiciable face à la justice administrative*, *op. cit.*, p. 793.

[1196] C.E., Section, 3 décembre 2003, *El Bahi*, *Rec.* p. 479, conclusions Stahl ; C.E., Section, 6 février 2004, *Hallal*, *Rec.* p. 48, conclusions De Silva. V. LECLERC (C.), *Le renouvellement de l'office du juge administratif français*, L'Harmattan, 2015, pp. 315-318 et pp. 326-332.

[1197] De SILVA (I.), « Validité et conditions de la substitution de motifs dans le contentieux de l'excès de pouvoir », conclusions sur C.E., Section, 6 février 2004, *Hallal*, *R.F.D.A.*, 2004, pp. 740-749 (p. 748).

[1198] LECLERC (C.), *Le renouvellement de l'office du juge administratif français*, *op. cit.*, p. 318.

[1199] SANTONI (L.), « La régularisation est la règle, l'annulation l'exception », note sous C.E., Avis, Section, 2 octobre 2020, *Barrieu*, *Constr.-Urba.*, 2020, n° 11, comm. n° 121, pp. 24-26.

cassation. L'un comme l'autre, en examinant les motifs d'annulation retenus[1200], devront vérifier leur caractère régularisable. Si tel est le cas, juge d'appel et juge de cassation censureront la décision selon laquelle le juge a refusé de régulariser ces motifs d'annulation, alors qu'il en avait l'obligation[1201].

Mais, serait-ce dire, comme certains auteurs l'écrivent, que « l'indépendance » du juge des autorisations d'urbanisme « n'est plus totale » en raison de « l'injonction législative » que constitue l'obligation faite de régulariser aux articles L. 600-5 et L. 600-5-1[1202] ? Rien n'est moins sûr. Par cette « injonction législative » de régularisation, le législateur contribue certainement à « améliorer le traitement du contentieux »[1203] des autorisations d'urbanisme, mais sans se substituer, selon nous, au juge administratif. C'est toujours à ce dernier que revient le pouvoir d'apprécier le caractère régularisable ou non des irrégularités entachant l'autorisation.

En réalité, la régularisation n'est pas le seul pouvoir « contraint » pour le juge administratif, le pouvoir de réformation semble l'être tout autant[1204]. Tel est le cas en contentieux de la tarification sanitaire et sociale, où c'est l'autorité réglementaire qui impose au juge de plein contentieux de réformer la décision administrative et de ne renvoyer à l'administration que s'il est dans l'incapacité de procéder lui-même aux corrections[1205]. Il reste à espérer qu'une telle ligne jurisprudentielle se généralise en plein contentieux objectif, y compris dans des contentieux où la réformation demeurait une simple faculté pour le juge, comme en contentieux de l'autorisation environnementale[1206]. Ces « injonctions » législatives et/ou réglementaires ne seraient plus nécessaires dès lors que le juge de plein contentieux remplit intégralement son office au lieu de se reposer sur l'administration active. En effet, la finalité même du recours de pleine juridiction est de statuer sur la situation juridique de l'administré, ce qui devrait impliquer l'emploi obligatoire du pouvoir de réformation[1207].

1200 Selon la décision *Commune de Bohars* pour le juge d'appel (v. C.E., 28 mai 2001, précitée) et selon la décision *Commune de Barcarès* pour le juge de cassation (v. C.E., Section, 22 avril 2005, précitée).

1201 V. en ce sens, concernant l'office du juge de cassation : C.E., 22 février 2018, *SAS Udicité*, précité ; C.E., Avis, Section, 2 octobre 2020, *Barrieu*, précité.

1202 POULET (F.), « Dans quelle mesure le juge est-il tenu de surseoir à statuer en vue de la régularisation d'une autorisation d'urbanisme. A quelles conditions un vice peut-il être qualifié de régularisable ? », *op. cit.*, p. 57.

1203 FUCHS (O.), conclusions sur C.E., Avis, Section, 2 octobre 2020, *Barrieu*, *B.J.D.U.*, 2021, n° 1, pp. 50-56 (p. 51).

1204 GIRAUD (C.), « Le pouvoir de réformation du juge administratif », *R.D.P.*, 2018, pp. 1597-1624 (p. 1617).

1205 C.E., 20 octobre 2017, *Société Sogecler*, *Rec. tables* pp. 466, 729, 760, 769.

1206 La solution avait été dégagée dans le cadre du contentieux des installations classées pour la protection de l'environnement : C.E., 31 mars 2004, *Epoux Gaston*, *Rec. tables* pp. 702, 808.

1207 V. en ce sens : LEPETIT-COLLIN (H.), *Recherches sur le plein contentieux objectif*, *op. cit.*, p. 451 ; GIRAUD (C.), *op. cit.*, p. 1609.

Un tel raisonnement paraît transposable en contentieux des autorisations d'urbanisme. L'obligation de régulariser, lorsqu'elle est possible, a redessiné l'office du juge : la régularisation impose que le juge décide de la possible correction de l'autorisation d'urbanisme contestée. Pour le dire autrement, le procès des autorisations d'urbanisme vise désormais à déterminer indirectement la situation juridique du bénéficiaire de l'autorisation. Une telle posture, comme une telle appréciation dynamique de la légalité[1208], sont sans conteste peu habituelles pour un juge d'excès de pouvoir, mais plus habituelles, par contre, pour un juge de plein contentieux[1209]. Ainsi, en obligeant le juge de l'urbanisme à utiliser la régularisation, le législateur veille surtout à ce que ce juge vide le plus complètement possible le nouvel office qui lui est assigné, et ce, au profit des porteurs de projet.

Sans conteste, la régularisation spécialise l'office du juge de l'urbanisme. Elle contribue surtout au dédoublement de son office processuel, en faisant du contentieux individuel d'urbanisme bien plus un contentieux des droits qu'un contentieux de la légalité administrative classique. Sans conteste, la régularisation offre ainsi de nouvelles perspectives, en particulier de nouvelles voies de recours afin que le juge statue indirectement ou non sur les droits des porteurs de projet.

B. Les ouvertures éventuelles d'autres voies de droit contre les actes individuels d'urbanisme

Reconnaître une finalité corrective au recours pour excès de pouvoir urbanistique est sans conteste un tremplin parfait pour envisager d'autres voies de recours, exclusives au contentieux des actes individuels d'urbanisme, pouvant aboutir à leur correction. Ainsi, dans une optique de résolution définitive du litige, seront envisagées, d'une part, l'hypothèse d'une action en déclaration de droits (1), et, d'autre part, l'hypothèse d'un référé au fond urbanistique (2).

1. L'admission potentielle d'une action en déclaration de droits

Avant d'étudier à proprement parler l'éventualité d'une action en déclaration de droits en contentieux d'urbanisme (b), les injonctions de délivrance d'autorisations illégalement

---

[1208] Pour décider de la régularisation d'une autorisation, le juge doit tenir compte « des règles d'urbanisme applicables à la date à laquelle [il] statue » (v. C.E., 16 décembre 2021, req. n° 444612, inédit).

[1209] MAUGÜÉ (C.) et BARROIS De SARIGNY (C.), *op. cit.*, p. 8.

refusées constituent incontestablement une première étape dans la reconnaissance des droits par le juge (a).

a. La première étape : l'injonction de délivrance d'une autorisation d'urbanisme

L'année 2018 marque une étape importante en droit de l'urbanisme et dans l'évolution de l'office du juge administratif de l'exécution. Après s'être longuement refusé d'enjoindre à l'administration de délivrer l'autorisation d'urbanisme, la juridiction administrative suprême change de position dans son avis *Préfet des Yvelines* et accepte de faire droit (sous conditions) aux conclusions aux fins d'injonction sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de justice administrative[1210].

En réalité, ce refus jurisprudentiel d'enjoindre la délivrance de l'autorisation d'urbanisme n'apparaît véritablement qu'à compter du passage à la justice déléguée. Sous la justice retenue, il fut d'usage de procéder au renvoi des requérants devant l'autorité administrative pour la reconnaissance des droits suite à une annulation pour excès de pouvoir[1211]. Ainsi, le Conseil d'Etat utilisa des techniques de renvoi simple, tout en encadrant la compétence de l'autorité administrative[1212]. Mais il utilisa également des formes de renvoi plus audacieuses, telles le « renvoi pour faire ce que droit » et renvoya des requérants devant l'administration pour la délivrance d'une autorisation de construire[1213].

Comme chacun sait, le passage de la justice retenue à la justice déléguée a entraîné une forte limitation des pouvoirs exercés par le Conseil d'État[1214]. En conséquence, la Haute juridiction administrative rappelait seulement que, en cas de refus illégal, l'administration restait saisie de plein droit de la demande initiale[1215]. Toutefois, la jurisprudence

---

[1210] C.E., Avis, 25 mai 2018, *Préfet des Yvelines et autres*, *Rec.* p. 240 ; *B.J.D.U.*, 2018, n° 5, pp. 312-316, conclusions Burguburu.

[1211] Pour une présentation complète des techniques de renvoi : v. BLANCO (F.), *Pouvoirs du juge et contentieux administratif de la légalité. Contribution à l'étude de l'évolution et du renouveau des techniques juridictionnelles dans le contentieux de l'excès de pouvoir*, *op. cit.*, pp. 443-475.

[1212] C.E., 10 février 1869, *Broutin*, *Rec.* p. 145.

[1213] V. pour des illustrations, C.E., 11 janvier 1866, *Chabanne*, *Rec.* p. 22 ; C.E., 26 juin 1869, *Le Brun de Blon*, *Rec.* p. 630.

[1214] CHEVALLIER (J.), « L'interdiction pour le juge administratif de faire acte d'administrateur », *A.J.D.A.*, 1972, pp. 67-89 (p. 69).

[1215] C.E., Section, 7 décembre 1973, *Ministre de l'Agriculture c/ Société civile agricole des Nigritelles*, *Rec.* p. 699 ; C.E., 8 juin 1988, *SARL A.B.C. Engineering*, req. n° 74554, inédit au *Lebon*.

administrative renfermait, encore au début du XXème siècle, des utilisations de la technique de renvoi[1216].

Certes, la doctrine contemporaine s'accorde sur l'existence d'un lien étroit entre cette technique (surtout dans sa forme la plus audacieuse) et le véritable pouvoir d'injonction[1217]. Il est vrai, d'ailleurs, que les deux procédés emportent des résultats équivalents : la délivrance de l'autorisation. Il est toutefois nécessaire de marquer la distinction. La technique de renvoi reste une forme larvée d'injonction, autrement dit une « injonction déguisée » [1218]. En effet, d'un point de vue procédural, aucun ordre n'était directement formulé à l'attention de l'autorité administrative. Les apparences étaient ainsi sauves pour le Conseil d'État, qui martelait à cette période un principe de prohibition d'injonction.

Reste que, malgré ce principe de prohibition, le juge administratif a su faire preuve d'audace en usant de techniques bien plus spectaculaires que la technique de renvoi. À de rares occasions, en effet, le prononcé de la sentence par le juge lui permettait dans le même temps de déclarer les droits du requérant, notamment dans les motifs de sa décision[1219]. En témoigne une décision *Ville de Mâcon*[1220], dans laquelle le Conseil d'État relevait qu'eu égard aux motifs du jugement des juges du fond, « l'administration ne pouvait légalement refuser le permis de construire ». Ces motifs étaient ainsi rédigés de telle manière que « le préfet était tenu de faire droit à la demande » du pétitionnaire et ainsi délivrer l'autorisation. Malgré tout, de telles techniques demeuraient exceptionnelles dans la jurisprudence administrative.

Même la consécration d'un pouvoir d'injonction légal n'a pas changé la donne. Pourtant, certaines juridictions du fond semblaient avoir franchi le pas, en se montrant favorables à l'emploi de ces « injonctions de délivrance », comme en témoigne la doctrine[1221]. Le Conseil d'État restait toutefois très largement réfractaire à cette forme injonctive[1222]. Et

---

1216 Dans deux décisions rendues en 1914, le Conseil d'État renvoya l'administré devant le préfet afin que ce dernier assortisse aux autorisations de construire des prescriptions afin d'assurer le respect de perspectives monumentales (v. C.E., 1er août 1914, *Wiriot*, *Rec.* p. 1011 ; C.E., 1er août 1914, *Pillot*, *Rec.* p. 1010).

1217 V. BLANCO (F.), *op. cit.*, p. 454.

1218 CHEVALLIER (J.), *op. cit.*, pp. 81-82.

1219 La matière d'urbanisme ne fait pas ici office d'exception. Le Conseil d'État a en effet développé différents procédés de reconnaissance de droits en contentieux de l'excès de pouvoir (v. BLANCO (F.), *op. cit.*, pp. 475-493).

1220 C.E., Section, 5 janvier 1979, *Ville de Mâcon*, *Rec. tables* pp. 596, 609, 846, 930.

1221 Voir, sur ce point, les décisions juridictionnelles référencées par Élise Carpentier (« To do or not to do… Le juge peut-il enjoindre de délivrer une autorisation d'urbanisme en conséquence de l'annulation de son refus ? », *A.J.D.A.*, 2018, pp. 484-490 (p. 485)), ainsi que celles relevées par Benjamin Hachem (« Pour la fin de l'inhibition du pouvoir d'injonction par le juge administratif », *A.J.D.A.*, 2014, pp. 197-203 (p. 198)). V. pour d'autres illustrations jurisprudentielles, SCHWING (C.), *Recherche sur l'adéquation du droit de l'urbanisme français à la Convention Européenne des droits de l'Homme*, P.U.A.M., 2004, tome II, pp. 464-466.

1222 CARPENTIER (É.), *op. cit.*, p. 485. Quant à Monsieur Hachem, il a néanmoins relevé une décision du Conseil d'Etat (C.E., 7 novembre 2012, *M et Mme Gaigne et Commune de Grans*, *Rec. tables* p. 923 ; *B.J.D.U.*, 2013, n° 5, pp. 339-351, conclusions Legras) dans laquelle la juridiction suprême semblait « accepter du bout

pour cause, puisque l'injonction de délivrance de l'article L. 911-1 du code de justice administrative ne s'impose que si l'administration est en situation de compétence liée initiale. Et, comme le souligne à juste titre Elise Carpentier, « en matière d'autorisations d'urbanisme, la décision de l'administration suppose une instruction complexe et la vérification du respect d'un grand nombre de normes avec parfois un pouvoir d'appréciation non négligeable »[1223]. Un grand nombre de normes d'urbanisme, c'est autant de motifs susceptibles de justifier une décision de refus. Ceci explique que le juge se contente le plus souvent d'enjoindre à l'administration de statuer à nouveau sur la demande, ce qui peut déboucher sur un nouveau refus[1224]. Une telle solution jurisprudentielle (aussi légitime soit-elle) n'est pourtant guère sécurisante pour le requérant. Elle étonne même lorsque, hors de nos frontières, on sait qu'il existe, en contentieux administratif allemand, l'action tendant à l'édiction d'un acte administratif individuel (*Verpflichtungsklage*), ou que le juge administratif portugais peut condamner l'autorité compétente « à procéder à l'édiction de l'acte imposé »[1225]. De même, son homologue suisse a la possibilité d'inviter l'administration à accorder l'autorisation refusée[1226].

---

des lèvres la possibilité pour les juges du fond d'enjoindre la délivrance d'autorisations d'urbanisme » (HACHEM (B.), *op. cit*., pp. 202-203). Toutefois, cette injonction de délivrance de l'autorisation se justifiait ici essentiellement en raison de l'espèce : l'administration avait apposé trois refus successifs à la demande, tous annulés par le juge. Cette position du Conseil d'État restant toutefois assez marginale, la Haute Juridiction rappelait régulièrement que « l'annulation d'une décision refusant la délivrance d'une autorisation d'urbanisme n'implique pas nécessairement que cette autorisation soit délivrée » (v., C.E., 7 février 2003, *SCEA Le Haras d'Achères II*, req. n° 220215, inédit ; C.E., 29 janvier 2010, *Mme Lagravère*, req. n° 330480, inédit au *Lebon* ; C.E., 3 juin 2013, *Commune de Challex*, req. n° 350681, inédit).

[1223] CARPENTIER (É.), *op. cit.*, p. 486. Néanmoins, les hypothèses de compétence liée de l'administration ne sont pas absentes : JACQUOT (H.), PRIET (F.) et MARIE (S.), *Droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, pp. 1166-1167.

[1224] Revient ainsi à l'esprit la formule de Prosper Weil, selon laquelle « l'annulation d'un refus ne vaut pas autorisation ». L'éminent auteur s'en explique. L'annulation juridictionnelle ne fait que remettre « dans l'état où [les choses] se trouvaient avant l'acte attaqué. Or, un instant avant la décision illégale de refus, il n'y avait encore ni refus ni autorisation » : WEIL (P.), *Les conséquences de l'annulation d'un acte administratif pour excès de pouvoir*, *op. cit.*, pp. 156-157. Ainsi, l'administration est en mesure d'accorder ou de refuser à nouveau l'acte. La seule contrainte pour l'administration est constituée par l'autorité de chose jugée : elle ne peut en effet réitérer l'illégalité sanctionnée par le juge. Voir, VIC (J.-F.), *L'effectivité des décisions d'annulation dans le contentieux de l'urbanisme. Contribution à l'étude du recours pour excès de pouvoir*, thèse, Université de Nantes, 1997, dactyl., pp. 303-304 ; BOULISSET (P.), « Les conséquences de l'annulation par le juge administratif d'une décision de refus de permis de construire », *Annales des loyers*, 2001, n° 1, pp. 85-87 (p. 87).

[1225] Cette procédure est prévue dans le Régime Juridique de l'Urbanisation et de l'Edification. Elle consiste pour l'intéressé à demander au tribunal administratif de condamner l'autorité compétente à procéder à l'édiction de l'acte illégalement omis ou refusé. Ses modalités sont du reste singulières : le requérant ne se verra débouté de son action que lorsque l'autorité assignée aura justifié de l'édiction de l'acte dans le délai imparti par le juge (assorti le cas échéant d'une astreinte). V., ALVES CORREIA (F.) et LOPES MARTINS (L.), « Portugal, rapport national », in *Le contentieux de l'urbanisme en Europe*, *Les Cahiers du GRIDAUH*, 2017, n° 7, pp. 279-298 (pp. 293-294).

[1226] POLTIER (É.), « Le juge du contentieux et ses pouvoirs », in *Le contentieux de l'urbanisme en Europe*, *op. cit.*, pp. 57-76 (p. 73).

La « surprise » juridique est alors d'autant plus grande, lorsque, après des refus catégoriques, le Conseil d'État considère comme recevables, dans son avis *Préfet des Yvelines*, les conclusions à des fins d'injonction de délivrance de l'autorisation d'urbanisme[1227]. Bien que cette solution soit somme toute inédite[1228], la révolution juridique n'a pourtant pas eu lieu. Appelée de ses vœux par la doctrine[1229], la recevabilité de telles conclusions à fin d'injonction de délivrance (issues de l'article L. 911-1 du CJA) n'a été rendue possible que grâce à l'adjonction de trois éléments.

Le premier d'entre eux est la réécriture de l'article L. 424-3 du code de l'urbanisme[1230]. Cette disposition oblige désormais l'administration qui refuse une autorisation d'urbanisme à indiquer l'intégralité des motifs qui justifient sa décision. Elle comporte en outre des « répercussions contentieuses », puisqu'elle empêche l'administration « d'opposer un nouveau motif de refus à la suite d'une annulation »[1231]. Ainsi, entre l'exhaustivité dont fait preuve le juge (selon l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme) et l'exhaustivité à laquelle est désormais contrainte l'administration, l'annulation de la décision de refus peut valoir injonction de délivrance de l'autorisation[1232]. Evidemment, tel sera en réalité le cas, si et seulement si, l'annulation du refus se fonde sur un vice d'illégalité interne[1233].

Le Conseil d'État laisse, toutefois, la possibilité à l'administration de soulever devant lui de nouveaux motifs afin de sauver sa décision de refus, dans la lignée de sa décision

---

1227 C.E., Avis, 25 mai 2018, *Préfet des Yvelines et autres*, précité.

1228 Nous avons seulement noté qu'en droit des étrangers, le juge administratif prescrivait également des mesures individuelles, au titre de l'article L. 911-1 du CJA, telle que la fixation d'une autre date de rendez-vous en vue du dépôt d'une demande de titre de séjour (C.E., Avis, 1er juillet 2020, *M. et Mme Labassi*, *Rec.* p. 271), ou encore la délivrance d'une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » (C.E., Avis, 11 octobre 2006, *M. et Mme Lamri*, *Rec.* p. 425).

1229 V. notamment, CARPENTIER (É.), *op. cit.*, pp. 486-488 ; HACHEM (B.), *op. cit.*, pp. 200-202.

1230 Issue de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, *J.O.*, 7 août 2015, texte n° 1

1231 BURGUBURU (J.), conclusions sur C.E., Avis, 25 mai 2018, *Préfet des Yvelines* précité, *op. cit.,* p. 314. Il est à noter que le *rapport Duport*, lequel est à l'origine de la loi dite « Macron », avait émis un avis plutôt défavorable à cette idée. V. TIRARD-ROUXEL (A.), « L'apport de la loi Macron au contentieux du refus de permis de construire », *B.J.D.U.*, 2016, n° 6, pp. 395-399 (p. 396).

1232 Le Conseil d'État met ainsi fin à une interprétation faite de l'article L. 424-3 par certains tribunaux, qui ne voyaient dans cette disposition qu'une simple règle de forme, n'empêchant aucunement « le maire de reprendre par la suite une décision fondée sur d'autres motifs » : LUYCKX-GÜRSOY (N.), « L'annulation d'une décision de refus de permis de construire contenant tous les motifs de refus doit-elle conduire le juge à ordonner la délivrance du permis refusé ? », *B.J.D.U.*, 2017, n° 5, pp. 285-287 (p. 286).

1233 D'autant que « l'annulation du refus pour un motif d'irrégularité externe ne fait ainsi pas obstacle à ce que la même décision soit reprise » : LESQUEN (X. De), « Le juge peut-il ordonner de délivrer le permis de construire après avoir annulé le refus initialement opposé à la demande ? », note sous C.E., Avis, 25 mai 2018, *Préfet des Yvelines*, *B.J.D.U.*, 2018, n° 5, pp. 317-318 (p. 317).

Bourezak[1234], suivie de sa décision *Hallal*[1235]. Cette faculté constitue le deuxième élément contribuant à la reconnaissance de cette injonction de délivrance.

Ainsi, après avoir censuré les motifs apposés à la décision de refus, le juge statuera alors sur les éventuels autres motifs (de fond) que l'administration aurait éventuellement omis[1236]. Dès lors qu'aucun autre motif ne peut justifier un nouveau refus, le juge conclura alors que l'administration se trouve en situation de compétence liée « post-juridictionnelle »[1237] pour édicter l'autorisation. S'ensuivra l'injonction de délivrance de l'autorisation d'urbanisme.

Encore faut-il toutefois qu'aucune circonstance de droit ou de fait n'empêche cette injonction. Cette dernière condition constitue le troisième et dernier élément à évoquer.

La question d'éventuelles circonstances de faits nouvelles sera vite évacuée. Le contentieux des autorisations d'urbanisme suit sur ce point la solution de principe, qui est celle de l'appréciation de la demande d'injonction par le juge administratif au regard des circonstances de fait applicables à la date du jugement[1238].

Par contre, s'agissant de nouvelles circonstances de droit, le contentieux de l'urbanisme offre une solution dérogatoire sur ce point. En effet, l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme empêche l'administration de fonder un nouveau refus d'autorisation d'urbanisme sur les dispositions d'urbanisme intervenues postérieurement au premier refus annulé. Toutefois, l'application de ce dispositif reste conditionnée.

Tout d'abord, il revient au pétitionnaire de confirmer sa demande d'autorisation, auprès de l'administration compétente, dans un délai de six mois suivant la notification de la décision d'annulation[1239]. Comme l'écrit Julie Burguburu, cette condition sera en tout état de cause toujours remplie : l'injonction vaut confirmation de la demande[1240] . Cette solution n'est pas inédite, puisque le Conseil d'Etat avait déjà statué en ce sens dans le cadre d'une

---

1234 La décision *Bourezak* (C.E., 4 juillet 1997, *Bourezak*, *Rec.*, p. 278) rendait « obsolète » devant le juge de l'injonction la jurisprudence *URSAFF du Jura* (C.E., Section, 23 juillet 1976, *Rec.* p. 362). V. MELLERAY (F.), « Déclarations de droit et recours pour excès de pouvoir », *R.D.P.*, 1998, pp. 1089-1129 (p. 1117).

1235 C.E., Section, 6 février 2004, *Hallal*, *Rec.* p. 48 ; *R.F.D.A.*, 2004, pp. 740-749, conclusions De Silva.

1236 BURGUBURU (J.), conclusions précitées, *op. cit.*, p. 314.

1237 Pour reprendre la formule de messieurs M. Guyomar et B. Seiller, *Contentieux administratif*, Dalloz, 2021, 6ème édition, p. 532.

1238 Julie Burguburu offre une illustration éloquente : « il serait absurde de se resituer fictivement, pour ce qui est des circonstances de fait, à la date de la demande et d'enjoindre à l'autorité de délivrer un permis sur un terrain entre-temps effondré ou inondé » (BURGUBURU (J.), *op. cit.*, p. 315).

1239 Cette condition est spécifique à l'urbanisme, puisque le Conseil d'État a jugé que l'administration reste saisie de la demande sans que l'administré ait besoin de la renouveler. V., BOULISSET (P.), *op. cit.*, p. 86.

1240 BURGUBURU (J.), *op. cit.*, p. 314.

injonction de réexamen[1241]. Cette solution est sans nul doute raisonnable, car elle correspond à la signification de l'injonction. Celle-ci constitue en effet un acte de contrainte : elle contient une obligation de faire à destination de l'administration, qui réside soit dans le réexamen de la demande, soit dans la délivrance de l'acte. La confirmation par le pétitionnaire apparaît alors superfétatoire.

Ensuite, pour pouvoir faire application de l'article L. 600-2, est également exigé le caractère définitif de la décision juridictionnelle d'annulation du refus. Il apparaît évident que tel ne sera jamais le cas lorsque le juge décide d'enjoindre à l'administration de délivrer l'autorisation. C'est pour cela que le Conseil d'État neutralise purement et simplement cette condition légale[1242], ou plutôt qu'il n'accorde à cette autorisation délivrée sur injonction qu'un caractère seulement provisoire[1243]. Autrement dit, le caractère acquis des droits à construire est lié au caractère définitif de la décision juridictionnelle qui aura prononcé l'injonction[1244].

En tout état de cause, combiner injonction de délivrance et article L. 600-2 est un gage de sécurité juridique pour le requérant-pétitionnaire, puisque tous les changements de circonstances de droit semblent par principe exclus. En effet, l'article L. 600-2 suppose que le juge administratif de l'exécution statue comme le ferait l'administration, c'est-à-dire au regard du droit applicable à la date de la première demande. En découle ainsi une double garantie procédurale. D'une part, tous les nouveaux motifs que l'administration souhaite substituer aux motifs initiaux devront être existants à la date de la première demande. D'autre part, les délivrances successives d'autorisations sur injonction devront intervenir sur le fondement des règles d'urbanisme existantes à cette même date[1245].

De toute évidence, cette construction largement prétorienne, réalisée par le Conseil d'État, ne manque pas d'offrir au juge administratif de l'urbanisme l'occasion de pouvoir vider de manière la plus complète possible le litige. Toutefois, derrière cette efficacité apparente des injonctions de délivrance se cache en réalité une précarisation de la situation juridique du bénéficiaire de l'autorisation d'urbanisme. Deux raisons nous permettent de

---

1241 V., C.E., 23 février 2017, *M. et Mme Néri, SARL Côte d'Opale*, *Rec. tables* pp. 853, 862 ; *B.J.D.U.*, 2017, n° 3, pp. 173-176, conclusions Bourgeois-Machureau.

1242 Une neutralisation appelée de ses vœux par la doctrine : CARPENTIER (É.), *op. cit.*, p. 488.

1243 Le Conseil d'État applique ici la solution retenue lorsque l'autorisation de construire est délivrée après réexamen, suite à une décision de suspension de la décision de refus, par la voie du référé (C.E., Section, 7 octobre 2016, *Commune de Bordeaux*, *Rec.* p. 409, conclusions De Lesquen).

1244 LESQUEN (X. De), « Le juge peut-il ordonner de délivrer le permis de construire après avoir annulé le refus initialement opposé à la demande ? », *op. cit.*, p. 318.

1245 Voir, en ce sens, BOURGEOIS-MACHUREAU (B.), conclusions sur C.E., 23 février 2017, *M. et Mme Néri, SARL Côte d'Opale*, *B.J.D.U.*, 2017, n° 3, pp. 173-176 (p. 175).

l'affirmer : d'une part, parce que le permis ainsi délivré peut faire lui-même l'objet d'un recours, et, d'autre part, parce que l'injonction de délivrance de l'autorisation d'urbanisme, bien qu'étant recevable, est totalement dénuée d'automaticité. En effet, il revient aux parties de démontrer « que [la délivrance de l'autorisation] est impossible ou au contraire nécessairement induite par la décision [d'annulation]»[1246], étant entendu que, pour prononcer une injonction en ce sens, le juge doit disposer de l'ensemble des éléments pour le faire[1247]. Ainsi, l'injonction de délivrance de l'autorisation d'urbanisme doit purement et simplement répondre aux conditions de l'article L. 911-1 : aucun doute ne doit planer quant à la compétence liée de l'administration compétente pour délivrer ladite autorisation.

Il est certain que la solution jurisprudentielle issue de l'avis *Préfet des Yvelines* n'a pas encore révélé tout son potentiel. On peut toutefois d'ores et déjà constater que cette solution ne saurait se limiter, comme certains auteurs ont pu l'écrire[1248], aux seules hypothèses de « refus abusifs », comme en témoigne son application massive par les juges du fond[1249]. Néanmoins, cette solution aura certainement vocation à évoluer. A lire, en effet, la récente décision *Association des américains accidentels*[1250], le juge de l'excès de pouvoir est désormais amené à apprécier la légalité d'un refus d'abroger un acte réglementaire au regard des circonstances applicables à la date de sa décision, afin de garantir l'effet utile de celle-ci. Cette innovation jurisprudentielle connaît depuis de multiples extensions dans divers contentieux, comme celui du refus d'autoriser la consultation d'archives publiques[1251], ou encore le refus de l'autorité réglementaire de prendre un décret d'application[1252]. Aussi, il est tout à fait possible d'imaginer l'éventuelle application de cette solution en contentieux des refus d'autorisation de construire. En effet, la « seule utilité » à un recours contre un refus

---

1246 BURGUBURU (J.), *op. cit.*, p. 315.

1247 Il est à noter que la juridiction dispose « d'une grande marge de liberté » pour décider de la manière dont elle instruira la demande d'injonction : CHAUVAUX (D.) et GIRARDOT (T.-X.), « Précisions quant à l'office du juge de l'injonction », note sous C.E., 4 juillet 1997, *M. Leveau* et C.E., 4 juillet 1997, *Bourezak*, *A.J.D.A.*, 1997, pp. 584-590 (p. 588).

1248 LUYCKX-GÜRSOY (N.), *op. cit.*, p. 287.

1249 V., pour des illustrations, C.A.A. Lyon, 27 septembre 2022, req. n° 21LY1626 ; C.A.A Marseille, 10 mai 2022, req. n° 21MA01258 ; C.A.A. Marseille, 9 juillet 2019, req. n° 17MA00608 ; C.A.A. Nantes, 2 juillet 2019, req. n° 17NT03082 ; C.A.A. Lyon, 20 juin 2019, req. n° 18LY03900 (en l'espèce, le juge enjoint à l'Etat de délivrer un arrêté de non-opposition à déclaration préalable) ; C.A.A. Nancy, 6 juin 2019, req. n° 18NC01580 et n° 18NC01614 ; C.A.A. Bordeaux, 29 mai 2019, req. n° 17BX04033 ; C.A.A. Versailles, 23 mai 2019, req. n° 17VE01175.

1250 C.E., Ass., 19 juillet 2019, *Rec.* p. 296 ; *R.F.D.A*, 2019, n° 5, pp. 891-908, conclusions Lallet.

1251 C.E., Ass., 12 juin 2020, *M. Graner*, *Rec.* p. 213, conclusions Iljic (consultables sur *ArianeWeb*).

1252 C.E., 27 mai 2021, *Association Compassion in World Farming France*, *Rec. tables* pp. 488, 491, 867 ; *Drt Envi.*, juin 2021, n° 301, pp. 251-254, conclusions Merloz.

d'autorisation, c'est l'injonction d'en délivrer une[1253]. Aussi, le juge de l'urbanisme pourrait avoir intérêt à prendre en compte les circonstances (de fait) applicables à la date à laquelle il statue, afin d'assurer l'effet utile de sa décision. Il va sans dire que, par une telle évolution, couplée à la banalisation des injonctions de délivrance d'autorisations, « le plein contentieux [aura] en quelque sorte, nidifié au cœur même de l'excès de pouvoir »[1254].

En définitive, l'approfondissement actuel de l'office du juge de l'exécution est susceptible de conduire à terme à une refonte plus profonde de l'office processuel du juge de l'urbanisme. A l'instar du pouvoir de régularisation, lequel existait à l'origine au stade de l'exécution et qui est devenu depuis un pouvoir juridictionnel initial, il s'agirait ici de dépasser ces injonctions de délivrance d'autorisations d'urbanisme et de s'acheminer vers la création d'une action en déclaration de droits en la matière.

b. La seconde étape : l'acheminement vers une action en déclaration de droits

La proposition d'introduire une action en déclaration de droits n'est pas nouvelle en droit de l'urbanisme. Le Conseil d'Etat avait déjà suggéré, dans son rapport *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, de s'inspirer de la *Verpflichtungsklage* en contentieux administratif allemand[1255], afin de remédier aux insuffisances du recours pour excès de pouvoir en la matière. Le Conseil d'État pouvait s'appuyer également sur les travaux de Jean-Marie Woerlhing, un des principaux auteurs et défenseurs d'une action en déclaration de droits « à la française »[1256]. Il s'agirait ainsi de reconnaître la possibilité pour le juge « non

---

[1253] Nous reprenons ici la formule employée par Alexandre Lallet, lequel, concluant dans l'affaire *Association des américains accidentels*, considérait que « la seule utilité » d'un recours contre le refus d'abroger un acte réglementaire réside « dans l'injonction d'abrogation » que le juge est susceptible de prononcer (« Le contentieux de l'abrogation des actes réglementaires », conclusions sur C.E., Ass., 19 juillet 2019, *Association des américains accidentels*, *R.F.D.A.*, 2019, n° 5, pp. 891-908 (p. 894)). V., également : DEFOORT (B.), « Juger de la légalité et « effet utile » des décisions du juge », in *Juger de la légalité administrative. Quel(s) juge(s) pour quelle(s) légalité(s) ?*, LexisNexis, 2021, pp. 227-239 (pp. 236-237).

[1254] DEFOORT (B.), « Quand le Conseil d'Etat définit l'office du juge de l'excès de pouvoir – Brèves réflexions sur le méta office du juge administratif », comm. sous C.E., Ass., 19 juillet 2019, *Association des américains accidentels*, *J.C.P.*, 18 novembre 2019, éd. G., comm. n° 1193, pp. 2081-2085 (p. 2085).

[1255] Voir notamment, MOUZOURAKI (P.), *L'efficacité des décisions du juge de la légalité administrative dans le droit français et allemand*, L.G.D.J., 1999, p. 341 : l'action tendant à l'édiction d'un acte administratif (*Verpflichtungsklage)* s'entend comme « un recours distinct tendant à la condamnation de l'administration à prendre un acte qu'elle a refusé ou omis d'édicter ».

[1256] WOEHRLING (J.-M.), « Procédure et pouvoirs du juge en contentieux administratif », in *Trentième anniversaire des tribunaux administratifs*, Éd. du CNRS, Paris, 1986, pp. 73-84 (pp. 80-83) ; WOEHRLING (J.-M.), note sous C.E., 8 juin 1988, *A.B.C. Engineering*, *Gaz. du Pal.*, 1989, II, p. 723 ; WOEHRLING (J.-M.), « La redécouverte du plein contentieux », in *Le juge administratif à l'aube du XXIème siècle*, P.U.G., 1995, pp. 247-267 (pp. 266-267).Voir, pour d'autres auteurs présentant l'action en déclaration de droits, RICARD (M.), « Plaidoyer pour la reconnaissance d'un recours en déclaration de droits », *Gaz. du Pal.*, 1984, II, p. 345 ;

seulement de dire si, compte tenu des éléments de fait ou de droit, un refus de permis de construire est illégal, mais encore si le requérant a le droit d'obtenir l'acte dont il demandait l'édiction »[1257]. Autrement dit, le juge aurait ainsi la possibilité de reconnaître l'existence d'un droit subjectif méconnu par l'administration.

C'est justement ce point qui a incité le Conseil d'État, dans son rapport précité, à refuser l'instauration d'une action en déclaration de droits. Pourtant, il n'y était pas complètement réfractaire, considérant qu'un « jour » la déclaration de droits « pourrait être mise en œuvre dans certains contentieux », vu que cette action présentait au moins l'avantage d'accélérer le temps juridictionnel en « vid[ant] le litige » et offrait par là même aux particuliers « une sécurité juridique accrue »[1258].

Reste que ce renoncement exprimé par le Conseil d'État en tant qu'organe consultatif allait de pair avec son refus d'une action en déclaration de droits au contentieux. Deux séries d'arguments peuvent justifier, en réalité, une telle attitude. La première est d'ordre théorique, liée à la classique « auto-limitation » du juge administratif, lorsqu'il martelait qu'il « n'appartenait pas à la juridiction administrative d'adresser des injonctions à l'administration »[1259]. Il est vrai pourtant que l'on peut formellement dissocier l'injonction de la déclaration de droits : la première constitue une mesure juridictionnelle accessoire à une décision principale d'annulation d'un acte administratif ; la seconde constitue quant à elle une action contentieuse en tant que telle, au même titre qu'un recours en annulation. Il n'empêche que dire le droit dans une action en déclaration de droits comporte intrinsèquement une démarche injonctive à l'égard de l'administration et, partant, de l'aveu même de la doctrine, la déclaration de droits s'apparentait à « une voie détournée d'injonction à l'administration ». La seconde série d'objections est, quant à elle, d'ordre pratique. La déclaration de droits nécessite en effet un « supplément d'instruction » par rapport au recours pour excès de pouvoir, pour que le juge puisse déterminer si l'administration a compétence liée ou non pour édicter l'acte administratif[1260].

Ces arguments sont toutefois aujourd'hui parfaitement réfutables. Le premier ne vaut plus depuis la loi du 8 février 1995 et l'octroi par le législateur au juge administratif d'un pouvoir d'injonction afin d'assurer l'exécution de ses décisions. Depuis 1995, le juge

---

FLAUSS (J.-F.), note sous T.A. Strasbourg, 3 août 1989, *D.*, 1991, pp. 51-56 ; MELLERAY (F.), « Déclaration de droits et recours pour excès de pouvoir », *R.D.P.*, 1998, n° 4, pp. 1089-1129.

1257 *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, *E.D.C.E.*, La Documentation Française, 1992, p. 103.

1258 *Ibid*.

1259 V., par exemple : C.E., 15 février 1960, *Plantureux*, *Rec.* p. 73.

1260 SCHRAMECK (O.), conclusions sur C.E., 8 juin 1988, *A.B.C. Engineering*, *A.J.D.A.*, 1988, pp. 473-474 (p. 474).

manifeste pleinement ce qu'il est : un juge-administrateur[1261]. Précisément, le juge dit à l'administration ce qu'elle doit faire et ne fait en définitive qu'expliquer sa décision, afin de s'assurer de l'exécution de la chose jugée[1262]. Les autres arguments ne tiennent guère non plus. Relevant de la pleine juridiction, le juge administratif de l'exécution détermine au regard des circonstances applicables à la date à laquelle il statue si l'administration est en situation de compétence liée, au besoin après des mesures d'instruction[1263].

Suite à la consécration du pouvoir juridictionnel d'injonction, la reconnaissance d'une action en déclaration de droits en contentieux administratif français devenait ainsi possible. Or, malgré la « proximité indéniable » entre les injonctions juridictionnelles et la déclaration de droits, et en dépit des souhaits formulés en ce sens par la doctrine, l'évolution tant espérée n'a pas eu lieu. Le législateur lui-même n'a jamais eu réellement l'intention de créer une telle action lorsqu'il a consacré le pouvoir d'injonction.

Cependant, l'avis *Préfet des Yvelines* tend, selon nous, à reconsidérer aujourd'hui l'utilité, bien que réfutée par certains, d'une action en déclaration de droits en contentieux d'urbanisme. Créer une nouvelle action contentieuse implique bien évidemment un bouleversement profond de l'office processuel de juge de l'urbanisme, mais un bouleversement latent, en ce que les injonctions urbanistiques (version remodelée dans l'avis *Préfet des Yvelines*) équivalent en pratique à une déclaration de droits. Nous voyons à cela deux raisons.

La première tient au fait que le juge administratif de l'urbanisme procède à un examen qui se veut le plus exhaustif possible de la légalité du refus. Celui-ci procède tout d'abord à l'examen de tous les moyens soulevés (en application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme), contrairement au juge de l'excès de pouvoir qui se limite à « examiner prioritairement les moyens qui seraient de nature, étant fondés, à justifier le prononcé de

---

1261 CHARLES (C.), *op. cit.*, p. 431 : « il n'en demeure pas moins que la loi du 8 février 1995, en permettant au juge d'adresser des ordres à l'administration active le fait inévitablement s'immiscer dans le fonctionnement de cette administration et fait encore davantage du juge un administrateur ». Voir également en ce sens, GABOLDE (C.), « Le juge administratif va-t-il nous gouverner ? (à propos de la loi du 8 février 1995), *Drt Adm.*, novembre 1995, pp. 1-2, PACTEAU (B.), « Vicissitudes (et vérification … ?) de l'adage juger l'administration c'est encore administrer », in *Mouvement du droit public : du droit administratif au droit constitutionnel, du droit français aux autres droits. Mélanges en l'honneur de Franck Moderne*, Dalloz, 2004, pp. 317-326 (pp. 325-326)

1262 BAILLEUL (D.), *L'efficacité comparée des recours pour excès de pouvoir et de plein contentieux objectif en droit public français*, L.G.D.J., 2002, p. 363.

1263 C.E., 4 juillet 1997, *M. Leveau*, *Rec.* p. 282 ; *R.F.D.A.*, 1997, pp. 819-822, conclusions Stahl ; C.E., 4 juillet 1997, *M. Bourezak*, *Rec.* p. 278.

l'injonction demandée »[1264]. Par ailleurs, le juge de l'urbanisme laisse la possibilité à l'administration de substituer aux motifs initiaux de nouveaux motifs, non seulement au stade du recours en annulation (comme tout juge de l'excès de pouvoir), mais aussi, de manière plus spécifique, au stade de l'exécution. Sur ce point, le Conseil d'Etat réécrit visiblement les conditions d'emploi du pouvoir d'injonction, excédant le champ de la loi du 8 février 1995. En effet, les termes mêmes de la loi imposent au juge de l'exécution d'être tenu par les motifs du jugement de l'annulation[1265]. Or, tel n'est plus nécessairement le cas, à lire l'avis *Préfet des Yvelines*, puisque de nouveaux motifs peuvent être soulevés devant le juge de l'exécution. S'entrevoit ainsi une « déconnexion »[1266] certaine du pouvoir d'injonction et du pouvoir d'annulation. Partant, le juge administratif de l'exécution s'avère bien mieux « armé » désormais en urbanisme pour déclarer les droits du requérant.

La seconde raison tient quant à elle aux effets spécifiques de l'injonction urbanistique : celle-ci vaut en effet droit à l'édiction d'une autorisation d'urbanisme. Il ne peut en être autrement, puisque l'article L. 424-3 du code de l'urbanisme empêche l'administration de soulever tous nouveaux motifs (de fond) pour réitérer son refus suite à une annulation juridictionnelle. Dès lors, l'administration compétente ne dispose d'aucune latitude d'action à l'égard du sens à donner à la mesure : elle doit édicter une mesure positive. Autrement dit, elle doit octroyer l'autorisation d'urbanisme. Le droit de l'urbanisme marque ici sa différence avec les conditions générales d'utilisation du pouvoir d'injonction[1267]. Dans le cadre de ce dernier, seules les injonctions prévues à l'article L. 911-1 implique l'édiction d'un acte administratif, en raison de la compétence liée de l'administration[1268]. Par contre, les injonctions prévues à l'article L. 911-2 n'empêchent aucunement la réitération du refus : l'administration peut très bien soulever discrétionnairement dans cette phase post-juridictionnelle de nouveaux motifs à cet effet[1269]. En réfutant tous nouveaux motifs de refus,

---

1264 C.E., Section, 21 décembre 2018, *Société Eden*, *Rec.* p. 468, conclusions Roussel.

1265 D'autant que le juge de l'exécution ne peut pas rechercher si d'autres motifs d'annulation que celui retenu par le juge saisi au principal peuvent justifier l'injonction demandée (v. C.E., 21 février 2011, *Société Veolia Propreté*, *Rec. tables* p. 1091). Le caractère accessoire des conclusions d'injonction impose (par la loi) que le juge soit nécessairement lié par les motifs d'annulation. V. ZARCA (A.), « Les limites du pouvoir d'injonction », *op. cit.*, p. 654.

1266 ZARCA (A.), *op. cit.*, p. 654.

1267 Néanmoins, cette affirmation ne s'impose pas lorsque, notamment, l'autorisation de construire vaut autorisation d'exploitation commerciale. En effet, le juge administratif peut enjoindre à son auteur de réexaminer la demande d'autorisation de construire après un réexamen du projet par la CDAC (ou CNAC). Rien n'empêche cette dernière de réitérer un avis défavorable à l'autorisation d'exploitation commerciale – étant exclue du champ d'application de l'article L. 424-3. Lié par cet avis, l'auteur de la décision ne peut que refuser l'autorisation de construire. V. C.A.A. Nantes, 19 juillet 2019, req. n° 18NT02368.

1268 La compétence liée de l'autorité administration peut aussi résulter des textes écrits ou des principes jurisprudentiels.

1269 ZARCA (A.), *op. cit.*, p. 655.

l'article L. 424-3 vient ainsi bouleverser les conditions d'utilisation du pouvoir d'injonction et contribue, ainsi, à faire du recours pour excès de pouvoir urbanistique un moyen de protection juridictionnelle des administrés bien plus efficace que le recours pour excès de pouvoir général.

Du fait de ce constat, se pose conséquemment la question du critère de distinction entre les deux formes d'injonction urbanistique. Le *distinguo* classique reposant sur la compétence liée / discrétionnaire de l'administration reste selon nous pertinent. Il doit néanmoins être affiné pour tenir compte des spécificités de la matière. En effet, le *distinguo* ne peut reposer à présent que sur la latitude d'appréciation dont dispose l'autorité administrative à l'égard du contenu de l'autorisation d'urbanisme. Pour le dire autrement, les injonctions de réexamen (de l'article L. 911-2) correspondront au cas où l'administration compétente dispose d'une marge d'appréciation quant à l'application des normes d'urbanisme, comme face à « des normes-objectifs »[1270] d'urbanisme, ou lorsqu'elle doit édicter des prescriptions spéciales[1271]. À défaut, seront prononcées des injonctions de délivrance (de l'article L. 911-1)[1272].

Ainsi exposées, les conclusions en injonction urbanistique présentent, compte tenu de l'article L. 424-3 et de l'avis *Préfet des Yvelines*, une signification singulière. Elles peuvent signifier que le juge administratif de l'urbanisme est saisi par le requérant d'une demande d'édiction d'une autorisation d'urbanisme. Cette demande sera écartée par le juge de l'urbanisme dans deux cas : soit un nouveau motif peut justifier ce refus ; soit le refus est entaché d'une irrégularité externe, auquel cas il est encore possible pour l'administration de le réitérer.

Manifestement, ces conclusions injonctives urbanistiques se rapprochent, par leurs effets, d'une action en déclaration de droits, sans qu'elles se confondent avec elle pour autant. En effet, une différence de nature existe encore entre les deux procédés. Dans l'un (la déclaration de droits), il s'agit d'une compétence d'action (initiale) : le juge détermine directement les droits du requérant. Ainsi, le juge n'est nullement saisi de la demande en

---

[1270] Pour désigner une norme dite « qualitative ». V., INSERGUET (J.-F.), « Fiche 7. Les principes généraux de rédaction du règlement », in *La dimension juridique de l'écriture du plan local d'urbanisme*, *Les Cahiers du GRIDAUH*, 2013, n° 23, pp. 53-58 (p. 57).

[1271] C.A.A. Douai, 28 mars 2019, req. n° 17DA00601 ; C.A.A. Marseille, 28 février 2019, req. n° 18MA00483.

[1272] A titre d'illustrations, il a été enjoint à l'administration compétente de délivrer l'autorisation d'urbanisme, dès lors que ni la fraude (C.A.A. Nancy, 6 juin 2019, req. n° 18NC01580 et n° 18NC01614), ni l'atteinte à la sécurité publique (C.A.A. Bordeaux, 29 mai 2019, req. n° 17BX04033), ni l'atteinte à la navigation aérienne (C.A.A. Nancy, 13 décembre 2018, req. n° 17NC02833) n'y faisaient obstacle.

annulation du refus. Dans l'autre (le procédé injonctif), il s'agit d'une mesure d'exécution d'une décision principale d'annulation. Il est ainsi nécessaire de passer par cette première étape – celle de l'annulation – afin que le juge renvoie à l'administration le soin de consacrer les droits du requérant[1273]. Ainsi, la consécration d'une action en déclaration de droits en contentieux de l'urbanisme impliquerait un réaménagement procédural. Deux options sont ici envisageables : soit créer de manière pionnière une véritable action en déclaration de droits, telle qu'elle existe en contentieux administratif allemand ; soit laisser les choses en l'état, à partir de ce qu'est en réalité l'action en déclaration de droits pour la majorité de la doctrine, établie sur le fondement d'un pouvoir d'injonction. Mais, dans cette dernière option, la déclaration de droits, ou, plus exactement, l'injonction, devrait être rattachée à une instance principale de pleine juridiction, ce qui permettrait au juge de l'urbanisme de statuer sur la légalité du refus compte tenu des circonstances de fait applicables au jugement.

En tout état de cause, ces propositions ne sont pour l'heure qu'à l'état prospectif. Elles sont néanmoins encouragées compte tenu des possibles conclusions à des fins de régularisation ou d'injonction de délivrance d'une autorisation d'urbanisme. Ces nouvelles possibilités offertes au juge de l'urbanisme révèlent encore un peu plus la subjectivation du procès des autorisations d'urbanisme, et, partant, dénotent ce dédoublement de l'office processuel du juge. Toutefois, incorporer en la matière soit l'action allemande, soit l'action française de déclaration de droits, engendrerait bien plus qu'un simple dédoublement de l'office processuel du juge de l'urbanisme, mais plutôt une véritable « césure » de cet office.

Avant cela, une dernière action contentieuse, au stade des référés cette fois, reste à explorer, toujours dans l'optique d'une justice administrative plus rapide en faveur des autorisations d'urbanisme.

2. L'admission potentielle d'un référé au fond dans le contentieux de l'urbanisme

L'idée serait d'esquisser les contours d'une nouvelle voie de droit en la forme des référés, de proposer la création d'un référé spécial urbanistique, sur le modèle de ce qui existe déjà en droit de la commande publique[1274].

1273 V., en ce sens, BLANCO (F.), *op. cit.*, p. 502.

1274 V. pour une proposition doctrinale : KALFLÈCHE (G.), « Pour l'instauration de référés spéciaux en droit de l'urbanisme », actes du colloque intitulé *Le droit au juge à l'épreuve de l'évolution du contentieux de l'urbanisme* du 14 mars 2019 à l'Université de Perpignan, *J.C.P.*, 24 juin 2019, éd. A., étude n° 2186, pp. 33-37.

Pour l'heure, seul le référé-suspension fait l'objet de règles contentieuses particulières (mais non spécifiques toutefois à l'urbanisme)[1275]. Selon l'article R. 612-5-2 du code de justice administrative[1276], en cas de rejet de la demande de suspension, son requérant est réputé s'être désisté d'office de ses conclusions à des fins d'annulation, faute de confirmation de celles-ci. Un tel réaménagement du référé-suspension témoigne d'un effet inattendu de cette procédure : celui de pouvoir mettre un terme rapide au procès urbanistique. À ce titre, le référé-suspension tend dans cette hypothèse à devenir, de fait et de droit, un *référé au fond*[1277]. Cette appellation s'explique essentiellement par les similitudes entre les procédures au fond et celles de référé : elles concernent les effets de la décision[1278]. Par principe provisoire[1279], la décision de rejet devient juridiquement définitive en raison du défaut de contestation sur le fond par le demandeur[1280]. Elle présente alors un caractère intangible, revêtant ainsi tous les attributs d'une décision rendue au principal[1281], bien que demeurant dépourvue de l'autorité de chose jugée[1282].

L'idée première serait alors d'étendre ce réaménagement procédural du référé-suspension au cas du prononcé d'une régularisation provisoire, au besoin grâce à des dispositions législatives spéciales.

[1275] La matière d'urbanisme a cependant largement contribué à cette réforme, ce réaménagement de la procédure du référé-suspension étant l'une des propositions issues du *rapport Maugüé* (v., *Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace*, rapport précité, p. 14 (*pagination internet*)).

[1276] Issu du décret n° 2018-617 du 17 juillet 2018 portant modification du code de justice administrative et du code de l'urbanisme.

[1277] LE BOT (O.), *Le guide des référés administratifs et des autres procédures d'urgence devant le juge administratif*, Dalloz, 2017, 2ème édition, p. 4 (c'est nous qui soulignons).

[1278] V. sur la notion de « référé au fond » : BLANCO (F.), « Les référés au fond de la loi du 30 juin 2000 », in *Vingt ans de référé* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 2020, pp. 1336-1341 (pp. 1339-1341) ; PIASECKI (J), *op. cit.*, p. 118.

[1279] Prévu à l'article L. 511-1 du CJA, le caractère provisoire signifie le caractère « réversible » des mesures prises (v. C.E., 31 mai 2007, *Syndicat CFDT Interco 28*, *Rec.* p. 222). Si la mesure de suspension présente indéniablement un tel caractère, il en est de même pour la décision de rejet de suspension, laquelle peut faire aussi l'objet d'une modification par le juge des référés lui-même (*via* le référé-réexamen prévu à l'article L. 521-4) et peut ainsi donner lieu à une suspension si le requérant fait état de circonstances nouvelles de nature à convaincre le juge (C.E., 20 décembre 2006, *SNC Cannes Estérel*, *Rec. tables* p. 1006).

[1280] À la lecture de l'article R. 612-5-2 du CJA, le requérant dispose d'un mois (à compter de la notification du rejet) pour confirmer le maintien de sa requête à des fins d'annulation (ou de réformation), sauf s'il a formé un pourvoi en cassation contre l'ordonnance rendue par le juge des référés.

[1281] Le Conseil d'État a ainsi jugé que le défaut de contestation sur le fond de la provision (tant par le demandeur que par l'administration défenderesse) emportait son caractère définitif (C.E., 20 décembre 2006, *Bes*, *Rec.* p. 573). S'ensuit donc une incontestabilité du provisoire (v. PIASECKI (J.), *op. cit.*, pp. 118-123). Cette solution paraît transposable dans le cadre du référé suspension.

[1282] L'absence d'autorité de chose jugée s'explique par l'office du juge des référés : il ne saurait être un juge du principal. Voir sur ce point, dans le cadre du référé suspension : C.E., Section, 5 novembre 2003, *Association Convention vie et nature pour une écologie radicale et Association pour la protection des animaux sauvages*, *Rec.*p. 444, conclusions Lamy. *A fortiori*, bien que la décision du juge du référé-provision acquière un caractère définitif, elle reste (eu égard son office) dépourvue de l'autorité de chose jugée (v. C.E., 11 décembre 2015, *Commune de Colmar*, *Rec.* p. 462 ; *B.J.C.L.*, 2016, n° 2, pp. 147-149, conclusions Daumas).

Il est vrai, pourtant, que le Conseil d'État a expressément refusé l'application en référé de l'une des modalités de régularisation, celle de l'article L. 600-5-1[1283]. Cette solution jurisprudentielle est, à la fois, justifiée par le *rapport Labetoulle*, à l'origine de cette disposition législative[1284], et par les termes mêmes de cette disposition, assez évasifs, faisant seulement mention de « conclusions » dirigées à l'encontre de l'ensemble des autorisations, sans préciser exactement leur nature[1285]. En effet, toute l'efficacité du dispositif de l'article L. 600-5-1 réside dans l'arrêt de l'instance, le temps pour l'autorité administrative compétente de délivrer l'autorisation de régularisation, suivi du contrôle direct de sa légalité lors de la reprise de l'instance. Présentées ainsi, les modalités de l'article L. 600-5-1 sont, de toute évidence, inadaptées à l'impératif de célérité, lequel, bien qu'indicatif, nécessite une prise de décision raisonnablement rapide du juge[1286].

Pourtant, régularisation et procédures de référé ne sont pas inconciliables. Il a ainsi été reconnu que le juge des référés pouvait légitiment s'abstenir de prononcer la suspension (malgré la réunion de l'ensemble des conditions), au titre de son pouvoir d'appréciation, en raison de la correction potentielle de l'acte[1287]. Solution déjà consacrée dans le cadre du sursis à exécution[1288], un jugement remarqué du Tribunal Administratif d'Orléans témoigne de son actualité[1289]. L'évidence de la régularisation justifierait donc le rejet des conclusions aux fins de suspension[1290]. Par conséquent, la régularisation pourrait très bien être partie intégrante de

---

1283 C.E., 22 mai 2015, *SCI Paolina*, *Rec. tables* pp. 804, 816, 927 ; *B.J.D.U.*, 2015, n° 5, pp. 349-352, conclusions De Lesquen.

1284 En exposant le mécanisme du sursis à statuer, seul le pouvoir d'annulation est présenté comme unique conséquence de l'absence ou de l'illégalité de la mesure de régularisation délivrée en cours d'instance (*Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre*, rapport présenté par le groupe de travail présidé par Daniel Labetoulle, *op. cit.*, p. 14 (*pagination internet*)).

1285 LESQUEN (X. De), conclusions sur C.E., 22 mai 2015, *SCI Paolina*, *B.J.D.U.*, 2015, n° 5, pp. 349-352 (p. 350).

1286 « Les délais qu'impose la mise en œuvre de ces dispositions [l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme] (…) sont en pratique difficilement compatibles avec l'urgence qui s'attache à la suspension d'un permis illégal » (v., POLIZZI (F.), « Comment éviter l'annulation d'une autorisation d'urbanisme régularisable », *B.J.D.U.*, 2014, n° 4, pp. 243-253 (p. 244)). V. également, VIALETTE (M.), « L'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme est-il susceptible de s'appliquer en référé ? », note sous C.E., 22 mai 2015, *SCI Paolina*, *B.J.D.U.*, 2015, n° 5, pp. 353-354 (p. 354).

1287 C.E., 12 février 2001, *Association France nature environnement et autres*, *Rec.* p. 56 ; C.E., 15 juin 2001, *Société Robert Nioche et ses fils SA*, *Rec. tables* p. 1120.

1288 MORISOT (M.), conclusions sur C.E., Ass., 13 février 1976, *Association de sauvegarde du quartier Notre-Dame à Versailles*, *R.A.*, 1976, pp. 381-389, (p 388).

1289 T.A. Orléans, 8 février 2001, *Société Robert Nioche et ses fils*, *A.J.D.A.*, 2001, pp. 500-504, note Seiller.

1290 En refusant de suspendre une mesure administrative interdisant la circulation de véhicules en dépit de ses irrégularités externes, le juge les a « implicitement considérées comme mineures et surtout aisément régularisables » (SEILLER (B.), *op. cit.*, p. 502).

l'office du juge des référés, au même titre que l'injonction[1291], ou la substitution de motifs[1292], pouvoirs dont le juge des référés dispose.

Bien évidemment, pour qu'un défendeur puisse en faire la demande, encore faut-il préciser les contours de cette technique de régularisation au stade des référés. Pour un juge de « l'évidence », l'utilisation de cette technique corrective se doit d'être simplifiée. Il pourrait être imaginé, en s'inspirant du dispositif de l'article L. 600-5, que le juge circonscrive les effets de la suspension à une partie identifiable et illégale de l'autorisation, et ce, compte tenu de sa correction potentielle[1293]. Des craintes ont néanmoins été formulées, légitimes du reste, quant à la pertinence de cette prérogative au stade des référés[1294]. Sa mise en œuvre suppose en effet une motivation particulière, afin de préciser les raisons pour lesquelles certains moyens apparaissent infondés et d'autres régularisables. Une motivation aussi poussée pourrait constituer un frein sérieux dans une procédure dans laquelle la célérité du juge est impérative[1295]. Toutefois, il convient de rappeler que l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme et l'interdiction de la technique de l'économie de moyen s'appliquent aussi en référé. Ceci suppose donc que le juge ait nécessairement procédé à un examen approfondi de la requête, sans toutefois fournir une motivation expresse dans son ordonnance[1296]. En somme, la régularisation juridictionnelle ne ferait qu'aboutir à une motivation explicite des moyens infondés.

Ainsi, ce référé proposé se présenterait comme suit : les conditions de correction de la partie identifiable de l'autorisation devront apparaître de manière manifeste, à l'instar de la technique de substitution de motifs[1297]. Le juge devrait opter pour une méthode similaire à

1291 V. GABARDA (O.), « Le pouvoir d'injonction dans le contentieux du référé suspension », in *L'injonction et l'exécution des décisions de justice*, *op. cit.*, pp. 155-176.

1292 C.E., 15 mars 2004, *Commune de Villasavary*, *Rec. tables* p. 132 ; *A.J.D.A.*, 2004, pp. 1311-1314, conclusions Chauvaux.

1293 Selon Francis Polizzi, il « n'est donc pas exclu que le juge des référés puisse suspendre partiellement non seulement une autorisation divisible, mais aussi un permis indivisible » (POLIZZI (F.), « Comment éviter l'annulation d'une autorisation d'urbanisme régularisable ? », *B.J.D.U.*, 2014, n° 4, pp. 243-253 (p.244)).

1294 Pour le rapporteur public Xavier De Lesquen, un mécanisme similaire à celui de l'article L. 600-5 serait parfaitement inadapté en référé, compte tenu de l'office du juge (v. LESQUEN (X. De), conclusions précitées, *op. cit.*, p. 350).

1295 DEBOUY (C.), « La suspension des décisions en matière d'urbanisme par la procédure du référé administratif », *C.J.E.G.*, 2002, n° 584, pp. 65-83 (p. 73).

1296 Le juge des référés utilisera une formule lapidaire, telle qu' « en l'état du dossier aucun autre moyen ne paraît susceptible de fonder la suspension demandée », afin d'écarter un moyen sans avoir à le justifier expressément (C.E., 14 mai 2003, *SCI Florine*, req. n° 251370, inédit). V. SAGNIER (P.-Y.), *op. cit.*, p. 357.

1297 En effet, « c'est seulement lorsque qu'il apparaîtra de manière *manifeste* [nous soulignons] que les conditions de la substitution sont remplies que la demande de l'administration pourra tenir en échec les moyens du requérant » : CHAUVAUX (D.), « La substitution de motifs devant le juge des référés », conclusions sur C.E., 15 mars 2004, *Commune de Villasavary*, *A.J.D.A.*, 2004, pp. 1311-1314 (p. 1313). Le Conseil d'Etat a d'ailleurs rappelé les conditions de mise en œuvre de ce procédé, telles que posées par sa décision *Hallal* (C.E.,

celle résultant du recours au doute sérieux sur l'illégalité de l'acte. Guidé par « l'apparence », il est censé aller « jusqu'à la vraisemblance de la correction », sans atteindre toutefois « la correction vraisemblable »[1298]. Autrement dit, la correction de l'acte est plausible sans que le juge en acquière la certitude[1299]. Également, le temps d'instruction ne sera pas considérablement rallongé : le juge des référés ne devrait avoir nulle obligation d'inviter les parties à formuler leurs observations (à l'instar du dispositif du L. 600-5[1300]). Ainsi, comme un juge du fond, il sera en mesure d'apprécier seul si l'illégalité décelée, qui aura fait l'objet d'un échange principalement lors de l'audience, est manifestement corrigeable[1301]. L'ensemble des pièces de l'affaire lui permettra d'avoir un doute sérieux quant à la correction de l'acte. A défaut, la suspension se devra d'être totale.

Conjuguée avec les dispositions spéciales du référé-suspension, la mesure de régularisation revêtira un caractère définitif si le requérant se désiste de l'instance au fond[1302]. *A contrario*, c'est-à-dire en cas de maintien des conclusions d'annulation, la régularisation prononcée en référé confèrera seulement un caractère provisoire à l'acte de régularisation, ce même caractère provisoire qui est conféré au permis de construire délivrée suite à la suspension d'une décision de refus[1303].

Évidemment, l'idée à terme serait de se détacher de cette procédure renouvelée de référé-suspension, pour s'acheminer vers une véritable procédure de référé au fond, c'est-à-dire un référé urbanistique spécial détaché de toute condition d'urgence. D'une part, « il serait un référé sans caractère temporaire, et qui, partant, ne nécessiterait aucun autre recours au

---

Section, 6 février 2004, précité), en précisant expressément que la substitution du motif doit relever de « l'évidence des données de l'affaire » pour le juge du référé-suspension.

1298 La distinction entre juges des référés et juges du fond s'explique par cette divergence d'appréciation. Le premier « est censé aller jusqu'à la vraisemblance de l'illégalité, sans dépasser ce seuil. Au-delà de ce seuil – l'illégalité vraisemblable – le juge ne sera plus dans la phase de l'incertitude mais dans celle de la certitude qui dépasse sa fonction » (v. SAYEDE HUSSEIN (A.), *op. cit.*, p. 278).

1299 Même si le juge des référés était convaincu du caractère régularisable de l'autorisation d'urbanisme, son office lui interdirait toutefois d'entreprendre des recherches minutieuses dans le dossier afin d'établir cette solution. Il en est ainsi pour le juge du référé-suspension ayant acquis la certitude de l'illégalité de l'acte, interdisant l'instruction poussée du dossier (v. SAYEDE HUSSEIN (A.), *op. cit.*, p. 279).

1300 C.E., 4 octobre 2013, *Andrieu et Perrée*, *Rec. tables* pp. 807, 885.

1301 Il est certain que « compte tenu de son expérience de la vie administrative », le juge administratif est « parfaitement à même de mesurer seul si l'illégalité décelée, qui est d'ailleurs connue des requérants et sur laquelle ils ont pu échanger leurs points de vue, est susceptible d'être corrigée ensuite par l'autorité administrative » (v. STAUB (J.-M.), « L'annulation partielle du permis de construire », note sous C.E., 4 octobre 2013, *Andrieu et Perrée*, *Dr. Adm.*, 2014, n° 2, comm. n° 16, pp. 43-44 (p. 44)).

1302 Cette solution est retenue dans le cadre du référé-provision : la provision « fixée par le juge des référés devient « définitivement acquise » au créancier qui n'a pas saisi le juge du fond, dès lors que l'ordonnance n'a pas fait l'objet d'un recours et que le débiteur n'a pas non plus saisi le juge du fond » : DAUMAS (V.), conclusions sur C.E., 11 décembre 2015, *Commune de Colmar*, *B.J.C.L.*, 2016, n° 2, pp. 147-149 (p. 149).

1303 C.E., Section, 7 octobre 2016, *Commune de Bordeaux*, *Rec.* p. 409 ; *R.F.D.A.*, 2016, pp. 1177-1187, conclusions De Lesquen.

fond »[1304], la voie du recours pour excès de pouvoir étant donc proscrite pour les tiers-requérant. D'autre part, ce référé au fond « serait aussi de plein contentieux et non uniquement de la légalité »[1305], justifiant alors pleinement l'usage de la régularisation. Il y aurait là un véritable gain de temps juridictionnel, plus en phase avec le temps économique, de nature à insuffler une sécurité juridique réelle aux porteurs de projets.

Ce référé urbanistique proposé sera ainsi réservé au seul contentieux des actes individuels d'urbanisme, profilant bien plus un démembrement qu'un simple dédoublement de l'office du juge administratif de l'urbanisme. Un tel démembrement apparaît dans tous les cas justifié, car, même si « les recours contre les plans peuvent aussi avoir pour objectif de freiner des projets »[1306], ils n'emportent pas par eux-mêmes « cet effet paralysant »[1307] que comportent au contraire tous les recours contre les autorisations d'urbanisme. Séduisant par sa rapidité, ce nouveau référé urbanistique ne devrait être réservé qu'au seul contentieux des actes individuels d'urbanisme.

Il n'est pas certain, pour autant, que ce nouveau référé remplisse, tel qu'il a été proposé, cet objectif de rapidité. Le nombre de moyens de légalité susceptible d'être soulevés paraît important, ce qui peut nuire à la pleine efficacité de ce nouveau référé au fond. Ainsi, comme sur le modèle du contentieux de la commande publique, l'idée pourrait être justement de lier la recevabilité des moyens à l'intérêt à agir du tiers-requérant[1308]. Serait évidemment conservée la possibilité pour ce juge des référés de renvoyer, au besoin, à une formation collégiale de jugement, laquelle relèvera (plutôt) de la pleine juridiction.

On le comprend, entremêler régularisation et référé administratif en une seule procédure permettrait, certes, de toujours disposer d'un office spécial du juge du contentieux de l'urbanisme, mais, au mieux, d'accélérer considérablement le temps du procès.

CONCLUSION DU CHAPITRE II

Juger dans un délai raisonnable est une question qui dépasse largement l'étude de l'office du juge administratif de l'urbanisme. C'est, plus largement, l'office du juge

---

1304 KALFLÈCHE (G.), « Pour l'instauration de référés spéciaux en droit de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 37.

1305 *Ibid*.

1306 *Ibid*.

1307 *Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre*, rapport précité, p. 4 (*pagination internet*).

1308 Pour Grégory Kalflèche, au contraire, « tous les moyens de légalité devraient être ouverts », afin de ne pas contrevenir au droit au recours (KALFLÈCHE (G.), « Pour l'instauration de référés spéciaux en droit de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 37).

administratif et son perfectionnement, constaté depuis plusieurs décennies, qui nous permettent de dire que le juge administratif statue à temps[1309].

Pourtant, l'office du juge administratif de l'urbanisme regorge de spécificités. Les considérations de sécurité juridique justifient cette recherche d'un temps adéquat. Si l'abandon de l'économie de moyens n'a pas été une réponse très concluante pour juger en temps utile et réduire les délais de jugement, la régularisation juridictionnelle s'avère bien plus efficace pour atteindre de tels objectifs en jugeant plus efficacement.

La régularisation contribue cependant à la mutation de l'office processuel du juge de l'urbanisme, en ce que le juge se voit assigner une nouvelle fonction en tant que correcteur des actes d'urbanisme. Cette fonction, il l'exerce même de plein droit en contentieux des autorisations. En contentieux général de l'excès de pouvoir, cette fonction corrective se limite, en revanche, principalement aux conclusions à des fins d'injonction[1310].

La régularisation contribue également à ce dédoublement de l'office processuel du juge de l'urbanisme. En contentieux des actes individuels d'urbanisme, juger à temps signifie, en effet, aussi bien prendre un certain temps pour juger que juger dans un temps économiquement acceptable. C'est ainsi, nous l'avons vu, que le temps de jugement peut être encadré législativement, voire considérablement réduit par la suppression des possibilités d'appel. À travers la régularisation, c'est aussi la course à la consolidation de ses droits que le bénéficiaire de l'autorisation d'urbanisme recherche auprès du juge administratif[1311].

Cette mutation de l'office processuel du juge de l'urbanisme n'est peut-être pas encore arrivée à son terme. Les porteurs de projet sont désormais placés au cœur des préoccupations du juge. La question du temps de jugement est de même impérieuse, de nouvelles voies de recours – comme une action en déclaration de droits et un référé urbanistique au fond – semblent parfaitement envisageables en la matière.

CONCLUSION DU TITRE II

« Pour exercer son office juridictionnel, le juge doit prendre le temps de juger »[1312]. La phase d'instruction, là où le juge administratif prend le temps de la réflexion, peut être rationalisée désormais en imposant aux parties, par la cristallisation des moyens, de poser rapidement le cadre du litige. La rationalisation de cette étape est en revanche automatique en

1309 V. en ce sens : CONNIL (D.), *L'office du juge administratif et le temps*, *op. cit.*, p. 223.
1310 PERRIN (A.), *L'injonction en droit public français*, Éd. Panthéon Assas, 2009, pp. 64-67.
1311 LESQUEN (X. De), *Dynamiques du droit de l'urbanisme*, L.G.D.J., 2018, p. 152.
1312 CONNIL (D.), *L'office du juge administratif et le temps*, *op. cit.*, p. 124.

contentieux des autorisations d'urbanisme. Le facteur temporel se conjugue ici avec la préoccupation des pouvoirs publics de ne pas trop ralentir les projets d'aménagement, privés comme publics. Ce temps de réflexion, le juge de l'urbanisme doit le réserver à l'essentiel, à savoir le maintien ou l'anéantissement de l'acte dont l'annulation est demandée. Aussi, les moyens jugés trop indirects par rapport à la question de légalité posée sont soit d'emblée irrecevables, soit finalement inopérants. Les exigences de sécurité juridique renforcent ainsi l'idée d'une légalité administrative à plusieurs vitesses. En effet, les irrégularités formelles et procédurales apparaissent comme les « parents pauvres »[1313], depuis l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme et depuis la décision *CFDT Finances*[1314] pour le contentieux général. Or, le contentieux des autorisations d'urbanisme va un peu plus loin encore, en ce que cette « tolérance des illégalités »[1315] de la part du juge touche désormais les irrégularités internes à la réglementation applicable. « L'amenuisement de l'exception d'illégalité »[1316] est ainsi perceptible en la matière. Cette tolérance des irrégularités administratives pourrait même aller plus loin encore. Pourrait voir le jour un juge des autorisations d'urbanisme statuant exclusivement sur le projet d'aménagement en lui-même, en subordonnant ainsi la légalité administrative aux intérêts véritables du requérant, lesquels sont parfois bien loin de la préservation de l'intérêt général.

Quant à son obligation de juger dans les temps, le juge administratif doit offrir aux parties la solution la plus appropriée à leur litige[1317]. En contentieux de l'urbanisme, la solution appropriée se veut être une solution qui règle définitivement la question de la légalité de l'acte d'urbanisme. Sur ce point, interdire au juge de l'urbanisme de pratiquer l'économie de moyens lui impose en contrepartie de vider complètement son office de juge de la légalité. Toutefois, cette interdiction procédurale n'empêche pas toujours que le procès s'éternise… En revanche, le pouvoir juridictionnel de régularisation des actes offre au juge de l'urbanisme l'opportunité de proposer une solution juridictionnelle bien plus complète, lui permettant de statuer dans un temps raisonnable. Mais, là encore, le contentieux des autorisations d'urbanisme est un terrain privilégié pour une spécialisation de l'office processuel du juge.

1313 Selon la formule de Daniel Labetoulle (« Le vice de procédure, parent pauvre de l'évolution du pouvoir d'appréciation du juge de l'annulation », in *Terres du droit. Mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo*, Dalloz, 2009, pp. 479- 487).

1314 C.E., Ass., 18 mai 2018, précité.

1315 Pour reprendre la formule de Jean-Charles Rotoullié (in « Sécurité juridique et tolérance des illégalités », in *Légalité et sécurité juridique, un équilibre rompu ?* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 2019, pp. 1094-1099).

1316 COSTA (D.), « L'amenuisement de l'exception d'illégalité externe », in *Les moyens dans le contentieux administratif*, actes du colloque organisé par l'Université de Lorraine le 4 avril 2019, *Civitas Europa*, 2020, n° 44, pp. 39-52.

1317 CONNIL (D.), *op. cit.*, p. 24.

Ces particularismes restent toutefois circonscrits. Il s'agit pour l'essentiel de répondre à la crise actuelle du logement, soit en enserrant le procès urbanistique dans un délai (pour l'heure indicatif) raisonnable de jugement, soit en supprimant (provisoirement) le degré d'appel.

La spécialisation du contentieux des autorisations d'urbanisme pourrait sans doute être bien plus poussée, non pour répondre à un problème sociétal spécifique, mais pour favoriser, plus généralement, la situation de tout titulaire d'une autorisation accordée. Les pistes, comme l'instauration d'une action en déclarations de droits ou encore la mise en place d'une procédure de référé au fond, restent encore à explorer. Elles permettraient d'offrir une réponse juridictionnelle dans un temps raisonnablement rapide.

CONCLUSION DE LA PARTIE I

L'étude de l'office processuel du juge administratif de l'urbanisme a permis d'en souligner toute la spécificité, principalement en contentieux des autorisations d'urbanisme. Le particularisme des règles processuelles, ayant pour fondement la sécurité juridique, est destiné à la « fermeture du recours » pour excès de pouvoir[1318]. Le Conseil d'État s'est également engagé dans cette même voie en contentieux administratif général, comme en témoignent les décisions *Czabaj*[1319] et *CFDT Finances*[1320]. Pourtant, force est de constater que le recours contre les autorisations d'urbanisme « n'est plus un recours « ouvert », le contentieux ayant été fortement limité »[1321] en la matière plus qu'ailleurs.

Les dispositions contentieuses spéciales, ainsi étudiées, sont en effet tout à la fois destinées à limiter « l'accès au juge » et réduire « l'ampleur du débat judiciaire »[1322], tant dans une dimension temporelle que matérielle. L'objectif de cette spécialisation de l'office processuel du juge est de faire en sorte qu'il statue sur le moins d'affaires d'urbanisme possible, mais le mieux possible. La solution juridictionnelle se veut alors la plus complète possible, pour, dans certains cas, être délivrée dans un temps raisonnablement rapide. En contentieux des autorisations d'urbanisme, cette spécialisation de l'office processuel du juge est surtout voulue par le législateur pour remédier au déficit de constructions (principalement de logements). Rien ne permet toutefois d'attester d'un tel résultat.

En revanche, il est certain que cette spécialisation de l'office processuel du juge de l'urbanisme rend de plus en plus visible le « dédoublement » du recours pour excès de pouvoir urbanistique, ainsi que le préconisait, sur un plan plus général, Fabrice Melleray, dans sa thèse de doctorat[1323]. Selon une telle analyse, ce dédoublement du recours pour excès de pouvoir suppose deux actions contentieuses, l'une « holiste », l'autre « individualiste »[1324]. C'est alors que le recours dirigé contre les actes non-individuels d'urbanisme correspond plutôt à la dimension holiste du recours pour excès de pouvoir, en ce que ce recours est formé dans l'intérêt public. Toutefois, la défense des intérêts des particuliers n'est pas non plus

---

1318 MAMOUDY (O.), « L'ouverture du recours », in *Le justiciable et la procédure contentieuse*, actes du colloque organisé le 19 septembre 2018 à l'Université Clermont-Auvergne, *R.F.D.A.*, 2019, pp. 669-675 (p. 669).

1319 C.E., Ass., 13 juillet 2016, précité.

1320 C.E., Ass., 18 mai 2018, précité.

1321 NOGUELLOU (R.), « La réforme du contentieux de l'urbanisme », *A.J.D.A.*, 2019, pp. 107-112 (p. 107).

1322 *Ibid*., p. 108.

1323 MELLERAY (F.), *Essai sur la structure du contentieux administratif français. Pour un renouvellement de la classification des principales voies de droit ouvertes devant les juridictions à compétence générale*, L.G.D.J., 2001, p. 365.

1324 *Ibid*., p. 365 et p. 401.

totalement absente. Nous avons pu, en effet, étudier des dispositifs spécifiques visant à limiter temporellement et matériellement l'invocabilité de certains moyens, notamment à l'encontre d'actes réglementaires. Le recours dirigé contre les autorisations d'urbanisme se rapporterait quant à lui à une action individualiste, en ce qu'il vise à satisfaire des intérêts purement personnels. La large spécialisation de l'office processuel du juge des autorisations va dans ce sens.

Il ne fait guère de doute que ce dédoublement de l'office processuel du juge de l'urbanisme accentue un peu plus la porosité (déjà constatée) de la distinction entre contentieux de l'excès de pouvoir et contentieux de pleine juridiction. En effet, la logique individualiste du contentieux des autorisations d'urbanisme n'est pas sans rappeler celle du contentieux des autorisations environnementales. Il peut ainsi apparaître opportun de préconiser un démembrement du recours pour excès de pouvoir en droit de l'urbanisme, et, ce faisant, faire basculer le contentieux des actes individuels d'urbanisme dans le contentieux de pleine juridiction. Évidemment, rien ne permet de prédire qu'un tel démembrement se réalisera.

Toutefois, l'étude à venir de l'office décisionnel du juge de l'urbanisme nous confortera encore un plus dans ce choix d'un tel démembrement. En appréhendant les pouvoirs juridictionnels dont use le juge, nous verrons que le contentieux de l'urbanisme « s'écarte de plus en plus d'un contentieux de l'excès de pouvoir classique », tant ses « effets » ont été profondément transformés[1325]. On découvrira que le juge administratif devient, lorsqu'il est saisi, un sauveur, voire un correcteur, de tous les actes d'urbanisme. Une telle transformation n'est pas en soi spécifique au droit de l'urbanisme. Elle l'est surtout au regard des procédés dont use le juge, qui sont exclusifs à la matière. De manière plus insidieuse, on verra toutefois qu'une telle transformation bouleverse l'office du juge de l'urbanisme en lui-même, en ce que la mission du juge des autorisations d'urbanisme dépasse la seule question de légalité, pour englober incidemment la détermination de la situation juridique de leur titulaire.

[1325] NOGUELLOU (R.), *op. cit.*, p. 107.

PARTIE II : L'OFFICE DÉCISIONNEL UNITAIRE DU JUGE ADMINISTRATIF DE L'URBANISME

L'office décisionnel du juge administratif est la partie la plus visible de l'office du juge, en ce qu'elle porte sur l'ensemble des « techniques décisionnelles nécessaires à la résolution du litige »[1326]. Cet office retient en effet l'attention des universitaires et praticiens du droit tant son élargissement est le marqueur de la mutation contemporaine du contentieux de l'excès de pouvoir.

Les implications de cette mutation sont d'ores et déjà bien connues. Enfermé dans un simple carcan décisionnel binaire annulation de l'acte / rejet de la requête, le juge de l'excès de pouvoir s'en est extrait (avec l'aide parfois du législateur, si l'on pense au pouvoir d'injonction), et il s'est offert tout un panel de techniques aussi diverses et variées, afin d'apporter aux justiciables et à l'administration une réponse juridictionnelle beaucoup plus adaptée et proportionnée que ne l'est parfois l'annulation.

Sur ce point, l'office décisionnel du juge de l'urbanisme est loin de « faire bande à part »[1327]. Bien au contraire, il initie ou, tout bonnement, suit ce mouvement général. Ainsi, la spécialisation de ce contentieux peut paraître bien exagérée[1328]. Elle existe pourtant. Elle se constate au regard des techniques décisionnelles que le juge de l'urbanisme détient, tant pour sauvegarder (Titre I) que pour corriger (Titre II) les actes d'urbanisme. Cette spécialisation de son office décisionnel offre, sans conteste, au juge de l'urbanisme d'autres potentialités pour se libérer de ce carcan décisionnel binaire.

1326 BLANCO (F.), *Pouvoirs du juge et contentieux administratif de la légalité : contribution à l'étude de l'évolution et du renouveau des techniques juridictionnelles dans le contentieux de l'excès de pouvoir*, P.U.A.M., 2010, p. 39.

1327 Pour reprendre la formule de Daniel Labetoulle (« Bande à part ou éclaireur ? », in *La réforme du contentieux de l'urbanisme* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 2013, pp. 1897-1900).

1328 V. SEILLER (B.), « Bandes à part ou éclaireurs ? », in *Les contentieux spéciaux, un laboratoire du procès administratif ?* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 2020, pp. 205-207.

TITRE I : L'OFFICE DÉCISIONNEL DU JUGE ET LES TECHNIQUES DÉCISIONNELLES DE SAUVEGARDE DES ACTES D'URBANISME

Afin d'échapper à cette logique décisionnelle binaire si caractéristique du contentieux de l'excès de pouvoir, le juge administratif et, surtout, le législateur ont imaginé des techniques décisionnelles atypiques en contentieux administratif de l'urbanisme.

La première technique est désormais bien connue. Il s'agit pour le juge de rejeter le recours contentieux en raison de l'inopérance du moyen d'exception d'illégalité. Le sort de l'acte d'urbanisme attaqué est ainsi déconnecté du sort réservé à un autre acte. Ce dernier conditionne pourtant la légalité du premier. Bien que l'on arrive par ce mécanisme spécifique à une protection subtile à la fois de la légalité administrative et de la sécurité juridique[1329], l'application uniforme de ce procédé reste pourtant encore à parfaire en contentieux de l'urbanisme (Chapitre I).

La seconde technique, celle de l'annulation partielle, est elle aussi bien connue en contentieux administratif. Il s'agit simplement pour le juge de circonscrire la portée de son annulation aux seuls éléments viciés divisibles de l'acte d'urbanisme, tout en sauvegardant le reste de ce même acte[1330]. Offrant ainsi une solution médiane alternative au dytique annulation / rejet, la technique d'annulation partielle s'applique uniformément à l'égard de l'ensemble des actes d'urbanisme. Toutefois, elle fait l'objet d'un certain renouveau en la matière, et ce, grâce au législateur, en devenant une modalité de la régularisation des actes (Chapitre II).

[1329] COURRÈGES (A.), « Les rapports entre documents d'urbanisme et autorisations d'occuper les sols », conclusions sur C.E., Section, 7 février 2008, *Commune de Courbevoie*, *R.F.D.A.*, 2008, pp. 559-567(p. 564).

[1330] BLANCO (F.), *op. cit.*, p. 271.

CHAPITRE I : L'OFFICE DÉCISIONNEL DU JUGE ET LA TECHNIQUE DE SAUVEGARDE INTÉGRALE DES ACTES D'URBANISME

En s'intéressant aux « conséquences de l'annulation d'un acte administratif pour excès de pouvoir »[1331], Prosper Weil mettait déjà en exergue le délicat problème « des annulations par voie de conséquence ». Cette « théorie »[1332], selon les termes de l'éminent auteur, suppose en effet que la constatation de l'illégalité d'un acte administratif », y compris par voie d'exception, implique la disparition des « actes-conséquences », c'est-à-dire, ceux « plus ou moins rattach[és] à [cet acte administratif illégal] ou fond[és] sur lui »[1333]. En effet, le droit, vecteur de sécurité juridique dans notre société, suppose que ne doit subsister, en son sein, aucune trace de cette irrégularité administrative.

Néanmoins, « l'application des règles contentieuses classiques se combine mal avec la hiérarchie des normes d'urbanisme »[1334]. Celles-ci doivent, en effet, s'insérer dans un système normatif, dans lequel s'entremêlent une planification urbaine et des « législations réputées indépendantes »[1335], qui interviennent en matière d'occupation des sols, le tout formant un système « dont la complexité et la mutabilité augmentent les risques d'illégalité »[1336]. Sans conteste, les autorisations d'urbanisme sont en première ligne : constituant la base de la hiérarchie des normes, elles subissent évidemment de plein fouet les irrégularités de la règlementation d'urbanisme.

C'est au regard de telles considérations que Conseil d'Etat et législateur ont mis en place une véritable « théorie » originale des « annulations par voie de conséquence », reposant essentiellement sur la spécificité, tant des conditions d'opérance, que des effets du moyen de l'exception d'illégalité, et ce, afin de « sauver » les autorisations d'urbanisme. L'originalité de ce moyen devait, en effet, s'imposer en contentieux de l'urbanisme. Le contentieux des documents d'urbanisme n'étant pas, à vrai dire, « quantitativement » le plus important[1337],

---

1331 WEIL (P.), *Les conséquences de l'annulation d'un acte administratif pour excès de pouvoir*, Éd. Paris Jouve et Cie, 1952, p. 177.

1332 *Ibid*.

1333 WEIL (P.), *op. cit.*, p. 177. V. GOURDOU (J.), *Les conséquences de la constatation de l'illégalité d'un acte administratif par le juge administratif*, thèse, Université de Pau, 1996, dactyl., 935 pages.

1334 INSERGUET (J.-F.), *La spécificité du régime juridique des actes administratifs en droit de l'urbanisme : l'exemple du plan d'occupation des sols*, thèse, Université de Limoges, dactyl., 1997, p. 309.

1335 Selon la formule employée par Jean-Pierre Lebreton (LEBRETON (J.-P.), « L'urbanisme et les législations réputées indépendantes », *A.J.D.A.*, 1993, n° spécial, pp. 20-26).

1336 INSERGUET (J.-F.), *op. cit*, p. 309.

1337 A la lecture du dernier rapport annuel du Conseil d'Etat, le contentieux des autorisations d'urbanisme représente plus « de 68 % des entrées du contentieux de l'urbanisme » devant les tribunaux administratifs, ce qui montre en revanche la part réduite que représente le contentieux des documents d'urbanisme (v. *Rapport public.*

leur contestation se fait plus fréquemment par voie incidente, à l'occasion d'un recours porté à l'encontre d'une autorisation (Section I).

Cependant, aussi efficace soit telle, cette technique n'est pas commune aux actes d'urbanisme, mais reste au contraire cantonnée au contentieux des autorisations d'urbanisme. L'unité de l'office décisionnel est ici à construire, alors que J.-B. Auby remarquait déjà lors de la réforme du contentieux de l'urbanisme en 1994 que, les « contagions d'illégalité » que provoque l'exception d'illégalité « [vont] bien au-delà de l'hypothèse ordinaire de l'exception d'illégalité du plan d'occupation des sols dans un recours contre un permis de construire »[1338]. Ainsi, même si ce moyen original fut imaginé initialement pour garantir la sécurité juridique des autorisations d'urbanisme, et incidemment des projets urbanistiques, l'extension de son application reste envisageable, compte tenu de son objectif et de ses modalités, à l'égard d'autres actes d'urbanisme, façonnant ainsi cette unité de l'office décisionnel du juge (Section II).

SECTION I : L'INSTAURATION D'UN MOYEN SPÉCIFIQUE D'EXCEPTION D'ILLÉGALITÉ

C'est le Conseil d'État qui a, dans un premier temps, fait du moyen de l'exception d'illégalité « un édifice jurisprudentiel original »[1339] en contentieux administratif. Le législateur n'est venu que, dans un second temps, renforcer cette spécificité contentieuse, successivement lors de la réforme de 1994 et récemment par la loi ELAN de novembre 2018. Il en résulte actuellement un édifice d'une complexité certaine, lequel repose sur un équilibre subtil entre la volonté d'assurer *a minima* un contrôle juridictionnel des règles d'urbanisme – garantissant par là même leur effectivité[1340] – et le renforcement de la sécurité des situations juridiques des bénéficiaires d'autorisations.

Afin d'atteindre un tel objectif, tant les conditions d'opérance du moyen d'exception d'illégalité (§1) que les effets attachés à la déclaration d'illégalité d'un document d'urbanisme

---

Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2021, La documentation française, mars 2022, 413 pages (p. 45)).

[1338] AUBY (J.-B.), « La loi du 9 février 1994 et le contentieux de l'urbanisme », in *La loi n° 94-112 du 9 février 1994* (*dossier*), *R.F.D.A.*, 1995, pp. 25-42 (p. 32).

[1339] INSERGUET (J.-F.), *op. cit.*, p. 346.

[1340] Surtout que des auteurs déplorent un « affaiblissement (…) de la sanction des normes d'urbanisme » compte tenu de « l'affaiblissement des contrôles juridictionnels » (CARPENTIER (É.), « La sanction de la règle d'urbanisme (Réflexion sur l'ineffectivité institutionnalisée du droit de l'urbanisme) », in *La règle d'urbanisme* (*dossier*), *R.F.D.A.,* 2016, pp. 877-881 (p. 880)). V. également : BÉTAILLE (J.), *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement*, thèse, Université de Limoges, 2012, dactyl., pp. 140-143.

(§2) dérogent aux solutions classiques du contentieux administratif. Seule son autorité n'a pas (encore) fait l'objet d'une solution spécifique (§3).

§1 : Les hypothèses réduites du caractère opérant de l'exception d'illégalité

L'exception d'illégalité, comme tout moyen de droit, est soumise à l'examen du juge administratif, qui déterminera son opérance ou son inopérance. Il s'agit ainsi pour le juge d'apprécier si ce moyen – la déclaration d'illégalité de la règle d'urbanisme – est susceptible « d'exercer [ou non] une influence sur la solution du litige »[1341].

Sur ce point, le contentieux des autorisations d'urbanisme apporte une solution atypique et d'une complexité manifeste. L'objectif est toutefois clairement spécifié : le « sauvetage » des autorisations d'urbanisme plutôt que leurs suppressions automatiques compte tenu de l'illégalité de la règle d'urbanisme. Pour ce faire, Conseil d'Etat et législateur sont venus redéfinir et distendre essentiellement les rapports juridiques unissant les autorisations d'urbanisme aux documents locaux (A). Néanmoins, rien ne justifie, juridiquement parlant, ce dispositif spécifique, si ce n'est l'opportunité de pouvoir prémunir les autorisations d'urbanisme d'une annulation totale certaine, stabilisant ainsi la situation juridique de leur bénéficiaire (B).

A. Présentation de la spécificité de l'exception d'illégalité en contentieux de l'urbanisme

La spécificité tient ici à la redéfinition par le Conseil d'Etat et le législateur des rapports existants entre autorisations et règles d'urbanisme. Ces derniers apparaissent au fil du temps bien plus distendus qu'ils ne le sont normalement en contentieux administratif, témoignant de « l'autonomie »[1342] des autorisations par rapport à la norme générale (1). Néanmoins, lien distendu ne signifie pas pour autant un lien « rompu » entre les deux actes[1343]. Il est d'ailleurs indubitable, compte tenu de l'opérance sous conditions du moyen d'illégalité, que Conseil d'Etat et législateur ont voulu maintenir un lien juridique entre règle

---

1341 CHAPUS (R.), *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 2008, 13ème édition, p. 810.

1342 MORAND-DEVILLER (J.), « Les conséquences de l'annulation d'un POS sur la légalité des autorisations de construire », note sous C.E., Section, 12 décembre 1986, *Société Gepro*, C.E., 28 janvier 1987, *Comité de défense des espaces verts* et C.E., 4 décembre 1987, *S.A. Europe-Maison*, *L.P.A.*, 29 avril 1988, n° 52, pp. 15-19 (p. 17).

1343 C'est ce qu'affirme pourtant Sabine Tabey (*Réflexion sur l'existence d'un droit administratif de l'urbanisme*, thèse, Université de Poitiers, 2003, dactyl., p. 135).

d'urbanisme et autorisations. Toutefois, ce lien semble, actuellement et par l'intervention du législateur, de plus en plus réduit, sécurisation des autorisations d'urbanisme oblige (2).

1. Les reconnaissances jurisprudentielle et législative de l'autonomie de l'autorisation par rapport à la règle d'urbanisme

Au stade de l'appréciation de l'opérance du moyen d'exception d'illégalité, la spécificité se situe sur un point : le lien particulier qui existe entre l'acte dont l'annulation est demandée et l'acte dont l'illégalité est contestée par voie d'exception.

Bien que trois liens soient classiquement admis en contentieux administratif général, un seul lien sera approfondi ici[1344]. Ce lien est ainsi caractérisé lorsque l'acte dont l'illégalité est invoquée par la voie de l'exception constitue la « base légale » de l'acte dont l'annulation est demandée[1345]. Pour le dire autrement, l'acte contesté s'apparente à un « acte pris en application » d'une règle supérieure c'est-à-dire un acte qui a « simplement pour objet la concrétisation de cette règle, son application à une situation particulière »[1346].

Seul ce lien a caractérisé, pendant un temps, la relation existante entre la règle locale d'urbanisme et une autorisation d'urbanisme, tout particulièrement l'autorisation de construire. Constituant en effet une « mesure d'application »[1347] ou « un acte administratif subséquent »[1348] du POS, « le permis de construire accordé sur la base d'un POS illégal est nécessairement entaché d'excès de pouvoir »[1349].

Par la suite, le Conseil d'Etat n'a eu de cesse que de réfuter l'existence de ce lien. Dans sa décision *Assaupamar*, il retenait en effet que l'illégalité relevée du POS n'entraîne

---

[1344] Quant aux deux autres liens : soit l'acte dont l'annulation est demandée a été pris « pour application » de l'acte dont l'illégalité est invoquée par la voie de l'exception, soit le premier acte a été pris selon une procédure définie dans le second. V. LABOUYSSE (D.), « L'exception d'illégalité de la règle d'urbanisme locale », *Constr.-Urba.*, juillet 2015, n° 7 et 8, étude n° 10, pp. 15-20 (p. 18).

[1345] C.E., 29 mai 1908, *Sieur Poulin*, *Rec.* p. 580 ; C.E., Section, 10 février 1967, *Société des Etablissements Petitjean*, *Rec.* p. 63 ; C.E., 11 juillet 2011, *Société d'équipement du département de Maine-et-Loire (Sodemel), Rec.* p. 346, *B.J.C.P.*, 2011, p. 387, conclusions Hédary ; C.E., Ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et des affaires économiques de la CFDT (CFDT Finances)*, *Rec.* p. 187, *R.F.D.A.*, 2018, pp. 649- 661, conclusions Bretonneau.

[1346] VÉNÉZIA (J.-C.), « Les mesures d'application », in *Mélanges René Chapus : droit administratif*, Montchrestien, 1992, pp. 673-679 (p. 676).

[1347] C.E., 13 octobre 1967, *SCI La Méditerranée*, *Rec.* p. 375 ; C.E., 17 octobre 1980, *Laudrain*, *Rec.* p. 926 ; C.E., 9 janvier 1981, *Ministre de l'Environnement et du Cadre de vie c/ Comité inter-association pour l'Environnement de Nancy*, *Rec. tables* pp. 866, 871, 877, 981 ; C.E., 18 février 1981, *Commune de Chalons-sur-Marne*, *Rec. tables* p. 979 ; C.E., Section, 23 avril 1982, *Chantebout*, *Rec.* p. 158.

[1348] BOUYSSOU (F.), « Le contrôle juridictionnel des P.O.S. par voie d'exception », note sous C.E., 9 janvier 1981, *Ministre de l'Environnement et du Cadre de vie c/ Comité inter-association pour l'Environnement de Nancy*, *Droit et Ville*, 1981, n° 11, pp. 145-157 (p. 151).

[1349] STIRN (B.), conclusions sur C.E., 9 janvier 1981, *Ministre de l'Environnement et du Cadre de vie c/ Comité inter-association pour l'Environnement de Nancy,* non publiées.

plus l'annulation de l'autorisation d'urbanisme[1350]. Le Conseil d'Etat faisait ici application de sa solution dégagée quelques années plus tôt dans l'arrêt *Société Gepro* dans le cas d'une annulation d'un permis conséquemment à l'annulation du POS[1351]. Pour justifier cette dernière solution, Christian Vigouroux expliquait dans ses conclusions que le permis de construire n'est plus « un de ces « actes conséquences » qui ne trouvent leur fondement *que* dans le règlement annulé »[1352]. Il est vrai qu'il existe effectivement en droit de l'urbanisme d'autres bases légales possibles à l'autorisation de construire, telles que le RNU[1353]. Il apparaissait ainsi logique que l'autorisation d'urbanisme ne constitue plus une « mesure d'application » du POS (et désormais du PLU).

Toutefois, la Haute juridiction administrative se réservait la possibilité, toujours à la lecture de sa décision *Assaupamar* (confirmant la solution retenue dans la décision *Société Gepro*), de censurer automatiquement cette même autorisation lorsque que les règles locales d'urbanisme illégales avaient « rendu possible » l'opération de construction. Cet automatisme s'expliquait compte tenu du lien indissociable qu'unissaient le plan et l'autorisation litigieuse.

Or, comme chacun sait, cette jurisprudence *Assaupamar* ne fut, à l'expérience, que source d'insécurité juridique, essentiellement en raison d'un « élargissement de la notion d'indissociabilité » par le juge[1354]. Partant, en effet, d'une conception plutôt subjective[1355] de cette notion, les cas d'indissociabilité correspondaient globalement aux cas de détournement de pouvoir[1356]. Une « mesure rendue possible par » se limitait seulement à une disposition

---

1350 En l'occurrence une autorisation de lotir : C.E., Section, 8 juin 1990, *Association de sauvegarde du patrimoine martiniquais*, *Rec.* p. 148, *R.F.D.A.,* 1991, pp. 149-158, conclusions Toutée.

1351 C.E., Section, 12 décembre 1986, *Société Gepro*, *Rec.* p. 282 ; *A.J.D.A.*, 1987, II-Jurisprudence, pp. 275-279, conclusions Vigouroux. V. pour une application de la solution *Société Gepro* à l'hypothèse d'une annulation juridictionnelle d'un POS : C.E., 28 janvier 1987, *Association « Comité de défenses des espaces verts » c/ S.A. Le Lama*, *Rec.* p. 20 ; *A.J.D.A.*, 1987, II-Jurisprudence, pp. 279-281, conclusions Vigouroux.

1352 VIGOUROUX (C.), conclusions sur C.E., Section, 12 décembre 1986, *Société Gepro*, *A.J.D.A.*, 1987, II-Jurisprudence, pp. 275-279 (p. 277) : c'est l'auteur qui souligne. V. en ce sens, GENEVOIS (B.), conclusions sur C.E., 4 février 1981, *Sieur Perrier*, *Administrer*, mai 1981, n° 113, pp. 29-31 (p. 29) ; LIET-VEAUX (G.), « Des dangers de l'exception d'illégalité ou de l'interdiction de rien faire qui ne soit autorisé par la loi », in *L'interventionnisme économique de la puissance publique. Étude en l'honneur du doyen Georges Péquignot*, Centre d'Etudes et de Recherches Administrative de Montpellier, 1984, tome 2, pp. 435-446 (pp. 443-444).

1353 Il faut rappeler que la carte communale ne comporte pas de règlement propre. Ce seront dès lors ses documents graphiques ainsi que le RNU (et autres dispositions législatives et réglementaires applicables) qui seront opposables lors de la délivrance des autorisations d'urbanisme.

1354 COURRÈGES (A.), conclusions sur C.E., Section, 7 février 2008, *Commune de Courbevoie*, *B.J.D.U.*, 2007, n° 6, pp. 459-469 (p. 461).

1355 LASVIGNES (S.), conclusions sur C.E., 29 juillet 1994, *SCI Baudin*, *B.J.D.U.*, 1995, n° 5, pp. 23-25 (p. 24).

1356 Comme s'en étonnait Yves Jégouzo, « il faut que l'on frise le détournement de pouvoir, ce qui était le cas dans l'affaire *Gepro*, pour que l'illégalité du POS entraîne celle de l'autorisation » (v. JEGOUZO (Y.), « Incidences de la déclaration d'illégalité d'un plan d'occupation des sols sur les autorisations d'urbanisme -

règlementaire ayant eu « pour objet de rendre possible l'octroi » de l'autorisation de construire[1357].

En retenant, par la suite, une approche plus objective de cette notion d'indivisibilité, le juge entendit alors la « mesure rendue possible par » comme une norme réglementaire « ayant eu pour effet » de permettre la délivrance de l'autorisation de construire[1358]. Le lien unissant document et autorisation était alors dépourvu de tout caractère intentionnel[1359], mais devait être toutefois « suffisamment fort » pour que l'illégalité du premier entraîne l'annulation de la seconde[1360]. La jurisprudence ne s'est montrée toutefois guère exigeante sur la consistance de ce lien, puisque même une illégalité externe, telle que le recours illégal à la procédure de modification du document indépendante du projet, a suffit pour entraîner l'annulation automatique de l'autorisation[1361].

De toute évidence, cette extension jurisprudentielle de la notion d'indivisibilité a contribué à cette « censure systématique des projets »[1362], là où, au contraire, la solution *Assaupamar* avait eu pour but premier de « sauver les autorisations d'urbanisme qui mérit[aient] de l'être en les préservant de l'onde de choc causée par la mise à jour de l'illégalité du règlement qui les fondait »[1363].

---

réflexions sur les effets de la jurisprudence « Gepro » », note sous C.E., 8 juin 1990, Section, 8 juin 1990, *Association de sauvegarde du patrimoine martiniquais*, *C.J.E.G.*, 1991, pp. 1-6 (p. 6)).
Toutefois, il ne faut pas exclure l'hypothèse où la règle locale a été adaptée afin de permettre la réalisation d'une opération d'aménagement spécifique, sans que l'autorité administrative ne commette de détournement de pouvoir (v. C.E., 19 juin 1991, *Epoux Johannet*, *Rec.* p. 244).

1357 TOUTÉE (H.), « Le régime de l'exception d'illégalité en matière d'urbanisme », conclusions sur C.E., Section, 8 juin 1990, *Association de sauvegarde du patrimoine martiniquais*, *R.F.D.A.*, 1991, pp. 149-158 (p.151).

1358 TOUTÉE (H.), *op. cit.*, p. 151. V. pour des illustrations : C.E., 21 juillet 1989, *Ministre de l'Urbanisme, du Logement et des Transports c/ Association pour la défense de l'environnement et de la qualité de vie de Golfe-Juan Vallauris*, *Rec.* p. 166, *C.J.E.G.*, 1989, pp. 407-413, conclusions Frydman ; C.E., 20 juin 1990, *Fédération française de golf*, *Rec. tables* p. 1030.

1359 CHAUVIN (N.), *L'illégalité du plan d'occupation des sols*, Litec, 1996, p. 355. V. en ce sens, MAUGÜÉ (C.) et SCHWARTZ (R.), « Les conséquences de l'illégalité des plans d'occupation des sols », *A.J.D.A.*, 1993, n° spécial, pp. 50-54 (pp. 52-53).

1360 COURRÈGES (A.), conclusions précitées, *op. cit.*, p. 461.

1361 V., C.E., 28 juillet 1999, *Mme Ricard*, *Rec.* p. 271 ; *B.J.D.U.*, 1999, n° 5, pp. 382-387, conclusions Bonichot. Antérieurement à cette décision *Mme Ricard*, le juge administratif ne décelait pas nécessairement de rapport direct entre la disposition générale d'urbanisme entachée d'un vice de légalité externe et l'autorisation d'urbanisme délivrée (v. C.E., 21 juillet 1989, *Ministre de l'Urbanisme, du Logement et des Transports*, précité ; C.E., 27 mai 1991, *Epoux Bouquet*, *Rec.* p. 213 ; LASVIGNES (S.), conclusions sur C.E., 29 juillet 1994, *M. Hervé-Marie Bruguier*, *B.J.D.U.*, 1994, n° 5, pp. 19-21 (p. 20)).

1362 PLANCHET (P.), « L'actualité de l'exception d'illégalité en droit de l'urbanisme. Retour sur l'arrêt « Commune de Courbevoie » », note sous C.E., Section, 7 février 2008, *Commune de Courbevoie*, *A.F.D.U.H.*, 2010, n° 14, pp. 29-42 (p. 33).

1363 GOURDOU (J.), *Les conséquences de la constatation de l'illégalité d'un acte administratif par le juge administratif*, *op. cit.*, p. 213. V. dans le même sens : SOLER-COUTEAUX (P.), « L'arrêt *Commune de Courbevoie* : une occasion manquée ? », note sous C.E., Section, 7 février 2008, *Commune de Courbevoie*, *R.D.I.,* 2008, pp. 240-250 (p. 245).

Marquant l'avant-dernière étape, la décision *Commune de Courbevoie*[1364] témoigne au contraire d'un retour à une certaine « orthodoxie » jurisprudentielle[1365]. A ce titre, le nouveau dispositif supprime toute référence à la notion de « mesure rendue possible par ». Le Conseil d'Etat supprime ainsi le premier temps du raisonnement posé par la décision *Assaupamar* (et quelques années plus tôt par la décision *Société Gepro*). Toute autorisation d'urbanisme est, dès lors, dépourvue de tout lien juridique direct avec la règle locale d'urbanisme. Elle ne constitue plus (*in abstracto* et *in concreto*) une mesure d'application du POS/PLU.

Enfin, le législateur n'a pas manqué de confirmer ce dernier point à l'article L. 600-12-1 du code de l'urbanisme (issu de la loi ELAN de novembre 2018). Il a ainsi rappelé que l'illégalité de la règle d'urbanisme applicable est par là même « sans influence » sur la légalité d'une autorisation d'urbanisme, sous conditions toutefois. En effet, ni le juge ni même le législateur n'ont souhaité totalement exclure le moyen d'exception d'illégalité, confortant ainsi un nécessaire lien juridique entre les deux. Mais, malgré tout, le dispositif de l'article L. 600-12-1 restreint sensiblement la possible opérance de ce moyen.

2. Une réduction par le législateur de la dépendance juridique de l'autorisation d'urbanisme vis-à-vis des règles d'urbanisme

Cela a été constaté, la décision *Commune de Courbevoie* affirme une dissociabilité de principe entre la règle d'urbanisme et les autorisations d'urbanisme. Une telle autonomie devrait entraîner, selon les règles contentieuses générales, l'inopérance *ipso jure* de l'exception d'illégalité[1366]. Or, le Conseil d'Etat accepte, par dérogation et « dans un effort de conciliation avec le principe de légalité »[1367], de connaître de la légalité du document d'urbanisme applicable à la date de délivrance de l'autorisation. Mais, dans le cas où celui-ci s'avèrerait illégal, il supprime, dans un souci de sécurité juridique, tout caractère automatique de l'annulation.

Le juge suprême conserve ici le second temps du raisonnement posé dans la décision *Société Gepro*, confirmé dans la décision *Assaupamar*, et qui a été clairement exposé par Jean-Claude Bonichot : « lorsqu'il est soutenu qu'une autorisation est illégale car elle se fonde sur une règle d'urbanisme elle-même illégale, il faut (…) rechercher si l'autorisation

---

1364 C.E., Section, 7 février 2008, *Commune de Courbevoie*, *Rec.* p. 41 ; *B.J.D.U.*, 2007, n° 6, pp. 459-469, conclusions Courrèges.

1365 PLANCHET (P.), *op. cit.*, p. 32.

1366 C.E., Section, 17 octobre 1980, *M. Henri Bert*, *Rec.* p. 370, conclusions Labetoulle.

1367 COURRÈGES (A.), conclusions sur C.E., Section, 7 février 2008, *Commune de Courbevoie*, *op. cit.*, p. 461.

contestée peut être regardée comme légale par rapport à l'état du droit antérieur »[1368]. Pour introduire un tel mécanisme de substitution de base légale, le Conseil d'Etat s'appuie sur ce point sur l'article L. 600-12 du code de l'urbanisme (ancien article L. 121-8) qui prévoit expressément que l'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un document d'urbanisme a pour effet de remettre en vigueur le document antérieurement applicable ou le RNU, à défaut de document d'urbanisme antérieurement applicable[1369].

C'est ainsi que la décision *Commune de Courbevoie* prévoit un mécanisme « à double détente »[1370]. Dans un premier temps, le requérant doit soutenir devant le juge que l'autorisation qu'il conteste a été délivrée sous l'empire d'un document d'urbanisme illégal. Dans un second temps, ce même requérant doit en outre faire valoir que cette autorisation méconnaît les dispositions d'urbanisme pertinentes ainsi remises en vigueur.

Bien que puisse être déplorée la complexité juridique de « ce dispositif *Commune de Courbevoie* », le juge de l'urbanisme n'a de cesse, ainsi que l'écrit Jean-Claude Bonichot, de rechercher « un juste équilibre entre principe de légalité et sécurité juridique ». Et l'auteur de poursuivre, en indiquant que « l'illégalité du document ne peut pas raisonnablement demeurer sans conséquence, par exemple sur le permis de construire » et ce, même s'il ne constitue plus une mesure d'application de ce document[1371].

Or, le nouvel article L. 600-12-1 du code de l'urbanisme change quelque peu la donne. Il restreint encore un peu plus le moyen de l'exception d'illégalité. Son objectif est clairement identifié : ce dispositif vise « à limiter la répercussion de l'illégalité des documents d'urbanisme »[1372]. Le législateur n'a pas souhaité s'engager sur la voie consistant à limiter les possibilités de contestation juridictionnelle offertes au requérant. Il laisse ainsi la possibilité à ce dernier de soulever l'illégalité de la règle d'urbanisme, que cette illégalité, appréciée à la date de la délivrance de l'autorisation litigieuse, soit *ab initio* ou qu'elle résulte d'un changement de circonstances de droit ou de fait[1373].

[1368] BONICHOT (J.-C.), conclusions sur C.E., 28 juillet 1999, *Mme Ricard* et C.E., 28 juillet 1999, *M. Laskar* et *Commune de Froyssay*, *B.J.D.U.*, 1999, n° 5, pp. 382-387 (p. 385).

[1369] V. également l'article L. 174-6 du code de l'urbanisme.

[1370] Pour reprendre la formule utilisée par Pierre Soler-Couteaux (« L'arrêt *Commune de Courbevoie* : une occasion manquée ? », *op. cit.*, p. 245).

[1371] BONICHOT (J.-C.), *op. cit.*, p. 384. Cette jurisprudence *Commune de Courbevoie* a d'ailleurs été étendue aux hypothèses d'annulation d'un document d'urbanisme (v. C.E., 16 novembre 2009, *Société Les Résidences de Cavalière*, *Rec. tables* pp. 916, 983, 992 ; *B.J.D.U.*, 2009, n° 6, pp. 452-462, conclusions Courrèges).

[1372] C'est ainsi que le *rapport Maugüé* présente le dispositif de l'article L. 600-12-1 du code de l'urbanisme (v. MAUGÜÉ (C.) et BARROIS DE SARIGNY (C.), « 2018 : nouvelle étape de la spécificité du contentieux de l'urbanisme », in *Les nouvelles dispositions sur l'urbanisme et le logement* (*dossier*), *R.F.D.A.*, 2019, pp. 33-43 (p. 39)).

[1373] C.E., 2 octobre 2019, *Commune de Limonest et M. Galland*, *Rec. tables* pp. 944, 1067, 1073, 1079.

En revanche, la loi cherche clairement à réduire les ondes de propagation de cette irrégularité afin de « sauver » les autorisations d'urbanisme. L'irrégularité ne sera donc opérante, selon l'article L. 600-12-1, que si elle ne repose pas sur un motif étranger aux règles d'urbanisme applicables au projet. Deux cas de figure découlent de cette disposition.

Dans notre premier cas de figure, l'illégalité de la règle d'urbanisme ne concerne pas la règlementation applicable au projet litigieux ; le dispositif annulatoire visant l'autorisation individuelle sera ici évité. Tel est le cas, par exemple, lorsque l'illégalité (partielle) du PLU résulte du classement d'une parcelle distincte de celle où se situe le projet en litige ou lorsque l'illégalité (totale) du PLU est tirée de l'erreur manifeste d'appréciation commise lors de la création d'un emplacement réservé sur une parcelle, également distincte de celle où se situe le projet[1374].

Bien que l'on comprenne la dimension sécuritaire sous-jacente à l'article L. 600-12-1, le respect du principe de légalité se trouve quant à lui quelque peu malmené, puisque l'autorisation bénéficie « d'une sorte d'immunité »[1375]. Elle n'est effectivement plus confrontée aux dispositions pertinentes, remises en vigueur en raison de l'illégalité (totale ou partielle) du document d'urbanisme (contrairement à la solution *Commune de Courbevoie*). Par l'article L. 600-12-1, l'exception d'illégalité devient dans le cas présent inopérante[1376].

Dans notre second cas de figure, l'illégalité de la règle d'urbanisme porte, cette fois-ci, sur la règlementation applicable au projet litigieux. La question qui se pose alors est celle de l'influence que peut avoir cette irrégularité sur la légalité de l'autorisation d'urbanisme contestée. Sur ce point, le récent avis *SCI du Petit Bois* apporte la solution, mettant fin à certaines interrogations doctrinales[1377]. En effet, certains auteurs voyaient l'article L. 600-12-1 du code de l'urbanisme comme le signe annonciateur de « la mort » de la jurisprudence *Commune de Courbevoie*[1378]. L'argument avait de quoi convaincre cependant. En obligeant le juge à déterminer si l'illégalité concerne les règles applicables à la zone du projet, celles qui

---

1374 C.A.A. Douai, 17 décembre 2019, req. n° 18DA01112.

1375 NOGUELLOU (R.), « La réforme du contentieux de l'urbanisme », in *La loi ELAN, aspects de droit public* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 2019, pp. 107-112 (p. 111).

1376 En particulier pour un permis d'aménager, la déclaration d'illégalité (ou l'annulation) des dispositions d'urbanisme pour un motif étranger aux dispositions applicables au lotissement ne fait pas obstacle à la cristallisation de ces dernières, en vertu de l'article L. 442-14 du code de l'urbanisme (v. C.E., 30 septembre 2019, *SARL du Mouliès*, *Rec. tables* p. 1069 ; *B.J.D.U.*, 2019, n° 6, pp. 376-379, conclusions Barrois De Sarigny).

1377 C.E., Avis, Section, 2 octobre 2020, *SCI du Petit Bois*, *Rec.* p. 326, conclusions Fuchs.

1378 REVERT (M.), « L'applicabilité immédiate de l'article L. 600-12-1 du code de l'urbanisme ou la mort instantanée de la jurisprudence Commune de Courbevoie », note sous C.A.A. Marseille, 8 juillet 2019, *Association de sauvegarde de l'environnement de Puyvert et autres c/ Commune de Puyvert et SCI La Valette Lubéron*, req. n° 18MA04115 et n° 18MA04116, *R.D.I.*, 2019, pp. 531-534 (pp. 533-534).

ont un rapport direct avec l'autorisation d'urbanisme, l'article L. 600-12-1 semblait bien réintroduire l'annulation automatique qu'avait autorisée la décision *Assaupamar* lorsque les dispositions d'urbanisme infectées avaient « rendu possible » son octroi[1379]. Le Conseil d'Etat en décida cependant autrement. L'article L. 600-12-1 confirme, ce que la décision *Commune de Courbevoie* autorisait déjà, à savoir, la possibilité pour le juge de procéder à une substitution de base légale dans le cadre de l'exception d'illégalité. Le juge pourra, dès lors, confronter l'autorisation litigieuse aux dispositions d'urbanisme remises en vigueur compte tenu de l'illégalité des règles applicables au projet[1380].

De toute évidence, l'analyse d'un tel moyen témoigne de la complexité juridique de l'exception d'illégalité, dans laquelle se trouve plongé tout justiciable[1381]. Celui-ci ne verra son moyen aboutir que dans des hypothèses désormais réduites. Ceci étant dit, le moyen d'exception d'illégalité reste, sous conditions, opérant. Cette affirmation est révélatrice de l'incohérence juridique sur laquelle repose ce dispositif spécifique. Il nous faut voir, en effet, que l'exigence de sécurité juridique des autorisations est uniquement ce qui sous-tend cette spécialisation du moyen d'exception d'illégalité en la matière.

B. Incohérence de la spécificité de l'exception d'illégalité en contentieux de l'urbanisme

Aussi efficace que soit cette spécification du moyen d'exception d'illégalité pour garantir les autorisations d'urbanisme, elle repose sur une logique juridique plus que discutable (1). L'orthodoxie juridique supposerait plutôt que le Conseil d'Etat revienne sur la notion « d'acte-conséquence », en adoptant une conception *lato sensu*, de celle-ci afin de fonder juridiquement ce dispositif spécifique déployé en contentieux des autorisations d'urbanisme (2).

1. Un dispositif spécifique juridiquement incohérent

Il est vrai que tant les jurisprudences *Société Gepro*, *Assaupamar* et *Commune de Courbevoie* que l'article L. 600-12-1 du code de l'urbanisme reposent sur une logique

1379 NOGUELLOU (R.), *op. cit.*, p. 111.
1380 *Ibid.*, p. 112.
1381 V. BÉTAILLE (J.), *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 143.

juridique discutable. Deux séries d'observations témoignent en effet de l'incohérence de cette spécialisation de l'exception d'illégalité en contentieux de l'urbanisme.

Tout d'abord, réaffirmer qu'une autorisation de construire ne constituerait pas une mesure d'application d'une règle d'urbanisme est déjà une première incohérence. La doctrine n'a pas manqué d'ailleurs de réagir sur ce point[1382].

En effet, comment expliquer que les décisions de refus constituent, contrairement aux autorisations, des mesures d'application de la règle d'urbanisme[1383] ? S'ensuit alors l'annulation automatique d'un refus d'autorisation fondé sur une disposition d'urbanisme irrégulière. L'article L. 600-12-1 du code de l'urbanisme confirme d'ailleurs cette solution jurisprudentielle. Or, il est toujours possible pour le juge, même si l'article L. 600-12-1 ne le prévoit pas expressément[1384], de procéder, dans les conditions de droit commun[1385], à une substitution de base légale et/ou de motifs afin de sauvegarder ce refus d'autorisation[1386]. Ainsi, contrairement à ce qu'affirmait le rapporteur public Anne Courrèges[1387], d'autres dispositions d'urbanisme, autres que celles déclarées illégales, peuvent parfaitement justifier un refus. Il existe donc, comme pour les autorisations, une dissociabilité juridique certaine entre la règle d'urbanisme et la décision de refus. Pourtant, le refus demeure une mesure d'application de cette règle. L'autorisation d'urbanisme devrait alors elle-aussi être considérée comme telle[1388].

Il reste que seule l'exigence de sécurité juridique explique cette différenciation dans le traitement contentieux des autorisations par rapport aux décisions de refus. Il fut un temps où cette différenciation avait déjà été imaginée sous la plume d'éminents membres de la

---

1382 V. notamment, PLANCHET (P.), « L'actualité de l'exception d'illégalité en droit de l'urbanisme. Retour sur l'arrêt « Commune de Courbevoie » », *op. cit.*, pp. 29-42 ; SOLER-COUTEAUX (P.), « L'arrêt *Commune de Courbevoie* : une occasion manquée ? », *op. cit.*, pp. 248-250.

1383 C.E., 30 décembre 2009, *Commune du Cannet-des-Maures*, *Rec. tables* p. 911 ; *B.J.D.U.*, 2010, n° 1, pp. 16-21, conclusions Courrèges.

1384 REVERT (M.), « Le volet contentieux de la loi Elan. Améliorer le traitement contentieux de l'urbanisme ? », in *Loi ELAN* (*dossier*), *R.D.I.*, 2019, pp. 64-71 (p. 69).

1385 Selon les jurisprudences *M. El Bahi* (C.E., Section, 3 décembre 2003, *Rec.* p. 479, conclusions Stahl) pour la substitution de base légale et *Mme Hallal* (C.E., Section, 6 février 2004, *Rec.* p. 48 ; *R.F.D.A.*, 2004, pp. 740-749, conclusions De Silva) pour la substitution de motifs.

1386 C.E., 30 décembre 2009, *Commune du Cannet-des-Maures*, précité ; C.E., 15 décembre 2010, *M et Mme Casado, Rec. tables* p. 1013, *B.J.D.U.*, 2011, n° 1, pp. 34-38, conclusions Vialettes. V. pour une substitution de motifs : C.E., 21 juillet 2009, *M. Maïa*, *Rec. tables* p. 983 ; *B.J.D.U.*, 2009, n° 5, pp. 387-390, conclusions Derepas.

1387 COURRÈGES (A.), conclusions sur C.E., 30 décembre 2009, *Commune du Cannet-des-Maures*, *B.J.D.U.*, 2010, n° 1, pp. 16-21 (p. 19). V. également MAUGÜÉ (C.) et SCHWARTZ (R.), « Les conséquences de l'illégalité des plans d'occupation des sols », *op. cit.*, p. 52.

1388 V. en ce sens, TRAORÉ (S.), « Les effets juridiques de l'annulation d'un POS sur un refus de permis de construire », note sous C.E., 30 décembre 2009, *Commune du Cannet-des-Maures*, *R.L.C.T.*, avril 2010, n° 56, pp. 37-40 (p. 39).

juridiction administrative suprême, comme Bernard Stirn ou Bruno Genevois[1389]. Les jurisprudences *Société Gepro*, *Assaupamar* puis *Commune de Courbevoie* traduisent leurs vœux. Elles ont toujours été en effet « animées par le souci d'assurer la stabilité et la sécurité juridique de l'acte créateur de droits qu'est le permis de construire »[1390]. Elles sont, pour ainsi dire, des jurisprudences « de sauvetage »[1391]. C'est dans cette seule optique que le Conseil d'Etat à l'époque, relayé aujourd'hui par le législateur, pose (même opportunément) un principe de dissociabilité entre règle d'urbanisme et autorisation ; une dissociabilité afin que l'illégalité du premier ne rejaillisse plus sur la seconde. C'est bien *in fine* la sécurisation des autorisations d'urbanisme qui s'en trouve garantie[1392]. Tel n'est pas, en revanche, l'enjeu pour les décisions de refus d'autorisation. Elles peuvent à ce titre demeurer des actes, par principe, indissociables de la règle d'urbanisme.

Aussi louable soit cette exigence de sécurisation des autorisations, les solutions jurisprudentielles et le dispositif législatif restent malgré tout d'une cohérence juridique discutable au regard du régime de l'exception d'illégalité.

En effet, en affirmant que l'autorisation d'urbanisme ne constitue plus une mesure d'application du PLU, l'exception d'illégalité devrait être normalement déclarée inopérante.

Or, le juge a reconnu, au contraire, l'opérance des irrégularités des règles, initialement à l'égard de celles qui rendaient possible la délivrance de l'autorisation (décisions *Société Gépro* / *Assaupamar*) et aussi à l'égard de celles qui ne pouvaient pas, dans leur version antérieure, fonder légalement l'autorisation contestée (décision *Commune de Courbevoie*). C'est le législateur qui aujourd'hui restreint l'opérance des irrégularités aux seules règles applicables au projet et qui ne peuvent pas non plus fonder (même dans leur version antérieure), l'autorisation contestée. Ainsi, tout comme le constatait Bertrand Seiller, nous y voyons un paradoxe, dès lors que « bien qu'inopérante, l'exception d'illégalité du plan peut être reconnue fondée et donc recevable ! »[1393].

1389 STIRN (B.), conclusions précitées sur C.E., 9 janvier 1981, *Ministre de l'Environnement et du Cadre de vie c/ Comité inter-association pour l'environnement de Nancy*, non publiées ; GENEVOIS (B.), conclusions sur C.E., 4 février 1981, *Sieur Perrier*, *Administrer*, mai 1981, n° 113, pp. 29-31 (p. 30).

1390 SOLER-COUTEAUX (P.), « La jurisprudence de *Commune de Courbevoie* ne s'applique pas à un refus de permis de construire », note sous C.E., 30 décembre 2009, *Commune du Cannet-des-Maures*, *R.D.I.*, 2010, pp. 224-225 (p. 225).

1391 *Ibid*.

1392 PRIET (F.), « La jurisprudence du Conseil d'Etat en matière d'urbanisme et la protection du droit de propriété », in *Mélanges en hommage à Bernard Vonglis*, L'Harmattan, 2000, pp. 319-333 (pp. 326-327). V. également, SEILLER (B.), *L'exception d'illégalité des actes administratifs*, thèse, Université Panthéon-Assas, 1995, dactyl., p. 373 ; SOLER-COUTEAUX (P.), « L'arrêt *Commune de Courbevoie* : une occasion manquée », *op. cit.*, p. 241.

1393 SEILLER (B.), *op. cit.*, p. 377. L'auteur relevait également un autre paradoxe : « l'inversion de l'ordre normal d'examen des questions », notamment « le fond primant le caractère opérant de l'exception ». V.

Par conséquent, en bonne orthodoxie, l'autorisation d'urbanisme devrait se concevoir comme une mesure d'application du PLU[1394]. Néanmoins, une telle affirmation supposerait que le juge administratif revienne, au moins en contentieux administratif de l'urbanisme, sur son approche restrictive de la notion de mesure d'application.

2. Un fondement juridique à ce dispositif spécifique : la proposition d'extension de la notion de « mesure d'application »

C'est en présentant le mécanisme de l'exception d'illégalité que son incohérence juridique est apparue très distinctement. En effet, bien que réfutant tout lien d'application entre le document de planification et les autorisations, l'exception d'illégalité reste malgré tout et dans certains cas opérante, attestant dès lors d'un lien juridique entre les deux. Face à une telle incohérence, l'extension de la notion de mesure d'application pourrait y remédier. C'est ce qu'avait d'ailleurs justement proposé Daniel Labetoulle en concluant sur la décision *Bert* : substituer aux termes « de mesure d'application » ceux de « mesure rendue possible par »[1395]. Comme chacun sait, sa proposition ne trouva pas une issue favorable et même à l'heure actuelle, la juridiction administrative semble toujours aussi peu encline à faire évoluer sa « théorie de l'exception d'illégalité »[1396].

Pourtant, à bien des égards, cette catégorie des « mesures prises par application » paraît parfaitement adaptée aux spécificités de l'exception d'illégalité en contentieux de l'urbanisme. En effet, ces mesures sont ainsi dites « par application » car elles « interviennent dans [le] cadre » juridique de la règle supérieure[1397]. Or, c'est ce qui caractérise justement les relations document d'urbanisme / autorisation : le premier encadre seulement et non ne fonde la seconde.

également, VÉROT (C.), « Inopérance de l'exception d'illégalité d'un schéma directeur », conclusions sur C.E., 15 octobre 2007, *Fédération département de l'hôtellerie de plein air de la Charente-Maritime*, *R.J.E.P.*, janvier 2008, n° 649, comm. n° 5, pp. 28-30 (p. 30).

[1394] Ainsi que l'affirme sans détour Bertrand Seiller dans ses travaux de recherche (v. SEILLER (B.), *op. cit.*, p. 374).

[1395] LABETOULLE (D.), conclusions sur C.E., Section, 17 octobre 1980, *M. Henri Bert*, précité, *Rec.*, 1980, pp. 371-374 (p. 374). V. pour une opinion similaire : HUBERT (P.), conclusions sur C.E., 24 janvier 1992, *Association des centres distributeurs Edouard Leclerc*, *R.F.D.A.*, 1992, pp. 499-59 (pp. 505-506).

[1396] SOLER-COUTEAUX (P.), « L'arrêt *Commune de Courbevoie* : une occasion manquée ? », *op. cit.*, p. 244.

[1397] VÉNÉZIA (J.-C.), « Les mesures d'application », *op. cit.*, p. 678.

Cette fonction d'encadrement du droit de l'urbanisme ressort nettement des jurisprudences constitutionnelle[1398] et européenne[1399]. Cette fonction fait d'ailleurs consensus chez la plupart des auteurs[1400]. Ils présentent ainsi le droit de l'urbanisme comme une police administrative spéciale, visant à restreindre le droit à construire, simple « attribut normal »[1401] du droit de propriété, dans un but d'intérêt général[1402]. Par conséquent, n'ayant que vocation à l'encadrer, l'existence d'une autorisation d'urbanisme n'est pas liée à celle du document. Le lien unissant les deux présente, dès lors, une intensité plus faible que celui normalement exigé pour « une mesure prise en application ». Toutefois, une mesure prise par application suppose que ce lien présente malgré tout une intensité suffisante, caractérisée, afin de justifier l'opérance de l'exception d'illégalité. Il s'agirait ainsi d'entendre une « mesure prise par application » comme un acte entretenant un lien normatif suffisamment direct avec la règle supérieure, invoquée par voie d'exception.

Sur ce point, le mécanisme de l'exception d'illégalité en contentieux de l'urbanisme se rapproche du mécanisme prévu en droit de l'Union Européenne, à l'article 277 du TFUE. Ses

---

1398 Le Conseil constitutionnel vérifie la proportionnalité des limitations apportées par les servitudes d'urbanisme au droit de propriété (C.C., décision n° 2000-436 DC, 7 décembre 2000, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, *Rec. C.C.* p. 176). V. TREMEAU (J.), « La constitutionnalisation du droit de l'urbanisme », *B.J.D.U.*, 2001, n° 3, pp. 146-154 (p. 147).

1399 C.E.D.H., 6 octobre 2016, *Malfatto et Mielle c/ France*, req. n° 40886/06 et n° 51946/07. V. COSTA (J.-P.), « Quelques observations sur le droit de l'urbanisme vu sous l'angle de la convention européenne des droits de l'homme », in *Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot*, Presses Universitaires d'Orléans, 2006, pp. 161-169 (pp. 164-168). V. également sur ce point, LISSANDRO (G.), *Le droit français des sols à l'épreuve du droit international public et du droit européen*, thèse, 1996, Université de Nice-Sophia Antipolis, dactyl., pp. 384-387.

1400 V. notamment, POUJADE (B.) et BONICHOT (J.-C.), *Droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, p. 78 : « les plans d'urbanisme sont le cadre légal dans lequel sont délivrés les autorisations » ; LABETOULLE (D.), *Le permis de construire,* P.U.F., 1982, p. 61 : « planification donc, puisque l'on définit un cadre, un plan, et que l'on fait en sorte que les initiatives individuelles n'aillent pas à l'encontre de ce cadre ni de ce plan ».
V. également dans le même sens, BAFFERT (P.), « La genèse de l'ordonnance du 8 décembre 2005 et ses décrets d'application. Une petite histoire du permis de construire et de ses réformes », *B.J.D.U.*, 2007, n° 1, pp. 2-8 (p. 2) ; BOUYSSOU (F.), « Le contrôle juridictionnel des POS par voie d'exception », *op. cit.*, p. 152 ; GODFRIN (G.), « L'illégalité du document d'urbanisme entraîne l'annulation du refus de construire », note sous C.E., 16 novembre 2009, *SARL Les résidences de Cavalière* et C.E., 30 décembre 2009, *Commune de Cannet-des-Maures*, *Constr.-Urba.*, février 2010, n° 2, pp. 17-20 (p. 18) ; LECOQ (V.), *Contribution à l'étude juridique de la norme locale d'urbanisme*, P.U.Lim., 2004, p. 460 ; LIET-VEAUX (G.), « Des dangers de l'exception d'illégalité ou de l'interdiction de rien faire qui ne soit autorisé par la loi », *op. cit.*, p. 439 ; LORTHE (J.-C.), *Le permis de construire*, Service de reproduction des thèses de l'Université des sciences sociales de Grenoble, 1977, pp. 7-8.
Cette opinion est également défendue dans des ouvrages plus généraux : JACQUOT (H.), PRIET (F.) et MARIE (S.), *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2022, pp. 9-10 ; SOLER-COUTEAUX (P.) et CARPENTIER (É.), *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2022, 8ème édition, p. 23.

1401 LABETOULLE (D.), *op. cit.*, p. 19.

1402 PRIET (F.), « La jurisprudence du Conseil d'Etat en matière d'urbanisme et la protection du droit de propriété », *op. cit.*, p.322.

contours sont d'ores et déjà précisés par une jurisprudence constante[1403]. Le moyen « n'est recevable que dès lors qu'il existe un lien de *connexité* entre cet acte et la norme dont l'illégalité prétendue est excipée ; l'acte général dont l'illégalité est soulevée doit être applicable, directement ou indirectement à l'espèce qui fait l'objet du recours et doit exister un *lien juridique direct* entre la décision individuelle attaquée et l'acte général en question »[1404].

Partant de cette définition, le juge européen entend assez largement ce lien « juridique direct »[1405]. Il est, en effet, caractérisé lorsque l'acte de portée générale constitue « la base juridique » ou le « fondement juridique » de l'acte individuel contesté[1406]. Il en est de même également lorsque les dispositions générales ont été « pertinentes pour l'adoption de la décision administrative objet d'un recours en annulation », même si elles ne lui « servent pas formellement de base juridique »[1407].

Rapporté à notre contentieux administratif, le premier cas correspondrait au mécanisme général d'exception d'illégalité et à la notion de « mesure prise en application ». Le second cas se rapporterait, quant à lui, au mécanisme urbanistique et à la notion de « mesure prise par application ». Nous l'avons dit, les règles d'urbanisme ne constituent pas formellement le fondement juridique d'une autorisation mais elles conditionnent, malgré tout, son adoption[1408]. Il existe bien là un lien juridique suffisamment direct, lequel nous permet de dire que l'autorisation serait une mesure prise « par » application. Il y aurait là une exigence

---

[1403] C.J.C.E., 31 mars 1965, *Macchiorlatti Dalmas & Figli c/ Haute Autorité de la CECA*, *Rec. C.J.C.E.* p. 227 ; C.J.C.E., 13 juillet 1966, *Gouvernement de la République Italienne c/ Conseil de la CEE et Commission de la CEE*, *Rec. C.J.C.E.* p. 563, conclusions Roemer.

[1404] SHARPSTON (É.), conclusions sur C.J.U.E., *Erik Simpson c/ Conseil de l'Union Européenne*, aff. C-542/18, accessibles sur *curia.europea.eu* (nous soulignons).

[1405] V. pour des études générales, BARDELEBEN (É. Von), DONNAT (F.) et SIRITZKY (D.), *La Cour de Justice de l'Union Européenne et le droit du contentieux européen,* La Documentation Française*,* 2012, 325 pages, pp. 260-261 ; WAELBROECK (M.), « Le contrôle incident de la légalité des actes communautaires », in *La protection juridictionnelle des droits dans le système communautaire*, Bruylant, 1997, 643 pages (pp. 135-141).

[1406] Tel est le cas, lorsqu'est soulevée l'irrégularité d'un règlement de l'Union européenne (v. C.J.C.E., 12 juin 1958, *Hauts fourneaux de Chasse*, *Rec. C.J.C.E.* IV, pp. 11 ; C.J.C.E., 13 juin 1958, Société *Méroni & co c/ la Haute Autorité de la C.E.C.A.*, aff. C-9/56 et C-10/56 ; C.J.C.E., 19 janvier 1984, *Kirsten Andersen et autres c/ Parlement européen*, *Rec. C.J.C.E.* I, p. 195, conclusions Simone Rozès ; C.J.C.E., 11 juillet 1985, *Vittorio Salerno et autres c/ Commission de la CEE et Conseil de la CEE*, *Rec. C.J.C.E.* III, p. 2525, conclusions Pieter Verloren Van Themaat).
Mais la Cour a admis la recevabilité de l'exception d'illégalité dirigée contre tout acte général servant de base légale à une décision individuelle, même s'il ne s'agit pas d'un règlement de l'Union européenne (v. C.J.C.E., 6 mars 1979, *Simmenthal*, *Rec. C.J.C.E.* p. 777 ; C.J.C.E., 27 septembre 1983, *Université de Hambourg*, *Rec. C.J.C.E.* p. 2771 ; C.J.C.E., 10 juin 1986, *Union sidérurgique du nord et de l'est de la France (Usinor) c/ Commission de la CEE*, *Rec. C.J.C.E.* III, p. 1777, conclusions Carl Otto Lenz).

[1407] T.P.I.C.E., 4 mars 1998, *Maria da Graça De Abreu c/ C.J.C.E.*, *Rec. C.J.C.E.* I, p. 109 ; T.P.I.C.E., 20 novembre 2007, *Francesco Ianniello c/ Commission de la CEE*, *Rec. C.J.C.E.* I, p. 215.

[1408] V. SEILLER (B.), *L'exception d'illégalité des actes administratifs, op. cit.*, p. 374.

moindre du lien document / autorisation qui expliquerait, malgré tout, le caractère opérant de l'exception d'illégalité en contentieux de l'urbanisme.

Mais, dans le même temps, retenir une telle conception souple de la notion de « mesure d'application », c'est prendre le risque de voir une exception d'illégalité opérante, y compris entre deux actes relevant de législations distinctes. En effet, « là où la notion [actuelle] de « mesure d'application » fait cloison entre des actes relevant de législations distinctes »[1409], la notion de « mesure prise par application » permettrait, quant à elle, d'inclure des actes qui conditionnent la délivrance d'autres actes, chacun d'eux relevant de législations autonomes. Toutefois, ce risque est à minimiser car ce ne serait qu'aller finalement dans le sens de la jurisprudence administrative. Le contrôle de légalité du PLU est effectivement admis à l'appui d'un recours contre une autorisation d'exploitation d'une ICPE[1410], ou encore contre une concession d'exploitation d'un port de plaisance[1411]. Dans ces deux hypothèses, un lien de droit est imposé entre les deux actes : il existe en effet une opposabilité directe du PLU à l'égard des actes relevant d'une autre législation[1412]. Cette opposabilité implique que le PLU fasse partie des normes de référence : celui-ci détermine en effet (dans une certaine mesure) le contenu même de l'autorisation relevant d'une autre législation. C'est cette inféodation qui fait que l'autorisation, objet du recours, est une mesure prise « par » application du document d'urbanisme, justifiant par là même l'opérance de l'exception d'illégalité[1413].

1409 GUYOMAR (M.), « L'illégalité d'un schéma directeur peut-elle être invoquée à l'encontre d'un décret déclaratif d'utilité publique ? », conclusions sur C.E., Section, 25 février 2005, *Association Préservons l'avenir à Ours Mons Thaulhac et autres*, *R.F.D.A.*, 2005, pp. 608-618 (p. 612). V. en ce sens, DELHOSTE (M.-F.), *Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations*, L.G.D.J., 2001, 290 pages (pp. 96-98) ; BOURREL (A.), « Contribution à l'étude du principe d'indépendance des législations en droit administratif français », *R.J.E.P.*, décembre 2005, n°626, pp. 455-472 (pp. 470-471) ; LAQUIÈZE (A.), « Remarques sur une notion multiforme et fonctionnelle : l'indépendance des législations et des procédures dans la jurisprudence administrative », *R.A.*, 1999, n° 308, pp. 150-163 (p. 152).

1410 D'ailleurs, le Conseil d'État a accepté d'appliquer dans cette hypothèse le dispositif *Commune de Courbevoie* (C.E., 16 décembre 2016, *Société Ligérienne Granulats SA*, *Rec.* p. 566 ; *B.J.D.U.*, 2017, n° 2, pp. 88-93, conclusions De Lesquen).

1411 C.E., Ass., 15 février 1980, *Association pour la protection du site du vieux Pornichet*, *Rec.* p. 84 ; *J.C.P.*, 1980, II-Jurisprudence, n° 19375, conclusions Genevois.

1412 C'est la jurisprudence qui a, tout d'abord, posé cette opposabilité directe des documents d'urbanisme à l'égard de décisions autorisation ou refusant d'autoriser l'ouverture d'une ICPE (v. C.E., Section, 17 mars 1972, *Auchier*, *Rec.* p. 231 ; C.E., Section, 7 février 1986, *Colombet*, *Rec.* p. 29, *R.D.P.*, 1986, p. 1161, conclusions Dandelot). Désormais, l'article L. 152-1 du code de l'urbanisme prévoit l'obligation de conformité des autorisations d'ouverture d'une ICPE au règlement du PLU et à ses documents graphiques.

1413 Evidemment, certaines exceptions d'illégalité restent et resteront inopérantes. Tel est le cas entre un SCOT est une autorisation d'urbanisme, puisque ce document de planification lui est par principe inopposable (v. C.E., 4 juillet 1997, *Les Verts Ile-de-France*, *Rec.* p. 287 ; *B.J.D.U.*, 1997, n° 4, p. 244, conclusions Stahl). Cette solution vaudrait d'ailleurs pour les autorisations d'ICPE (v. C.E., 12 juillet 2019, *Association sans nature pas de futur*, req. n° 417177, inédit au *Lebon* : le SCOT est en effet non directement opposable aux autorisations d'ouverture d'une ICPE).

En tout état de cause, si la formule de « mesure prise par application » nous paraît appropriée pour justifier le particularisme de l'exception d'illégalité en contentieux de l'urbanisme, la nature du lien unissant l'autorisation et la règle d'urbanisme reste somme toute encore floue. Toutefois, la spécificité de ce moyen ne saurait se limiter à son caractère opérant, ses effets présentent également en urbanisme certaines particularités qu'il convient à présent d'aborder.

§2 : Les effets dérogatoires de la déclaration d'illégalité d'un document d'urbanisme

Il s'agira d'aborder, dans les présents développements, les conséquences à tirer d'une déclaration d'illégalité d'une règle d'urbanisme, à savoir déterminer quel sera le droit redevenant applicable en cas d'illégalité du droit initial, et ce, afin de pouvoir légalement fonder l'autorisation litigieuse, lui évitant ainsi l'annulation juridictionnelle. Sur ce point, la spécificité du contentieux en la matière reste très significative et a trouvé, d'ailleurs, successivement deux réponses différentes.

La première solution, apportée par les décisions *Société Gepro* puis *Assaupamar*, consistait à dire que les règles nationales, précisément le RNU, étaient à nouveau applicables compte tenu de l'illégalité de la règle locale. Bien que n'étant aujourd'hui plus d'actualité, cette solution avait, au moins, le mérite de répondre à la « logique imparable »[1414] de l'exception d'illégalité posée par la décision *Bargain*[1415].

Comme chacun sait, l'exception d'illégalité ne vise que l'inapplicabilité de l'acte invoquée par voie d'exception dans le litige considéré. Autrement dit, l'acte ne disparaît pas de l'ordonnancement juridique, rendant « impossible le retour à l'état de droit antérieur, qui a été et qui demeure abrogé »[1416]. Dès lors, le juge ne pouvait être en mesure de confronter le permis au plan immédiatement antérieur qui restait abrogé.

De même, la solution retenue dans la décision *Association Préservons l'avenir à Ours Mons Thaulhac* reste pleinement valable. Ainsi, l'illégalité d'un schéma directeur à l'appui d'un recours dirigé contre une DUP reste un moyen inopérant. La raison en est simple. Il n'existe pas le même rapport d'inféodation entre le SCOT et la DUP qui demeure entre le PLU et l'autorisation d'ouverture d'une ICPE. En effet, on ne saurait dire que le SCOT encadre la DUP, bien au contraire, puisque l'article L. 143-40 du code de l'urbanisme impose que le SCOT soit rendu compatible pour permettre la réalisation d'un projet d'intérêt général ; l'adoption de la DUP emporte ainsi mise en compatibilité du SCOT. V. C.E., Section, 25 février 2005, *Association « Préservons l'avenir à Ours Mons Thaulhac et autres », Rec.* p. 83 ; *R.F.D.A.*, 2005, pp. 608-618, conclusions Guyomar.

[1414] TOUTÉE (H.), « Le régime de l'exception d'illégalité en matière d'urbanisme », conclusions sur C.E., Section, 8 juin 1990, *Association de sauvegarde du patrimoine martiniquais*, *op. cit.*, p. 153.

[1415] C.E., Ass., 18 janvier 1980, *Bargain*, *Rec.* p. 29 ; *R.A.*, 1980, p. 151-158, conclusions Bacquet.

[1416] SEILLER (B.), *L'exception d'illégalité des actes administratifs*, *op. cit.*, p. 607.

La déclaration d'illégalité n'interdit pas, en revanche, l'application d'autres normes, celles non abrogées évidemment[1417]. Sur ce point, le droit de l'urbanisme comprend un « parachute »[1418], en l'occurrence le RNU. Correspondant en effet à une règlementation urbanistique « dérogatoire »[1419], le RNU présente pour l'essentiel un caractère « supplétif »[1420]. Sa mise en œuvre « est [donc] gouvernée par le principe de subsidiarité »[1421]. Il trouve alors à s'appliquer en raison de l'inopposabilité de règles locales d'urbanisme (sauf pour les dispositions d'ordre public)[1422]. Ceci signifie que le droit de l'urbanisme autorise la coexistence des normes locales et nationales au sein de l'ordonnancement juridique.

Par conséquence, en cas de déclaration d'illégalité d'un document local, plutôt que d'être face à un vide juridique, le juge pouvait encore faire application du RNU, afin de fonder légalement l'autorisation contestée. Nul besoin pour le juge de faire ressusciter un droit abrogé : le RNU n'est pas abrogé du fait qu'un document local d'urbanisme entre en vigueur. La déclaration d'illégalité ne faisait alors que « réactiver » le RNU, dont l'application avait été seulement « exclue par l'existence d'un POS [PLU] applicable au tiers »[1423].

Mais vient ensuite la seconde solution, législative cette fois, qui suppose que la déclaration d'illégalité de la règle locale d'urbanisme doit donner lieu à l'application du droit antérieur et qui était jusqu'alors abrogé. Ceci revient à dire que les effets de l'exception d'illégalité sont désormais calqués sur ceux de l'annulation[1424].

C'est ainsi qu'en dépit de leur orthodoxie juridique, les décisions *Société Gépro-Assaupamar* furent condamnées par l'intervention du législateur en 1994[1425]. Cette solution,

---

1417 *Ibid.*, p. 613.

1418 TOUTÉE (H.), *op. cit.,* p. 154.

1419 JEGOUZO (Y.), « Incidences de la déclaration d'illégalité d'un plan d'occupation des sols sur les autorisations d'urbanisme – réflexions sur les effets de la jurisprudence « Gepro » », *op. cit.*, p. 4.

1420 JACQUOT (H.), PRIET (F.) et MARIE (S.), *Droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, p. 595.

1421 FERRARI (S.), « Règles d'urbanisme applicables sur l'ensemble du territoire - Règlement national d'urbanisme », *JCl. Administratif*, Fasc. 498-20, 5 mars 2018, n° 15.

1422 GRAND (V. Le), « Le nouveau règlement national d'urbanisme », *Constr.-Urba.*, février 2017, n° 2, étude n° 2, pp. 9-14 (p. 9).

1423 C.E., Section, 8 juin 1990, *Association de sauvegarde du patrimoine martiniquais*, précité.

1424 L'annulation valant disparition rétroactive de l'acte de l'ordonnancement juridique, un tel effet « a pour conséquence de faire revivre automatiquement les dispositions antérieures qui sont censées n'avoir jamais été abrogées ou modifiées » (MAUGÜÉ (C.) et SCHWARTZ (R.), *Les conséquences de l'illégalité des plans d'occupation des sols*, *op. cit.*, p. 702). V. en cas d'annulation d'un plan d'urbanisme, C.E., Ass., 12 mai 1967, *Ministre des Armées c/ De Corbier*, *Rec.* p. 211 ; C.E., Ass., 15 février 1980, *Association pour la protection du site du vieux Pornichet*, précité.

1425 Loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, *J.O.*, 10 février 1994, p. 2271.

aujourd'hui inscrite à l'article L. 600-12 du code de l'urbanisme[1426], marque la spécialisation du régime de l'exception d'illégalité en contentieux d'urbanisme au nom d'une sécurisation des autorisations.

Cette spécialisation s'explique avant tout en raison du caractère particulièrement « dévastateur » de la solution *Assaupamar*[1427]. Effectivement, la confrontation d'une autorisation au RNU n'a pas non plus apporté à son bénéficiaire la sécurité juridique escomptée. Bien au contraire, l'autorisation était systématiquement annulée par le juge, car elle méconnaissait l'obligation de disposer de l'avis conforme du préfet avant la délivrance de l'autorisation[1428].

Mais aussi, le législateur était animé par des considérations de bonne administration de l'urbanisme, en optant pour l'application de l'ancien document local plutôt que du RNU. Entre ces deux formes de dispositions, il est sans doute préférable, pour sauver une autorisation, de faire application d'une règlementation locale « sur mesure » parfaitement adaptée aux moindres spécificités de leur territoire, plutôt que d'une règle nationale supplétive « prêt-à-porter »[1429]. Toutefois, la crainte d'appliquer un document local obsolète, déjà prégnante à l'époque des décisions *Société Gepro* et *Assaupamar*[1430], l'est encore

---

1426 Issu de l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme, *J.O.*, 24 septembre 2015, texte n° 141.

1427 BOUYSSOU (F.), « Commentaire de la loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction », *A.J.D.A.*, 1994, pp. 208-218 (p. 213). Yves Jégouzo parlait quant à lui d'une « solution désastreuse sur le plan pratique [qui] était d'autant plus discutable que son fondement l'était tout autant » (JÉGOUZO (Y.), « Les modifications apportées par le droit de l'urbanisme par la loi du 9 février 1994 », *R.D.I.*, 1994, pp. 153-161 (p. 157)).

1428 Selon l'article L. 422-6 du code de l'urbanisme. D'ailleurs, devant une semblable aberration, le juge y avait remédié avec une solution tout aussi étonnante. Il refusait de soulever le moyen (d'ordre public pourtant) de l'incompétence (en raison de l'omission de l'avis conforme) de l'auteur de la décision (v. C.E., 24 mai 1993, *Commune d'Hyères*, req. n° 115122, inédit ; C.E., 1er décembre 1993, *Armagnac*, *Rec.* p. 556).

1429 GRAND (V. Le), « Le nouveau règlement national d'urbanisme », *op. cit.*, p. 9. V. en ce sens, JÉGOUZO (Y.), « Les incidences de la déclaration d'illégalité d'un plan d'occupation des sols sur les autorisations d'urbanisme – réflexions sur les effets de la jurisprudence « Gepro » », *op. cit.*, p. 4. V. également : JÉGOUZO (Y.), « Les modifications apportées par le droit de l'urbanisme par la loi du 9 février 1994 », *op. cit.*, p. 157.

1430 V. en ce sens, HONORAT (É.) et SCHWARTZ (R.), « Chronique générale de jurisprudence administrative française », chron. sous C.E., Section, 8 juin 1990, *Assaupamar*, *A.J.D.A.*, 1990, pp. 701-704 (p. 703) ; TOUTÉE (H.), « Le régime de l'exception d'illégalité en matière d'urbanisme », conclusions sur C.E., Section, 8 juin 1990, *Assaupamar*, *op. cit.*, p. 156 ; GARREAU (D.), « Les effets de l'annulation d'un POS », *Revue Française de la Décentralisation*, 1995, n° 1, pp. 26-38 (p. 27) ; GRENET (C.), *Les moyens d'annulation du plan d'occupation des sols et les conséquences de son annulation et de la reconnaissance de son illégalité par voie d'exception*, mémoire, Université Panthéon-Assas, 1993, dactyl., p. 29.

aujourd'hui[1431]. On peut toutefois minimiser cette crainte, compte tenu de l'adaptation quasi « permanente » désormais de la réglementation locale[1432].

Bien que motivé par une volonté de sécurisation des autorisations d'urbanisme, il n'en demeure pas moins que ce dispositif de l'article L. 600-12 reste un système « juridiquement étonnant »[1433]. Cela tient essentiellement à deux raisons.

La première tient aux conséquences de ce dispositif sur les délais de recours contentieux. En effet, ces délais marquent classiquement la différence entre l'exception d'illégalité et le recours principal. Sinon, « la règle des deux mois [n'aurait] plus aucun sens » s'il était possible d'obtenir au-delà de ce délai les mêmes effets sur l'acte qu'une annulation[1434]. Et pourtant tel est le cas en contentieux de l'urbanisme. Certes, formellement, la déclaration d'illégalité ne vaut pas disparition rétroactive du plan. Seul un recours directement formé dans les délais contre ce dernier le permet[1435]. Mais il n'empêche que la déclaration d'illégalité de ce plan permet au requérant d'obtenir, même au-delà du délai de deux mois, les mêmes conséquences qu'implique l'annulation, à savoir l'application du plan immédiatement antérieur et qui était jusque-là abrogé. Il faut, dès lors, voir au travers du dispositif de l'article L. 600-12, une perte « d'efficacité au délai de recours »[1436], voire le renversement de « l'un de nos principes les mieux établis en contentieux administratif »[1437].

Ensuite, ce dispositif est également juridiquement étrange, compte tenu de ses effets : il autorise effectivement la coexistence de deux règles locales d'urbanisme, à savoir le plan déclaré illégal par le juge et le plan antérieur ressuscité et, par hypothèse, légal. Pourtant, en bonne orthodoxie juridique, l'existence même du plan déclaré illégal empêche, tout

---

1431 REVERT (M.), « Le volet contentieux de l'urbanisme. Améliorer le traitement du contentieux de l'urbanisme ? », *op. cit.*, p. 68. V. également : *Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace*, rapport au ministre de la cohésion des territoires élaboré sous la présidence de C. Maugüé, 11 janvier 2018, 74 pages, pp. 30-31 (*pagination internet*).

1432 HERCÉ (S.), *Le PLU(i)*, Le Moniteur, 2017, 3ème édition, p. 279. V. en ce sens, la thèse consacrée à la mutabilité des règles d'urbanisme : MARIE (S.), *Le principe de mutabilité et le droit de l'urbanisme*, thèse, Université de Caen, 2009, dactyl., p. 57.

1433 Pour reprendre la formule de MM. Robineau et Feffer (« Portée de l'exception d'illégalité », chron. sous C.E., Ass., 18 janvier 1980, *Bargain*, *A.J.D.A.*, 1980, pp. 91-93 (p. 92)).

1434 PEISER (G.), « Les conséquences de la reconnaissance par le Conseil d'État de l'illégalité d'un acte administratif par voie d'exception », in *Études offertes à Jean-Marie Auby*, Dalloz, 1992, pp. 277-287 (p. 283). V. dans le même sens : RIVES (A.), *L'exception d'illégalité*, Paris, A. Michalon, 1908, pp. 125-126.

1435 Ainsi que le résume Didier Boutet, l'exception d'illégalité permet de « maintenir un plan d'urbanisme, en le vidant de toute portée pratique puisqu'il est illégal » (BOUTET (D.), « Quelques problèmes concernant les effets de l'exception d'illégalité », *R.D.P.*, 1990, pp. 1735-1753 (p. 1747)).

1436 PEISER (G.), *op. cit.*, p. 283.

1437 BACQUET (A.), conclusions sur C.E., Ass., 18 janvier 1980, *Bargain*, *R.A.*, 1980, pp. 151-158 (p. 155). V. également en ce sens, BOUTET (D.), *op. cit.*, p. 1739.

bonnement, la résurrection du droit abrogé. Ce principe étant parfaitement ancré, il est dès lors difficile de trouver une cohérence juridique à cette exception législative.

Toutefois, une note de Bruno Genevois sous l'arrêt *Ordre des architectes* apporte un début d'éclaircissement[1438]. Son raisonnement est simple et convaincant. Il consiste à dire que la déclaration d'illégalité emporte deux effets sur l'acte litigieux. Le premier est l'inapplicabilité dans le litige du contenu même de l'acte déclaré illégal. Le second est l'inapplicabilité des effets que cet acte déclaré illégal a pu produire, notamment son caractère abrogatif. « Cela conduit alors à ce que la règle antérieure, si elle a été illégalement abrogée, puisse à nouveau produire effet »[1439]. Bien que non suivie d'effet dans la jurisprudence administrative générale[1440], cette proposition se vérifiera, quelques années plus tard, au sein du dispositif législatif spécial du contentieux de l'urbanisme. La loi autorise, en effet, à ce que l'exception d'illégalité puisse faire coexister deux normes, puisque celle déclarée illégale n'a pas disparu de l'ordonnancement. Mais cela n'est nullement gênant, puisque cette dernière ne doit pas recevoir application : le juge a l'obligation de l'écarter dans un litige[1441].

C'est ainsi que, par exception législative, la déclaration d'illégalité va permettre la résurgence du document d'urbanisme immédiatement antérieur. Il s'agira soit du même plan, mais dans sa version avant modification, celle-ci ayant été déclarée illégale (ou annulée), soit de l'ancien document, lorsque le plan ayant fait l'objet d'une révision a été déclaré illégal (ou a été annulé)[1442]. Il pourra toutefois s'agir des dispositions du RNU, soit à défaut de document d'urbanisme immédiatement applicable[1443], soit à défaut d'un nouveau document d'urbanisme remplaçant le POS remis en vigueur (pendant une période de 24 mois)[1444], ou encore de déclaration partielle d'illégalité du plan local. Dans ce dernier cas, les anciennes dispositions locales ne peuvent en effet être réintroduites que si elles sont compatibles avec les

---

1438 GENEVOIS (B.), note sous C.E., Ass., 29 avril 1981, *Ordre des architectes*, *A.J.D.A.*, 1981, pp. 429-434 (p. 433).

1439 *Ibid.*

1440 Comme l'explique Bertrand Seiller, « la déclaration d'illégalité de l'abrogation ne touche pas à l'existence de l'acte lui-même ». L'acte existant toujours, cette existence fait obstacle à l'application du droit antérieur (v. SEILLER (B.), *L'exception d'illégalité des actes administratifs*, *op. cit.*, p. 610).

1441 TOUTÉE (H.), conclusions sur C.E., 8 juin 1990, *Assaupamar*, *op. cit.,* p. 155.

1442 Seule la procédure de révision fait naître formellement un « nouveau plan qui se substitue au précédent » (v. AUBY (J.-B.), « La loi du 9 février 1994 et le contentieux de l'urbanisme », in *La loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction* (*dossier*), *R.F.D.A.*, 1995, pp. 25-42 (p. 37)).

1443 Cette hypothèse « ne pourra aller qu'en se raréfiant » (JACQUOT (H.), PRIET (F.) et MARIE (S.), *Droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, p. 1320).

1444 Selon l'article L. 174-6 du code de l'urbanisme.

dispositions maintenues du plan[1445]. À défaut, ce sera effectivement le RNU qui s'appliquera, en complément des dispositions du plan maintenues en vigueur[1446].

En tout état de cause, c'est en évitant tout risque de « vide juridique » que ce dispositif dérogatoire de l'article L. 600-12 permet d'assurer la sauvegarde de l'autorisation d'urbanisme contestée. Pour autant, le vide juridique n'est pas inéluctable, ce qui n'est pas toujours au désavantage de l'autorisation d'urbanisme.

En premier lieu, le requérant peut omettre de soulever des moyens tirés de l'illégalité de l'autorisation d'urbanisme, au regard du droit redevenu applicable. Dans ce cas, l'autorisation sera *de facto* « sauvée », car il n'appartient pas au juge de suppléer la carence du requérant en recherchant spontanément l'éventuelle méconnaissance des dispositions redevenues applicables[1447].

En second lieu, le nouveau dispositif prévu à l'article L. 600-12-1 du code de l'urbanisme crée par lui-même un vide juridique. En effet, dès lors que les dispositions d'urbanisme déclarées illégales sont étrangères au projet litigieux, ce dernier bénéficiera d'une sorte de « présomption » de légalité, puisqu'il ne pourra être confronté à aucune norme locale d'urbanisme[1448].

Suite à cette étude, le moyen de l'exception d'illégalité, compte tenu de ses effets, présente sans conteste une spécificité certaine. Celle-ci constitue d'ailleurs (pour le moment) la seule dérogation connue au principe selon lequel la déclaration d'illégalité ne permet pas de faire revivre le droit abrogé. Toutefois, les modalités sont telles qu'elles seraient parfaitement applicables en dehors du seul contentieux de l'urbanisme[1449]. Par contre, pour ce qui est de l'autorité de chose jugée dont elle revêt, la déclaration d'illégalité de règles d'urbanisme reste conforme au principe applicable en contentieux administratif.

1445 La « remise en vigueur partielle du document antérieure » est certes « possible », mais « sous réserve que de « ce patchwork » ne naisse pas une incohérence entre les dispositions remises en vigueur et le document sur le fondement duquel l'autorisation a été prise » (FUCHS (O.), conclusions sur C.E., Avis, Section, 12 octobre 2020, *SCI du Petit Bois*, *Rec.* pp. 326-336 (p. 336)). V. pour la solution de principe : C.E., 13 novembre 2002, *SA Foncière Paris Neuilly*, *Rec. tables* p. 966 ; *B.J.D.U.*, 2002, n° 6, pp. 422-430, conclusions De Silva.

1446 C.A.A. Nantes, 22 mai 2018, req. n° 16NT01466. V. sur ce point : LABOUYSSE (D.), « L'exception d'illégalité de la règle d'urbanisme locale », *Constr.-Urba.*, 2015, n° 7, étude n° 10, pp. 15-20 (p. 19).

1447 C.E., Avis, Section, 12 octobre 2020, *SCI du Petit Bois*, précité. V. VIGOUROUX (C.), conclusions sur C.E., Section, 12 décembre 1986, *Société Gepro*, *op. cit.*, p. 277.

1448 C.E., Avis, Section, 12 octobre 2020, *SCI du Petit Bois*, précité. V. NOGUELLOU (R.), « La réforme du contentieux de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 111.

1449 Bruno Genevois ne semblait pas l'exclure également (GENEVOIS (B.), *op. cit.*, p. 433).

§3 : L'autorité d'une déclaration d'illégalité d'un document d'urbanisme à spécialiser

La juridiction administrative admet, depuis longtemps, que l'autorité de chose jugée s'attache tant au dispositif du jugement qu'à tous les motifs qui en sont le soutien nécessaire. Aussi, il n'en saurait être autrement pour l'exception d'illégalité, constituant une question utile à la résolution du litige. « Elle participe donc de la chose jugée »[1450].

Concernant l'étendue de la chose jugée, le Conseil d'Etat admet depuis longtemps que les déclarations d'illégalité d'un acte administratif ne revêtent qu'une autorité relative. Ce principe ne souffre d'aucune exception, y compris en contentieux de l'urbanisme où la déclaration d'illégalité d'un plan ne vaut que pour le litige en question[1451]. On rappellera juste ici que c'est la nature incidente de l'exception qui justifie son autorité seulement relative. En effet, l'exception n'est qu'un moyen de droit, un élément de raisonnement du jugement en vue de permettre la résolution d'un litige principal. Ce faisant, la déclaration d'illégalité ne constitue pas « un acte juridictionnel » – elle « ne sera pas reprise dans le dispositif du jugement »[1452] – mais elle est seulement « un élément de juridiction » dont l'objet est la constatation de l'illégalité d'un acte[1453]. Or, ainsi que l'affirmait Laferrière, « un des éléments d'un litige, ne saurait avoir une portée plus étendue que la décision rendue sur le fond même du litige »[1454]. La déclaration d'illégalité ne peut donc produire d'effets qu'entre les parties.

Bien que le principe de l'autorité relative soit aujourd'hui acquis, il suscite néanmoins quelques réactions. Une idée a en effet été soulevée en doctrine, celle de reconnaître une autorité absolue de chose jugée aux déclarations d'illégalité des actes administratifs, du moins pour les seuls actes réglementaires[1455]. Cet emballement doctrinal paraît légitime : la position de la juridiction administrative est aujourd'hui isolée. En effet, mettant fin à une jurisprudence

---

1450 SEILLER (B.), *L'exception d'illégalité des actes administratifs, op. cit.*, p. 659.

1451 La position du Conseil d'Etat est très ferme sur ce point : celui-ci affirme en effet qu'une « déclaration d'illégalité d'un plan d'occupation des sols n'était pas revêtue de l'autorité absolue de la chose jugée qui se serait attachée à l'annulation pour excès de pouvoir du même plan d'occupation des sols » (C.E., 3 juillet 1996, *Ministre de l'Equipement, du Logement, des Transports et du Tourisme c/ Société A.B.C. Engineering*, *Rec.* p. 259).

1452 *Ibid.*, p. 666.

1453 RÉGLADE (M.), « L'exception d'illégalité en France », *R.D.P.*, 1923, pp. 393-425 (p. 418). V. dans le même sens : APPLETON (J.), note sous Cass., Crim., 4 décembre 1930, *Abbé Gautrand*, *D.*, 1931, I, pp. 33-35 (p. 35) ; BONNARD (R.), *Le contrôle juridictionnel de l'administration : étude de droit administratif comparé*, Dalloz, 2005, 266 pages et spéc. p. 83.

1454 V. LAFERRIÈRE (É.), *op. cit.*, p. 621, à propos des décisions interprétatives, autre recours incident.

1455 MELLERAY (F.), « L'étendue de l'autorité de la chose jugée des déclarations d'illégalité des actes administratifs opérées par le juge administratif », *A.J.D.A.*, 2004, pp. 138-142 (p. 142). V. en ce sens, SEILLER (B.), *op. cit.*, pp. 687-690 ; BOUTET (D.), « Quelques problèmes concernant les effets de l'exception d'illégalité », *op. cit.*, p. 1743.

tourmentée, la juridiction judiciaire reconnaît désormais l'autorité absolue de chose jugée des déclarations d'illégalité des actes administratifs opérées par le juge administratif[1456].

En faveur de cette proposition, deux arguments reviennent assez régulièrement. En premier lieu, la déclaration d'illégalité devrait bénéficier, selon les auteurs, d'une autorité absolue du fait de son caractère objectif. En ce sens, l'exception d'illégalité constitue un « jugement [porté] sur un acte » par le juge. Elle est dès lors une action de « même nature » que le recours pour excès de pouvoir et, pour cette raison, elle devrait obéir, selon eux, « aux mêmes règles »[1457]. En second lieu, l'unité du droit imposerait que les déclarations d'illégalité bénéficient d'une autorité absolue. Le raisonnement est simple. La légalité est une notion indivisible. Ainsi, un acte administratif « est légal ou illégal : il serait contraire au principe d'identité qu'il soit légal à l'égard des uns, illégal à l'égard des autres »[1458].

Malgré tout, une telle proposition, visant à faire bénéficier les déclarations d'illégalité de l'autorité absolue de chose jugée, n'est pas non plus exempte de critiques. Dans une pareille hypothèse, « les règles de délai se verraient vidées de leur substance et de leur intérêt »[1459]. Pourtant, à lire Bertrand Seiller, la critique serait « excessive »[1460]. En effet, même si les déclarations d'illégalité valaient *erga omnes*, la règle du délai de deux mois demeureraient quand même utile aux requérants souhaitant obtenir la disparition rétroactive d'un acte (la déclaration d'illégalité ne permet, quant à elle, que d'obtenir la simple inapplicabilité d'un acte).

Par contre, cette même critique serait parfaitement justifiée en contentieux de l'urbanisme, où l'exception d'illégalité et l'annulation présentent des effets similaires. Certes, il a déjà été constaté que la déclaration d'illégalité ne vaut pas disparition de l'acte. Mais malgré tout, comme cela a été aussi constaté, l'exception d'illégalité présente en pratique des résultats semblables à l'annulation, à savoir l'inapplicabilité de l'acte et l'application du droit antérieur. Bien entendu, les fondements diffèrent. Pour l'annulation, l'application du droit antérieur est le résultat de l'anéantissement de la « dernière couche » juridique. Pour la déclaration d'illégalité, l'article L. 600-12 du code de l'urbanisme le permet. Mais au moins,

---

1456 Cass., Civ. 1, 19 juin 1985, *Office nationale de la chasse c/ Guesdon*, *Bull. civ.*, n° 200, p. 179. V. sur ce point : MELLERAY (F.), *op. cit.*, pp. 139-140 ; SEILLER (B.), *op. cit.*, pp. 678-685.

1457 MASCLET (J.-C.), note sous Cass., Com., 10 décembre 1985, *R.T.D.E.*, 1986, pp. 159-176 (p. 173). V. en ce sens, SEILLER (B.), *op. cit.*, p. 672.

1458 WEIL (P.), *Les conséquences de l'annulation d'un acte administratif pour excès de pouvoir*, *op. cit.*, p. 15.

1459 SEILLER (B.), *op. cit.*, p. 663.

1460 *Ibid.*, p. 664.

cette application du droit antérieur n'existe (en théorie) qu'au profit de l'individu et non au profit de la société[1461].

Si annulation et déclaration d'illégalité des documents d'urbanisme valent *erga omnes*, l'assimilation de leurs effets respectifs sera pour ainsi dire totale en contentieux de l'urbanisme. La règle des deux mois n'aurait plus guère d'utilité. « Le bouleversement des catégories [juridiques] serait tout à fait considérable »[1462]. Ces craintes formulées par Henri Toutée expliquent sans doute la réticence inavouée du Conseil d'Etat à reconnaître une autorité absolue de chose jugée à une telle déclaration d'illégalité.

Néanmoins, une solution intermédiaire pourrait être proposée. Une proposition est formulée en ce sens par Bruno Genevois afin de ne pas « faire perdre toute efficacité à la notion de délai de recours »[1463]. L'auteur se réfère, pour étayer sa proposition, à la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes et à l'autorité de chose jugée que revêtent ses arrêts suite au renvoi préjudiciel d'une juridiction nationale. Dans cette hypothèse, la Cour refuse en effet de conférer un effet relatif aux arrêts par lesquels elle déclare invalide un acte de droit de l'Union européenne. Autrement dit, l'invalidité de cet acte vaut tant pour le juge national, auteur de la question préjudicielle, que pour l'ensemble des juges des États membres[1464]. Pour autant, la Cour ne va pas jusqu'à leur reconnaître une autorité absolue de chose jugée et elle autorise, au contraire, les juridictions nationales à poser une nouvelle question préjudicielle sur l'invalidité déjà constatée[1465].

On pourrait préconiser l'expérimentation (avant une généralisation ?) de cette solution en contentieux de l'urbanisme. Il s'agirait ainsi d'atténuer l'effet relatif des déclarations d'illégalité des documents d'urbanisme. Le juge administratif pourrait alors soulever d'office l'autorité de chose jugée. Le requérant aurait toutefois toujours la possibilité, selon la jurisprudence *Commune de Courbevoie* reprise dans l'avis contentieux *SCI du Petit Bois*, de soutenir que l'autorisation d'urbanisme méconnait la règle d'urbanisme redevenue applicable. A défaut, l'autorisation est préservée de l'annulation juridictionnelle.

1461 Il y a tout lieu de penser, en réalité, que la déclaration d'illégalité revêt une autorité absolue *de facto*. En effet, étant tenue, par la jurisprudence *Ponard* (C.E., Section, 14 novembre 1958, *Rec.* p. 554), de ne pas faire application d'un texte illégal, l'administration doit « normalement dans une hypothèse de ce genre et dès lors que le juge l'a alertée sur l'illégalité d'un règlement, faire application du texte antérieur » (v. GENEVOIS (B.), note sous C.E., Ass., 29 avril 1981, *Ordre des architectes*, *op. cit.*, p. 433).

1462 TOUTÉE (H.), conclusions précitées, *op. cit.*, p. 156.

1463 GENEVOIS (B.), *op. cit.*, p. 434.

1464 C.J.C.E., 13 mai 1981, *SpA International Chemical Corporation*, *Rec. C.J.C.E.* pp. 1191-1224, conclusions Gerhard Reischl.

1465 C.J.C.E., 13 mai 1981, *SpA International Chemical Corporation,* précité.

Par contre, il ne s'agirait pas non plus de conférer une autorité absolue de chose jugée à ces mêmes déclarations d'illégalité, car, comme le concède Bruno Genevois, « il faut conserver un minimum de conséquences à la notion de délai de recours »[1466]. Ainsi, une juridiction administrative pourrait être à nouveau saisie de la question de la légalité d'un document déjà déclaré illégal compte tenu des arguments nouveaux soulevés par le requérant. La juridiction administrative serait ainsi toujours en mesure de se déjuger[1467].

Une telle proposition, si elle voit le jour, ne nuirait nullement à l'esprit qui anime la jurisprudence *Commune de Courbevoie* et l'avis *SCI du Petit Bois* : une autorisation d'urbanisme ne sera pas annulée conséquemment à l'illégalité de la règle d'urbanisme. Tout au plus, cette proposition ne viserait qu'à faciliter, sur un plan pratique, le travail du juge en lui évitant d'être à nouveau saisi de questions portant sur la légalité de documents d'urbanisme auxquelles il aurait déjà répondu[1468].

Même si, pour l'heure, la spécificité du moyen de l'exception d'illégalité ne va pas jusqu'à lui conférer une autorité particulière, elle reste somme toute assez manifeste. Cet atypisme s'explique avant tout par la volonté tant du juge administratif que du législateur de « sauver » les autorisations d'urbanisme litigieuses. Il s'agit de contrecarrer le caractère automatique de l'annulation de ces autorisations dès lors que le document d'urbanisme (précisément ses dispositions applicables au projet selon l'article L. 600-12-1), s'est avéré illégal. Pour autant, bien que cette spécificité existe, elle reste néanmoins circonscrite au seul contentieux des autorisations d'urbanisme. C'est à ce titre qu'il convient à présent de voir la possible expansion de ce particularisme au sein du contentieux de la légalité en droit de l'urbanisme.

1466 GENEVOIS (B.), *op. cit.*, p. 434.

1467 V. LAGRANGE (M.), conclusions sur C.J.C.E., 27 mars 1963, *Dacosta*, *Rec. C.J.C.E.* pp. 79-91 (p. 85).

1468 Ces considérations d'ordre pratique, à savoir réduire quantitativement les recours incidents, sont également soulevées par la doctrine concernant le contentieux général. V. notamment GENEVOIS (B.), *op. cit.*, p. 434 ; PEISER (G.), « Les conséquences de la reconnaissance par le Conseil d'Etat de l'illégalité d'un acte administratif par voie d'exception », *op. cit.*, p. 283 ; APPLETON (J.), note sous Cass., Crim., 4 décembre 1930, *Abbé Gautrand*, *op. cit.*, p. 35 ; SARGOS (P.), note sous Cass., Civ. 1, 19 juin 1985, *Office nationale de la chasse c/ Guesdon, D.*, 1985, Jurisprudence, pp. 426-429 (p. 429).

SECTION II : L'EXTENSION PROSPECTIVE DU MOYEN SPÉCIFIQUE D'EXCEPTION D'ILLÉGALITÉ

Force est de constater que la spécificité du moyen tiré de l'exception d'illégalité des règles d'urbanisme se présente dans le cadre de recours dirigés contre une autorisation[1469]. Or, la jurisprudence administrative recense différentes hypothèses d'exception d'illégalité des règles d'urbanisme soulevée dans le cadre de recours portés à l'encontre d'actes non individuels.

Une exception doit être néanmoins évoquée dès à présent. Elle concerne les actes de création et de réalisation d'une ZAC, lesquels ont vu leur lien juridique avec les documents d'urbanisme se rompre, par une jurisprudence audacieuse du Conseil d'Etat[1470]. La contestation de manière incidente de la norme générale est désormais devenue inopérante, offrant une sécurité juridique absolue. Tel n'est toutefois pas le cas s'agissant de certificats d'urbanisme et des décisions de préemption. Ce sera l'occasion d'envisager ici, afin de répondre à l'exigence de sécurité juridique, l'application du dispositif spécifique de l'exception d'illégalité (§ 1).

Afin de parfaire l'unité décisionnelle du juge de l'urbanisme, l'exception d'illégalité devrait par ailleurs être envisagée dans une dernière hypothèse : lorsque le document de planification constitue l'objet même du recours pour excès de pouvoir. Jusqu'à présent, l'inopérance de l'exception d'illégalité de la norme générale directement supérieure prévaut. En admettant son opérance, nous nous risquons sans doute à accroître le risque contentieux, un risque limité toutefois[1471]. Nous avons ainsi tout lieu de croire que cette inopérance des règles d'urbanisme à l'appui d'un recours porté contre un document d'urbanisme devrait être prochainement reconsidérée par le Conseil d'Etat afin de construire un office décisionnel du juge plus cohérent (§ 2).

[1469] V. notamment, INSERGUET (J.-F.), *La spécificité du régime juridique des actes administratifs en droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, pp. 346-392 ; TABEY (S.), *Réflexion sur l'existence d'un droit administratif de l'urbanisme*, *op. cit.*, pp. 133-170.

[1470] Le Conseil d'Etat a en effet considéré que l'acte de création d'une ZAC n'avait pas à respecter les dispositions du règlement du PLU (C.E., 26 juillet 2011, *Société Innov Immo et autres*, *Rec.* p. 415 ; *B.J.D.U.*, 2011, n° 5, pp. 373-380, conclusions Vialettes). Dans le même sens, l'acte de réalisation d'une ZAC n'est pas non plus subordonné au respect de ces mêmes dispositions générales et ce en dépit de l'article R. 311-6 du code de l'urbanisme qui prévoit pourtant « que l'aménagement et l'équipement de la zone sont réalisés dans le respect des règles d'urbanisme applicables » (C.E., Avis, 4 juillet 2012, *Biglione et Perrin*, *Rec.* p. 269 ; *B.J.D.U.*, 2012, n° 5, pp. 355-360, conclusions Landais). V., JACQUOT (H.), PRIET (F.) et MARIE (S.), *Droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, p. 980.

[1471] Compte tenu du récent pouvoir de régularisation des documents d'urbanisme (v. *infra* : Titre II, Chapitre I, Section II).

§1 : Une extension en raison de la possible mise en cause incidente d'un document d'urbanisme

Bien que la sécurisation des actes d'urbanisme concerne au premier chef les autorisations, en ce qu'elles sont porteuses d'une situation juridique, d'autres actes d'urbanisme pourraient néanmoins se voir « sauvegarder » grâce à l'application du dispositif spécifique de l'exception d'illégalité. Il s'agirait d'une part des certificats d'urbanisme, et en particulier les certificats opérationnels (A), et d'autre part, de l'acte de création d'une zone de droit de préemption urbain (B), actes tous deux assujettis à la règle locale d'urbanisme.

A. Une extension utile en contentieux des certificats d'urbanisme limitée aux seuls certificats opérationnels

En la matière, l'opérance du moyen tiré de l'irrégularité des règles d'urbanisme semble parfaitement admise dans la jurisprudence administrative. En effet, en se référant aux solutions qui prévalaient sous l'empire de l'ancienne législation, le Conseil d'Etat admettait la mise en cause incidente tant de l'arrêté portant approbation du POS[1472], du POS rendu public[1473], ou encore du zonage du POS[1474], dans le cadre d'un recours dirigé contre un certificat d'urbanisme, jugeant ce dernier « indissociable » du document d'urbanisme[1475]. Toutefois, le contexte étant aujourd'hui renouvelé, nous avons tendance à croire que la Haute juridiction administrative modifiera quelque peu sa ligne jurisprudentielle.

Depuis la réforme de 2005[1476], le certificat d'urbanisme se subdivise désormais en deux catégories, entre, d'une part, le certificat d'information (le certificat « ordinaire » ou « neutre »), et d'autre part, le certificat d'urbanisme opérationnel (ou certificat « détaillé ») [1477]. Tous deux fournissent à son détenteur « une information sur la situation juridique du terrain »[1478]. Par contre, le certificat opérationnel « précise [en plus] si le terrain peut être utilisé pour la réalisation de l'opération projetée »[1479]. Toutefois, le certificat d'urbanisme constitue dans les deux cas un « acte créateurs de droits » en ce qu'il permet de cristalliser,

---

1472 C.E., 2 décembre 1987, *Cezian*, *Rec. tables* p. 1011.
1473 C.E., 1er octobre 1993, *Perrone*, req. n° 96535, inédit.
1474 C.E., 11 décembre 2000, *Commune de Saint-Fargeau-Ponthierry*, req. n° 385993, inédit.
1475 C.E., 30 juin 1993, *Mme Ribaudino*, *Rec. tables* pp. 1092, 1103.
1476 Ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, *J.O.*, 9 décembre 2005, texte n° 30.
1477 SOLER-COUTEAUX (P.) et CARPENTIER (É.), *Droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, pp. 506-507.
1478 *Ibid.*, p. 506.
1479 *Ibid.*, p. 507.

pendant dix-huit mois, les règles d'urbanisme applicables à la date de sa délivrance[1480]. Pour le dire autrement, le certificat d'urbanisme a pour effet d'empêcher, par souci de sécurité juridique, que soient appliquées lors de la demande d'autorisation les règles d'urbanisme ultérieures défavorables.

A la lecture de la jurisprudence administrative, la possibilité de contester de manière incidente des règles locales ne semble guère faire de doute lorsqu'un certificat d'urbanisme opérationnel constitue l'objet du recours ; les juridictions du fond admettent unanimement l'opérance de telles règles[1481]. Il faut dire que la situation des certificats d'urbanisme opérationnels est, dans une certaine mesure, similaire à celle des autorisations d'urbanisme[1482]. En effet, par le certificat opérationnel, en plus du volet informatif, « il y a une prise de position de l'administration sur la possibilité de réaliser l'opération » projetée[1483]. Ainsi, ce certificat revêt soit un caractère positif (assorti si besoin de prescriptions), soit un caractère négatif.

Par un tel contenu, la doctrine en a conclu que le certificat détaillé favorable constituerait en quelque sorte « une pré-autorisation »[1484], un « accord »[1485] de l'administration sur les éléments fournis dans la demande. Le titulaire du certificat opérationnel favorable ne bénéficie pas, pour autant, d'un droit acquis à une autorisation d'urbanisme[1486]. Toutefois, l'administration pourrait bien être liée par cet « accord »[1487], ou, autrement dit, elle ne pourrait pas opposer un refus à la demande d'autorisation (sauf

---

[1480] V. concernant un certificat d'urbanisme d'information : C.E., 11 octobre 2017, *M et Mme Rousseau*, *Rec. tables* pp. 851, 853 ; *B.J.D.U.*, 2018, n° 2, pp. 101-105, conclusions Von Coester. V. concernant un certificat d'urbanisme opérationnel négatif : C.E., 18 décembre 2017, *M et Mme Danglot*, *Rec. tables* p. 851 ; *B.J.D.U.*, 2018, n° 2, pp. 107-111, conclusions Burguburu.

[1481] V. pour des illustrations, C.A.A. Douai, 4 février 2020, req. n° 18DA00173 ; C.A.A. Bordeaux, 29 août 2019, req. n° 17BX04080 ; C.A.A. Marseille, 24 juin 2019, req. n° 18MA04570 ; C.A.A Nantes, 20 octobre 2017, req. n° 16NT00735 ; C.A.A. Nantes, 10 juillet 2015, req. n° 14NT01922.

[1482] Le certificat d'urbanisme ne constitue pas pour autant une autorisation d'urbanisme (v. C.E., Avis, 13 octobre 2000, *Procarione*, *Rec.* p. 421 ; C.E., 7 octobre 2010, *Berreterot*, *Rec. tables* pp. 951, 1018 ; *B.J.D.U.*, 2010, n° 6, pp. 449-453, conclusions Collin).

[1483] JACQUOT (H.), PRIET (F.) et MARIE (S.), *Droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, p. 1071.

[1484] GODFRIN (G.), « Qu'est-ce qu'un certificat d'urbanisme ? », *Constr.-Urba.*, 2009, n° 11, étude n° 22, pp. 15-19 (p. 18).

[1485] TREMEAU (J.), « Le certificat d'urbanisme un an après », *D.A.U.H.*, 2009, pp. 35-61 (p. 59). Dans le même ordre d'idée, Pierre Soler-Couteaux et Élise Carpentier parlent à propos du certificat opérationnel favorable de « pré-décision » (SOLER-COUTEAUX (P.) et CARPENTIER (É.), *Droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, p. 514).

[1486] Il faut rappeler que les dispositions « qui ont pour objet la préservation de la sécurité et de la salubrité » les plus récentes demeurent applicables lors de l'instruction de la demande d'autorisation d'urbanisme (selon l'article L. 410-1 du code de l'urbanisme).

[1487] V en ce sens : JACQUOT (H.), PRIET (F.) et MARIE (S.), *op. cit.*, p. 1071.

circonstances nouvelles) en se fondant sur des éléments situés dans le champ de la garantie de stabilité que le certificat apporte[1488].

Le Conseil d'Etat n'a pas cependant encore pris position sur cet éventuel effet du certificat opérationnel. Mais, il ne nous paraît pas « incohérent » que « ces certificats détaillés favorables aient un effet supplémentaire » comparés aux certificats d'information[1489]. Précisément, en tant que « pré-décision », les droits acquis s'attacheraient donc au contenu du certificat opérationnel favorable, en plus du gel des règles d'urbanisme applicables.

Au regard de ces considérations, nous sommes convaincue que, tant en raison de son objet que de ses effets potentiels, le certificat opérationnel constitue, tout comme l'est une autorisation d'urbanisme, une mesure prise « par » application du PLU. Autrement dit, le document local constitue en réalité un « acte-condition »[1490], en ce qu'il encadre et détermine, dans une certaine mesure, le contenu du certificat d'urbanisme opérationnel. En effet, par ce certificat (et contrairement au certificat d'information), la « décision »[1491] prise par l'administration concernant l'opération projetée repose sur les dispositions d'urbanisme applicables à la date de sa délivrance. Il est nécessaire alors de voir entre le PLU et ce volet décisionnel du certificat d'urbanisme une « continuité juridique »[1492] certaine, justifiant l'opérance du moyen d'exception d'illégalité[1493].

Quant aux conséquences de l'éventuelle illégalité de la norme d'urbanisme, celles-ci devraient être réglées au regard de l'article L. 600-12 du code de l'urbanisme. Or, aucune cristallisation de règles locales d'urbanisme illégales ne peut avoir lieu dans ce cas précis[1494]. Aussi, le certificat d'urbanisme opérationnel pourrait être confronté aux dispositions abrogées remises en vigueur, les seules normalement applicables à sa date de délivrance[1495].

1488 À la lecture de l'article L. 410-1 b), la garantie offerte par le certificat d'urbanisme opérationnel comprend la nature de l'opération, la localisation et la destination des bâtiments. V. sur ce point : GODFRIN (G.), *op. cit.*, p. 18.

1489 SOLER-COUTEAUX (P.) et CARPENTIER (É.), *op. cit.*, p. 515.

1490 V. l'étude menée sur cette notion : THERON (S.), *La notion de condition. Contribution à l'étude de l'acte administratif*, L'Harmattan, 2001, 640 pages.

1491 Tel est le terme employé à l'article R. 410-13 du code de l'urbanisme concernant le certificat d'urbanisme opérationnel.

1492 Une relation de continuité entre actes administratifs s'installe nécessairement entre « l'acte-condition » et les actes subséquents (v. THÉRON (S.), *op. cit.*, pp. 430-436).

1493 *Ibid*., pp. 436-442.

1494 Le bénéficiaire du certificat d'urbanisme ne saurait disposer de « droits acquis au bénéfice de dispositions mentionnées dans ce certificat dans le cas où celles-ci n'étaient pas légalement applicables à la date à laquelle il a été délivré » (v. C.E., 11 février 2004, *SA France Travaux*, *Rec. tables* p. 905 ; C.E., 17 juin 1977, *Cochet et Cortes*, *Rec.* p. 281).

1495 La juridiction administrative pourrait éventuellement prévoir un dispositif (jurisprudentiel) similaire à celui prévu à l'article L. 600-12-1 du code de l'urbanisme à savoir que l'opérance de l'exception d'illégalité se limiterait aux seules dispositions d'urbanisme applicables au terrain où se situera le projet.

Le problème est, toutefois, bien plus délicat concernant les certificats d'urbanisme d'information. Les juges du fond tantôt acceptent[1496], tantôt refusent[1497], l'opérance de l'illégalité de la norme locale. Il existe sans conteste un « lien de nécessité »[1498] entre les deux actes, faisant du PLU un « acte-condition » du certificat d'information. Un tel lien se conçoit assez logiquement puisque l'effet cristallisateur du certificat (quel qu'il soit d'ailleurs) n'est rendu possible que par l'existence d'une règle d'urbanisme.

Néanmoins, ce lien de nécessité est, selon nous, insuffisant pour faire du certificat d'urbanisme informatif, une mesure d'application du PLU. Il n'existe pas de réelle « continuité juridique » entre ces deux actes. En effet, depuis une réforme orchestrée par l'ordonnance de 2005, le certificat informatif n'est plus à proprement parler une « décision », mais se présente plutôt comme « de simples renseignements qui n'ont plus de portée juridique »[1499]. Cette réforme a ainsi abouti à une « dissociation complète des fonctions d'information et de stabilisation du certificatif d'urbanisme »[1500], engendrant une autonomie juridique certaine du certificat d'urbanisme et des règles locales. Or, nous l'avons dit, l'effet de cristallisation des règles d'urbanisme est attaché « non aux énonciations du certificat d'urbanisme mais à la règlementation (…) existant à la date de sa délivrance »[1501]. Seule la délivrance du certificat d'urbanisme garantit la cristallisation du droit et aucunement son contenu. Dès lors que ce contenu s'avère incomplet, erroné, légal ou illégal, la cristallisation du droit est toujours assurée[1502]. C'est ce qui explique qu'en cas de certificat tacite, la garantie de cristallisation du droit est toujours présente[1503].

Au regard de ces considérations, il apparaît que le certificat d'urbanisme informatif, du fait de son contenu, ne permet pas de mettre en application les règles d'urbanisme. Par mise en application, il faut comprendre que l'acte subséquent permet de rendre l'acte-condition

---

1496 C.A.A. Lyon, 29 mars 2016, req. n° 14LY03293.

1497 C.A.A. Marseille, 17 décembre 2010, *Commune de Mandelieu-la-Napoule*, req. n° 09MA01288 ; *R.D.I.*, 2011, pp. 349-350, note Soler-Couteaux.

1498 La nécessité entre les deux actes administratifs constitue « le lien minimal général par la condition » (THÉRON (S.), *op. cit.*, p. 402).

1499 JACQUOT (H.), « Sur la dissociation des fonctions d'information et de stabilisation du certificat d'urbanisme d'information générale », in *Bien public, bien commun. Mélanges en l'honneur de Étienne Fatôme*, Dalloz, 2011, pp. 165-177 (p. 176). Cependant, les certificats d'urbanisme restent malgré tout des décisions administratives susceptibles de recours pour excès de pouvoir en raison des effets de cristallisation qu'ils impliquent (C.E., 6 juin 2012, *Vidal*, *Rec. tables* pp. 654, 656, 839, 1014 ; *B.J.D.U.*, 2012, n° 4, pp. 288-295, conclusions Landais).

1500 JACQUOT (H.), *op. cit.*, p. 165.

1501 BURGUBURU (J.), conclusions sur C.E., 18 décembre 2017, *M et Mme Danglot*, *B.J.D.U.*, 2018, n° 2, pp. 107-111 (p. 108).

1502 *Ibid.*

1503 JACQUOT (H.), *op. cit.*, p. 175.

« pleinement effecti[f] »[1504]. Tel est le cas pour le certificat opérationnel en ce qu'il contient une « pré-décision » sur l'opération projetée, qui n'est autre que la concrétisation de la règle locale d'urbanisme. En revanche, pour ce qui est du certificat d'information, l'effectivité ou plutôt la stabilisation de ses règles est totalement indépendante de son contenu. Ce faisant, la contestation incidente des règles d'urbanisme semble inopérante. Evidemment une confirmation de la part du Conseil d'Etat sur ce point serait vivement souhaitable.

De même, une évolution jurisprudentielle sur l'opérance de ce même moyen dans le domaine de la préemption serait également à prévoir.

B. Une extension utile en contentieux de la préemption : l'acte de création d'un DPU, une mesure d'application du PLU

Dans le cadre du contentieux de la préemption, le Conseil d'Etat a distinctement établi, dans un arrêt *Mme Chiarazzo*, que la décision instituant le DPU constitue une mesure d'application du POS[1505]. Pour expliciter ce point, Jacques Arrighi de Casanova relève dans ses conclusions, que l'existence du POS est le préalable nécessaire pour que l'acte instituant un DPU soit rendu possible. Il note aussi que « le DPU est véritablement déterminé, quant à sa portée effective, par le contenu du POS »[1506]. Et il est vrai que la légalité du DPU dépend du contenu du POS, de son zonage pour être précis, puisque le droit de préemption ne peut être institué que sur tout ou partie des zones urbaines ou d'urbanisation future d'un POS. Il paraît dès lors « dans ces conditions difficile – et à vrai dire impossible – d'admettre que la délibération relative au DPU n'est pas prise en application du POS ». S'ensuit nécessairement la conséquence que l'on sait : l'annulation automatique de l'acte de création du DPU en raison de l'illégalité constatée de la règle locale d'urbanisme. Si cette solution *Mme Chiarazzo* a été rendue sous l'empire du POS, elle demeure parfaitement valable en cas de contestation incidente d'un PLU.

Cependant, une décision remarquée de la Cour administrative de Marseille a posé une toute autre solution[1507]. En admettant l'opérance du moyen d'exception d'illégalité, les juges appliquèrent au litige la solution dégagée dans l'arrêt *Commune de Courbevoie*. Ainsi, comme

---

1504 THÉROND (S.), *La notion de condition. Contribution à l'étude de l'acte administratif*, *op. cit.*, p. 432.

1505 C.E., 1er décembre 1993, *Mme Chiarazzo*, *Rec.* p. 334 ; *A.J.D.A.*, 1994, pp. 152-154, conclusions Arrighi De Casanova.

1506 ARRIGHI DE CASANOVA (J.), conclusions sur C.E., 1er décembre 1993, *Mme Chiarazzo*, *op. cit.*, p. 153.

1507 C.A.A. Marseille, 15 mars 2012, *Mmes Guez et Paret c/ Commune de Six-Fours-les-Plages,* req. n° 10MA01865.

le détaille Élise Carpentier, « dans le cas où l'illégalité de la décision de préemption trouve son origine dans l'illégalité du document d'urbanisme, il faut contester la décision en invoquant non seulement l'illégalité de la délibération ayant institué le droit de préemption dans le cadre du document annulé ou déclaré illégal mais aussi, le cas échéant, l'illégalité de la délibération ayant institué ce droit dans le cadre du document remis en vigueur »[1508].

Pourtant, bien que cette solution apporte une sécurité juridique indéniable, elle n'a pas convaincu certains commentateurs. Élise Carpentier soulève en effet certaines incohérences dans le raisonnement de la juridiction phocéenne, notamment le fait que la solution dégagée dans l'arrêt *Commune de Courbevoie*, et précisément la non-automaticité de l'annulation de l'autorisation, s'appuie sur le postulat que celle-ci ne constitue pas un acte d'application de la règlementation locale. Or, nous l'avons dit, la jurisprudence *Mme Chiarazzo* pose le postulat contraire : l'acte instituant un DUP constitue un acte d'application du PLU. Pour Élise Carpentier, compte tenu d'une relation aussi étroite entre ces deux actes, l'illégalité de l'un « devrait (…) systématiquement contaminer » l'autre[1509]. De la même façon, toujours selon l'auteur, il semble « un peu contradictoire » de dire que le PLU constitue la base légale de la décision instituant le DUP alors que celle-ci peut « trouver un fondement légal » sous l'empire du document d'urbanisme antérieur remis en vigueur[1510].

Nous ne cacherons pas que cette innovation jurisprudentielle emporte, pour notre part, notre conviction[1511]. Si des considérations de sécurité juridique nous incitent à conforter cette jurisprudence, nous avons aussi tout lieu de croire que les solutions *Commune de Courbevoie* et *SCI du Petit Bois* seraient parfaitement applicables dès lors que l'acte instituant le DPU ne constituerait finalement pas une mesure d'application du PLU. En effet, le postulat posé par l'arrêt *Mme Chiarazzo* ne nous convainc pas entièrement, pour deux raisons au moins.

Tout d'abord, le droit de l'urbanisme recense plusieurs fondements au DPU. Outre l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme, qui fonde les droits de préemption (le DPU et la zone d'aménagement différé), le DPU peut être certes institué sur tout ou partie des zones urbaines ou à urbaniser d'un PLU, mais il peut également être instauré « sur tout ou partie des territoires couverts par un plan de mise en valeur » ou encore « dans les périmètres délimités

---

1508 CARPENTIER (É.), « Opération complexe et préemption. Retour sur une question délicate et controversée », *B.J.D.U.*, 2016, n° 5, pp. 327-335 (p. 334).

1509 *Ibid.*, p. 335.

1510 *Ibid*.

1511 V. dans le même sens, LE COQ (V.), « Le devenir du droit de préemption urbain à la suite de l'annulation du POS », note sous C.A.A. Montpellier, 25 juin 1993, *Commune de Montpellier c/ Mme Blanc épouse Zerrouki*, *L.P.A.*, 27 mai 1994, n° 63, pp. 21-23 (p. 21).

par une carte communale »[1512]. Ainsi, le PLU ne constitue pas le seul fondement légal possible à la décision instituant un DUP.

Evidemment, lorsque le PLU existe, il influe toujours sur cette décision. Mais cela ne suffit pas pour caractériser une mesure prise en application du PLU, en ce que ce dernier ne crée pas le droit de préemption mais fournit uniquement l'assise géographique dont il a besoin pour son exercice. Néanmoins, un lien de nécessité s'installe malgré tout entre les deux actes. C'est en effet le zonage effectué dans le règlement du PLU qui permet de rendre possible l'exercice du droit de préemption. Le PLU constitue bel et bien un « acte-condition »[1513], qui a pour objet d'instituer les zones dans lesquelles le droit de préemption, prévu par le code de l'urbanisme, pourrait s'exercer[1514].

Ainsi, la situation du DPU est similaire à celle d'une autorisation d'urbanisme : le PLU est un « acte-condition » d'une autorisation d'urbanisme, comme il est un « acte-condition » de la décision instituant un DPU. Il faut ainsi voir entre ces deux derniers actes une « continuité juridique » en ce que l'« acte-condition » détermine le contenu de l'acte suivant. Cette détermination peut d'ailleurs être plus ou moins étroite : allant de la simple délimitation les zones du DPU dans lesquelles le droit de préemption aura vocation à s'exercer, cette décision instituant un DPU va jusqu'à comporter l'équipement ou l'opération projetée (lorsque la collectivité est couverte par une carte communale[1515]). Evidemment, c'est cette continuité juridique constatable entre les deux actes qui justifierait l'opérance de la contestation incidente du PLU[1516].

Néanmoins, l'existence de cette continuité juridique entre ces actes n'exclut pas pour autant une détachabilité entre les deux[1517]. C'est ici que devrait intervenir, pour des raisons de sécurité juridique, la solution exposée dans la décision *Commune de Courbevoie* et reprise dans l'avis *SCI du Petit Bois*. L'illégalité de « l'acte-condition » (le PLU) ne doit pas générer l'illégalité de l'acte subséquent (acte instituant le DUP). Il s'agira pour le juge, d'une part, d'isoler ce document infecté, et d'autre part, de rechercher – dès lors que des moyens en ce

---

1512 Selon l'article L. 211-1 du code de l'urbanisme.

1513 Nous reprenons ici la terminologie (déjà employée lors du traitement du contentieux des certificats d'urbanisme) issue des travaux de recherche de Sophie Thérond (v. THÉROND (S.), *La notion de condition. Contribution à l'étude de l'acte administratif*, *op. cit.*, p. 402 et p. 430). V. en ce sens : BOURGOIS (J.-L.), *Le contentieux du droit de préemption des collectivités publiques (Contribution à la théorie des actes détachables en droit administratif français)*, thèse, Université de Lille II, dactyl., 1994, p. 63 : le POS (PLU) est ainsi présenté comme étant « le support » du droit de préemption urbain.

1514 Il est à noter que la décision instituant un DUP constitue elle-aussi un « acte-condition » nécessaire à l'intervention d'une décision de préemption (v. C.E., 10 mai 2017, *Société ABH Investissements*, *Rec. tables* pp. 430, 432, 762, 849 ; *B.J.D.U.*, 2017, n° 4, pp. 248-252, conclusions Decout-Paolini).

1515 Selon l'article L. 211-1 du code de l'urbanisme.

1516 THERON (S.), *op. cit.*, pp. 436-442.

1517 *Ibid.*, pp. 425-429.

sens ont été soulevés – si l'acte instituant le DUP peut valablement être fondé sous l'empire du PLU antérieur remis en vigueur.

En tout état de cause, même si le Conseil d'Etat ne venait pas à changer son postulat établi dans sa décision *Mme Chiarazzo*, à savoir que l'acte instituant le DPU constitue un mesure d'application du PLU, on est tenté de croire qu'il fera quand même application de l'article L. 600-12 du code de l'urbanisme. En effet, rien, à la lecture de cette disposition, ne laisse présager qu'elle ne serait seulement applicable que lorsque l'acte, objet du recours principal, n'est pas une mesure d'application d'un document d'urbanisme. Aussi, cette même disposition pourrait trouver application lorsque sont contestés à titre principal des documents d'urbanisme. Or, tel n'est pas la position jurisprudentielle actuelle. Mais si le juge venait à étendre ce dispositif spécifique de l'exception d'illégalité, l'unité de l'office décisionnel du juge de l'urbanisme serait ainsi achevée et sa cohérence assurée.

§2 : Une extension envisageable en raison de l'impossible mise en cause incidente d'un document d'urbanisme

Dans une décision *Fédération départementale de l'hôtellerie de plein air de Charente-Maritime,* le Conseil d'Etat a clairement rejeté l'opérance de l'exception d'illégalité du schéma directeur (devenu le SCOT) à l'appui d'un recours contre un plan d'occupation des sols (devenu le PLU)[1518].

Sans grande surprise, cette inopérance se justifie par le fait que le PLU ne constitue pas une « mesure d'application » du SCOT ou, comme l'explique le rapporteur public, « les POS [PLU] ne trouvent pas leur base légale dans les schémas directeurs [SCOT] »[1519]. Sur ce point, le juge suprême ne fait que suivre sa jurisprudence classique, issue de la décision *Société des établissements Petitjean*[1520].

On ne peut qu'être en accord avec de telles considérations. En effet, même si le législateur recherche une « couverture la plus large possible du territoire national »[1521] par le

---

1518 C.E., 15 octobre 2007, *Fédération départementale de l'hôtellerie de plein air de Charente-Maritime, Rec. tables* pp. 1036, 1037, 1117, 1129 ; *C.J.E.G.*, janvier 2008, n° 649, comm. n° 5, pp. 28-30, conclusions Vérot.

1519 VÉROT (C.), « Inopérance de l'exception d'illégalité d'un schéma directeur », conclusions sur C.E., 15 octobre 2007, *Fédération départementale de l'hôtellerie de plein air de Charente-Maritime*, *C.J.E.G.,* janvier 2008, n° 649, pp. 28-30 (p. 29).

1520 C.E., Section, 10 février 1967, *Société des Etablissements Petitjean*, précité.

1521 LEBRETON (J.-P.), « La planification urbaine dans la loi ALUR », in *ALUR : une grande loi ou simplement une loi volumineuse ?* (*dossier*), *A.J.D.A*., 2014, pp. 1088-1095 (p. 1088).

SCOT – au besoin tout « un dispositif d'incitation-dissuasion »[1522] est prévu pour entraîner les collectivités locales dans la direction souhaitée[1523] – le SCOT reste malgré tout un document de planification non-obligatoire[1524]. Ainsi, l'édiction du PLU n'est pas juridiquement rendue possible par le SCOT. Pour le dire autrement, l'existence juridique du PLU n'est pas conditionnée à celle du SCOT. Il est donc possible d'affirmer que le PLU n'est pas une mesure d'application du SCOT.

Cependant, cela a été constaté, l'exception d'illégalité reste quand même opérante en contentieux de l'urbanisme, quand bien même l'acte ne serait pas une mesure d'application de l'acte règlementaire invoqué. Nous l'avons vu pour les autorisations d'urbanisme. Or, le Conseil d'Etat, suivant son rapporteur public, refuse d'appliquer les solutions *Société Gépro-Assaupamar* (solutions de l'époque) lorsqu'est contesté un document d'urbanisme.

La solution a de quoi surprendre. En effet, le juge suprême ferme, pour tous justiciables, le recours par la voie de l'exception dirigé contre un document d'urbanisme quand le législateur lui-même laisse cette option ouverte, et ce, même s'il la réduit temporellement (article L. 600-1 du code de l'urbanisme) et matériellement (L. 600-12-1 du code de l'urbanisme). La jurisprudence s'est même montrée dès lors « plus drastique »[1525] que la loi[1526] !

Au surplus, l'argument soulevé par le rapporteur public ne nous convainc guère. Il consiste à dire que là où l'arrêt *Société Gépro* « visait avant tout à permettre au juge de sauver le permis par le jeu de la substitution de base légale », l'arrêt *Assaupamar* n'a fait que « fragiliser » au lieu « de préserver » la décision d'urbanisme, en rendant ainsi « opérant un

---

[1522] MODERNE (F.), « L'avenir des schémas directeurs et des plans d'occupation des sols : les conséquences sur la planification urbanisme », in *L'urbanisme à l'heure de la décentralisation*, *Droit et Ville*, 1983, n° 16, pp. 27-68 (p.35).

[1523] Les incitations renvoient aux moyens financiers et techniques accordés à l'autorité administrative compétente. Quant au dispositif de dissuasion, voire de « sanctions » pour Jean-Pierre Lebreton, l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme prévoit qu'en l'absence de SCOT, c'est la règle dite de la constructibilité limitée qui s'applique, règle qui a fait l'objet « d'un tour de vis » par les lois Grenelle II de 2010 et ALUR de 2014 (v. LEBRETON (J.-P.), *op. cit.*, p. 1091).

[1524] Il est à noter cependant que pour certains auteurs, comme Philippe Baffert, l'élaboration du SCOT est rendue « quasiment obligatoire », compte tenu de la généralisation de l'applicabilité de la règle de constructibilité limitée aux collectivités locales dépourvues de document de planification et des dérogations à cette règle limitativement énumérées à l'article L. 111-4 du code de l'urbanisme (v. BAFFERT « La planification stratégique », in *La loi Grenelle II* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 2010, pp. 1688-1696 (p. 1688)).

[1525] GODFRIN (G.), « Impossibilité d'exciper l'illégalité d'un schéma directeur à l'appui du recours contre un POS », note sous C.E., 15 octobre 2007, *Fédération départementale de l'hôtellerie de plein air de Charente-Maritime*, *Constr.-Urba.*, 2008, n° 1, comm. n° 14, pp. 22-24 (p. 24).

[1526] Il est à noter que le Conseil d'État s'est récemment montré à nouveau plus drastique que la loi en limitant le contrôle de la légalité externe (concernant les vices de forme et de procédure), par voie d'exception, des actes réglementaires (C.E., Ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et affaires économique de la CFDT*, *Rec.* p. 187).

moyen qui ne l'était normalement pas »[1527]. Il est certain que le droit au recours (y compris par voie d'exception) est une source d'insécurité juridique pour le bénéficiaire de l'autorisation. Mais le mécanisme de substitution de base légale lui-aussi prévu dans le cadre de l'exception d'illégalité tente justement d'atténuer cette insécurité et vise ainsi la sauvegarde de la décision d'urbanisme.

Il reste ainsi à regretter qu'à la lecture de cette décision, le Conseil d'Etat se montre bien plus sécuritaire à l'égard d'un document d'urbanisme qu'il ne l'est à l'égard d'une autorisation d'urbanisme, en refusant d'exciper de l'illégalité du SCOT, alors que justement en contentieux des documents d'urbanisme, la « balance »[1528] devrait nettement pencher en faveur de la légalité, d'autant que ce contentieux est quantitativement plus réduit que celui des autorisations, limitant par là même le risque contentieux[1529] !

Nous nous risquons, cependant, à croire que, tant face à l'opérance réaffirmée, par la décision *Commune de Courbevoie*, du moyen de l'exception d'illégalité d'un acte règlementaire à l'appui d'un recours contre une autorisation d'urbanisme, que face « à la fonction d'intégratrice » qu'endosse désormais le SCOT[1530], cette position jurisprudentielle exprimée en 2007 « vise plus à réguler le contentieux, en empêchant la recevabilité de l'exception d'illégalité, qu'à énoncer une véritable théorie »[1531].

Il est en effet à espérer que la juridiction administrative revienne sur sa position car si, et à raison, le PLU ne constitue pas une mesure d'application du SCOT, le PLU est malgré

[1527] VÉROT (C.), *op. cit.*, p. 30. L'exigence de sécurité juridique semble même être l'argument principal pour justifier le refus d'extirper l'illégalité du SCOT à l'appui du recours contre une DUP (v. GUYOMAR (M.), conclusions sur C.E., Section, 25 février 2005, *Association Préservons l'avenir à Ours Mons Taulhac*, *op. cit.*, pp. 616-617). Pourtant, on aboutirait au même résultat par la seule application du principe d'indépendance des législations. En effet, même le rapporteur public M. Guyomar le concède : « ce n'est pas exactement la même chose de relier deux actes relevant du même régime juridique [tels qu'un POS et un permis] et de relier à la fois deux actes et deux législations » (*ibid.*, p. 614). Or, le juge refuse déjà de voir une opération complexe entre deux actes relevant de législations distinctes et ainsi de pouvoir extirper l'illégalité de l'un à l'occasion d'un recours porté à l'encontre de l'autre (C.E., 17 décembre 1982, *Angelica Optique Centraix*, *Rec.* p. 419, conclusions Genevois). V., à propos de l'impossibilité de l'exception d'illégalité de l'acte portant création d'une ZAC lors d'un recours dirigé contre une DUP : C.E., 22 mars 2022, *Association Église Évangélique de Crossroads*, à paraître aux tables ; *B.J.D.U.*, 2022, n° 3, pp. 224-231, conclusions Ranquet). Dès lors, sans même recourir à l'exigence de sécurité juridique, le principe d'indépendance des législations implique déjà qu'il soit impossible d'extirper l'illégalité d'un SCOT lorsqu'une DUP est l'objet principal, et ce, même si le document d'urbanisme a été modifié afin d'intégrer le projet d'utilité publique contesté.

[1528] Pour reprendre la formule d'Olga Mamoudy (« Une balance déséquilibrée », in *Légalité et sécurité juridique, un équilibre rompu ?* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 2019, p. 1087.

[1529] V. *supra*, note de bas de page n° 1331.

[1530] LEBRETON (J.-P.), « La planification urbaine dans la loi ALUR », *op. cit.*, p. 1088.

[1531] EDDAZI (F.), *Planification urbaine et Intercommunalité*, thèse, Université d'Orléans, 2011, dactyl, p. 569, note de bas de page n° 1879. V. dans le même sens : LESQUEN (X. De), « Comment apprécier le rapport de compatibilité du PLU avec le SCOT ? », note sous C.E., 18 décembre 2017, *Le Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise*, *B.J.D.U.*, 2018, n° 2, pp. 99-100 (p. 100) : pour l'auteur, cette jurisprudence « mérite sûrement d'être revisitée » au vu surtout de l'arrêt *Commune de Courbevoie*, qui a précisé les conditions d'opérance de l'exception d'illégalité d'un document d'urbanisme.

tout un acte pris « par » application du SCOT[1532]. Ceci vient du fait que « l'essence [même] du SCOT (…) est de lier et prédéterminer, dans une certaine mesure, le contenu du PLU »[1533]. L'opérance de l'exception d'illégalité devrait être ainsi justifiée en raison du lien juridique suffisamment direct qu'entretiennent entre eux le SCOT et le PLU.

Afin de mieux cerner l'intensité de ce lien, il est utile de revenir un instant sur le SCOT et la place « cruciale »[1534] qu'il prend, au fil des différentes réformes législatives, au sein des instruments de la planification urbaine. S'insérant parmi les « documents d'urbanisme », le SCOT a la particularité, en tant qu'acte de planification stratégique, de se définir comme un acte prospectif. Sa fonction est, dès lors, d'anticiper l'aménagement urbain, sur une échelle intercommunale, pour une longue durée. Pour ce faire, le SCOT présente évidemment « un contenu normatif »[1535]. Ce document « dessine des orientations très générales, sans [pour autant] en déduire des prescriptions précises »[1536]. En raison de sa dimension prospective, ce document contient des dispositions « non impérative[s] », lesquelles prennent la forme de « principe », « d'orientation » ou encore « d'objectif »[1537].

Bien qu'il soit en substance une norme non impérative, le SCOT n'est pas, pour autant, dénué d'effet contraignant. La loi le rend opposable aux PLU ou documents en tenant lieu et cartes communales. Cet effet obligatoire explique d'ailleurs pourquoi la méconnaissance du SCOT sera sanctionnée par l'annulation du document concerné[1538]. Egalement, contrairement au schéma directeur[1539], le SCOT est directement opposable notamment aux opérations de construction ou de lotissement de plus de 5000 mètres carrés de

---

1532 Selon la distinction proposée par Jean-Claude Vénézia (v. VÉNÉZIA (J.-C.), « Les mesures d'application », in *Mélanges René Chapus : droit administratif*, *op. cit.*, pp. 678-679).

1533 EDDAZI (F.), *op. cit.*, p. 569, note de bas de page n° 1879.

1534 LEBRETON (J.-P.), *op. cit.*, p. 1088.

1535 C'est ainsi que Henri Jacquot reconnaît au plan « la qualité d'acte juridique » (JACQUOT (H.), « Sur la nature juridique des plans français », *Droit social*, 1969, n° 6, pp. 361-366 (p. 361)).

1536 AUBY (J.-B.), « Prescription juridique et production juridique », *R.D.P.*, 1988, pp. 673-686 (p. 676).

1537 EDDAZI (F.), *op. cit.*, pp. 534-538. Il en est de même pour J.-B. Auby qui soulignait « l'absence de caractère prescriptif, impératif de ces normes » (v. AUBY (J.-B.), *op. cit.*, p. 678). Le même constat prévalait également chez André Hauriou, qui désignait la planification stratégique sous les termes du « droit administratif de l'aléatoire » lequel correspondait à des dispositions ne bénéficiant pas d'un caractère impératif (v. HAURIOU (A.), « Le droit administratif de l'aléatoire », in *Mélanges offerts à Monsieur le Doyen Louis Trotabas*, L.G.D.J., 1970, pp. 197-225 (p. 210)). V. aussi en ce sens : JACQUOT (H.), *op. cit.*, p. 361.

1538 L'existence d'une sanction contribue à l'effectivité de la norme « non prescriptive » (v. AUBY (J.-B.), *op. cit.*, pp. 682-683).

1539 C.E., 2 mars 1977, *Domat*, *Rec. tables* p. 1004 : « le permis de construire n'est pas au nombre des décisions administratives dont la légalité doit s'apprécier par référence aux dispositions des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme ». Il faut dire que la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 ne disait rien quant à l'opposabilité ou l'inopposabilité aux particuliers des schémas. Ainsi, si les SDAU demeuraient opposables aux administrations locales, ils étaient inopposables aux particuliers. V. SAVY (R.), « Les effets des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme », *A.J.D.A.*, 1970, I-Doctrine, pp. 460-464.

Shon[1540], aux ZAC[1541], ou encore les opérations d'implantation d'installations commerciales[1542].

Bien évidemment, cette opposabilité directe du SCOT reste exceptionnelle. En effet, en tant que « norme d'objectif »[1543], le contenu du SCOT se veut volontairement général ou « extrêmement peu précis »[1544], pour qu'il ne puisse être directement applicable[1545]. Le caractère imprécis de cet acte rend d'autant plus nécessaire une intervention normative, afin de le compléter[1546]. C'est ainsi que « la planification règlementaire [le PLU] précise la planification stratégique en permettant à cette dernière de se concrétiser »[1547]. Ainsi, l'essence même de la planification règlementaire est de viser « à effectuer (de donner effet), concrètement et pratiquement aux prescriptions abstraites de la norme supérieure »[1548].

Pour ce qui est du PLU, ses auteurs n'ont que pour seul objectif de préciser la norme directement supérieure – à savoir le SCOT – en raison du principe de compatibilité limitée. Ce principe signifie « qu'en cas de superposition de plus de deux normes d'urbanisme sur le même territoire, la norme inférieure ne doit être compatible qu'avec celle qui lui est immédiatement supérieure »[1549]. Ainsi, dès lors que le territoire se trouve être couvert par un SCOT, le PLU (ou tout document en tenant lieu ou carte communale) n'est tenu théoriquement de respecter que les seules dispositions de ce schéma[1550].

1540 Selon l'article R. 142-1 du code de l'urbanisme.

1541 *Ibid*.

1542 Selon l'article L. 142-1 du code de l'urbanisme. En particulier, le SCOT est opposable aux autorisations d'exploitation commerciale prévues à l'article L. 752-1 du code de commerce (article L. 142-1-5° du code de l'urbanisme). Le SCOT est également opposable aux permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale prévus à l'article L. 425-4 du code de l'urbanisme (L. 142-1-7° du code de l'urbanisme).

1543 MONTALIVET (P. De), « Les objectifs de valeur constitutionnelle », *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, 2006, n° 20, pp. 169-175 (p. 173).

1544 AUBY (J.-B.), *op. cit.*, p. 678.

1545 TRIENBACH (M.), *Les normes non directement applicables en droit public français*, L.G.D.J., 2015, pp. 57-58.

1546 *Ibid*., pp. 76-77.

1547 EDDAZI (F.), *op. cit.*, p. 569.

1548 BÉCHILLON (D. De), *Hiérarchies des normes et hiérarchies des fonctions normatives de l'Etat*, Economica, 1996, p. 206.

1549 JACQUOT (H.), « Sur la règle de la compatibilité limitée en droit de l'urbanisme », in *Terres du droit : mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo*, Dalloz, 2009, pp. 607-617 (p. 607). C'est ainsi qu'en application de la règle de compatibilité limitée, le moyen tiré de l'incompatibilité d'un POS avec le SDRIF, dès lors que la commune faisait partie du périmètre d'un schéma directeur est déclaré inopérant ; le schéma directeur faisant écran (C.E., 21 mai 2008, *Association d'environnement Attainville ma campagne*, *Rec. tables* p. 959 ; *B.J.D.U.*, 2008, n° 2, pp. 94-97, conclusions Aguila).

1550 La règle de compatibilité limitée rencontre certaines exceptions. En effet, dans les observations du Gouvernement fournies lors du contrôle par le Conseil constitutionnel de la loi du 26 janvier 1995 dite loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, on peut lire que « la règle de compatibilité (…) ne vaut que dans la mesure où cette norme [celle immédiatement supérieure] traite des matières régies par la norme située au-dessus d'elle » (C.C., décision n° 94-358 DC, 26 janvier 1995, *J.O.*, 1er février 1995, p. 1716). La jurisprudence administrative semble aller en ce sens. L'espèce concernait le schéma de mise en valeur de la mer (SMVM). Il a en effet été considéré « dans l'hypothèse où le SMVM ne précise pas les modalités de l'urbanisation des espaces proches du rivage (…), qu'il appartient aux SCOT, aux PLU et aux cartes

Il s'installe visiblement un rapport hiérarchique direct entre le SCOT et le PLU qui ne s'explique, de toute évidence, que par le rôle « de document intégrateur « pivot » »[1551] que joue le SCOT dans la planification urbaine. En effet, la loi a conféré au SCOT une place de document « fédérateur »[1552] ou « d'intégrateur »[1553] dès lors qu'il a pour objet, comme son nom l'indique, de mettre en cohérence différentes politiques publiques, telles que celles du logement, du développement économique, des transports, de l'équipement commercial ou encore de l'environnement. Ainsi, avec le mécanisme de la compatibilité limitée, le SCOT est un document intermédiaire obligé[1554] : il fait lui-seul la jonction entre les normes supérieures d'urbanisme (les normes nationales) ou relevant de législations distinctes et le PLU[1555].

Au regard de ces considérations, on peut comprendre que le SCOT constitue le cadre juridique du PLU et qu'il détermine en quelque sorte le contenu de ce dernier. Toutefois, l'impact du SCOT sur le contenu normatif du PLU reste à nuancer au regard de l'intensité normative qu'il revêt. Nous l'avons entrevu, le SCOT ne s'impose dans son intégralité au PLU que dans un rapport de compatibilité[1556]. Traditionnellement, la doctrine[1557], comme le Conseil d'Etat, entendent l'exigence de compatibilité comme l'obligation de « non-contrariété » de la norme inférieure à la norme supérieure[1558]. Ce rapport de compatibilité

communales de respecter les dispositions dudit schéma tout en se référant aux critères fixés par le II de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme ». Il faut en déduire que les documents d'urbanisme ne sont tenus de respecter exclusivement les SMVM – en application de la règle de compatibilité limitée – que lorsque le schéma contient « des prescriptions et orientations (…) suffisamment caractérisées pour être substituables au contenu de l'article L. 146-4 II », lequel renvoie donc à la loi littoral (v. TRAORÉ (S.), « Les SMVM dans leurs rapports avec les autres documents d'urbanisme », note sous C.E., 3 mars 2008, *Mme Laporte et autres*, *Constr.-Urba.*, 2009, n° 1, étude n° 1, pp. 11-18 (p. 16)).

1551 JACQUOT (H.), PRIET (F.) et MARIE (S.), *Droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, p. 154.

1552 BONICHOT (J.-C.), « Les nouveaux schémas de cohérence territoriale, pari risqué ou ambition raisonnée ? », in *La loi SRU* (*dossier*), *D.A.U.H.*, 2001, n° 5, pp. 47-57 (p. 55).

1553 LEBRETON (J.-P.), « La planification urbaine dans la loi ALUR », *op. cit.*, p. 1089.

1554 On peut ainsi dire que le SCOT fait « écran » entre le PLU et les normes qui lui sont supérieures (JACQUOT (H.), PRIET (F.) et MARIE (S.), *op. cit.,* p. 300).

1555 PÉANO (D.), « La hiérarchie des normes à l'épreuve du Grenelle 2 », *Constr.-Urba.*, 2011, n° 9, étude n° 10, pp. 17-21 (p. 18).

1556 Selon l'article L. 131-4-1° du code de l'urbanisme.

1557 V. pour des études sur la notion de compatibilité : COULET (W.), « La notion de compatibilité dans le droit de l'urbanisme », *A.J.D.A.*, 1976, pp. 291-299 ; LAMORLETTE (B.), « La compatibilité des documents d'urbanisme », *Études Foncières*, décembre 1990, n° 49, pp. 34-37 ; LEBRETON (J.-P.), « La compatibilité en droit de l'urbanisme », *A.J.D.A.*, 1991, pp. 491-496 ; *La notion de compatibilité dans le droit de l'urbanisme*, ouvrage consacré par le Ministère de l'Equipement, du Logement, des Transports et de l'Espace, Direction des Journaux Officiels, septembre 1991, 177 pages ; SAVINAS-HUBERTY (M.-H.), « La notion de compatibilité et le droit de l'urbanisme », *Le Quotidien Juridique*, 19 février 1991, n° 22, pp. 2-13 ; MAUDHUIT (S.), « La notion de compatibilité en droit de l'environnement », *B.D.E.I.,* 1997, n° 3, pp. 2-10 ; BONICHOT (J.-C.), « Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle ? », in *Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot*, Presses Universitaires d'Orléans, 2006, pp. 49-60 ; THUILLIER (T.), « La hiérarchie des normes en droit de l'urbanisme : des clarifications en demi-teinte », *B.J.D.U.*, 2019, n° 2, pp. 91-95.

1558 V. à titre d'illustrations, C.E., Ass., 22 janvier 1974, *Adam*, *Rec.* p. 145, *R.D.P.*, 1975, pp. 486-497, conclusions Gentot ; C.E., 17 décembre 1982, *Chambre de l'agriculture de l'Indre, Rec.* p. 433, *R.D.P.*, 1983,

impose donc aux auteurs du PLU de ne pas « méconnaître les orientations fondamentales » du SCOT[1559]. Ce rapport leur permet par contre de s'en « éloigner »[1560], laissant ainsi aux auteurs du PLU une marge d'appréciation certaine.

En replaçant dès lors la compatibilité sur une échelle d'intensité des rapports normatifs, on peut dire que la compatibilité présente une intensivité normative moindre que la conformité du fait que, contrairement à celle-ci, la compatibilité « n'implique pas un rapport de stricte identité » entre les deux normes[1561]. Par contre, son intensivité est un peu plus renforcée que celle du rapport de prise en compte, en admettant qu'il puisse exister des contradictions entre des dispositions spécifiques à chaque norme, mais que, prises dans leur ensemble, une certaine concordance entre ces deux normes apparaise[1562].

Toutefois, le contenu du SCOT a été nettement renforcé par des réformes législatives[1563]. En effet, bien que rappelant que le SCOT devait « se borner à fixer des orientations et des objectifs », le juge reconnaissait que ce document pouvait

---

pp. 216-228, conclusions Genevois : le POS de la commune de Déols qui prescrit la création d'une zone de 2 NA de plus de 50 hectares destinée à accueillir des activités artisanales et industrielles et bordant la Route Nationale n° 20 est incompatible avec les orientations définies par le schéma directeur, lequel prévoit aucune urbanisation dans cette même zone et comporte par ailleurs, pour l'ensemble du territoire qu'il concerne, un certain nombre de zones à fonction dominante industrielle ; C.E., 10 juin 1998, *Commune de Balma et Société anonyme Leroy-Merlin*, *Rec.* p. 221 ; *B.J.D.U.*, 1998, n° 4, pp. 242-250, conclusions Savoie : la révision du POS de Balma est compatible avec les orientations générales du SDAU du fait que l'emplacement sur une coupure verte de la Société Leroy Merlin portait sur une surface réduite ; C.E., 27 avril 1998, *Consorts Fabre*, req. n° 167762, inédit : un PLU qui prévoit une zone NC dans un périmètre que le schéma déclare urbanisable est compatible, dès lors que les options d'aménagement du schéma directeur ne sont pas remises en cause ; C.A.A. Nantes, 16 octobre 2017, req. n° 16NT01725, *Droit de l'environnement*, 2018, n° 264, pp. 60-65, note Audrain-Demey : un PLU qui autorise une augmentation de la consommation foncière légèrement supérieure à 18 % est incompatible avec un SCOT qui fixe comme objectif, retenu à titre de prescription dans le DOO, la réduction significative de la consommation foncière nécessaire à l'urbanisation.

1559 GENEVOIS (B.), conclusions sur C.E., 17 décembre 1982, *Chambre de l'agriculture de l'Indre*, *R.D.P.*, 1983, pp. 216-228 (p. 224). V. en ce sens, TOUVET (L.), « Que signifie l'exigence de compatibilité entre deux documents d'urbanisme ? », note sous C.E., 10 juin 1998, *Commune de Balma et Société anonyme Leroy-Merlin*, *B.J.D.U.*, 1998, n° 4, pp. 250-251 (p. 251).

1560 CHARLES (H.), « Commentaires sur C.E., Ass., 22 janvier 1974, *Sieur Adam* et C.E., 2 mars 1977, *Sieur Domat »*, *Les Grands Arrêts du droit de l'urbanisme*, 1996, 4ème édition, pp. 191-202 (p. 196).

1561 SAVOIE (H.), conclusions sur C.E., 10 juin 1998, *Commune de Balma et Société anonyme Leroy-Merlin*, *B.J.D.U.*, 1998, n° 4, pp. 242-250 (p. 247).

1562 V. C.E., 18 décembre 2017, *Le Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise et autre, Rec. tables* pp. 844, 847 ; *B.J.D.U.*, 2018, n° 2, pp. 94-99, conclusions Burguburu. Le rapport de prise en compte implique, quant à lui, la possibilité pour la norme inférieure de s'écarter, sous le contrôle du juge, des orientations fondamentales de la norme supérieure à condition de faire valoir un intérêt général suffisant (v. COBOURG-GOZÉ (É.), « La construction par le juge administratif des rapports juridiques atténués en droit de l'urbanisme », *B.J.D.U.*, 2018, n° 1, pp. 3-6 (p. 4)). V. JACQUOT (H.), « La notion de prise en compte d'un document de planification spatiale : enfin une définition jurisprudentielle », *D.A.U.H.*, 2005, n° 9, pp. 71-85 (p. 80).

1563 V. DAVID (M.), « Le caractère prescriptif des SCOT. Evolutions et interrogations », *A.J.D.A.*, 2011, pp. 483-488 (p. 487). Ce renforcement de l'impérativité du contenu du SCOT témoigne d'ailleurs de la « porosité actuelle » de la distinction planification règlementaire / planification stratégique (v. MARIE (S.), « La porosité actuelle entre planification stratégique et planification règlementaire », in *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur. Etudes en l'honneur de Jean-Pierre Lebreton*, *Les Cahiers du GRIDAUH*, 2015, n° 29, pp. 205-215).

exceptionnellement contenir « des normes prescriptives » sur habilitation législative[1564]. Or, l'ordonnance du 17 juin 2020 dite de modernisation du SCOT[1565] semble plutôt s'efforcer de recentrer le schéma sur sa dimension stratégique, réduisant ainsi les possibilités pour le schéma de s'exprimer sous la forme de normes prescriptives[1566]. Toutefois, en y regardant de plus près, on s'aperçoit d'une part, que les normes prescriptives ne sont pas totalement exclues[1567], et que, d'autre part, les auteurs du SCOT « sont incités à encadrer la mise en œuvre effective » des objectifs définis[1568]. Ainsi, la dimension prescriptive du SCOT ne saurait être totalement annihilée et se mêle encore, de manière mesurée, à la dimension prospective du schéma.

Cette notion de prescription a son importance. En effet, la prescription renvoie traditionnellement à une norme impérative, c'est-à-dire une norme qui renferme « une obligation ou une interdiction »[1569]. Le rapport juridique entre SCOT et PLU s'en trouve alors renforcé, à un point tel qu'on pouvait se demander si le rapport de « simple » compatibilité ne mutait pas en un rapport de conformité[1570]. En effet, ainsi que l'expliquait Jean-Pierre Lebreton, le rapport qui unit deux normes n'est pas de nature « invariable », il dépend au contraire du « degré de complétude et de précision de la norme supérieure, c'est-à-dire de sa

---

1564 C.E., 11 juillet 2012, *Société Sodigor*, req. n° 353880, inédit au *Lebon* ; C.E., 12 décembre 2012, *Société Davalex*, *Rec. tables* pp. 618, 1018, *B.J.D.U.*, 2013, n° 2, pp. 97-107, conclusions Dumortier ; C.E., 18 décembre 2017, *Le Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise et autre*, précité.
Il est à rappeler que dans la décision précitée *Fédération départementale de l'hôtellerie de plein air*, le Conseil d'Etat reconnaît qu'une autorité administrative compétente puisse fixer des normes impératives sans aucune habilitation préalable du législateur. La portée de cette décision est sans aucun doute « *considérable* » puisque l'impérativité du schéma dépend uniquement de circonstances locales particulières (EDDAZI (F.), *op. cit.*, p. 541, l'auteur souligne). Néanmoins, cette innovation jurisprudentielle ne semble pas s'être pérennisée. Bien qu'elle ait fait l'objet de certaines applications (v. C.A.A. Lyon, 8 novembre 2011, *Société Investissements internationaux et participations*, req. n° 10LY01628), le Conseil d'Etat ne fait toutefois nulle mention de celle-ci, se limitant à rappeler l'insertion de normes prescriptives sur habilitation préalable du législateur (v. C.E., 18 décembre 2017, *Le Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise et autre*, précité).

1565 Ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 de modernisation des SCOT, *J.O.*, 18 juin 2020, texte n° 40.

1566 SOLER-COUTEAUX (P.) et STREBLER (J.-P.), « La modernisation des SCOT : le projet, toujours le projet, encore le projet », *R.D.I.*, 2020, pp. 502-508 (p. 507). V. également : JACQUOT (H.), PRIET (F.), MARIE (S.), *Droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, p. 353.

1567 Il en est ainsi dans le document d'aménagement artisanal et commercial que comprend le DOO selon l'article L. 141-6 du code de l'urbanisme.

1568 SORBARA (J.-G.), « Les ordonnances du 17 juin 2020 entre rénovation et rationalisation des normes d'urbanisme », *R.F.D.A.*, 2021, pp. 127-133 (p. 131).
Le SCOT peut ainsi comprendre un programme d'actions visant à rendre concrets ou opérationnels les orientations et objectifs définis dans le SCOT. Sans doute, ce programme d'actions est « destiné à prévoir des points d'étapes plus concrets à moyen terme pour relayer la stratégie de planification à vingt ans du SCOT » (*ibid.*). Toutefois, ce document ne bénéficie d'aucune portée contraignante, étant relégué dans les annexes. Mais, il pourra, à notre sens, jouer un rôle décisif dans l'interprétation des dispositions du DOO par le juge et ainsi les préciser. Le juge accepte en effet de se baser sur le plan de présentation du PLU, lequel est dénué d'effets juridiques, afin d'interpréter les dispositions opposables du plan (C.E., 10 février 2016, *SCI M2*, *Rec. tables* pp. 990, 995 ; *B.J.D.U.*, 2016, n° 3, pp. 216-220, conclusions Burguburu). Il pourra alors en être de même s'agissant des annexes du SCOT. V. en ce sens : JACQUOT (H.), PRIET (F.), MARIE (S.), *op. cit.*, p. 321.

1569 EDDAZI (F.), *Planification urbaine et Intercommunalité*, *op. cit.*, p. 539.

1570 GODFRIN (G.), « Le nouveau schéma de cohérence territoriale », *D.A.U.H.*, 2011, pp. 53-66 (p. 62).

substance »[1571]. Ainsi, pour clarifier, si la règle « détermine des règles de compétence (…) ou qu'elle intime un ordre (…) le rapport de légalité semble étroit » ; si, « en revanche, elle ouvre une latitude, le rapport semble plus lâche »[1572]. En appliquant ces considérations aux dispositions d'un SCOT, on comprend donc que les objectifs impliquent nécessairement un rapport lâche, celui de la compatibilité. Les normes prescriptives du SCOT imposent en revanche un rapport étroit ; elles devraient donc s'appliquer en termes de conformité. Or, une telle dérive aurait de quoi soulever l'inconstitutionnalité de la disposition prescriptive concernée, en raison de l'atteinte portée à la libre administration des collectivités locales[1573].

Sur ce point, « le Conseil d'Etat veille à ce que la formulation de la norme du SCOT s'inscrive dans le rapport de compatibilité »[1574]. Ainsi, aussi précises soient les normes que contient le SCOT – surtout quand elles sont écrites sous la forme quantitative[1575] – ces normes ne sont pourtant mises en œuvre que dans le cadre d'un rapport de compatibilité[1576]. Il ne peut en être autrement car, selon Julie Burguburu, imposer les normes du SCOT sous un rapport de conformité, ce serait « [nier] » la « nature » même du schéma et « celle du rapport de compatibilité »[1577]. Le SCOT doit rester un document de planification stratégique, sa vocation n'est autre que « de fixer les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés »[1578]. Aussi, il ne doit s'imposer que selon un rapport de compatibilité[1579].

1571 LEBRETON (J.-P.), « La compatibilité en droit de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 493.

1572 *Ibid*. V. également en ce sens : COULET (W.), *op. cit.*, p. 298 ; LAMORLETTE (B.), *op. cit.*, p. 35.

1573 A lire le Conseil constitutionnel lors son examen de la loi SRU, l'obligation de compatibilité « n'est pas de nature à porter atteinte à la libre administration des collectivités concernées » (C.C., décision n° 2000-436 DC, 7 décembre 2000). Comme l'explique parfaitement Jérôme Tremeau, puisque « cette compatibilité permet de ne pas enfermer le document subordonné dans un cadre trop strict », il « ne peut y avoir d'atteinte au principe constitutionnel » (v. TREMEAU (J.), « La constitutionnalisation du droit de l'urbanisme. Quelques remarques sur la décision du Conseil constitutionnel du 7 décembre 2000 », *B.J.D.U.*, 2001, n° 3, pp. 146-154 (p. 151). V. en ce sens, TOUVET (L.), « La loi « SRU » à l'épreuve du Conseil constitutionnel », *B.J.D.U.*, 2000, n° 6, pp. 378-381 (pp. 378-379).

1574 SOLER-COUTEAUX (P.) et CARPENTIER (É.), *Droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, p. 216.

1575 La règle quantitative (telle que la formulation d'objectifs chiffrés) est par définition une règle « rigide » en ce qu'elle empêche toute appréciation, toute prise en considération de la spécificité de la part d'une autorité administrative compétente (v. GRIDAUH, « La règle locale d'urbanisme en question », *Constr.-Urba.*, 2011, n° 10, étude n° 12, pp. 12-20 (p. 14)). C'est ce qui fait dire à Hugues Périnet-Marquet, « qu'à partir du moment où la compatibilité doit être appréciée par rapport à une norme chiffrée, elle se transforme, à bien des égards, en conformité (PÉRINET-MARQUET (H.), « Conformité : le retour », *Constr.-Urba.*, 2011, n° 5, repère n° 5, pp. 1-2 (p. 1)).

1576 Cette solution déjà consacrée à l'égard des SDAU (v. C.E., 10 juin 1998, *S.A. Leroy*-Merlin, précité) vaut donc pour les SCOT (v. C.E., 11 juillet 2012, *Société Sodigor*, précité ; C.E., 12 décembre 2012, *Société Davalex*, précité ; C.E., 18 décembre 2017, *Le Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise et autre*, précité).

1577 BURGUBURU (J.), conclusions sur C.E., 18 décembre 2017, *Le Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise et autre, B.J.D.U.*, 2018, n° 2, pp. 94-99 (p. 95).

1578 GENEVOIS (B.), conclusions sur C.E., 17 décembre 1982, *Chambre de l'agriculture de l'Indre*, *op. cit.*, p. 220.

1579 *Ibid*. En résumé, la jurisprudence administrative s'efforce de faire en sorte « que les SCOT à l'instar de certains schémas directeurs, ne deviennent pas (…) de super POS/PLU et gardent leur caractère stratégique » (JACQUOT (H.), PRIET (F.) et MARIE (S.), *Droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, p. 305).

Cependant, nous ne nions pas non plus que l'appréciation de ce rapport de compatibilité se fasse « à géométrie variable »[1580]. Etant une notion « plus fonctionnelle que conceptuelle », la compatibilité ne « prend vraiment forme, contenu et signification » que lorsque les deux règles ou décisions sont mises en relation[1581]. Ainsi, son appréciation « varie en fonction des actes comparés »[1582] ; la variable étant donc le degré de précision des dispositions du SCOT. Dès lors, si les normes du SCOT s'imposent toujours dans un rapport de compatibilité, la marge de manœuvre laissée aux auteurs du PLU devrait quant à elle être « proportionnée » à leur degré de précision[1583]. Autrement dit, plus la règle sera souple, plus cette marge d'appréciation sera conséquente ; plus la norme sera précise (en raison de sa formulation ou parce que la loi le permet), plus cette marge d'appréciation s'en trouvera réduite (en se gardant toutefois de l'anéantir).

Au regard des liens juridiques aussi renforcés qui unissent le SCOT et le PLU, il est difficile de croire que l'exception d'illégalité du premier soit toujours inopérante[1584] dans le cadre d'un recours dirigé contre le second[1585]. Il reste à imaginer que l'opérance de ce moyen puisse, d'une part, concerner seulement le document immédiatement opposable, afin de conférer une utilité réelle à la règle de compatibilité limitée[1586], et, d'autre part, concerner les seules règles applicables à l'opération projetée ou au zonage contesté (comme en contentieux des autorisations d'urbanisme[1587]). Bien évidemment, dans l'hypothèse où l'illégalité du SCOT serait avérée, le mécanisme de la substitution légale s'appliquerait ici. Ainsi, en vertu de l'article L. 600-12 du code de l'urbanisme, le SCOT antérieur, et qui était jusqu'alors

---

1580 SOLER-COUTEAUX (P.) et CARPENTIER (É.), *op. cit.*, p. 217.

1581 *La notion de compatibilité dans le droit de l'urbanisme*, préface de Daniel Labetoulle de l'ouvrage du Ministère de l'Equipement, *op. cit.*, p. 3.

1582 *Ibid*.

1583 GODFRIN (G.), *op. cit.*, p. 64. Jean-Phillippe Brouant parle quant à lui d'un « rapport de compatibilité renforcé » (v. BROUANT (J.-P.), « Caractère prescriptif et opposabilité du SCOT en matière d'équilibre social de l'habitat : l'ombre (constitutionnelle) d'un doute », note sous C.A.A. Lyon, 8 novembre 2011, *Société Investissements internationaux et participations*, *A.J.D.A.*, 2012, pp. 391-394 (p. 393)).

1584 L'opérance de l'illégalité du SCOT est sans doute admise à l'appui du recours contre une autorisation d'urbanisme pour laquelle le document est directement opposable.

1585 C'est ainsi que face à des SCOT parfois trop précis et face à l'impossibilité du juge d'examiner sa légalité par voie d'exception (ce moyen n'étant pas d'ordre public), il ne reste au juge que la possibilité de « neutraliser cette potentielle illégalité en conférant aux énonciations (…) un caractère d'orientations (v. BURGUBURU (J.), conclusions précitées, *op. cit.,* p. 95). Mais qu'en est-il de l'hypothèse où le SCOT n'aurait pas pris en compte les orientations de la norme qui lui est supérieure ? En application de la règle de la compatibilité limitée, cette norme supérieure n'est pas opposable, ni même invocable à l'égard du PLU et il est impossible, compte tenu de la jurisprudence *Fédération départementale de l'hôtellerie de plein air de Charente-Maritime*, de faire constater cette potentielle illégalité par la voie de l'exception. V. en ce sens JACQUOT (H.), « Sur la règle de la compatibilité limitée en droit de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 616.

1586 Afin également d'éviter les multiplications des mises en cause incidentes des documents d'urbanisme.

1587 Selon l'article L. 600-12-1 du code de l'urbanisme.

abrogé, deviendrait à nouveau applicable. Il reviendrait alors au juge administratif – à la condition que des moyens soient soulevés en ce sens – d'apprécier la compatibilité du PLU au schéma remis en vigueur. En tout état de cause, une extension de la spécificité du moyen de l'exception d'illégalité nous paraît pleinement envisageable dans le contentieux des documents d'urbanisme compte tenu de l'articulation des normes d'urbanisme locales entre elles.

CONCLUSION DU CHAPITRE I

Il y a de cela plusieurs décennies, Christian Debouy s'interrogeait sur la portée de l'illégalité d'un POS, en se demandant si celle-ci constituait un « drame ou une péripétie ? »[1588]. À l'époque des décisions *Société Gepro* et *Assaupamar*, il s'agissait plutôt d'un « drame ». En effet, la stabilité des autorisations d'urbanisme semblait plus qu'incertaine, sans doute à cause de la notion de « mesures ayant rendu possibles » qui présentait « de graves dangers pour les actes pris sur son fondement »[1589].

Aujourd'hui, l'illégalité du PLU serait plutôt une simple « péripétie » d'une histoire dans laquelle tout semble bien se terminer pour l'autorisation d'urbanisme litigieuse, tant le dispositif d'annulation paraît être une chute de moins en moins probable. Juge et législateur ont conjointement élaboré un tel scénario, conduisant à obtenir la sauvegarde totale de l'autorisation. Le juge administratif a, pour sa part, mis en place un mécanisme de substitution de base légale par la remise en vigueur – et contrairement aux principes du contentieux administratif – du document local antérieur abrogé. Le législateur est allé, quant à lui, encore plus loin en limitant l'opérance de l'exception d'illégalité aux seules dispositions urbanistiques applicables au projet, ce qui permet « de distendre davantage encore le lien normatif entre les autorisations d'urbanisme et les documents d'urbanisme au vu desquels elles sont délivrées »[1590].

Evidemment, déployé dans le cadre du contentieux des autorisations d'urbanisme, ce dispositif spécifique devrait être étendu à d'autres actes d'urbanisme, comme nous avons pu le démontrer. Le juge de l'urbanisme userait ainsi de son pouvoir décisionnel à l'égard des actes d'urbanisme, quelle que soit leur nature. Une telle évolution irait dans le sens d'une

---

[1588] DEBOUY (C.), « L'illégalité du POS – Drame ou péripétie ? », *Droit et Ville*, 1989, n° 27, pp. 95-116 (p. 97).

[1589] DEBOUY (C.), *op. cit.,* p. 97.

[1590] REVERT (M.), « Le volet contentieux de l'urbanisme de la loi ELAN. Améliorer le traitement contentieux de l'urbanisme ? », in *Loi ELAN* (*dossier*), *R.D.I.*, 2019, pp. 64-71 (p. 68).

unité de l'office décisionnel du juge, conduisant à utiliser un procédé dérogatoire dans la majorité du contentieux de l'urbanisme afin de garantir au mieux la légalité administrative et la sécurité juridique. Cette unité est, toutefois, visible au regard des techniques décisionnelles d'annulation partielle déployées dans l'ensemble de ce contentieux, et c'est ce qu'il convient désormais à présenter.

CHAPITRE II : L'OFFICE DÉCISIONNEL DU JUGE ET LES TECHNIQUES DE SAUVEGARDE PARTIELLE DES ACTES D'URBANISME

Bien que l'effervescence doctrinale sur l'émancipation décisionnelle du juge de l'excès de pouvoir soit contemporaine, cette volonté d'émancipation est en réalité une préoccupation plutôt ancienne. En témoigne parfaitement la technique de l'annulation partielle, qui évite au juge de se sentir « emprisonné dans cette simple alternative du rejet en bloc ou de l'annulation en bloc »[1591]. Un tel procédé décisionnel présente assurément une « unité fonctionnelle »[1592] et la doctrine le présente ainsi : il s'agit d'éviter l'annulation totale d'un acte administratif tout en procédant à l'annihilation des irrégularités qu'il contient[1593]. Ainsi, la technique de l'annulation partielle s'inscrit parfaitement « dans une logique de préservation de la mesure contestée »[1594].

Le contentieux de la légalité en droit de l'urbanisme suit cette même dynamique. Le juge limite ainsi l'impact de son pouvoir d'annulation afin de conserver une stabilité aux actes d'urbanisme contestés[1595]. Cette prérogative lui offre donc l'opportunité d'assurer globalement la pérennité de la situation que l'autorisation d'urbanisme crée, voire aussi la pérennité de situations réelles ou éventuelles que le document de planification est susceptible de fonder.

Toutefois, l'étude de l'office du juge de l'urbanisme atteste d'une nouvelle fonctionnalité de la technique de l'annulation partielle ; une fonctionnalité qui est totalement inconnue en contentieux général d'excès de pouvoir. S'inscrivant en effet au-delà de la simple préservation de l'acte, cette annulation partielle s'inscrit, grâce au législateur, dans une logique de régularisation de tout acte d'urbanisme quelle que soit sa nature. S'ensuit que cette technique décisionnelle ne sert pas seulement à maintenir certains de ses éléments, mais

---

1591 BLANCO (F.), *Pouvoirs du juge et contentieux administratif de la légalité. Contribution à l'étude de l'évolution et du renouveau des techniques juridictionnelles dans le contentieux de l'excès de pouvoir*, *op. cit.*, p. 271

1592 *Ibid*., p. 272.

1593 *Ibid.*, pp. 271-306. V. également : BAILLEUL (D.), *L'efficacité comparée des recours pour excès de pouvoir et de plein contentieux objectif*, L.G.D.J., 2002, pp. 285-286 ; CORBEL (M.-P.), « L'annulation partielle des actes administratifs », *A.J.D.A.*, 1972, I-Doctrine, pp. 138-151 ; GOURDOU (J.), *Les conséquences de la constatation de l'illégalité d'un acte administratif par le juge administratif*, thèse, Université de Pau, 1996, dactyl., pp. 72-86 ; LAVEISSIÈRE (C.), *L'annulation partielle. Réflexions sur les pouvoirs du juge administratif*, mémoire, Université de Bordeaux IV, dactyl., 75 pages ; LECLERC (C.), *Le renouvellement de l'office du juge administratif français*, L'Harmattan, 2015, pp. 327-334 ; PACTEAU (B.), *Manuel de contentieux administratif*, P.U.F., 2014, 3ème édition, p. 205.

1594 BLANCO (F.), *op. cit.*, p. 272.

1595 V., RAIMBAULT (P.), *Recherche sur la sécurité juridique en droit administratif français*, L.G.D.J., 2009, pp. 110-112.

recherche bel et bien la modification *post*-juridictionnelle dans le sens de la légalité de l'acte d'urbanisme.

Synthétisée de la sorte, la technique de l'annulation partielle atteste manifestement de l'unité de l'office décisionnel du juge de l'urbanisme. C'est la sécurité juridique qui conduit le législateur et le juge à approfondir le procédé et ainsi à limiter sa censure à quelques dispositions, indépendamment de la nature de l'acte d'urbanisme.

Cependant, sous les termes « d'annulation partielle » se cache en réalité un procédé urbanistique présentant une dualité fonctionnelle. Du fait de cette dualité, l'annulation partielle revêt des formes distinctes, dont chacune répond à des conditions spécifiques (Section I).

De même, si la finalité reste classiquement l'évitement de l'annulation totale, l'annulation partielle employée en contentieux de l'urbanisme se distingue très nettement de cette dernière. En effet, ses finalités sont doubles : l'annulation partielle ne se réduit plus à une simple technique alternative au pouvoir d'anéantissement total des actes (Section II).

SECTION I : LES FORMES DE LA TECHNIQUE D'ANNULATION PARTIELLE

En contentieux administratif de l'urbanisme, la technique de l'annulation partielle ne présente pas un aspect unitaire. Elle se subdivise, au contraire, en deux grandes catégories juridiques, chacune d'elles répondant à un régime juridique spécifique. Elles ont en commun de permettre au juge administratif d'éviter la censure totale de l'acte : ce dernier continuera de déployer ses effets de droit sans provoquer de perturbations sur les situations juridiques qu'il concerne.

Pour reprendre cette dichotomie, la première forme d'annulation partielle, la plus classique, consiste à procéder à l'ablation *parte in qua* de l'acte sous réserve d'absence d'indivisibilité de l'élément infecté qu'il contient. La divisibilité constitue depuis longtemps une limite posée à l'office du juge de l'excès de pouvoir, lui rappelant ainsi l'interdiction qui lui est faite de faire œuvre d'administrateur, ce qu'il ferait s'il procédait à l'annulation partielle de dispositions indivisibles[1596] (§1).

Une seconde forme d'annulation partielle, plus originale cette fois, se déploie en contentieux administratif de l'urbanisme. Elle ne trouve d'ailleurs aucune comparaison dans les contentieux administratifs de l'urbanisme étrangers[1597]. Ses modalités restent singulières :

[1596] CORBEL (M.-P.), *op. cit.*, p. 144.

[1597] En examinant les législations européennes, les auteurs font seulement mention de la technique d'annulation partielle fondée sur la divisibilité de l'acte d'urbanisme (v. JÉGOUZO (Y.), « L'efficacité du

il s'agit de l'annulation partielle de dispositions indivisibles d'un acte d'urbanisme. Ainsi, libéré du « carcan » de la divisibilité, le juge administratif de l'urbanisme n'en devient pas moins en apparence un juge-administrateur[1598]. Malgré tout, nous allons voir que cette forme d'annulation partielle offre au juge la possibilité d'atteindre « l'équilibre parfait »[1599] entre les exigences du principe de légalité et de sécurité juridique (§2).

§1 : Une forme classique : l'annulation partielle en raison de la « divisibilité » de l'élément vicié

Déterminer la divisibilité ou l'indivisibilité d'un acte administratif rejaillit tant sur la recevabilité des conclusions présentées par le requérant que sur les pouvoirs du juge administratif. Comme le résume J.-B. Auby, « ce n'est que si un acte est divisible que l'on est recevable à ne l'attaquer que partiellement et que le juge a le pouvoir de ne l'annuler que partiellement »[1600]. En effet, le caractère indivisible des dispositions entraine l'irrecevabilité de telles conclusions et, en raison de cette indivisibilité, le juge ne peut qu'annuler totalement l'acte administratif, ce qu'il ne pourrait pas faire sans statuer *ultra petita*[1601].

Ces considérations sont aujourd'hui bien connues de tous. Pourtant, la divisibilité ne manque pas, encore aujourd'hui, de soulever des interrogations en termes de conditions d'appréciation du juge administratif. En effet, l'indivisibilité de principe de tout acte administratif reste solidement ancrée. MM. Tiberghien et Lasserre l'affirmaient clairement : à l'instar de tout acte administratif, « tout acte juridique se présente comme un ensemble ordonné et comporte une structure plus ou moins apparente »[1602]. Pour le dire autrement, c'est l'appréciation globale que porte l'administration lors de l'instruction qui fait de sa décision un « tout indivisible »[1603]. La divisibilité va ainsi venir « triturer »[1604] cette appréciation globale,

---

contentieux de l'urbanisme », in *Le contentieux de l'urbanisme en Europe*, actes du colloque organisé à Liège les 18-19 septembre 2015, *Les Cahiers du GRIDAUH*, 2017, n° 30, pp. 77-88 (p. 86) ; POLTIER (É.), « Le juge du contentieux et ses pouvoirs », in *Le contentieux de l'urbanisme en Europe*, *op.cit.*, pp. 57-76 (p. 72)).

1598 BOUL (M.), « L'office du juge de l'urbanisme : vers un juge-administrateur ? », in *Le droit au juge à l'épreuve de l'évolution du contentieux de l'urbanisme*, actes du colloque organisé le 14 mars 2019 à l'Université de Perpignan, *J.C.P.*, 24 juin 2019, éd. A., étude n° 2188, pp. 43-47 (p. 44).

1599 SEILLER (B.), « Les décisions régularisées », in *Le justiciable face à la justice administrative*, actes du colloque organisé le 19 septembre 2018 à l'Université de Clermont-Auvergne, *R.F.D.A.*, 2019, p. 791-796 (p. 794).

1600 AUBY (J.-B.), « Progrès de la divisibilité », *Dr. Admi.*, 2015, n° 5, repère n° 5, pp. 1-2 (p. 1). V. C.E., 17 mai 1972, *Sieurs Roty, Demaret et Beaune*, *Rec.* p. 373 ; *A.J.D.A.*, 1972, pp. 468-475, conclusions Braibant.

1601 V. JACQUOT (H.), PRIET (F.) et MARIE (S.), *Droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, p. 1275.

1602 TIBERGHIEN (F.) et LASSERRE (B.), « Divisibilité et indivisibilité des actes administratifs », *Chronique générale de jurisprudence administrative française*, *A.J.D.A.*, 1982, pp. 72-79 (p. 72).

1603 Selon Daniel Labetoulle, « l'indivisibilité repose sur l'idée qu'il ne faut pas rompre une appréciation globale au cours de laquelle plusieurs éléments ont été rapprochés et combinés » : LABETOULLE (D.), conclusions sur C.E., 13 novembre 1981, *Plunian*, *Rec.* pp. 413-420 (p. 417).

1604 AUBY (J.-B.), *op. cit.*, p. 2.

afin d'extirper l'élément infecté des éléments sains de la décision. Divisibilité et indivisibilité constituent dès lors « une qualité de l'acte administratif » qui caractérise le lien plus ou moins lâche unissant ses composants[1605]. Ceci explique que l'appréciation portée sur la divisibilité par le juge administratif s'adapte en réalité à la nature de l'acte d'urbanisme en cause.

Face, tout d'abord, à une autorisation d'urbanisme, « le juge adopte une approche essentiellement objective » de la divisibilité. Cette dernière se caractérise en effet par l'absence de lien juridique entre l'élément vicié et la partie saine de la mesure administrative. Ainsi, l'autorisation pourra être annulée *parte in qua* du moment que tous les aspects du projet seront jugés conformes aux règles destinées à assurer le respect des intérêts mentionnés à l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme[1606]. Tel est le cas lorsque l'autorisation d'urbanisme comprend en réalité des éléments physiquement ou fonctionnellement distincts[1607], qui auraient pu faire l'objet d'autorisations d'urbanisme distinctes[1608]. Même dans le cadre d'un ensemble immobilier unique où réside pourtant le principe d'unicité

1605 LUSSON-LEROUSSEAU (N.), « La divisibilité des documents d'urbanisme », *A.F.D.U.H.*, 1999, étude n° 3, pp. 95-127 (p. 95).

1606 Selon cet article L. 421-6, « le permis de construire ou d'aménager ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique ».

1607 Autrement dit, ces éléments ne forment pas un ensemble immobilier unique. V., C.E., Section, 17 juillet 2009, *Commune de Grenoble et Communauté d'Agglomération Alpes Métropole*, *Rec.* p. 270*, B.J.D.U.*, 2009, n° 4, pp. 269-279, conclusions Burguburu ; C.E., 28 décembre 2018, *Société Roxim management et autres*, *Rec. tables* p. 955, *B.J.D.U.*, 2019, n° 2, pp. 136-139, conclusions Iljic.

1608 V. pour des illustrations, C.E., 16 janvier 1970, *Bénéchet*, *Rec*. p. 30 : « l'arrêté qui, d'une part, autorise la construction d'un mur de clôture et la transformation d'une maison d'habitation et d'autre part, refuse le permis pour d'autres aménagements, comporte en réalité plusieurs décisions qui n'ont pas entre elles un lien indivisible » ; C.E., 2 février 1979, *Consorts Sénécal, Rec.* p. 40 : pour un projet de construction d'un garage et l'agrandissement de la maison d'habitation, l'arrêt est annulé en tant qu'il accorde le permis de construire la maison à usage d'habitation ; C.E., Section, 16 février 1979, *Société civile immobilière « Cap Naïo » c/ Mlle Fournier*, *Rec.* p. 66, conclusions Rougevin-Baville : « un arrêté par lequel le ministre de l'Equipement a, d'une part, autorisé quelques modifications au permis qu'il avait délivré pour la construction d'un centre de thalassothérapie et, d'autre part, accordé un permis pour la réalisation d'une seconde tranche de travaux, comporte deux décisions distinctes qui n'ont pas entre elles un lien indivisible » ; C.A.A. Lyon, 19 avril 1994, *préfet de Haute-Corse c/ Commune de Sainte-Lucie de Moriani et S.C.I. Les Marines de Sainte-Lucie*, req. n° 93LY01230 : pour un projet de construction d'un ensemble immobilier à usage de logement et de commerce, l'arrêté est annulé en ce qu'il autorise la construction d'un bâtiment à usage de crêperie ; C.A.A. Marseille, 17 juin 1999, req. n° 97MA01123 : « l'arrêté du maire (…) autorise la société (…), d'une part, à procéder à la réhabilitation d'un bâtiment à usage d'annexe (…) et, d'autre part, à agrandir ce bâtiment à usage d'annexe ; que, dans les circonstances de l'espèce, cet arrêté doit être regardé comme comportant deux décisions distinctes qui n'ont pas entre elles un lien indivisible » ; C.A.A. Marseille, 12 janvier 2012, req. n° 10MA00363 : l'arrêté refusant la construction de deux bâtiments séparés, l'un à usage de hangar agricole, l'autre à usage d'habitation, présente un caractère divisible (l'arrêté du maire par lequel il a refusé de délivrer un permis de construire un hangar agricole est par conséquent annulé) C.E., 21 février 2018, *SCI La Villa Mimosas*, *Rec. tables* p. 962 : « si le permis de construire et le permis de démolir peuvent être accordés par une même décision, au terme d'une instruction commune, ils constituent des actes distincts qui ont des effets propres, qu'en annulant l'arrêté en son entier, pour des motifs tirés de la seule illégalité du permis de construire, la Cour administrative d'appel de Nancy a commis une erreur de droit ».

d'autorisation, l'autonomie fonctionnelle de certains éléments suffit à caractériser leur divisibilité[1609], et, partant, la multiplicité des autorisations, à condition que l'ampleur et la complexité du projet le justifient (« notamment en cas d'intervention de plusieurs maîtres d'ouvrage »[1610]).

Au regard de ces différentes illustrations, un dénominateur commun surgit : la mesure individuelle d'urbanisme renferme en vérité une « pluridécisionnalité »[1611]. En ce sens, la mesure comporte « autant d'autorisations que de projets distincts » et ainsi autant d'éléments divisibles[1612]. En d'autres termes, elle se présente comme un « *instrumentum* à plusieurs *negocia* »[1613], ce qui permet d'en demander l'annulation partielle.

S'ensuit que cette annulation présentera toujours les mêmes effets : l'ablation des éléments viciés n'a aucune incidence sur les autres éléments maintenus de la mesure[1614]. Ainsi, l'autorisation annulée *parte in qua* sera toujours conforme aux intérêts mentionnés à l'article L. 421-6 précité et son bénéficiaire pourra alors commencer à l'exécuter (si ce n'est pas déjà fait). Inversement, les éléments annulés *parte in qua* pourront eux-aussi faire l'objet (après correction) d'une autorisation d'urbanisme conforme audit article[1615].

Une précision doit néanmoins être formulée s'agissant des autorisations dites conditionnelles. Leur divisibilité a, en effet, fait l'objet d'un véritable « feuilleton » jurisprudentiel. Après avoir été longtemps acquise dans la jurisprudence administrative[1616], la Haute juridiction administrative fit pourtant volte-face en 1962, en jugeant irrecevables les

---

1609 C.E., 1er mars 2013, *Epoux Fritot*, *Rec.* p. 20 ; *B.J.D.U.*, 2013, n° 3, pp. 221-228, conclusions De Lesquen.

1610 C.E., Section, 17 juillet 2009, *Commune de Grenoble et Communauté d'Agglomération Alpes Métropole*, précité.

1611 Materne Staub identifie « « la pluridécisionnalité » comme étant les manifestations au sein d'un acte administratif unique (au sens d'*instrumentum*) de volonté dissemblables » : STAUB (M.), *L'indivisibilité en droit administratif*, L.G.D.J., 1999, pp. 369-372.

1612 *Ibid.*, p. 372.

1613 BOULANGER (J.), « Usage et abus de la notion d'indivisibilité des actes juridiques », *R.T.D.C.*, 1950, pp. 1-17 (p. 3).

1614 HOCREITERE (P.), « L'annulation du permis de construire et ses conséquences », *Droit et Ville*, 1996, n° 41, pp. 151-186 (p.155).

1615 V. DURAND (P.-E.), « La divisibilité des ouvrages et des ensembles immobiliers en droit de l'urbanisme », *Constr.-Urba.*, 2006, n° 3, étude n° 3, pp. 5-9 (pp. 5-6) ; DURAND (P.-E.), « L'annulation partielle des autorisations d'urbanisme. Cinq années d'application de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme », *A.J.D.A.*, 2012, pp. 129-134 (p. 130).

1616 V. C.E., Section, 12 novembre 1937, *Société immobilière du Vert-Galant*, *Rec.* p. 925 : le Conseil d'Etat jugea divisibles les conditions étrangères à la législation du lotissement. Ainsi, l'autorisation d'aménager un lotissement projeté par une société fut annulée en tant que cette autorisation exige de cette société qu'elle « cède gratuitement 10 hectares de la réserve boisée au département ou à l'Etat, et de maintenir pendant cinq ans les 10 autres hectares à la disposition de la commune ou de toute autre collectivité publique qui pourra les acquérir au prix auquel le lotisseur les a achetés » ; C.E., 6 janvier 1954, *Sieur Angeras*, *Rec.* p. 8 : en l'espèce, les réserves apposées à l'autorisation de changement d'affectation d'un local à usage d'habitation furent considérées comme divisibles, car prises par une autorité incompétente.

conclusions tendant à l'annulation des seules clauses qui conditionnent l'octroi de l'autorisation de construire[1617]. Un tel revirement ne constituait en réalité que la simple déclinaison d'une jurisprudence plus générale sur les autorisations assorties de réserves ou de conditions[1618]. Maintes fois confirmée, y compris en plein contentieux[1619], l'indivisibilité de l'autorisation d'urbanisme conditionnelle régnait dès lors en maître dans la jurisprudence administrative[1620].

Il faut dire que cette règle de l'indivisibilité est « intellectuellement irréprochable »[1621]. En effet, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, l'autorité administrative subordonne l'octroi de l'autorisation d'urbanisme à certaines conditions. Ainsi, ces conditions « restent solidairement ancrées » à l'autorisation ; elles constituent son « support nécessaire » justifiant leur indivisibilité[1622].

Néanmoins, une première inflexion apparut en 1981 dans une décision *Plunian*[1623], dans laquelle le juge reconnut, sur conclusions conformes de Daniel Labetoulle, la divisibilité des seules participations financières. Généralisée par la suite à d'autres modes de contribution[1624], comme le souhaitait d'ailleurs le commissaire du Gouvernement[1625], leur divisibilité est depuis confirmée[1626] à l'article L. 332-7 du code de l'urbanisme[1627]. Toutefois,

---

1617 C.E., Section, 12 octobre 1962, *Ministre de la Construction c/ Compagnie immobilière de la région parisienne*, *Rec.* p. 537.

1618 C.E., Section, 2 avril 1954, *Demoiselles Thévenot et Saumont*, *Rec.* p. 210, conclusions Laurent.

1619 La demande de remboursement fondée sur l'illégalité des dispositions de l'autorisation imposant une participation financière était jugée irrecevable (v. C.E., 20 mars 1976, *Commune de Saint Martin d'Hères*, *Rec.* p. 545 ; C.E., 1er avril 1981, *S.C.I. « Les Sablons »*, *Rec.* p. 179).

1620 C.E., 19 juin 1964, *Ministre de la Construction c/ Consorts Michelin*, *Rec.* p. 348 ; C.E., 11 décembre 1968, *Ministre de la Construction c/ Société immobilière de la Croix-Rouge*, *Rec.* p. 643 ; C.E., 16 janvier 1970, *Sieur Benechet*, *Rec.* p. 30 ; C.E., 20 novembre 1981, *M. Raginia*, *Rec. tables* p. 859 ; C.E., 14 décembre 1992, *Epoux Léger*, *Rec.* p. 444.

1621 LABETOULLE (D.), conclusions sur C.E., Section, 13 novembre 1981, *Plunian*, *Rec.* pp. 413-420 (p. 417).

1622 STAUB (M.), *op. cit.*, p. 675. V. également, GENEVOIS (B.), conclusions sur C.E., Ass., 20 novembre 1981, *Association pour la protection de la vallée de l'Ubaye*, *R.D.P.*, 1982, pp. 473-496 (p. 489) : « l'indivisibilité apparaît dans le domaine des décisions administratives qui ont un caractère conditionnel ».

1623 C.E., Section, 13 novembre 1981, *Plunian*, *Rec.* p. 413, conclusions Labetoulle.

1624 V., C.E., 20 octobre 1982, *S.A. immobilière et touristique de Saint-Gaudens*, *Rec. tables* pp. 721, 795 ; C.E., 26 février 1982, *Société industrielle d'isolation et de fournitures d'usine*, *Rec. tables* p. 786 ; C.E., 4 novembre 1983, *Société foncière de la compagnie bancaire*, *Rec tables* p. 909 : pour le dépassement du coefficient d'occupation des sols ; C.E., Section, 28 février 1985, *Raballand, Rec.* p. 36 : pour la cession gratuite des terrains ; C.E., Section, 12 février 1988, *Ministre de l'urbanisme et du logement c/ société des automobiles Citroën*, *Rec.* p. 65 : pour les participations exigées des constructeurs en ZAC.
Quant à la divisibilité des prescriptions fiscales, celle-ci était d'ores et déjà admise (v. C.E., 7 juillet 1978, *Maylie contre Commune de Castanet-Tolosan*, *Rec.* p. 300, pour les constructeurs soumis à la taxe locale d'équipement, devenue taxe d'aménagement).

1625 LABETOULLE (D.), conclusions précitées, *op. cit.*, pp. 417-418.

1626 Loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, *J.O.*, 19 juillet 1985, p. 8152.

les justifications apportées à cette entorse à la règle d'indivisibilité sont bien moins juridiques que fonctionnelles. Le juge administratif veillait surtout « dans l'intérêt d'une bonne administration de l'urbanisme » à « combattre les pratiques de pressions financières exercées sur le constructeur »[1628]. Ces considérations ont ainsi convaincu le juge de l'urbanisme à voir les participations financières, non comme des supports de l'autorisation, mais plutôt comme des conséquences de celle-ci, pour décider de leur dissociation du reste de l'autorisation.

Les prescriptions financières restèrent, jusqu'à une période récente, la seule exception à l'indivisibilité de l'autorisation d'urbanisme. Pourtant, selon les termes mêmes de Daniel Labetoulle, cette règle d'indivisibilité est pour le moins « sévère », voire d'une « opportunité discutable »[1629]. En effet, par cette règle, le bénéficiaire de l'autorisation d'urbanisme, désireux de faire tomber une prescription qui l'incommode, ne peut pas obtenir l'annulation de cette prescription sans faire tomber l'intégralité de son autorisation[1630]. En outre le bénéficiaire n'a aucune garantie d'obtenir une nouvelle autorisation d'urbanisme suite à cette annulation, car l'administration peut finalement déceler un motif de refus. Un changement des règles d'urbanisme peut même tout bonnement empêcher la délivrance de l'autorisation[1631].

Consciente des effets pervers de sa jurisprudence, la Haute juridiction administrative s'est récemment engagée sur la voie de l'admission de la divisibilité des prescriptions techniques. L'occasion de revisiter cette règle d'indivisibilité des autorisations d'urbanisme s'est ainsi présentée au Conseil d'Etat en 2015, dans une décision *Mme Ciaudo*[1632]. Mais, évidemment, la divisibilité d'une prescription technique (relative à la couleur des fenêtres en

---

1627 Selon cet article, « l'illégalité des prescriptions exigeant des taxes ou contributions aux dépenses d'équipements publics est sans effet sur la légalité des autres dispositions de l'autorisation de construire ». V. C.E., 20 décembre 2011, *Commune de Portiragnes*, req. n° 334209, inédit.

1628 LALLET (A.), conclusions sur C.E., Section, 13 mars 2015, *Mme Ciaudo*, *B.J.D.U.*, 2015, n° 3, pp. 207-220 (p. 211). Dans le même ordre d'idée, Fernand Bouyssou voyait dans la décision *Plunian* la « première phase dans la volonté du Conseil d'Etat de mettre fin « au racket municipal » qui se perpétu[ait] sous des formes diverses, quinze ans après la loi d'orientation foncière qui avait prétendu l'interdire » : BOUYSSOU (F.), note sous C.E., Section, 13 novembre 1981, *Plunian*, *J.C.P.*, 1982, II- Jurisprudence, n° 19849.
V. LANVERSIN (J. De), « Lotissement. Décision - Pouvoirs de l'administration - Participations », in *Les grands arrêts du droit de l'urbanisme*, Dalloz, 1996, comm. n° 32, pp. 452-484 (p. 477) : « nombreuses furent ainsi les victimes consentantes d'un système dont les collectivités locales avaient bien perçu les avantages et dont souvent elles ne craignaient pas d'abuser. Le recours de M. Plunian donna au Conseil d'Etat l'occasion de modifier la règle du jeu de ce système dont l'immoralité résultait de l'application pure et simple des règles du droit administratif classique sur une situation nouvelle ». V. également les recherches menées en matière de droit fiscal de l'urbanisme : BOUYSSOU (F.), *La fiscalité de l'urbanisme en droit français*, L.G.D.J., 1972, 415 pages, pp. 57-58.

1629 LABETOULLE (D.), *op. cit.*, p. 417.

1630 V. LALLET (A.), conclusions précitées, *op. cit.*, p. 209.

1631 Pour rappel, la cristallisation des dispositions d'urbanisme prévue à l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme ne s'applique qu'à la suite de l'annulation juridictionnelle du refus opposé à la demande d'autorisation d'occuper ou d'utiliser le sol ou l'opposition à une déclaration de travaux.

1632 C.E., Section, 13 mars 2015, *Mme Ciaudo*, *Rec.* p. 91 ; *B.J.D.U.*, 2015, n° 3, pp. 207-220, conclusions Lallet.

l'espèce) reste conditionnée. Le juge n'est en mesure de circonscrire la portée de son annulation à cette seule prescription illégale que lorsque l'ablation de celle-ci n'est pas susceptible de remettre en cause la légalité de l'autorisation d'urbanisme. Dans cette hypothèse, la prescription technique est dite divisible car « aucune prescription ne pouvait être légalement imposée »[1633]. Autrement dit, le projet est, en l'état, parfaitement conforme aux règles d'urbanisme.

En réalité, ce revirement opéré par la décision *Madame Ciaudo* est loin d'être anodin. On peut voir dans cette reconnaissance de la divisibilité des autorisations assorties de prescriptions une empreinte désormais prégnante de la sécurisation des autorisations et des droits qu'elles contiennent, et, incidemment, la volonté d'accélérer les processus de construction.

Quant aux documents d'urbanisme, l'approche objective de la divisibilité « se mâtine parfois d'un élément subjectif » ou « psychologique »[1634]. Par une telle approche, il revient au juge de rechercher l'intention de l'auteur de l'acte et de vérifier si, après le retranchement de sa partie infectée, l'équilibre, la physionomie, « l'assemblage mûrement composé par les signataires de l'acte » ne seraient pas rompus[1635]. Pour le dire autrement, la divisibilité de l'acte s'imposera quand l'amputation des éléments viciés n'affectera pas la cohérence générale de celui-ci. Comme l'explique M. Genevois, en concluant sur l'arrêt *Association pour la protection de la vallée de l'Ubaye*[1636], la divisibilité de la disposition sera admise dès lors que cette opération ne vient pas « défigurer » l'acte en lui-même[1637]. L'acte conserve ainsi tout son sens, malgré l'ablation[1638].

Compte tenu de leur objet, les documents d'urbanisme constituent le champ d'intervention privilégié de la divisibilité. Néanmoins, la nature externe de l'irrégularité constitue un sérieux frein à la divisibilité de ces actes réglementaires. En effet, en touchant à leur processus d'élaboration, tant les vices de forme que de procédure[1639] entraînent

---

1633 LALLET (A.), conclusions précitées, *op. cit.*, p. 214.

1634 LESSI (J.) et DUTHEILLET DE LAMOTHE (L.), « L'autorisation d'urbanisme : combien de divisions ? », note sous C.E., Section, 13 mars 2015, *Madame Ciaudo*, *A.J.D.A.*, 2015, pp. 985-989 (p. 986).

1635 STAUB (M.), *op. cit.*, pp. 424-425. V. en ce sens, LESSI (J.) et DUTHEILLET DE LAMOTHE (L.), *op. cit.,* p. 986 ; MOUZOURAKI (P.), *L'efficacité des décisions du juge de la légalité administrative dans le droit français et allemand*, L.G.D.J., 1999, pp. 146-147.

1636 C.E., Ass., 20 novembre 1981, *Association pour la protection de la vallée de l'Ubaye*, *Rec.* p. 430 ; *R.D.P.*, 1982, pp. 473-496, conclusions Genevois.

1637 GENEVOIS (B.), *op. cit.*, pp. 489-490.

1638 V. STAUB (M.), *op. cit.*, pp. 415-418.

1639 Pour des exemples d'annulation totale d'un document d'urbanisme à cause d'une irrégularité de nature externe : v. C.E., Section, 22 novembre 1985, *MULT c/ Daniau*, *Rec.* p. 342 ; *J.C.P.*, 1986, éd. G., II, 20633,

l'annulation de l'acte en son entier[1640]. Pour autant, la jurisprudence administrative recense des cas d'annulations partielles en raison d'irrégularités externes comme la composition irrégulière d'un groupe de travail[1641], ou la présence d'une personne dite intéressée aux délibérations de classement de parcelles[1642]. L'ablation *parte in qua* du document est dès lors possible du fait que ces irrégularités externes ne touchent finalement que certaines dispositions délimitées. Force est cependant de constater que ces hypothèses d'ablation partielle viennent à se raréfier[1643], tant en raison de la « danthonysation » du contentieux des documents d'urbanisme qui neutralise le pouvoir d'annulation du juge[1644] ; que du fait du dispositif du L. 600-9 du code de l'urbanisme instaurant une pouvoir juridictionnel de régularisation des documents d'urbanisme[1645].

A contrario, la divisibilité des documents d'urbanisme s'érige plutôt « en principe », au regard des illustrations jurisprudentielles multiples, lorsque ceux-ci sont entachés d'une irrégularité se rattachant à leur cause interne[1646]. Ceci n'enlève toutefois rien à leur caractère par nature indivisible en ce qu'ils sont soumis à une exigence de cohérence interne[1647]. Étant en présence d'un acte à portée géographique, il est toutefois relativement aisé pour le juge

---

conclusions Lasserre (compte tenu du caractère incomplet du rapport de présentation) ; C.E., 15 mai 1987, *Ville de Levallois-Perret*, *Rec.* p. 335 (en raison d'un défaut de publicité) ; C.E., 22 mai 1992, *M. Hervé*, req. n° 106480, inédit (en raison du quorum non atteint du groupe de travail destiné à l'élaboration d'un plan d'occupation des sols).

1640 LUSSON-ROUSSEAU (N.), « La divisibilité des documents d'urbanisme », *op. cit.*, p. 105.

1641 Seules les mesures examinées par ce groupe de travail sont annulées *parte in qua* (C.E., 14 décembre 1988, *Société Générale, Rec. tables* p. 736).

1642 Seul le classement litigieux d'une parcelle est annulé (C.E., 17 février 1993, *Desmons*, *Rec. tables* p. 1084).

1643 Pour une illustration jurisprudentielle récente, v. C.A.A. Marseille, 26 septembre 2016, req. n° 15MA03849 : la délibération du conseil municipal de Bonifacio portant approbation du plan local d'urbanisme dans le secteur de l'île de Cavallo est totalement annulée en raison de l'omission de toute étude des incidences environnementales du projet de modification du PLU sur les sites Natura 2000. Ainsi que l'a jugé la Cour, une telle irrégularité était de nature, en l'espèce, à nuire à l'information complète du public et était susceptible d'exercer une influence sur le contenu de la décision finale de l'autorité administrative.

1644 C.E., 17 juillet 2013, *Société Française du radiotéléphone*, *Rec. tables* p. 875 : la jurisprudence *Danthony* est appliquée à l'irrégularité tirée de l'insuffisance de la note de synthèse ; C.A.A. Douai, 9 avril 2014, *Société MSE Le moulin de Sehen*, req. n° 12DA01458, *A.J.D.A.*, 2014, p. 1924 et C.A.A. Marseille, 23 juin 2014, req. n° 13MA03130, *R.D.I.*, 2015, pp. 37-39, note Soler-Couteaux : application dans ces deux espèces de la jurisprudence *Danthony* au rapport et à l'avis du commissaire-enquêteur.

1645 V., nos développements sur le pouvoir de régularisation des actes d'urbanisme, *infra*, Titre II, Chapitre I, Section II.

1646 LUSSON-LEROUSSEAU (N.), *op. cit.*, p. 108. V. en ce sens, CHAUVIN (N.), *L'illégalité du plan d'occupation des sols*, Litec, 1996, pp. 259-260 ; DEMOUVEAUX (J.-P.) et LEBRETON (J.-P.), « Divisibilité des prescriptions d'un POS. Annulation partielle », note sous C.E., 1er juillet 1998, *Commune de Doucier*, *A.F.D.U.H.*, 1999, comm. n° 268, pp. 257-258 : « les POS constituent des documents essentiellement divisibles ».

1647 Selon les articles L. 151-6 et L. 151-8 du code de l'urbanisme concernant les PLU et selon l'article L. 141-4 du même code concernant les SCOT. V. sur l'appréciation du juge à l'égard de l'obligation de cohérence interne au sein du document d'urbanisme : v. *infra*, note de bas de page n° 1706.

administratif de pouvoir circonscrire la portée de son annulation à une zone[1648], aux articles contenus dans le règlement d'une zone[1649], à un projet d'aménagement[1650], voire à une parcelle[1651]. Dès lors, une divisibilité certaine des documents d'urbanisme se décèle, du moment, évidemment, que l'illégalité entachant ces dispositions n'est pas de nature à remettre en cause l'équilibre de l'ensemble du document[1652]. Pour ce faire, le juge administratif s'adonne nécessairement à une appréciation *in concreto* de l'impact de l'irrégularité sur l'ensemble du document[1653].

Bien qu'elle traduise ce souci de sécurisation des actes d'urbanisme, la divisibilité des documents d'urbanisme s'explique aussi, en réalité, par le degré de contrôle exercé par le juge. Que ce soit dans l'hypothèse d'un contrôle restreint ou dans celle d'un contrôle normal, tous deux se « placent sous le signe du partiel »[1654], contrairement au contrôle du bilan[1655].

[1648] C.E., 19 octobre 1979, *Association de sauvegarde du pays de Rhuys et autres*, *Rec.* p. 379 : le plan d'occupation des sols est annulé en tant qu'il comporte la délimitation d'une zone destinée à permettre l'implantation, sur le domaine public maritime, d'un parc de stationnement pour automobiles.

[1649] C.E., Section, 3 septembre 1988, *Martres c/ Commune de Mimizan*, *Rec.* p. 322 ; *A.J.D.A.*, 1989, p. 43, conclusions Moreau : l'arrêté du préfet est annulé en ce qu'il approuve l'article II ND 1 du POS interdisant la rénovation des bâtiments existants ; C.E., 28 juin 1996, *M. Durnez*, *Rec. tables* p. 1208 : « les articles 13 relatifs aux zones urbaines du règlement sont annulés en tant qu'ils interdisent la cession ou le partage des espaces verts communs des ensembles de constructions d'au moins 20 logements sur un terrain d'une superficie d'au moins 1000 m² ».

[1650] C.E., 23 octobre 1992, *Commune de Poligny*, *Rec. tables* p. 1362 : l'arrêté du préfet est annulé en tant qu'il approuve la modification du schéma directeur permettant la création d'un golf ; C.E., 17 juillet 2013, *Société Française du radiotéléphone*, précité : la délibération approuvant la révision du PLU est annulée en tant qu'elle approuve les dispositions du règlement qui interdissent les installations d'émetteurs-récepteurs ; C.A.A. Nantes, 30 juin 2000, *Syndicat mixte de la région angevine (SMRA)*, req. n° 98NT01333, *B.J.D.U.*, 2000, n° 4, pp. 228-233, conclusions Lalauze : seules les dispositions relatives au projet « grande liaison sud » sont annulées ; C.E., 22 février 2002, *Association du camp de César et Commune de Sainte-Gemmes-sur-Loire*, *Rec. tables* pp. 581, 957 ; *B.J.D.U.*, 2002, n° 3, pp. 182-188, conclusions Austry (même espèce).

[1651] C.A.A. Nantes, 24 mai 2018, req. n° 15NT02736 : la délibération approuvant le plan local d'urbanisme de la commune est annulée en tant qu'elle a pour effet de classer les parcelles cadastrées section AV n° 120 et 121 en zone naturelle Na ; C.A.A. Marseille, 21 janvier 2019, req. n° 16MA02846 : « l'arrêté du préfet de la Haute-Corse du 6 juin 2014 approuvant la carte communale d'Avapessa est annulé en tant qu'il classe en zone « ZC » les parcelles n° 211, n° 212 et une partie de la parcelle n° 215 ».

[1652] V. C.A.A. Marseille, 27 février 2018, req. n° 16MA02753 : la révision de la carte communale méconnaissait les orientations inscrites dans le SCOT car elle autorisait à titre principal l'extension du domaine de Saint-Pierre par la réalisation de constructions en dehors des hameaux. La Cour a ainsi jugé qu'une telle incompatibilité affectait dans son intégralité l'économie générale de la deuxième révision de la carte communale. V., pour des solutions pionnières sur ce point, C.E., 13 février 1985, *Commune de Baillargues*, *Rec.* p. 43 ; C.E., 3 avril 1987, *Commune de Viry-Chatillon et autres*, req. n° 63945, inédit ; C.E., 23 octobre 1996, *Commune de Combloux*, req. n° 159473, inédit.

[1653] V. AUSTRY (S.), conclusions sur C.E., 22 février 2002, *Association du camp de César et Commune de Sainte-Gemmes-sur-Loire*, *B.J.D.U.*, 2002, n° 3, pp. 182-188 (p. 185).

[1654] LUSSON-LEROUSSEAU (N.), « La divisibilité des documents d'urbanisme », *op. cit.*, p. 109.

[1655] Dans ses conclusions sur la décision *Commune de Bouchemaine*, le commissaire du gouvernement Daniel Labetoulle relevait à quel point il était irréaliste de songer à opérer un bilan concernant un plan d'occupation des sols, tant un tel contrôle « suppose alors la référence à des données trop nombreuses et trop hétérogènes » : LABETOULLE (D.), conclusions sur C.E., Section, 23 mars 1979, *Commune de Bouchemaine*, *Rec.* pp. 127-131 (p. 129). De toute évidence, le contrôle du bilan coût-avantages impose une approche plus globale du document d'urbanisme, entraînant inévitablement son indivisibilité. V. FROMONT (M.), « Le

Tant la sanction de l'erreur grossière que celle de la disproportion imposent en effet au juge de se concentrer sur tel ou tel aspect du document, impliquant immédiatement sa divisibilité. Par conséquent, l'annulation partielle constitue un instrument parfaitement adapté à la nature de l'acte contrôlé, un document d'urbanisme en l'occurrence. Ce dernier, de nature non individuelle, comporte, dans une certaine mesure, un caractère politique[1656]. Dès lors, l'annulation partielle se présente comme une solution juridictionnelle « déférente »[1657] (lorsqu'elle est possible) à l'égard du décideur administratif[1658]. En ce sens, elle permet au juge de laisser intact le reste de la décision prise par une administration, qui jouit d'une plus grande légitimité politico-démocratique, surtout lorsqu'il exerce sur cet acte un plein contrôle (un contrôle normal) de la qualification juridique des faits.

Au terme de ces développements, on peut finalement mettre en exergue le « raisonnement classique de divisibilité »[1659] adopté par le juge administratif. Ce raisonnement, demeurant le seul applicable au reste du contentieux de l'excès de pouvoir est le suivant : la divisibilité de l'acte administratif n'est admise que si la partie intacte reste juridiquement viable. Cependant, la matière d'urbanisme marque à nouveau son originalité au regard de la conception renouvelée de la divisibilité que le juge arbore, grâce au législateur. C'est justement, cette seconde forme d'annulation partielle spécifique au contentieux de l'urbanisme : l'annulation partielle dite « conditionnée », dont il convient à présent d'aborder l'étude.

§2 : Une forme novatrice : l'annulation partielle « conditionnée » en dépit de l'indivisibilité de l'élément vicié

Cette technique de jugement a été introduite à l'origine en contentieux des autorisations d'urbanisme sur velléités du législateur français (A). Mécanisme reflétant la

---

principe de proportionnalité », in *Des principes fondateurs à l'effectivité de la règle : bilan et perspectives d'un droit en mutation* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 1995, pp. 156-166 (pp. 163-164).

1656 Nous intégrons dès lors les documents d'urbanisme parmi les décisions « quasi-politiques ». La politique se comprend comme un exercice dans lequel une entité administrative doit réaliser des choix entre des priorités, en fonction de contraintes préalablement déterminées et doit faire des équilibrages entre des objectifs publics en conflit. V. JORDAO (É.), *Le juge et l'administration. Entre le contrôle et la déférence*, Bruylant, 2016, p. 50.

1657 Pour reprendre l'expression de M. Éduardo Jordao, *op. cit.*, p. 53.

1658 Dans le même ordre d'idée, l'emploi par le juge administratif du contrôle minimum à l'égard des documents d'urbanisme s'explique classiquement par une « traditionnelle révérence [du juge] au regard des domaines à forte connotation politique » : DANNA (P.-P.), « Vers une évolution du contrôle de la légalité interne des documents d'urbanisme ? », *R.F.D.A.*, 2000, pp. 367-383 (p. 369).

1659 LESQUEN (X. De), « Est-il possible d'obtenir l'annulation d'une prescription imposée par l'administration au demandeur lors de la délivrance d'une autorisation d'urbanisme ? », note sous C.E., Section, 13 mars 2015, *Mme Ciaudo*, *B.J.D.U.,* 2015, n° 3, pp. 220-221 (p. 221).

spécificité de l'office du juge administratif de l'urbanisme, il connaît récemment, ou devrait connaître, des développements substantiels (B).

A. La naissance de la technique d'annulation partielle « conditionnée » : l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme

L'article L. 600-5 du code de l'urbanisme[1660] est le résultat de l'une des propositions formulées par le *rapport Pelletier*[1661]. Ce dispositif législatif était porteur d'une grande ambition puisque, dans l'esprit de ses créateurs, il devait favoriser, pour leur sécurisation, la « divisibilité » des autorisations de construire[1662]. Précisément, cette technique d'annulation partielle était destinée à se déployer à l'encontre « d'une partie du projet » dite normalement indivisible, mais matériellement localisée[1663].

Or, à l'initial, rares furent les jurisprudences porteuses de cette ambition. Les juridictions administratives continuèrent d'appliquer la technique classique d'annulation partielle, et incidemment, la condition de divisibilité au titre de l'article L. 600-5[1664]. Furent ainsi partiellement annulées des autorisations de construire, en raison de la divisibilité physique des constructions, notamment d'une maison et sa terrasse attenante[1665], d'une maison et d'une grange[1666], d'un bâtiment et d'autres projets de construction[1667], de bâtiments agricoles[1668], de bâtiments à usage d'habitation[1669], d'éoliennes[1670] ou de silos[1671].

1660 Issu de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant Engagement National pour le logement, *J.O.*, 16 juillet 2006, texte n° 1.

1661 *Propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme*, rapport présenté par le groupe de travail présidé par Philippe Pelletier, janvier 2005, 86 pages, p. 59 (*pagination internet*).

1662 *Ibid*.

1663 Ce qu'une partie de la doctrine appelait également de ses vœux. V., TREMEAU (J.), « La nouvelle réforme du droit de l'urbanisme : la loi Engagement National pour le logement », *B.J.D.U.*, 2006, n°5, p. 318-335 (pp. 332-333).
V. pour une opinion contraire, CORNILLE (P.) et ROUSSEAU (N.), « Quelle sécurisation des constructeurs et des constructions par la loi ENL ? », *Constr.-Urba.*, 2006, n° 10, étude n° 14, pp. 22-26 (p. 25) : pour les auteurs, l'article L. 600-5 ne comprenait rien de novateur. Au contraire, il venait seulement « consacrer » l'évolution de la jurisprudence sur les annulations partielles. A ce titre, l'annulation *parte in qua* d'une « partie identifiable » du projet était nécessairement conditionnée par le caractère matériellement divisible de celle-ci.

1664 V. DURAND (P. E.), « L'annulation partielle des autorisations d'urbanisme. Cinq années d'application de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme », *A.J.D.A.*, 2012, pp. 129-134 (pp. 129-130).

1665 T.A. Versailles, 22 janvier 2008*, Staub*, req. n°0506582, *Constr.-Urba.*, 2008, n°7-8, comm. n° 120, pp. 28-29, note Godfrin

1666 C.A.A. Marseille, 21 octobre 2010, req. n° 08MA04196 : annulation du permis en tant qu'il autorise la construction de la maison d'habitation.

1667 C.A.A. Paris, 16 décembre 2010, n° 08PA01721 : le permis est annulé en tant que le maire a autorisé la construction d'un bâtiment en fond de parcelle alors qu'il accordait également la surélévation de la lucarne existante en toiture donnant sur rue, la création d'une lucarne en toiture donnant sur cour, l'aménagement d'une place de stationnement au sous-sol et la modification des façades d'une maison d'habitation.

1668 C.A.A. Nantes, 6 mai 2008, *Ministre d'Etat, ministre de l'Ecologie, du développement, de l'aménagement durables c/ Consorts Raffegeau*, req. n° 07NT02215 : le permis est annulé en tant qu'il autorisait

Manifestement, ces premières jurisprudences sont révélatrices de la « frilosité » du juge administratif à se détacher de la conception classique de la divisibilité.

Quant aux rares jurisprudences à avoir osé franchi le pas, ces dernières se résumèrent uniquement aux exemples donnés dans le *rapport Pelletier*. C'est ainsi qu'une autorisation fut annulée en tant qu'elle prévoyait la construction d'un balcon non réglementaire[1672], ou en tant qu'elle méconnaissait le nombre exigé de places de stationnement[1673].

C'est alors qu'une décision de 2011, *SNC Hôtel de la Bretonnerie*[1674], marqua une première étape, celle d'« une nouvelle acceptation de la divisibilité »[1675]. Le Conseil d'Etat appliqua, en l'espèce, l'article L. 600-5 à l'égard d'une autorisation de construire en tant que celle-ci méconnaissait les règles en matière de stationnement des véhicules, un élément pourtant jugé traditionnellement indivisible[1676]. Fortes de cette première décision, les juridictions du fond n'hésitèrent plus, alors, à annuler *parte in qua* des éléments jugés par principe indivisibles[1677].

---

la construction d'une fosse à lisier alors qu'il autorisait également la construction d'un hangar à fourrage et la couverture de l'aire d'alimentation. V. ARTUS (D.), conclusions sur C.A.A. Nantes, 6 mai 2008, *Consorts Raffegeau*, *B.J.D.U.*, 2008, n° 5, pp. 342-346.

[1669] C.A.A. Marseille, 18 décembre 2009, req. n° 07MA04115 : le permis est annulé en tant qu'il prévoit la construction de logements pour les ouvriers, mais non pour le hangar agricole ; C.A.A. Marseille, 9 décembre 2010, req. n° 08MA04252 : le permis est annulé en tant qu'il autorise la construction de la remise agricole mais non pour la maison d'habitation

[1670] C.A.A. Nancy, 2 juillet 2009, req. n° 08NC00126 : le permis est annulé en tant que la construction de l'éolienne n° 3 est autorisée.

[1671] T.A. Amiens, 29 décembre 2006, *M. Barres*, req. n° 0401732, *A.J.D.A.*, 2007, p. 767.

[1672] C.A.A. Marseille, 7 octobre 2010, req. n° 09MA00052.

[1673] C.A.A. Paris, 4 décembre 2008, *SA Hôtel de la Bretonnerie et Ville de Paris,* req. n°07PA03606 ; C.A.A. Marseille, 7 juillet 2010, req. n°08MA03370. Pour une solution contraire : T.A. Toulon, 10 novembre 2009, *Bouahik*, req. n°0706075.

[1674] C.E., 23 février 2011, *SNC Hôtel de la Bretonnerie*, *Rec. tables* pp. 1068, 1104 et 1200.

[1675] VERNET (M.), « Les nouvelles possibilités d'annulation partielle des autorisations d'urbanisme depuis l'adoption de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme », note sous C.E., 23 février 2011, *SNC Hôtel de la Bretonnerie*, *R.J.E.P.*, 2011, n° 688, comm. n° 35, pp. 21-22 (p 22). V. pour une opinion contraire, CORNILLE (P.), « Annulation partielle d'un permis et divisibilité de celui-ci », note sous C.E., 23 février 2011, *SNC Hôtel de la Bretonnerie*, *Constr.-Urba*., 2011, n°4, comm. n° 52, pp. 21-22 (p. 22) : l'article L. 600-5 concerne « les cas de divisibilité matérielle des ouvrages ».

[1676] Ont ainsi été jugées indivisibles les prescriptions d'un permis imposant des aires de stationnement, dès lors que le terrain pouvait comporter lesdites aires (v. C.E., 14 décembre 1992, *Epoux Léger*, précité ; C.E., 7 juin 1985, *Société de décoration et réalisations immobilières*, *Rec. tables* p. 814 ; C.E., 1er décembre 1995, req. n° 137832, inédit ; C.E., 31 juillet 1996, *Société Balladins - Ville de Marseille,* req. n° 127667, inédit). Egalement, l'affaire *Commune de Grenoble* corrobore cette solution ; en l'espèce le stade et le parc de stationnement constituent des éléments indissociables « physiquement et légalement, voire fonctionnellement » : BURGUBURU (J.), « Ensemble immobilier : un ou plusieurs permis de construire ? », conclusions sur C.E., Section, 17 juillet 2009, *Commune de Grenoble*, *R.F.D.A.*, 2009, pp. 1021-1029 (p. 1026).

[1677] V., pour illustrations, C.A.A. Douai, 7 février 2013, req. n°12DA00744, n°12DA00745 et n°12DA00747, concernant la méconnaissance du nombre de places de stationnement ; C.A.A. Douai, 14 février 2013, req. n°12DA01473, concernant la méconnaissance de l'implantation d'espaces verts (arbres) ; C.A.A Marseille, 9 février 2012, *Commune d'Armissan*, req. n° 10MA01897, *Constr.-Urba*., 2012, n° 5, comm. n° 80, p. 19, concernant la méconnaissance de la pente maximale des toitures autorisée par le PLU.

Le Conseil d'Etat ne tarda guère par la suite, à consacrer l'autonomisation du pouvoir d'annulation partielle de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme. Dans une décision *Fritot* de 2013, il substitua à la traditionnelle notion de « divisibilité » les termes « de partie identifiable » comme condition d'application de l'article L.600-5[1678].

Toutefois, la jurisprudence s'est bien gardée d'apporter quelques précisions terminologiques à cette notion de « partie identifiable ». On peut néanmoins circonscrire la notion en se référant aux éléments de fait déterminés auxquels elle renvoie. Sur ce point, il ressort de la jurisprudence administrative, qu'une irrégularité touchant « une partie identifiable » de l'autorisation s'entend plutôt comme une irrégularité « localisée »[1679], d'une portée limitée, matériellement circonscrite au regard du projet pris dans sa globalité. En guise d'illustrations, des arbres[1680], stores[1681], postes de livraison[1682], tuiles[1683], l'inclinaison de la toiture[1684], la façade d'un ouvrage[1685], l'accès aux voies publiques[1686] ou des places de stationnement[1687], ont ainsi été considérés comme étant « des parties identifiables » d'autorisations d'urbanisme susceptibles d'ablation partielle.

1678 C.E., 1er mars 2013, *Epoux Fritot*, précité. V., COUTON (X.), « Annulation partielle de permis de construire et ouvrages distincts : ne pas confondre divisibilité et partie identifiable de l'immeuble », note sous C.E., 1er mars 2013, *Epoux Fritot*, *Constr.-Urba.*, 2013, n° 4, comm. n° 54, pp. 23-24 (p. 24).

1679 GODFRIN (G.), « Annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme », note sous T.A. Versailles, 22 janvier 2008, *Staub*, *Constr.-Urba.*, 2008, n° 7, comm. n° 120, pp. 28-29 (p. 28). V. en ce sens, LE COQ (M.), « Annulation partielle des autorisations d'urbanisme. Les réponses de la jurisprudence », *A.J.D.A.*, 2014, pp. 1191-1197 (p. 1193).

1680 C.A.A. Marseille, 19 juillet 2013, req. n° 11MA01177 ; C.A.A. Douai, 27 juin 2013, req. n° 12DA00103. Il est à noter que les dispositions relatives aux espaces verts constituent un des supports du permis de construire et forment un tout indivisible avec l'autorisation accordée (v. C.E., 18 décembre 1992, *Mme Ferrand*, *Rec.* p. 219).

1681 C.A.A. Marseille, 30 mai 2013, req. n° 10MA04254.

1682 C.A.A. Nantes, 17 janvier 2014, req. n° 13NT00947 (affaire *Fritot* précitée) : la Cour a considéré que le poste de livraison n'était pas divisible en raison de son lien fonctionnel avec l'éolienne. Elle annule néanmoins l'autorisation en tant qu'elle autorise sa construction jugeant que ce poste de livraison constitue une partie identifiable de l'autorisation.

1683 C.A.A. Douai, 24 octobre 2013, req. n° 12DA01400.

1684 C.E., 4 octobre 2013, *M. Andrieu et Mme Perrée*, *Rec. tables* pp. 807, 885 ; *B.J.D.U.,* 2013, n° 6, pp. 472-476, conclusions Vialettes : l'autorisation est annulée en tant qu'elle prévoit une pente de toiture supérieure au 35% autorisée par le règlement du plan local d'urbanisme. V., C.A.A. Douai, 11 décembre 2013, req. n° 12DA01017 ; C.A.A. Nantes, 17 janvier 2014, req. n° 12NT01423. Traditionnellement, la toiture est considérée comme une partie, non divisible, de l'autorisation accordée (v. C.A.A. Paris, 6 octobre 1994, *Assoun*, req. n° 93PA01018).

1685 C.A.A. Marseille, 6 mars 2014, req. n° 12MA02615 : l'autorisation est annulée en tant que la façade est de la construction ne respecte pas la distance entre elle et la limite séparative.

1686 C.A.A. Marseille, 4 juillet 2013, req. n° 11MA00843. Traditionnellement, une rampe d'accès constituait pourtant un élément indissociable d'une construction (v. C.A.A. Nantes, 22 juin 1994, *Picot*, req. n° 93NT00852).

1687 C.A.A. Nantes, 17 janvier 2014, req. n° 12NT00692.

A contrario, l'incompétence de l'auteur du permis[1688], les irrégularités procédurales entachant la demande de permis[1689], voire la méconnaissance de législations spécifiques opposables aux autorisations[1690] ont justifié une annulation totale de l'autorisation contestée. Néanmoins, même une irrégularité issue de la cause de légalité externe peut parfaitement aboutir à une annulation partielle au titre de l'article L. 600-5. L'hypothèse, assez rare du reste[1691], est révélée par une décision *Association Bois-Guillaume Réflexion*[1692]. Etait en cause la légalité d'un projet de lotissement à cheval sur deux communes, mais qui n'avait été autorisé que par une seule autorité communale. Entachée fatalement d'un vice d'incompétence, l'autorisation fut pour autant annulée « en tant qu'elle » autorisait un aménagement sur le territoire communal duquel le maire signataire n'était pas territorialement compétent[1693].

Bien évidemment, ces quelques illustrations ne peuvent pas rendre compte ce que la notion de « partie identifiable » signifie dans son entièreté. Toutefois, du point de vue de l'office du juge de l'urbanisme, cette notion a au moins le mérite d'approfondir ses pouvoirs décisionnels d'annulation. En effet, la loi autorise le juge à diriger son pouvoir annulatif, là où de manière prétorienne il ne pouvait pas aller : à l'égard de dispositions irrégulières, dont la propagation reste d'une portée matériellement limitée au sein de l'autorisation, dispositions indivisibles du reste de celle-ci.

Par une telle « mise à l'écart de la notion de divisibilité »[1694], cet article L. 600-5 fonde visiblement une technique décisionnelle d'annulation partielle autonome de la technique classique fondée sur la divisibilité[1695]. Coexistent dès lors deux techniques d'ablation partielle soumises à des régimes juridiques distincts.

1688 C.A.A. Lyon, 19 février 2013, req. n° 12LY01704 : l'autorisation de construire est annulée en raison de l'incompétence de l'adjoint du maire pour délivrer le permis.

1689 C.A.A. Versailles, 23 mai 2013, req. n° 12VE01426 et n° 12VE01428 : l'autorisation de construire est annulée en raison de l'insuffisance du dossier de demande ; C.A.A. Paris, 25 novembre 2013, req. n° 12PA03814 : l'autorisation de construire est annulée en raison de l'insuffisance de la notice architecturale.

1690 C.A.A. Paris, 19 décembre 2013, req. n° 11PA04005 : méconnaissance des règles opposables concernant le système interne de lutte contre les incendies ; C.A.A. Marseille, 17 octobre 2013, req. n° 11MA04154 : méconnaissance du plan de prévention des risques naturels prévisibles d'incendie de forêt.

1691 Tout comme, d'ailleurs, les annulations partielles classiques, qui sont elles-aussi peu courantes en présence d'une irrégularité de nature externe (CHAUVIN (N.), *L'illégalité du plan d'occupation des sols*, *op. cit.*, p. 261).

1692 Les juges d'appel en avaient d'ailleurs décidé autrement, annulant totalement l'autorisation de construire. V. C.A.A. Douai, 4 avril 2013, req. n° 11DA01867.

1693 C.E., 27 novembre 2013, *Association Bois-Guillaume Réflexion*, *Rec. tables* p. 885 ; *B.J.D.U.*, 2014, n° 2, pp. 133-137, conclusions Lallet.

1694 STAUB (M.), « Le permis de construire confronté à la normativité du SCOT et à une annulation partielle », note sous C.A.A. Lyon, 8 novembre 2011, *Société investissements internationaux et participations*, req. n° 10LY01628, *L.P.A.*, 07 juin 2012, n° 114, pp. 14-21 (pp. 19-20).

1695 V., POLIZZI (F.), « L'annulation partielle des autorisations d'urbanisme », *B.J.D.U.*, 2012, pp. 251-259 (pp 251-254) ; VERNET (M.), « Les nouvelles possibilités d'annulation partielle des autorisations d'urbanisme

Pour la technique classique d'annulation partielle, comme chacun sait, l'autorisation d'urbanisme est dite divisible dès lors qu'elle peut faire « l'objet d'autorisations distinctes »[1696]. S'ensuit que l'annulation *pro parte* de cette autorisation signifie que la partie sauvegardée du projet demeure parfaitement légale au regard des règles locales d'urbanisme. Le retranchement (juridictionnel) de l'irrégularité suffit en lui-même pour rétablir la légalité de l'autorisation.

Quant à l'article L. 600-5, il comporte une toute autre portée. L'annulation partielle qu'il renferme ne permet pas d'aboutir à une autorisation d'urbanisme régulière. La partie du projet ainsi sauvegardée est nécessairement complétée, initialement par un arrêté (permis) modificatif, désormais par un acte de régularisation, délivré par l'autorité administrative compétente (sur demande du bénéficiaire). A cet égard, le juge administratif, s'il l'estime nécessaire, fixe au bénéficiaire un délai pendant lequel ce dernier pourra en demander la régularisation auprès de l'autorité administrative[1697].

En tout état de cause, la technique d'ablation partielle de l'article L. 600-5 ne suffit pas à elle-seule à assurer le rétablissement intégral de la légalité de l'autorisation d'urbanisme. Ceci explique d'ailleurs que le bénéficiaire de l'autorisation soit autorisé à exécuter les travaux conformément à la « partie » non annulée[1698]. L'exécution des « parties » viciées sera susceptible de justifier, en revanche, le prononcé d'une sanction pénale[1699]. Par conséquent, cette annulation « en tant que » de l'article L. 600-5 s'analyse bien plus comme « un renvoi à régularisation »[1700], que comme une simple technique de sauvegarde des actes.

---

depuis l'adoption de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme », *op. cit.*, p. 22 ; GILLIG (D.), « Le Conseil d'Etat précise le champ d'application de l'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme », note sous C.E., 1er mars 2013, *Epoux Fritot*, *Environnement et Développement durable*, 2013, n° 5, comm. n° 38, pp. 37-38 (p. 37).

1696 Au sens de la jurisprudence *Ville de Grenoble*, précitée (C.E., Section, 17 juillet 2009, *Commune de Grenoble et Communauté d'Agglomération Grenoble Alpes Métropole*).

1697 Cette faculté d'accompagner cette annulation partielle « conditionnée » d'un délai résulte de la décision *Fritot* précitée. Elle est inscrite depuis à l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme.

1698 Disposant d'un droit acquis au titre de la « partie » non annulée de l'autorisation, son bénéficiaire peut tout à fait commencer à l'exécuter (si ce n'est pas déjà fait), à condition toutefois que le bénéficiaire n'ait pas besoin de modifier son projet initial afin de régulariser le reste de son autorisation. V., LESQUEN (X. De), conclusions sur C.E., 1er mars 2013, *M. et Mme Fritot*, *B.J.D.U.*, 2013, n° 3, pp. 221-228 (p. 225).

1699 Le délit de construction sans autorisation prévu et réprimé à l'article L. 480-4 du code de l'urbanisme sera de toute évidence constitué (v. par analogie, Cour de Cass., Crim., 4 novembre 2008, n° 08-82591, *Bull. crim.*, n° 220 : la poursuite de travaux entre le retrait du premier permis et la délivrance du second constitue une infraction pénale). Il est entendu que le bénéficiaire ne peut pas faire, hormis l'hypothèse d'une fraude, l'objet de poursuites pénales bien qu'il ait exécuté des travaux conformément à l'autorisation, mais qui se sont avérés non conformes aux dispositions du PLU (v. article L. 610-1 du code de l'urbanisme).

1700 CORNILLE (P.), « Annulation partielle d'une autorisation d'occupation du sol : une faculté à la portée extensive », note sous CAA Marseille, 9 févr. 2012, *Commune Armissan*, req. n° 10MA01897, *Constr.-Urba.*, 2012, n°5, comm. n° 80, p. 19.

Il en découle à ce titre deux séries d'observations. Premièrement, l'article L. 600-5 demeure inapplicable à l'encontre d'une autorisation d'urbanisme dite divisible[1701]. Cette dernière étant intégralement régulière malgré l'annulation *pro parte*, toutes les invitations en faveur de sa régularisation sont parfaitement inutiles[1702]. Deuxièmement, la « partie identifiable » de l'autorisation annulée *pro parte* présente nécessairement un caractère indivisible. Or, le législateur lui-même autorise son ablation malgré son caractère indivisible. La « partie identifiable » doit alors présenter un caractère détachable.

Certes, nous le savons, la notion de détachabilité comporte une signification précise en droit administratif, en ce qu'elle se rattache à la théorie des actes détachables[1703]. Néanmoins, en raison de certaines similitudes relevées entre le régime juridique de « l'acte détaché » et celui de « la partie identifiable », il se dégage en contentieux administratif une « méthode de la détachabilité »[1704].

En effet, la détachabilité n'a, dans le cadre de l'article L. 600-5, que pour finalité d'isoler certains éléments d'un tout originel, celui-ci échappant à une annulation totale certaine. La détachabilité s'intéresse, alors, uniquement au *negocium* de l'acte administratif[1705]. C'est la décision qui est ici globalement prise en compte, dans la mesure où certains éléments qui la composent sont séparés, extirpés, modifiant fondamentalement la partie restante, car elle reste structurellement illégale[1706]. Au contraire, la divisibilité ne concerne que l'*instrumentum* de l'acte administratif : elle scinde ainsi ses dispositions en plusieurs *instrumenta*[1707]. Cette « annulation partielle n'a [d'ailleurs] que des conséquences limitées » sur les parties restantes de l'acte[1708].

1701 C.E., 15 mai 2013, *Société civile de construction et de vente « Le Clos de Bonne Brise »*, req. n° 341235, inédit au *Lebon* ; *B.J.D.U.*, 2013, n° 4, pp. 282-288, conclusions Lallet.

1702 DE LESQUEN (X.), conclusions sur C.E., 1er mars 2013, *Epoux Fritot*, *op. cit.*, p. 223.

1703 V. les études menées sur cette notion, CHARLES (H.), *« Actes rattachables » et « actes détachables » en droit administratif français (Contribution à une théorie de l'opération administrative)*, L.G.D.J., 1968, 242 pages ; GUÉRARD (S.), *La notion de détachabilité en droit administratif français*, thèse, Université Paris II, 1997, dactyl., 2 tomes, 604 pages ; PLESSIX (B.), « Les actes détachables », in *Cohérence et actes administratifs*, actes du colloque organisé par l'Université de Poitiers les 21 et 22 mars 2019, Presses Universitaires de Poitiers, 2020, pp. 153-173. V. également, STAUB (M.), *L'indivisibilité en droit administratif*, *op. cit.*, pp. 108-120.

1704 « Dans le couple de mots « acte détachable », elle [la doctrine] a retenu le premier terme, l'*acte* qu'on est parvenu à détacher, et négligé le second, la *méthode* de la « détachabilité » ; elle s'est attachée au résultat de l'opération et non au mécanisme de celle-ci » : CHARLES (H.), *op. cit.*, p. 2.

1705 GUÉRARD (S.), *op. cit.*, p. 20.

1706 V. LESQUEN (X. De), *op. cit.*, p. 223.

1707 V. GUÉRARD (S.), *op. cit.*, p. 20.

1708 CORBEL (M.-P.), « L'annulation partielle des actes administratifs », *op. cit.*, p. 146.

Toutefois, à la différence de la divisibilité, la partie identifiable « détachable » conserve toujours un lien (juridique) avec les dispositions initiales de l'autorisation[1709]. Et pour cause, car la « vie juridique » de ces dernières se trouve bouleversée par le détachement de cette partie identifiable, puisque leur légalité dépend de la légalité des dispositions détachées. C'est à ce titre que la régularisation de cette partie identifiable a lieu, en dehors du prétoire, *a posteriori* de l'instance juridictionnelle. Ainsi, l'action de détacher inscrite à l'article L. 600-5 consiste (comme la divisibilité) en une suppression, une élimination de l'irrégularité, mais instigue en outre (à la différence de la divisibilité) une création normative (l'acte de régularisation).

De toute évidence, même si la détachabilité concerne habituellement la recevabilité du recours pour excès de pouvoir[1710], elle s'invite désormais, par le biais de l'article L. 600-5, au sein de l'office décisionnel du juge. Elle participe alors à la spécificité contentieuse de la technique « d'annulation partielle conditionnée » et elle renforce surtout l'efficacité de la technique annulatoire en approfondissant les possibilités de sauvegarde partielle. L'annulation totale de l'autorisation ne devient alors plus qu'un lointain souvenir pour son bénéficiaire.

D'ailleurs, cette technique spécifique d'annulation partielle ne se cantonne plus à l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme. Il nous faut voir, à présent, ses développements effectifs, voire potentiels, qu'elle connait ou serait susceptible de connaître en contentieux d'urbanisme.

B. Les développements de la technique d'annulation partielle « conditionnée » en contentieux administratif

Cette nouvelle technique décisionnelle trouve application indépendamment de la nature de l'acte d'urbanisme. C'est ainsi qu'elle se déploie, par le truchement d'une disposition législative spéciale, en contentieux des documents d'urbanisme (1), de même à

[1709] Quand la divisibilité suppose que l'acte extirpé devient étranger, distinct de l'opération, la détachabilité laisse au contraire subsister un lien entre l'acte détaché et l'opération (v. GUÉRARD (S.), *op. cit.*, p. 16). Sur ce point, le contentieux contractuel offre des illustrations probantes. En effet, antérieurement à la décision *Département de Tarn et Garonne* (C.E., Ass., 4 avril 2014, *Rec.* p. 70, conclusions Dacosta), le Conseil d'Etat avait souligné le lien subsistant entre l'acte administratif détachable et les dispositions contractuelles ; l'illégalité du premier étant susceptible d'entraîner, dans une certaine mesure, la résolution des secondes (v. C.E., 21 février 2011, *Société Ophrys*, *Rec.* p. 54). Un tel lien, certes relatif, se manifeste encore distinctement entre l'acte administratif unilatéral et un contrat de droit privé (v. C.E., 29 décembre 2014, *Commune d'Uchaux*, *Rec.* p. 416 ; *B.J.C.P.*, 2015, n° 100, pp. 218-227, conclusions Daumas). V., pour une position contraire, PLESSIX (B.), *op. cit.*, p. 161.

[1710] GUÉRARD (S.), *op. cit.*, p. 21.

l'encontre d'autorisations uniques (2). Le Conseil d'Etat a néanmoins réfuté sa généralisation en contentieux de l'urbanisme (3).

1. Le contentieux des documents d'urbanisme (article L. 600-9 du code de l'urbanisme)

Forte de son succès en contentieux des autorisations d'urbanisme, la technique décisionnelle « d'annulation partielle conditionnée » se déploie également à l'encontre de documents d'urbanisme. C'est d'ailleurs le dernier alinéa de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme qui prévoit l'ablation *parte in qua* des PLUi[1711]. Cette disposition fait expressément référence à trois éléments, à savoir aux plans de secteur, aux dispositions des OAP relatives à l'habitat ou aux transports, ainsi qu'au programme d'orientation et d'action (POA). Ainsi, le juge administratif, constatant que l'irrégularité entache l'une de ces trois composantes du PLUi, pourra limiter la portée de son annulation à cette dernière.

S'ensuit que le législateur présente manifestement le PLUi comme une simple adjonction de documents matériellement distincts, favorisant par là même son ablation *parte in qua*. Or, comme tout acte juridique, le PLU(i), et tout autre document de planification locale d'ailleurs, présentent assurément un caractère indivisible. L'exigence de cohérence interne des documents atteste d'un tel caractère[1712]. Il y va d'ailleurs de son « homogénéité et [de son] intelligibilité »[1713].

Dans ces conditions, toutes les ablations partielles sur une des composantes du document d'urbanisme contribueraient à nuire à cette cohérence d'ensemble et porteraient ainsi atteinte à l'appréciation globale de l'administration. Par conséquent, si le législateur « force » quelque peu la « divisibilité » de ce document par le dispositif de l'article L. 600-9 (dernier alinéa), c'est qu'il instaure, en réalité, une véritable « détachabilité » au sein de ce dernier. Il s'ensuit que cette annulation *parte in qua* ainsi prévue n'a pas exclusivement pour

---

[1711] Issu de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, *J.O.*, 26 mars 2014, texte n° 1.

[1712] Ainsi que l'écrivait Jean-Claude Bonichot, la cohérence exige une « unité » au sein d'un acte, « une obligation d'être logique avec soi-même » (BONICHOT (J.-C.), « Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle ? », in *Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot*, Presses Universitaires d'Orléans, 2006, pp. 49-60 (p. 59)).
Quant au Conseil d'Etat, il analysait, à l'initial, la cohérence comme l'absence de toute contrariété au sein du document d'urbanisme (v. C.E., 2 octobre 2017, *Montpellier Méditerranée Métropole*, *B.J.D.U.*, 2018, n° 1, pp. 12-17, conclusions Touboul). Désormais, la cohérence semble plutôt impliquer l'absence de toute contrariété substantielle avec les orientations et objectifs généraux du document (C.E., 30 mai 2018, *Commune de Sète*, *Rec. tables* pp. 951, 952, 953 ; *B.J.D.U.*, 2018, n° 6, pp. 386-390, conclusions Burguburu), écornant ainsi quelque peu l'unité du document qui devrait pourtant être de mise.

[1713] THUILLIER (T.), « La hiérarchie des normes en droit de l'urbanisme : des clarifications en demi-teinte », *B.J.D.U.*, 2019, n° 2, pp. 91-95 (p. 94).

objectif d'atténuer les effets de l'annulation[1714]. Elle se comprend plutôt comme une technique « d'annulation partielle conditionnée », en ce qu'une phase de régularisation devant l'autorité administrative compétente devrait s'agréger à cette phase juridictionnelle[1715]. Étonnamment, aucun renvoi exprès à la régularisation devant l'autorité administrative auteure du document n'est prévu au dernier alinéa de l'article L. 600-9 (à la différence de l'article L. 600-5). Restera toujours au juge la possibilité, s'il l'estime nécessaire le cas échéant, d'assortir sa décision d'un délai pour que l'autorité administrative régularise la « partie » annulée du document d'urbanisme[1716].

Au regard de ce constat, les composantes du document d'urbanisme doivent dès lors se concevoir comme des éléments détachables de ce dernier. Leur détachabilité semble venir de l'autonomie normative des dispositions infectées. En effet, concernant les plans de secteur, ces derniers comprennent les « règles (…) propres » aux communes membres de l'EPCI[1717]. Leur autonomie normative passe ainsi par la différenciation des normes locales d'urbanisme qu'ils offrent[1718]. De même, l'autonomie des « réglementations » en matière d'habitat ou de transport se caractérise par la particularité de leurs sources, des textes (au sens formel) qui les fondent[1719].

Cependant, leur autonomie normative ne saurait se confondre avec une quelconque indépendance. En effet, une chose est de constater l'autonomie normative de composantes du document d'urbanisme[1720], une autre est d'affirmer l'absence de rapport, l'indépendance normative entre celles-ci[1721]. Dans ce dernier cas, la décision d'ablation partielle du juge administratif est uniquement dictée par la divisibilité des dispositions normatives au regard du reste de l'acte. Sa validité au regard de l'ordonnancement juridique ne fait aucun doute après l'intervention juridictionnelle. Dans le premier cas, les dispositions sont au contraire

---

1714 Même si cette technique décisionnelle a été parfois présentée ainsi. V., PITTARD (Y.), « Les PLU après la loi ALUR », *R.T.D.I.*, 2014, cahier spécial Loi ALUR, pp. 11-22 (p. 22).

1715 V. BILLET (P.), « ALUR et contentieux de l'urbanisme », *J.C.P.*, 15 septembre 2014, éd. A., n° 37, comm. n° 2264, pp. 58-60 (p. 59).

1716 Avant son insertion à l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme, le Conseil d'Etat avait lui-même précisé la possibilité pour le juge administratif d'assortir, le cas échéant, d'un délai sa décision pour que le pétitionnaire dépose une demande d'autorisation modificative afin de régulariser son autorisation d'urbanisme (v. C.E., Section, 1er mars 2013, *Epoux Fritot,* précité).

1717 PRIET (F.), « Le nouveau plan local d'urbanisme », in *La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové* (*dossier*), *R.F.D.A.*, 2014, pp. 557-566 (pp. 560-561).

1718 *Ibid*.

1719 C'est ainsi que le PLUi qui tient lieu de plan local de l'habitat et/ou de plan de déplacement urbain doit répondre aux objectifs spécifiques à ces deux législations respectivement énoncés au code de la construction et de l'habitation, ainsi qu'au code des transports (v. articles L. 151-46 et L. 151-47 du code de l'urbanisme).

1720 Certaines n'en disposant d'aucune (telles que le PADD ou le règlement).

1721 V. CRUCIS (H.-M.), *Les combinaisons de normes dans la jurisprudence administrative française*, L.G.D.J., 1991, p. 87.

seulement détachables, puisqu'elles conservent un nécessaire lien juridique avec le reste de l'acte. Précisément, en droit de l'urbanisme, c'est ce rapport de cohérence qui relie les composantes du document à son « cœur » : le plan d'aménagement et développement durables[1722].

Par conséquence, l'ablation *parte in qua* par le juge de ces composantes, en dépit de ce lien normatif existant, laisse nécessairement planer un doute quant à la légalité de la partie indemne du document. Ainsi, sa légalité ne sera en réalité que « sous réserve »[1723] : l'administration, auteure du document, aura bel et bien l'obligation juridique d'en rétablir sa légalité.

Par ce dernier alinéa de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, le document de planification intercommunale devient ainsi plus aisément « émiettable » ou « morcelable ». Ceci signifie qu'en contrepartie, l'article L. 600-9 offre une « arme » de sauvegarde massive du même document au juge de l'urbanisme. Le document est ainsi maintenu en vigueur malgré cet aspect : il n'est en effet pas juridiquement irréprochable après ablation. Malgré tout, ce dispositif législatif permet quand même de ne circonscrire le retour des dispositions d'urbanisme antérieures qu'à l'égard d'un seul aspect du document, offrant alors aux acteurs de l'urbanisme une sécurisation accrue de leur situation[1724].

Toutefois, cette prérogative décisionnelle reste (pour le moment) inappliquée par le juge de l'urbanisme. Elle n'a pas, dès lors, encore dévoilé tout son potentiel, surtout concernant son périmètre d'intervention. En effet, bien que l'article L. 600-9 renvoie expressément à certaines composantes du PLUi, nul doute que le juge administratif sera habilité à circonscrire la portée de son annulation à d'autres éléments[1725]. Vient

---

[1722] Les articles L. 151-6 et L. 151-8 du code de l'urbanisme prévoient une obligation de cohérence, respectivement, des OAP et du règlement avec le plan d'aménagement et de développement durables. Il en est évidemment de même s'agissant des règlements contenus dans les plans de secteurs qui restent « tributaire[s] des choix globaux du PLUi tels qu'ils sont fixés dans le rapport de présentation et dans le PADD » (PRIET (F.), « Le nouveau plan local d'urbanisme », *op. cit.*, p. 561).

[1723] Pour reprendre la formule utilisée par Jean-Paul Gilli (« Contentieux du permis de construire, la légalité sous réserve », *A.J.D.A.*, 1995, pp. 355-360).

[1724] Il semblerait même qu'éviter le plus possible le retour aux dispositions urbanistiques antérieures en raison de leur illégalité soit le motif déterminant ayant justifié la création législative de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme. Certes, le retour à une règlementation locale est nécessairement « mieux adapté » que peuvent l'être les dispositions nationales (GOURDOU (J.), *Les conséquences de la constatation de l'illégalité d'un acte administratif par le juge administratif*, *op. cit.*, p. 216). Néanmoins, cette solution n'est pas pour autant « une assurance tout risque » pour les acteurs de l'urbanisme, y compris l'autorité administrative qui peut être « obligé[e] d'appliquer des règles obsolètes ou totalement inadaptées à la mise en œuvre de ses choix en matière d'urbanisme » (Question A.N. n° 79659, *J.O.*, 4 avril 2017, p. 2778). Ainsi, l'introduction de l'annulation partielle « conditionnée » permet d'en réduire le risque. Ce sera le document local actuel, forcément le plus adapté pour les acteurs de l'urbanisme, qui trouvera en majorité application sur le territoire concerné.

[1725] L'adverbe « notamment », précisé à l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, laisse penser à une extension du procédé décisionnel.

immédiatement à l'esprit le rapport de présentation[1726]. Ses omissions comme ses insuffisances pourraient ainsi entraîner une ablation partielle « conditionnée » plutôt que l'annulation totale habituelle du document[1727]. Cette technique décisionnelle pourrait même être déployée à l'égard des dispositions relatives à l'équipement commercial et artisanal des OAP[1728]. Il ne sera guère difficile pour le juge d'y procéder, puisque l'ablation partielle du seul document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) du SCOT est déjà autorisée par le code de l'urbanisme[1729].

A fortiori, pour une application uniforme de cette technique décisionnelle, son déploiement doit se faire (de manière prétorienne) à l'égard d'autres documents d'urbanisme, tels que les PLU et SCOT. Il serait même incompréhensible que ces derniers ne puissent en faire l'objet, alors que tous deux comportent eux-aussi des dispositions relatives à l'habitat et au transport[1730].

Bien que s'élargit la palette d'outils décisionnels permettant au juge d'éviter la censure des actes, le dernier alinéa de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme constitue, pour l'heure, l'unique consécration de cette technique d'annulation partielle « conditionnée » en dehors du contentieux des autorisations d'urbanisme. D'autres développements de cette technique devraient néanmoins suivre.

2. Le contentieux des autorisations uniques (article L. 600-1-4 du code de l'urbanisme)

Le contentieux des autorisations uniques constitue une illustration du développement potentiel de la technique décisionnelle « d'annulation partielle conditionnée ». D'ailleurs, le nouvel article L. 600-13 du code de l'urbanisme devrait y contribuer, puisque « sauf disposition contraire », tous les dispositifs contentieux spécifiques à la matière sont applicables aux permis de construire « en tant qu'ils tiennent lieu d'autorisation au titre d'une

---

1726 V. en ce sens, JACQUOT (H.), PRIET (F.) et MARIE (S.), *Droit de l'urbanisme*, *op. cit.*, p. 390.

1727 C.E., Section, 22 novembre 1985, *Ministre de l'Urbanisme et du Logement c/ M. Daniau*, précité ; C.E., 19 mars 2008, *Commune de Saint-Cast-le-Guildo*, req. n° 296504 inédit au *Lebon*, *B.J.D.U.*, 2008, pp. 195-198, conclusions Keller.

1728 Ce n'est qu'en « l'absence de SCOT » que les OAP d'un PLUi peuvent comporter des dispositions relatives à l'équipement commercial et à l'artisanat et déterminer « les conditions d'implantation des équipements commerciaux » (selon l'article L. 151-6 du code de l'urbanisme).

1729 C'est ainsi que l'annulation du DAAC incorporé dans le document d'orientations et d'objectifs (DOO) est sans incidence sur les autres documents du SCOT (selon l'article L. 141-6 du code de l'urbanisme).

1730 Viennent immédiatement à l'esprit les PLU communaux, à l'égard desquels l'annulation pourrait se limiter aux dispositions relatives à l'habitat et aux transports contenues dans les OAP, mais aussi le SCOT, qui comporte également au sein de son DOO des dispositions relatives à ces politiques urbaines sectorielles.

autre législation »[1731]. Tel devrait alors être le cas s'agissant du permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale (PC valant AEC), mentionné à l'article L. 600-1-4 du code de l'urbanisme[1732].

Cette autorisation est dite unique en ce qu'elle permet d'absorber au sein d'un même *instrumentum*, pour une meilleure efficacité de l'action administrative, deux mesures relevant habituellement de deux polices administratives distinctes et qui étaient jusqu'alors juridiquement distinctes[1733]. « Unicité de l'acte » signifie alors que, selon la nature et l'ampleur du projet d'aménagement[1734], l'autorisation doit comprendre deux volets : un volet commercial et un volet urbanistique. Cette « unicité » implique aussi que l'irrégularité de l'un des volets rejaillit nécessairement sur l'autre[1735], faisant ainsi « (…) obstacle à la réalisation du projet »[1736]. L'administration, auteure de l'autorisation, devra dès lors procéder au rétablissement de sa légalité avant sa mise en œuvre.

Exposée et synthétisée ainsi, cette autorisation unique ne saurait alors présenter un caractère « divisible »[1737]. La procédure de codécision, laquelle permet de procéder à son élaboration, en atteste également. Il s'instaure, en effet, par une telle procédure, une dépendance juridique entre les volets commercial et urbanistique. L'AEC ne constitue plus à proprement parler une « décision », mais plutôt un avis, une « mesure préparatoire » à l'obtention de l'autorisation unique[1738]. C'est alors que la CDAC (ou le cas échéant la CNAC

[1731] Issu de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, précitée.

[1732] Loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises dite loi « Pinel », *J.O.*, 19 juin 2014, texte n° 1.

[1733] Une coordination des procédures était néanmoins instaurée entre le droit de l'urbanisme et la législation spécifique de l'urbanisme commercial, une coordination qui imposait l'obtention préalable de la décision d'exploitation commerciale avant l'octroi de l'autorisation de construire (v. DELHOSTE (M.-F.), *Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations*, L.G.D.J., 2001, pp. 199-201).

[1734] Cet article L. 425-4 du code de l'urbanisme liste les projets soumis à autorisation d'exploitation commerciale au sens de l'article L. 752-1 du code de commerce, lequel concerne pour l'essentiel les créations d'un magasin de commerce de détail d'une surface de vente supérieure à 1000 m², résultant soit d'une construction nouvelle, soit de la transformation d'un immeuble existant.

[1735] En guise d'illustrations, un permis sera jugé illégal pour s'être fondé sur un avis de la CDAC annulé (DIEU (F.), conclusions sur C.E., Avis, 23 décembre 2016, *Société MDVP Distribution*, *B.J.D.U.*, 2017, n° 2, pp. 95-106 (pp. 102-103)). Il en serait de même lorsqu'un permis de construire « simple » est délivré au pétitionnaire en l'absence de l'avis de la CDAC, méconnaissant de toute évidence l'article L. 425-4 du code de l'urbanisme.

[1736] C.E., Avis, 23 décembre 2016, *Société MDVP Distribution, Rec.* p. 571 ; *B.J.D.U*, 2017, n° 2, pp. 95-106, conclusions Dieu.

[1737] Bien que le terme de « divisibilité » soit employé (DIEU (F.), conclusions sur C.E., Avis, 23 décembre 2016, *Société MDVP Distribution*, *B.J.D.U*, 2017, n° 2, pp. 95-106 (p. 102)).

[1738] Selon les règles contentieuses générales (C.E., Ass., 15 avril 1996, *Syndicat CGT des hospitaliers de Bédarieux*, *Rec.* p. 130), une mesure préparatoire reste insusceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Par contre, elle reste « susceptible d'être critiquée au soutien d'un recours pour excès de pouvoir contre le permis de construire ultérieurement délivré, en tant qu'il vaut AEC » en vertu de l'article L. 600-1-4 du code

saisie sur recours administratif) apparaît comme un « coauteur » de l'acte, quand l'autorité administrative compétente en matière d'urbanisme devient, quant à elle, « l'auteur nominal », puisqu'elle dispose du pouvoir d'édiction de l'autorisation, acte décisoire[1739].

Comme dans toute procédure de codécision, ces deux instances se situent sur le même pied d'égalité, en ce qu'elles offrent la même contribution déterminante à l'égard de l'autorisation unique[1740]. Elles sont, d'une part, toutes les deux habilitées à apprécier la régularité du projet d'aménagement au regard de la réglementation qu'elles ont vocation à appliquer. D'autre part, elles disposent chacune du pouvoir de permettre ou de s'opposer à l'entrée en vigueur de l'autorisation unique[1741].

De même, dans toute procédure de codécision, la position des deux instances est non interchangeable[1742] : l'autorité nominale ne peut pas émettre seule l'autorisation et aucun coauteur (la CDAC ou, le cas échéant, la CNAC) ne peut l'édicter. La dépendance juridique entre ces deux autorités est, dès lors, manifestement visible dans le *negocium* du PC valant AEC.

En autorisant alors le juge, à l'article L. 600-1-4 du code de l'urbanisme, à limiter son annulation au seul volet infecté, le législateur instaure, selon nous, une détachabilité au sein de cette autorisation unique. Pourtant, il est à noter que, lorsque le juge administratif annule un permis « en tant que » la décision commerciale est entachée d'irrégularités – telles que le caractère insuffisant du dossier de demande[1743], ou encore l'incompatibilité de la décision avec les orientations générales du SCOT auquel elle est soumise[1744] – il ne fait aucune mention de la phase de régularisation suite à sa décision d'annulation *parte in qua*.

Alors que, lorsque le juge administratif décide en cours d'instance de déployer à l'égard de cette autorisation son pouvoir décisionnel de régularisation[1745], il est généralement imparti un délai pendant lequel la CNAC devra statuer à nouveau sur le recours du requérant

---

de l'urbanisme (v., C.A.A. Douai, 20 juin 2019, req. n° 16DA01718). V., C.A.A. Paris, 31 mai 2018, req. n° 16PA02898.

[1739] Nous reprenons ici les termes employés par H. Belrhali (*Les coauteurs en droit administratif*, L.G.D.J., 2003, 391 pages).

[1740] Le pouvoir de décision constitue une caractéristique de la procédure de codécision. V. BELRHALI (H.), *op. cit.*, pp. 100-101.

[1741] L'égalité entre les coauteurs constitue une autre caractéristique de la procédure de codécision. V. BELRHALI (H.), *op. cit.*, pp. 86-92.

[1742] V. BELRHALI (H.), *op. cit.*, p. 88.

[1743] C.A.A. Douai, 29 novembre 2018, req. n° 16DA01711.

[1744] C.A.A. Lyon, 11 avril 2019, req. n° 17LY03387 ; C.A.A. Lyon, 15 novembre 2018, req. n° 17LY00839 ; C.A.A. Douai, 12 juillet 2018, req. n° 17DA01691.

[1745] Le Conseil d'Etat a en effet accepté l'application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme à l'égard du PC valant AEC (v. C.E., Avis, 23 décembre 2016, *Société MDVP Distribution*, précité ; C.E., Avis, 15 avril 2019, *Société Difradis*, *Rec.* p. 136, *B.J.D.U.*, 2019, n° 4, pp. 268-274, conclusions Dieu).

et un délai à l'autorité compétente en matière d'urbanisme (communale ou intercommunale) afin qu'elle tire les conséquences sur le volet urbanistique du nouvel avis rendu[1746]. Rien de tel cependant lorsque le juge administratif décide de pratiquer à l'égard de cette autorisation unique une annulation *parte in qua*.

Le Conseil d'Etat semblait, néanmoins, aller dans ce sens dans son avis *Société MDVP Distribution*[1747]. Un nouveau permis de construire valant AEC peut en effet être délivré (sur demande du pétitionnaire) au regard uniquement d'un nouvel avis favorable de la CDAC (ou le cas échéant de la CNAC), dès lors que ce nouvel avis est sans effet sur la conformité des travaux projetés aux dispositions locales d'urbanisme[1748]. En d'autres termes, l'annulation *parte in qua* de l'autorisation unique ne permet pas d'assurer à elle-seule la légalité de cette autorisation unique, ce qui revient bien pour le Conseil d'Etat à employer de manière prétorienne la technique décisionnelle « d'annulation partielle conditionnée ».

De toute évidence, l'exigence de sécurisation des autorisations devrait conduire la juridiction administrative à faire une application massive de cette technique spécifique d'annulation partielle. Néanmoins, le juge a pu refuser de la déployer à l'égard de certains actes d'urbanisme.

3. Les refus jurisprudentiels d'extension du procédé décisionnel d'annulation partielle « conditionnée »

L'évolution de l'office décisionnel du juge de l'urbanisme témoigne vraisemblablement d'une préférence nette pour la sécurité juridique des actes d'urbanisme, faisant ainsi application de procédés originaux à leurs égards, qu'ils soient porteurs ou non de droit acquis. La technique d'annulation partielle « conditionnée » est l'un de ces procédés. Elle est assez efficace pour morceler les autorisations (article L. 600-5) ou les documents (article L. 600-9 dernier alinéa) afin de promouvoir au maximum la stabilité juridique de leurs dispositions. Le juge de l'urbanisme privilégie ainsi, autant que possible, leur sauvegarde partielle à leur annulation totale inévitable, si l'on appliquait les règles générales

---

1746 V. pour illustrations, C.A.A. Douai, 1er octobre 2019, req. n° 17DA02031 ; C.A.A. Bordeaux, 11 juillet 2019, req. n° 17BX03415 ; C.A.A. Bordeaux, 11 juillet 2019, req. n° 16BX03291.

1747 C.E., Avis, 23 décembre 2016, *Société MDVP Distribution*, précité.

1748 Il est à regretter que le Conseil d'Etat n'admette pas, en guise de mesure de régularisation du PC valant AEC, une simple autorisation modificative plutôt qu'un « nouveau » permis. Ce dernier n'est en effet exigé qu'en raison du caractère substantiel des modifications apportées au projet d'aménagement, afin de le mettre en conformité avec les règles d'urbanisme applicables. Il s'agirait surtout pour le juge de l'urbanisme de procéder à une lecture unique du dispositif de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme (v. *infra*, Titre II, Chapitre I, Section II).

contentieuses. Pourtant, certains actes d'urbanisme restent expressément exclus, par le Conseil d'Etat, du champ d'intervention de cette technique décisionnelle.

La première hypothèse concerne les prescriptions techniques dont sont assorties les autorisations d'urbanisme et par lesquelles l'autorité compétente impose au pétitionnaire diverses obligations visant à assurer la conformité du projet aux règles d'urbanisme. Le Conseil d'Etat a ainsi refusé, dans une décision *Madame Ciaudo* et sur conclusions contraires du rapporteur public A. Lallet, l'emploi du procédé d'annulation partielle « conditionnée » à l'encontre de ces prescriptions[1749].

Pourtant, comme toute décision dite conditionnelle, toute autorisation assortie de prescriptions présente par principe un caractère indivisible[1750]. Proposer alors de déployer l'article L. 600-5 à leur égard avait au moins le mérite de mettre fin à l'injusticiabilité *de facto* des prescriptions techniques (non divisibles), tout en préservant l'autorisation en elle-même[1751]. Toutefois et contrairement au rapporteur public, seule une forme de prescriptions serait ici concernée.

En effet, l'article L. 600-5 devrait se déployer à l'égard de prescriptions techniques dites indivisibles, car destinées à assurer la conformité du projet aux règles d'urbanisme[1752]. L'article L. 600-5 autoriserait alors le juge à limiter la portée de son annulation à cette seule prescription, quand bien même l'autorisation amputée ne pouvait pas être légalement mise en œuvre. L'autorisation d'urbanisme retrouverait son caractère légal dès lors que l'autorité administrative imposerait une nouvelle prescription, cette fois-ci légale. L'autorité compétente aurait été ressaisie, selon les termes du L. 600-5, par le bénéficiaire de l'acte, suite à l'annulation *parte in qua*.

Par contre, l'utilisation de l'article L. 600-5 ne semble pas être envisageable à l'égard d'une prescription, pour laquelle l'administration avait discrétionnairement le choix de l'imposer[1753], puisque les conditions de son application ne sont pas réunies[1754]. Effectivement,

---

1749 C.E., Section, 13 mars 2015, *Madame Ciaudo*, précité.

1750 STAUB (M.), *L'indivisibilité en droit administratif*, *op. cit.*, p. 667.

1751 Pour obtenir l'annulation des prescriptions « le bénéficiaire d'une autorisation d'urbanisme (…) est ainsi condamné à attaquer le tout, y compris (…) le cœur de l'autorisation » en raison de leur caractère indivisible. La situation étant manifestement inconfortable pour le bénéficiaire, il peut « légitiment hésiter à se muer en requérant lui-même » : LESSI (J.) et DUTHEILLET DE LAMOTHE (L.), « L'autorisation d'urbanisme : combien de divisions ? », note sous C.E., Section, 13 mars 2015, *Madame Ciaudo*, *op. cit.*, p. 985.

1752 LALLET (A.), conclusions sur C.E., Section, 13 mars 2015, *Mme Ciaudo*, *B.J.D.U.*, 2015, n° 3, pp. 207-220 (p. 214).

1753 Par exemple, sur le fondement d'une disposition permissive d'urbanisme.

1754 Solution contraire à celle proposée par Alexandre Lallet, pour qui il serait préférable de saisir l'administration suite à cette annulation *parte in qua* de l'article L. 600-5, afin qu'elle apprécie s'il y a lieu ou pas de définir de nouvelles prescriptions. Cette solution aurait le mérite, toujours selon le rapporteur, « de [la]

dans ce cas précis, la prescription n'a pas du tout « pour effet d'assurer la conformité des travaux aux dispositions » applicables. Autrement dit, le projet est parfaitement légal, même sans cette dernière[1755]. Puisque cette « prescription n'est pas nécessaire » à sa légalité[1756], elle doit être considérée, non comme détachable (ce qui entraînerait l'usage de l'article L. 600-5), mais comme divisible du reste de l'autorisation, susceptible de faire l'objet, en cas d'illégalité, d'une annulation partielle classique.

De toute évidence, rien d'un point de vue des pouvoirs décisionnels du juge de l'urbanisme ne semble empêcher une extension du champ d'intervention de l'annulation partielle « conditionnée »[1757].

Reste toutefois un obstacle d'ordre pratique : « le bénéficiaire de l'autorisation pourrait [tout bonnement] se satisfaire du permis amputé »[1758] et s'abstenir, ainsi, de saisir l'administration. Alors qu'au contraire, la saisine de l'administration semblerait plutôt, selon la jurisprudence administrative, une formalité substantielle pour le pétitionnaire. Le juge a, en effet, retenu qu'il lui revenait d'inclure, dans sa demande, une adaptation de son projet par la voie de prescriptions, afin de lui donner une consistance conforme aux dispositions légales[1759].

Cet obstacle n'est pas, pour autant, insurmontable, puisque, dans l'hypothèse où le pétitionnaire ne saisirait pas l'administration, cette dernière a la possibilité d'émettre spontanément des prescriptions pour assurer la conformité du projet à une règle d'urbanisme[1760].

Même si cette solution ne peut pas remédier à toutes les difficultés pratiques, elle devrait néanmoins permettre au Conseil d'Etat de revenir sur sa décision *Madame Ciaudo* et ainsi d'étendre le dispositif de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme[1761].

---

simplicité » et « de ménager les intérêts de l'administration », surtout sa marge d'appréciation (LALLET (A.), *op. cit.*, p. 214).

[1755] Il ressort des articles L. 421-6 et L. 421-7 du code de l'urbanisme que, les prescriptions ont seulement pour objet d'assurer la conformité du projet aux règles d'urbanisme qui lui sont opposables, à condition aussi qu'elles n'impliquent pas de « modifications substantielles » de ce projet (v. C.E., 5 mai 1972, *Sieur Rouge et autres*, *Rec.* p. 349 ; C.E., 26 janvier 1979, *SCI Le Maréchal*, *Rec. tables* p. 924 ; C.E., Section, 13 mars 2015, *Mme Ciaudo*, précité ; C.E., 26 juin 2019, *Deville*, *Rec.* p. 245, *B.J.D.U.*, 2019, n° 5, pp. 325-328, conclusions Hoynck).

[1756] LESSI (J.) et DUTHEILLET DE LAMOTHE (L.), « L'autorisation d'urbanisme : combien de divisions ? », *op. cit.*, p. 987.

[1757] *Ibid*.

[1758] *Ibid*.

[1759] Telle est la solution afin que l'administration n'oppose pas un refus à sa demande (v. C.E., 20 avril 2005, *Société Bouygues Télécom*, *Rec.* p. 157).

[1760] HOYNCK (S.), conclusions sur C.E., 26 juin 2019, *Deville*, *B.J.D.U.*, 2019, n° 5, pp. 325-328 (p. 326).

[1761] Deux difficultés seraient ici à relever. Tout d'abord, en cas de carence du pétitionnaire, l'administration compétente pourrait éprouver quelques difficultés à assortir spontanément l'autorisation de prescriptions lorsqu'elle fait face à des règles d'urbanisme lui offrant une marge d'appréciation importante, telles que les

La seconde hypothèse concerne quant à elle les décisions de préemption. Le Conseil d'Etat refusa de procéder à leur ablation partielle, bien que l'irrégularité résultât de la seule partie extérieure à la zone de préemption[1762]. Cette exclusion du dispositif de l'article L. 600-5 nous paraît cependant pleinement appropriée et justifiée compte tenu du particularisme de la procédure de préemption.

Cette procédure vise, précisément, à limiter les atteintes que porte l'exercice de la préemption sur le droit de propriété. Ceci explique notamment que le prix doit être fixé dans la décision de préemption, laquelle est notifiée dans un délai de deux mois après réception de la déclaration d'intention d'aliéner. De telles modalités procédurales excluent, dès lors, toutes possibilités de fixer un nouveau prix durant la phase de régularisation qu'impliquerait l'ablation partielle de la décision de préemption[1763].

Dans le même sens, cette technique décisionnelle empêcherait tout bonnement le propriétaire de vendre librement son bien. Habituellement, il dispose d'un délai d'un an à compter de la décision juridictionnelle attestant définitivement de l'illégalité de la décision de préemption[1764]. Cette technique pourrait, de même, porter atteinte aux droits de l'acquéreur évincé à qui la rétrocession du bien peut être proposée, suite à l'annulation de la décision de préemption et au refus du propriétaire initial (ou de ses ayants cause universels)[1765].

Au regard de l'ensemble de nos développements, la technique d'annulation partielle « conditionnée » gagne visiblement du terrain en contentieux de l'urbanisme. Technique issue des propositions du *rapport Pelletier*, elle était envisagée, initialement, comme un outil destiné à sécuriser les autorisations d'urbanisme. Force est de constater qu'aujourd'hui cette technique se déploie (ou devrait se déployer à l'avenir) à l'égard d'autres actes d'urbanisme. Il en ressort cette unité de l'office décisionnel du juge de l'urbanisme en raison de la sécurisation directe ou indirecte des projets d'aménagement.

Evidemment, les modalités que revêt cette technique d'annulation partielle « conditionnée » spécialisent un peu plus l'office décisionnel du juge administratif de

---

règles dites « alternatives » (v. en ce sens, POLIZZI (F.), « Entre prescription et refus de permis, l'administration peut-elle choisir ? », note sous C.E., 26 juin 2019, *Deville*, *J.C.P.*, 9 septembre 2019, éd. A., n° 2252, pp. 46-48 (p. 48)). Ensuite, en cas de carence de l'administration elle-même, le pétitionnaire pourra être tenté de « s'abstenir de saisir le juge de l'exécution ». Il se verra ainsi exempté *de facto* de toute prescription (v. LESSI et DUTHEILLET DE LAMOTHE (L.), *op. cit.*, p. 987).

[1762] C.E., 7 juillet 2010, *Commune de Châteaudouble*, *B.J.D.U.*, 2010, n° 6, pp. 455-459, conclusions Derepas.

[1763] DEREPAS (L.), conclusions sur C.E., 7 juillet 2010, *Commune de Châteaudouble*, *op. cit.*, p. 457.

[1764] Cette possibilité de vente ne vaut que si aucun de transfert de propriété n'a eu lieu (v. article L. 213-8, 5° alinéa du code de l'urbanisme).

[1765] Selon l'article L. 213-11-1 du code de l'urbanisme.

l'urbanisme. Fondée sur la détachabilité de l'irrégularité, plutôt que sur sa divisibilité habituelle, ce pouvoir décisionnel a ceci de particulier qu'il « laisse subsister dans l'ordonnancement juridique un acte imparfait » au regard des dispositions urbanistiques[1766]. La portée de cette technique est dès lors subordonnée à l'intervention de mesures administratives ultérieures. Il revient, en effet, à l'autorité administrative, auteure de l'acte d'urbanisme, d'intervenir afin de le régulariser après l'instance juridictionnelle[1767].

Ainsi présentées, deux formes d'annulation partielle coexistent en contentieux de l'urbanisme. L'une comme l'autre a pour effet d'assurer la sauvegarde de l'essentiel de l'acte administratif en cause. Toutefois, cet aspect unitaire du procédé ne peut masquer la différence profonde des finalités qui existe entre elles. Sur ce point, la finalité de l'annulation partielle « conditionnée » singularise le recours pour excès de pouvoir urbanistique, en ce que sa fonction ne se limite plus à sanctionner l'irrégularité administrative par l'annulation.

SECTION II : LES FINALITES DE LA TECHNIQUE D'ANNULATION PARTIELLE

Le pouvoir d'annulation caractérise depuis toujours le recours pour excès de pouvoir, autrement dénommé recours en annulation, afin de le distinguer des recours de pleine juridiction pour lesquels les pouvoirs du juge ne se limitent pas à la seule annulation. Pourtant, la spécificité de l'office du juge administratif de l'urbanisme apparaît également ici, dans la mise en œuvre de ce pouvoir.

S'inscrivant dans cette logique censoriale, le « recours pour excès de pouvoir n'a officiellement d'autre objet que la suppression des illégalités »[1768]. Ainsi, l'annulation apparaît depuis longtemps comme une sanction adaptée face à cet « excès » administratif. Or, la jurisprudence montre que cette affirmation est aujourd'hui à nuancer. En effet, « l'une des évolutions significatives de l'office du juge de l'excès de pouvoir au tournant du XXe et XXIe siècles réside dans la volonté d'échapper au caractère mécanique et automatique de l'annulation, une fois une illégalité constatée »[1769]. A cet égard, l'annulation partielle se présente comme une technique ancienne et traditionnelle, qui offre au juge de l'excès de pouvoir une « solution intermédiaire entre la suppression totale de l'acte litigieux et le rejet

---

[1766] *Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre*, rapport du groupe de travail présidé par D. Labetoulle, 25 avril 2013, 28 pages, p. 13 (*pagination internet*).

[1767] THIELE (R.), « Annulations partielles et annulations conditionnelles », *A.J.D.A.*, 2015, pp. 1357-1364 (p. 1357).

[1768] BRISSON (J.-F.), *Le recours pour excès de pouvoir : tendances récentes du contentieux administratif*, Ellipses, 2004, p. 77.

[1769] PLESSIX (B.), *Droit administratif général*, LexisNexis, 2022, 4ème édition, p. 1582.

pur et simple du recours »[1770]. Cette technique de jugement lui permet ainsi d'expurger l'illégalité administrative commise du reste de l'acte. Si le juge de l'excès de pouvoir participe à la sauvegarde de l'acte, il n'en demeure pas moins qu'il cherche à sanctionner les vices qu'il contient. Autrement dit, l'annihilation des irrégularités constitue la finalité de ce recours, quand bien même le juge circonscrirait sa portée.

En contentieux administratif de l'urbanisme, si tel est aussi le cas, cette finalité n'est pas exclusive. La technique de l'annulation partielle présente une finalité originale. Le juge en fait une utilisation beaucoup plus « stratégique »[1771] du fait qu'elle se combine avec le pouvoir de régularisation des actes d'urbanisme que le législateur lui a reconnu.

L'étude de l'office du juge de l'urbanisme conduit ainsi à distinguer deux manières dont le juge fait usage de cette technique de l'annulation. La première, traditionnelle, qui correspond à la conception moderne du recours pour excès de pouvoir, consiste à mettre en œuvre l'annulation partielle en tant que finalité du recours. En effet, quand bien même ce « nouveau » recours pour excès de pouvoir accorde désormais une place plus importante à l'administré et à la sécurisation de ses droits, ce n'est pas au détriment de « son objet même qui consiste à contrôler l'action administrative »[1772] (§1). La seconde manière est quant à elle spécifique au contentieux administratif de l'urbanisme. L'annulation partielle est dans ce cas utilisée en combinaison avec le pouvoir de régularisation. Autrement dit, elle est utilisée « dans le dessein de »[1773] pouvoir régulariser l'acte d'urbanisme (individuel comme réglementaire), faisant apparaître le juge de l'urbanisme bien plus comme un juge « réparateur »[1774] de l'acte que comme un simple juge contrôleur de l'action administrative (§2).

[1770] BLANCO (F.), *Pouvoirs du juge et contentieux administratif de la légalité. Contribution à l'étude de l'évolution et du renouveau des techniques juridictionnelles dans le contentieux de l'excès de pouvoir, op. cit.*, p. 271.

[1771] Nous reprenons ici l'expression usitée par Hélène Lepetit-Collin quant à l'emploi du pouvoir d'annulation par le juge de plein contentieux objectif (v LEPETIT-COLLIN (H.), *Recherches sur le plein contentieux objectif*, L.G.D.J., 2011, p. 441).

[1772] CLAEYS (A.), *L'évolution de la protection juridictionnelle de l'administré au moyen du recours pour excès de pouvoir*, thèse, Université de Poitiers, 2005, dactyl., tome II, p. 1115.

[1773] Nous reprenons également ici la formule utilisée par Hélène Lepetit-Collin (*Recherches sur le plein contentieux objectif*, *op. cit.*, p. 450)

[1774] BOUL (M.), « L'office du juge de l'urbanisme : vers un juge-administrateur ? », in *Le droit au juge à l'épreuve de l'évolution du contentieux de l'urbanisme*, actes du colloque précité, *J.C.P.*, 24 juin 2019, éd. A., étude n° 2188, pp. 43-47 (p. 45).

§1 : L'exercice « simple »[1775] *du pouvoir d'annulation partielle : son utilisation en tant que finalité du recours adressé au juge administratif*

L'annulation partielle-finalité du recours juridictionnel n'est pas exceptionnelle dans le contentieux de l'excès de pouvoir. Édouard Laferrière l'avait d'ailleurs déjà identifiée, dans son célèbre *Traité* : « lorsque l'acte contient des dispositions distinctes, le demandeur peut limiter sa demande d'annulation à celles qui lui font griefs ; si même il les attaque toutes ensembles, le Conseil d'Etat ne peut pas annuler indistinctement les dispositions illégales et celles qui ne le sont pas, et faire subir à l'acte tout entier les conséquences d'une irrégularité partielle »[1776].

Ainsi, l'annulation partielle se conçoit communément comme un « compromis » entre le rejet pur et simple du recours et l'annulation totale de l'acte administratif. En effet, en « extirpant » la partie « infectée » de l'acte administratif, le juge cherche, par là même, à éviter la mécanique implacable et quelque peu dévastatrice de l'annulation totale dans un souci de sécurité juridique.

C'est ainsi voir, au travers de cette technique décisionnelle, l'introduction certaine de la proportionnalité dans l'office du juge administratif, puisque sa finalité sous jacente est de n'infliger à l'acte administratif que ce qui est strictement nécessaire, autrement dit de n'infliger qu'une « sanction » proportionnée à l'irrégularité administrative. Son but se trouve être dès lors caractérisé : l'annulation partielle vise « le maintien de l'essentiel de l'acte »[1777].

Toutefois, nos précédents développements l'ont souligné, la mise en œuvre de cette technique juridictionnelle reste subordonnée à la divisibilité des dispositions infectées du reste de l'acte administratif, au point que, selon la formule de Michel-Pierre Corbel, seule la « divisibilité ouvre la voie à l'annulation partielle, l'indivisibilité la ferme »[1778]. Cette dernière notion constitue, il est vrai, un véritable « rempart » des pouvoirs du juge administratif[1779] ; « une règle d'autocontrôle » afin qu'il n'outrepasse pas son office[1780].

En effet, en présence d'une décision indivisible, il appartient au juge administratif, d'une part, de déclarer irrecevables les conclusions qui ne tendraient qu'à son annulation partielle. D'ailleurs, à supposer même que cette décision présenterait des irrégularités, le juge

---

1775 LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, p. 441.

1776 LAFERRIÈRE (É.), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Paris, Berger-Levrault et Cie, 1896, 2ème édition, tome II, pp. 568-569.

1777 CORBEL (M.-P.), « L'annulation partielle des actes administratifs », *op. cit.*, p.138.

1778 *Ibid.*

1779 LAVEISSIERE (C.), *L'annulation partielle. Réflexions sur les pouvoirs du juge administratif*, mémoire, Université Bordeaux IV, 2000, dactyl., p. 22

1780 STAUB (M.), *L'indivisibilité en droit administratif*, *op. cit.*, p. 547.

ne pourrait pas l'annuler entièrement, sans méconnaître la règle contentieuse de *non ultra petita*[1781]. Il lui revient d'autre part, lorsqu'il est saisi de conclusions tendant à l'annulation totale de l'acte, d'invalider la décision dans son intégralité ; dans le cas contraire, l'ablation *parte in qua* de dispositions indivisibles équivaudrait à une réformation de la décision dans la mesure où elle aurait pour effet d'altérer l'appréciation portée par l'administration sur son acte. Le juge de l'excès de pouvoir ferait là œuvre d'administrateur, en dépit d'un principe de prohibition[1782].

Ainsi, par l'utilisation de la technique procédurale d'indivisibilité, le juge préserve le pouvoir de décision de l'administration. Il assure de la sorte, ainsi que l'a démontré Materne Staub dans ses recherches dédiées à cette notion, le respect du principe d'indépendance de la juridiction administrative et de l'administration active[1783].

Bien que l'utilisation de cette technique d'annulation partielle soit tolérée en contentieux de l'excès de pouvoir, elle est toutefois souvent présentée comme une forme de réformation de l'acte administratif[1784]. « Cette assimilation résulte de ce que les deux techniques aboutissent à une *modification*, au sens large, de l'acte administratif initial »[1785].

[1781] C.E., Section, 4 mars 1960, *Fédération nationale des industries chimiques*, *Rec*. p. 169 ; C.E., 1er juillet 1981, *S.A. « Carrières Chalumeau »*, *Rec.* p. 293 ; C.E., 20 juin 1990, *M. de Carvalho*, *Rec.* p. 934.

[1782] Sur cette règle : CHEVALLIER (J.), « L'interdiction pour le juge administratif de faire acte d'administrateur », *A.J.D.A.*, 1972, pp. 67-89 (p. 75 et p. 78). V. également : CHAPUS (R.), *Droit du contentieux administratif*, *op. cit.*, p. 1003 ; STAUB (M.), *L'indivisibilité en droit administratif*, *op. cit.*, pp 547-684 ; LAVEISSIERE (C.), *op. cit.*, pp. 9-41.

[1783] STAUB (M.), *op. cit.*, p. 547.

[1784] V. notamment, BAILLEUL (D.), *L'efficacité comparée des recours pour excès de pouvoir et de plein contentieux objectif en droit public français*, *op. cit.*, pp. 285-286 : « la technique de l'annulation partielle aboutit quant à elle à redéfinir le contenu de la décision attaquée (…). Elle traduit ainsi un véritable pouvoir de réformation partielle » ; CHAPUS (R.), *op. cit.*, p. 1003 : « le juge ne refusera pas de satisfaire à ces conclusions [tendant à l'annulation partielle d'une décision administrative], si elles sont fondées : bien qu'une annulation partielle se traduise par une réformation de la décision » ; CHEVALLIER (J.), *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, L.G.D.J., 1970, p. 277 : « le Conseil d'Etat refuse aussi de réformer, de modifier, d'amender l'acte administratif qui lui est déféré par la voie de l'excès de pouvoir (…) ; cependant l'annulation partielle de l'acte administratif est possible, et cette annulation se rapproche fort de la réformation » ; DEBBASCH (C.) et RICCI (J.-C.), *Contentieux administratif*, Dalloz, 2001, 8ème édition, p. 820 : « en procédant à une annulation partielle, le juge exerce une forme du pouvoir de réformation puisqu'il modifie l'acte initial (…). En vérité, l'annulation partielle d'un acte administratif est la mesure la plus radicale quant à l'étendue des pouvoirs du juge, puisqu'elle le conduit à une « reconstruction » de l'acte » ; GOURDOU (J.), *Les conséquences de la constatation de l'illégalité d'un acte administratif par le juge administratif*, *op. cit.*, p. 85 : « le fait de déclarer une disposition divisible dans le but de permettre une annulation partielle peut permettre une importante transformation de l'acte concerné » ; LAFERRIÈRE (É.), *op. cit.*, p. 579 : « On ne peut nier que, dans quelques uns de ces cas, l'annulation partielle se rapproche beaucoup de la réformation » ; MOUZOURAKI (P.), *L'efficacité des décisions du juge de la légalité administrative dans le droit français et allemand*, *op. cit.*, p. 144 : « l'annulation de certaines de ses dispositions [d'un acte administratif] peut en détruire l'équilibre et modifier le contenu. On se rend alors compte que le juge d'annulation peut, par la technique de l'annulation partielle, contourner l'interdiction de réformer l'acte » ; RAIMBAULT (P.), *Recherche sur la sécurité juridique en droit administratif français*, L.G.D.J., 2009, p. 111 :

Bien que le constat de ce statut de « quasi-réformation » qu'endosse l'annulation partielle soit unanime au sein de la doctrine, certains auteurs se montrent cependant pour le moins critiques à son égard. M. Chevallier, notamment, admet que par le procédé d'annulation partielle, le juge « modifie considérablement (…) la portée et la signification de l'acte »[1786]. Il en est de même, pour les auteurs de la chronique sous la décision d'assemblée du 20 novembre 1981, *Association de la protection de la vallée de l'Ubaye*, pour qui « le danger est grand que le juge fasse œuvre d'administrateur lorsqu'il annule partiellement un acte administratif », risquant « presque inévitablement de prendre une décision différente de celle qu'a prise ou qu'aurait prise l'administration »[1787]. Cette même critique est partagée par Francis Donnat et Didier Casas : « cette moindre réticence à administrer se remarque également dans la façon dont le juge fait usage des techniques d'appréciation de la divisibilité des actes attaqués devant lui. Il n'a à cet égard pas hésité à retenir une approche principalement objective de la divisibilité, sans se soucier outre mesure de ce que l'appréciation de celle-ci pouvait le conduire à réécrire le texte, lui faisant produire un tout autre effet que celui voulu par ses auteurs »[1788].

L'heure devrait plutôt être à la bienveillance à l'égard de la juridiction administrative, laquelle tente de préserver autant qu'elle le peut le contenu de l'acte administratif d'une annulation certaine[1789]. Souhaitant ne pas aller trop loin dans son immixtion dans l'administration active, elle renoncera au contraire à l'annulation partielle dès lors que la

---

« il semble qu'en opérant certaines annulations partielles, le juge s'octroie indirectement ce pouvoir de modification de l'acte administratif ».
V. pour une étude d'ensemble sur les liens entre la techniques d'annulation partielle et le pouvoir de réformation : BLANCO (F.), *op. cit.*, pp. 295-298.
V. pour une étude récente : MELLERAY (F.), « La divisibilité », in *Cohérence et actes administratifs*, actes du colloque organisé par l'Université de Poitiers les 21 et 22 mars 2019, Presses Universitaires de Poitiers, 2020, pp. 177-188 (pp. 186-187).

[1785] LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, p. 401 (c'est l'auteur qui souligne).

[1786] Pour souligner ses propos, l'auteur prend pour exemple l'annulation en tant que l'acte comprend une portée rétroactive (v. CHEVALLIER (J.), « L'interdiction pour le juge administratif de faire acte d'administrateur », *op. cit.,* p. 78).

[1787] TIBERGHIEN (F.) et LASSERRE (B.), « Divisibilité et indivisibilité des actes administratifs », in *Chronique générale de jurisprudence administrative française*, *A.J.D.A.*, 1982, pp. 72-79 (p. 74).

[1788] DONNAT (F.) et CASSAS (D.), « L'office du juge administratif dans la jurisprudence du Conseil d'Etat », *Dr. Admi.*, mai 2004, n° 5, étude n° 9, pp. 9-12 (p. 12). V., dans le même sens, les critiques formulées par M. Lenoan qui, bien qu'admettant la portée réformatrice de la technique de l'annulation partielle, critique le fait que celle-ci soit susceptible de donner à la décision une physionomie autre que celle qui avait été prévue, à un point tel qu'elle peut rendre sans intérêt, au moins aux yeux de l'administration, le maintien du reste de la décision (v. LENOAN (H.), *La procédure devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux en première et dernière instance*, Dalloz, 1954, 323 pages et spéc. p. 266).

[1789] C'est ainsi que « la technique de l'annulation partielle d'un acte symbolise la difficile recherche par le juge administratif d'une voie médiane entre la censure de l'administration et la non-paralysie de son activité » : PEYRICAL (J.-M.), « Le juge administratif et la sauvegarde des actes de l'annulation : étude sur la neutralisation et la substitution des motifs », *A.J.D.A.*, 1996, pp. 22-34 (p. 22).

novation qu'elle engendrera « est telle que l'acte ainsi amputé doive être considéré comme un acte nouveau »[1790].

C'est ainsi qu'en droit de l'urbanisme, la divisibilité d'un projet d'aménagement n'est acquise qu'à condition que la composante litigieuse du projet puisse faire l'objet d'une autorisation conforme aux exigences posées à l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme, autrement dit que « sa dissociation du reste de l'opération ne rende pas cette dernière illégale »[1791]. Tel est le cas, par exemple, de l'annulation d'un permis de construire valant démolition, en tant qu'il autorise la construction d'un immeuble d'habitation. Une telle ablation *parte in qua* aboutit quand même à une modification certaine de l'objet de l'autorisation, autrement dit de son économie générale[1792]. Et pourtant, la divisibilité a été reconnue par le juge administratif. L'irrégularité retenue – celle de l'inexacte délimitation de l'emprise au sol de la construction – concernait l'autorisation uniquement dans son volet construction et aucunement dans son volet démolition. Incidemment, le juge se garde bien de toute immixtion dans le pouvoir de décision de l'administration, en se gardant de découper l'acte en tant qu'il contient en réalité deux autorisations distinctes[1793].

[1790] BERGEAL (C.), conclusions sur C.E., Section, 13 mars 1998, *Fédération nationale des sociétés d'économie mixte*, *A.J.D.A.*, 1998, pp. 514-522 (p. 518). V. en ce sens, STAUB (M.), *L'indivisibilité en droit administratif*, *op. cit.*, pp. 563-564 ; LELLIG (W.), *L'office du juge administratif de la légalité*, thèse, Université de Montpellier, 2015, dactyl., p. 70 : « le juge administratif ne cherche pas à éviter une réécriture de l'acte, mais davantage une désintégration, une dénaturation de celui-ci ».

[1791] DURAND (P. E.), « L'annulation partielle des autorisations d'urbanisme. Cinq années d'application de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme », *A.J.D.A.*, 2012, pp. 129-134 (p. 130).

[1792] Selon les termes mêmes de l'article L. 451-1 du code de l'urbanisme, la démolition peut s'avérer « nécessaire » à une opération de construction. Apparaît nettement un lien fonctionnel entre les deux. V. C.E., 21 février 2018, *SCI La Villa Mimosas*, *Rec. tables* pp. 954, 956, 962 ; *B.J.D.U.*, 2018, n° 3, pp. 167-172, conclusions Burguburu.

[1793] Là réside la différence entre « une autorisation intégrée » (selon la formule du professeur Jégouzo in, « Les opérations soumises à une autorisation prévue par une législation étrangère à l'urbanisme », *A.J.D.A.*, 2007, pp. 249-253 (p. 251)) et une autorisation dite unique. Dans le cadre de cette dernière, le législateur impose une unicité de l'autorisation. Son ablation *parte in qua* la rendrait *ipso jure* irrégulière (v. *supra*, les développements sur le régime contentieux du PC valant AEC).
Pour une autorisation intégrée, la fusion des demandes d'autorisation de construire et de démolition est une simple possibilité. Ainsi, « l'unité du projet n'impose pas l'unicité de l'autorisation », attestant de sa nature divisible (v. TREMEAU (J.), « Une dalle végétalisée ne dépassant pas le niveau du sol doit-elle être prise en compte pour apprécier l'emprise au sol d'une construction ? L'illégalité du permis de construire entraîne-t-elle l'illégalité du permis de démolir ? », note sous C.E., 21 février 2018, *SCI La Villa Mimosas*, *B.J.D.U.*, 2018, n° 3, pp.172-173 (p. 173) ; REVERT (M.), « Le permis de construire valant permis de démolir : acte unique mais décisions distinctes », note sous C.E., 21 février 2018, *SCI La Villa Mimosas*, *R.D.I.,* 2018, pp. 243-245 (p. 244)). Toutefois, des cas d'indivisibilité peuvent être relevés. Tout d'abord, lorsque l'irrégularité est de nature externe, l'instruction ayant abouti à un *instrumentum* unique, l'autorisation pourra être annulée dans son intégralité. De même, suivant l'irrégularité interne relevée, celle-ci peut concerner l'autorisation dans son volet construction et déteindre sur son volet démolition (v. en ce sens, REVERT (M.), « Quel régime contentieux pour le permis de construire valant permis de démolition ? », conclusions sur C.A.A. Marseille, 24 avril 2014, *Commune d'Antibes et Société Immobilière Chêne Roc*, *A.J.D.A.,* 2014, pp. 2018-2023 (p. 2021)). Evidemment, cette indivisibilité pourrait donner lieu à l'application de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme (voire celle de l'article L. 600-5-1, qui concerne le pouvoir de régularisation en cours d'instance).

De même, préalablement au retranchement de dispositions infectées d'un document d'urbanisme, le juge veille à ce que ses « orientations fondamentales » ou son « équilibre » ne soient pas remis en cause[1794]. Par conséquent, l'ablation partielle d'un document d'urbanisme aboutit bien à une « adaptation » de celui-ci, mais à une adaptation « minime » seulement. C'est ce qui a pu laisser dire à Michel-Pierre Corbel que la technique de l'annulation partielle se différenciait de celle de la réformation, en ce que la première, contrairement à la seconde, vise le maintien de l'essentiel de l'acte[1795].

Mais le maintien en substance d'un acte constitue-t-il réellement le critère de distinction entre ces deux procédés ? Rien n'est certain, car si M.-P. Corbel entend la réformation comme « une refonte totale de l'acte contesté »[1796], d'autres nuancent cette approche, étendant alors la réformation de « la plus minime modification [d'un acte] à sa modification la plus substantielle »[1797]. Dès lors, l'ablation partielle devrait s'apparenter à une réformation non substantielle d'un acte d'urbanisme.

Malgré tout, la confusion entre les deux techniques ne saurait perdurer. En effet, comme le fait remarquer Hélène Lepetit-Collin, cette confusion contredit la jurisprudence élaborée par le Conseil d'Etat en matière d'excès de pouvoir, qui tolère la technique de l'annulation partielle, mais réfute toute utilisation du pouvoir de réformation[1798]. Toutefois, cette réfutation ne semble plus, dans la jurisprudence récente, si absolue. L'utilisation de la technique de substitution de motifs et/ou de base légale s'apparente ainsi à la mise en œuvre par le juge de l'excès de pouvoir d'un pouvoir de réformation, quand bien même ce pouvoir se limiterait à la rectification des seuls fondements de l'acte administratif[1799].

[1794] Que ce soit un SCOT ou un PLU, leur annulation partielle ne doit pas ainsi aboutir à une remise en cause substantielle des orientations politiques définies par le plan d'aménagement et de développement durables. V., C.A.A. Nantes, 30 juin 2000, *Syndicat mixte de la région angevine (SMRA)*, req. n° 98NT1333, *B.J.D.U.*, 2000, n° 4, pp. 228-233, conclusions Lalauze ; C.E., 22 février 2002, *Association du camp de César et Commune de Gemmes-sur-Loire*, *Rec. tables* pp. 581, 957, *B.J.D.U.*, 2002, n° 3, pp. 182-188, conclusions Austry.

[1795] CORBEL (M.-P.), « L'annulation partielle des actes administratifs », *op. cit.*, p. 139.

[1796] *Ibid*.

[1797] LEPETIT-COLLIN (H.), *Recherches sur le plein contentieux objectif*, *op. cit.*, pp. 406-407. Pour une reprise de cette même définition : GIRAUD (C.), « Le pouvoir de réformation du juge administratif », *R.D.P.*, 2018, pp. 1597-1624 (p. 1603). V. en ce sens, CHAUVET (N.), *Le pouvoir hiérarchique*, L.G.D.J., 2013, p. 285 : « la réformation [administrative] consiste en l'annulation de certaines ou de la totalité des dispositions d'un acte unilatéral, suivie de l'édiction de nouvelles dispositions, ne valant que pour l'avenir ». Dans le même sens, Yves Gaudemet entend la réformation comme le pouvoir pour le juge de procéder à une « réfection » d'un acte « conservé dans son principe » : GAUDEMET (Y.), « Le pouvoir de réformation de la Cour d'Appel de Paris dans le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence », *J.C.P.*, 15 décembre 1999, éd. G., I-Doctrine, n° 188, pp. 2241-2245 (p. 2243).

[1798] LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, p. 401. V. C.E., 6 octobre 1967, *Houillères du Bassin du Nord et du Pas-de-Calais*, *Rec.* p. 900.

[1799] Ce pouvoir de réformation employé par le juge de l'excès de pouvoir diffère cependant de celui employé par le juge de plein contentieux objectif. Comme l'explique Mme Giraud, le second « s'attache au contenu matériel des actes pour en changer leur substance et la remplace par celle qu'il juge opportune, le

Quoi qu'il en soit, les techniques de l'annulation partielle et de la réformation doivent être distinguées. A cet égard, le juge de plein contentieux objectif dissocie lui-même les jugements de réformation et ceux prononçant l'annulation partielle d'un acte individuel[1800]. Pour ce faire, il recourt, comme le juge de l'excès de pouvoir, à la notion de divisibilité ou d'indivisibilité afin de déterminer la portée de son annulation[1801]. En témoigne l'article L. 181-18 du code de l'environnement, lequel prévoit l'annulation partielle comme l'une des finalités possibles du recours de plein contentieux objectif dirigé contre une autorisation environnementale[1802].

Sur ce point, les auteurs s'accordent sur la différence essentielle qui existe entre les procédés de la réformation et de l'annulation partielle ; une différence dans leur nature et dans leur finalité même. En dépit de sa proximité avec la réformation, l'annulation partielle reste en effet un pouvoir « d'anéantissement » partiel de l'acte. Autrement dit, elle retranche les éléments infectés de l'acte sans créer d'éléments nouveaux[1803]. Dès lors, elle constitue « par

---

premier n'altère jamais le sens des dispositifs mais simplement leur portée et uniquement pour les préserver des effets excessifs d'une annulation » : GIRAUD (C.), *op. cit.*, pp. 1605-1606. V. en ce sens, BAILLEUL (D.), « Les nouvelles méthodes du juge administratif », *A.J.D.A.*, 2004, pp. 1626-1630 (p. 1627) : le procédé de substitution entraîne « une réelle réfection de la décision contestée », même s'il s'agit « d'une réformation très limitée n'atteignant pas le dispositif de la décision administrative » ; PACTEAU (B.), *Le juge de l'excès de pouvoir et les motifs de l'acte administratif*, Université de Clermont I, 1977, p. 90 : « la substitution de motifs implique bel et bien une réfection de l'acte » ; PEYRICAL (J.-M.), « Le juge administratif et la sauvegarde des actes de l'annulation : étude sur la neutralisation et la substitution des motifs », *op. cit.*, p. 29 : « par le procédé de la substitution, le juge réalise une véritable modification de l'acte contesté » ; CLOUZOT (L.), *Recherche sur la substitution en droit administratif français*, Dalloz, 2012, p. 288 : « la substitution, qu'elle soit de motifs ou de base légale, a été employée pour réformer toutes sortes d'actes administratifs ».
V. pour une opinion contraire, CLAEYS (A.), « La technique juridictionnelle de la substitution de motifs et l'office du juge de l'excès de pouvoir », in *Le droit administratif : permanences et convergences. Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume*, Dalloz, 2007, pp. 299-321 (p. 314) : selon l'auteur, le juge administratif procède à une validation et non à une correction de l'acte administratif, lorsqu'il emploie la technique de substitution de motifs en ce sens que le pouvoir de décision reste toujours détenu par l'administration. V. dans le même sens, SEILLER (B.), « L'illégalité sans l'annulation », *A.J.D.A.*, 2004, pp. 963-970 (p. 964) : si l'auteur admet la portée réformatrice de la technique de substitution, cette réécriture de l'acte n'est en réalité que « virtuelle », puisque « l'autorité administrative qui l'a édicté reste officiellement son auteur » ; GUÉDON (M.-J.), « Régularité interne de l'acte administratif et pouvoir de substitution du juge », *A.J.D.A.*, 1981, pp. 443-451 (p. 450).

[1800] C.A.A. Douai, 1er février 2018, req. n° 17DA02036 : « ces dispositions [article R. 811-15 du code de justice administrative] doivent être entendues comme s'appliquant (…) à un jugement prononçant sur recours d'une personne intéressée, dans le cadre de contentieux de pleine juridiction, l'annulation partielle ou totale d'un acte individuel concernant le fonctionnement d'une installation classée pour la protection de l'environnement, ainsi que son abrogation ou sa réformation ».

[1801] C.E., 19 février 1988, *SIVOM de Martigues, Port-de-Bouc et Saint-Mitre-les-Remparts*, *Rec. tables* p. 910 : « l'arrêté d'autorisation [d'exploitation d'une décharge publique] a été pris sur une procédure irrégulière et doit être annulé entièrement » ; C.A.A. Lyon, 1er décembre 2005, req. n° 01LY02553 : « les dispositions de l'arrêté préfectoral en litige autorisant la création d'une station de transit de déchets industriels spéciaux relevant de la rubrique 167a de la nomenclature des installations classées, sont divisibles de celles intéressant l'installation de récupération et de stockage de déchets de métaux relevant de la rubrique 286, laquelle installation préexistait d'ailleurs sur le site et faisait l'objet d'une demande de renouvellement d'autorisation ».

[1802] C.E., Avis, 22 mars 2018, *Association Novissen*, *Rec.* p. 71.

[1803] LAFERRIÈRE (É.), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, op. cit.*, 2ème édition, tome II, p. 569.

essence un pouvoir négatif »[1804]. Sa finalité reste la suppression de l'irrégularité administrative. La modification de l'acte n'est que la conséquence du procédé de l'annulation partielle[1805]. Il s'agira au surplus, d'« une modification en moins » et « non [d'] une modification en plus » de l'acte administratif[1806]. Cette absence d'éléments nouveaux est ce qui la différencie de la réformation utilisée en plein contentieux objectif[1807].

C'est à ce titre que la technique de l'annulation partielle est tolérée en contentieux de l'excès de pouvoir. Elle ne constitue aucunement un pouvoir distinct de celui de l'annulation, mais s'apparente plutôt à une modalité[1808], ou à « un sous-ensemble »[1809] de ce dernier, tout comme le sont d'ailleurs les pouvoirs de modulation temporelle des effets de l'annulation (inauguré par l'arrêt *Titran*[1810]) et de modulation des effets temporels de l'annulation (résultant de la décision *Association AC !*[1811])[1812]. Si ces derniers visent à contrecarrer tant l'immédiateté que la rétroactivité qui s'attachent au dispositif d'annulation, l'annulation partielle vise quant à elle à réduire la portée, l'amplitude de l'annulation, en la circonscrivant à la seule irrégularité contenue dans l'acte. Tous constituent alors des compromis efficaces entre la nécessaire sanction de l'irrégularité et le caractère brutal de l'annulation totale, révélant par là même la finalité commune de ces procédés.

Ainsi, le recours à l'annulation partielle traduit seulement la recherche par le juge d'un juste équilibre entre la sanction et la sauvegarde (en substance) d'un acte en réalité légal[1813]. Le juge assure, par le biais de l'annulation partielle, une stabilité, une pérennité aux actes

---

1804 LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, p. 402.

1805 *Ibid*.

1806 BLANCO (F.), *Pouvoirs du juge et contentieux administratif de la légalité. Contribution à l'étude de l'évolution et du renouveau des techniques juridictionnelles dans le contentieux de l'excès de pouvoir, op. cit.*, p. 299.

1807 Pour D. Bailleul, le juge crée dans une certaine mesure, par la technique de l'annulation partielle, une « nouvelle décision » sans aller pour autant jusqu'à se « substituer positivement » à l'administration (v. BAILLEUL (D.), *L'efficacité comparée des recours pour excès de pouvoir et de plein contentieux objectif en droit public français*, *op. cit.*, p. 285). V. dans le même sens, CHEVALLIER (J.), *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, *op. cit.*, p. 277 ; ISRAEL (J.-J.), *La régularisation en droit administratif français*, L.G.D.J., 1981, p. 17.

1808 V. en ce sens BAILLEUL (D.), « Les nouvelles méthodes du juge administratif », *op. cit.*, p. 1628 : la technique de l'annulation partielle « apparaît plus comme un prolongement du pouvoir d'annulation que comme un véritable pouvoir de substitution ».

1809 AGUILA (Y.), « Le contrôle du juge sur le classement d'un site », conclusions sur C.E., Ass., 16 décembre 2005, *Groupement forestiers des Ventes de Nonant*, *A.J.D.A.*, 2006, pp. 320-327 (p. 323).

1810 C.E., 27 juillet 2001, *Rec.* p. 411.

1811 C.E., Ass., 11 mai 2004, *Rec.* p. 197.

1812 Nous reprenons ici la dichotomie employée par Bertrand Seiller (v. SEILLER (B.), « L'illégalité sans l'annulation », *op. cit.*, p. 968).

1813 V. PEYRICAL (J.-M.), *op. cit.*, p. 30.

administratifs[1814]. Tel n'est toutefois pas la seule finalité assignée à la technique de l'annulation partielle en contentieux administratif de l'urbanisme.

§2 : L'exercice « stratégique » de l'annulation partielle : son utilisation en tant que préalable à la régularisation de l'acte d'urbanisme imposée par le juge administratif

La spécificité du contentieux administratif de l'urbanisme se manifeste dans l'utilisation originale par le juge de la technique de l'annulation partielle. Le législateur autorise en effet le juge administratif de l'urbanisme à imposer le rétablissement de la légalité d'un acte administratif, ce qui implique la possibilité d'user du pouvoir d'annulation partielle, quand bien même il reviendrait *in fine* à l'autorité administrative de prendre l'acte destiné à remédier au manquement au droit. Envisager ainsi la correction d'un acte d'urbanisme, dérogeant avec la théorie générale du recours pour excès de pouvoir – un recours en annulation – amène nécessairement le juge à exercer son pouvoir d'annulation partielle de façon singulière.

C'est évidemment au cours de l'instruction du litige que le juge administratif de l'urbanisme envisagera la correction de l'irrégularité commise. Cette décision peut impliquer la mise en œuvre préalable de son pouvoir d'annulation partielle. Ceci correspond d'ailleurs aux hypothèses les plus fréquentes, puisque la correction sans annulation préalable s'effectue plutôt par l'emploi des procédés de substitution de base légale et/ou de motifs[1815]. Si le rétablissement de la légalité de l'acte impose en revanche la modification de certaines de ses dispositions (son *negocium*), alors une annulation partielle sera prononcée par le juge administratif. L'annulation totale sera quant à elle privilégiée (imposée même) lorsqu'il est impossible de rétablir la légalité de l'acte d'urbanisme litigieux.

Ces quelques précisions démontrent que, dans le contentieux administratif de l'urbanisme, le choix opéré par le juge entre l'annulation partielle ou totale n'est pas toujours guidé par les mêmes objectifs que ceux traditionnellement pris en compte par le juge de l'excès de pouvoir pour opérer ce même choix. Comme cela a été constaté, l'annulation partielle traduit, en contentieux de l'excès de pouvoir, un compromis entre la nécessaire sanction de l'irrégularité administrative et l'impératif de sécurité juridique que l'annulation

---

1814 RAIMBAULT (P.), *Recherche sur la sécurité juridique en droit administratif français*, *op. cit.*, p. 110.

1815 Les techniques décisionnelles de substitution permettent au juge de l'excès de pouvoir « de ne pas annuler une décision qui est légalement justifiée ; même si le bon motif n'a pas été trouvé à temps plutôt que de délivrer un jugement d'annulation (…) » : De SILVA (I.), « Validité et conditions de la substitution de motifs dans le contentieux de l'excès de pouvoir », conclusions sur C.E., Section, 6 février 2004, *Mme Hallal*, *R.F.D.A.*, 2004, pp. 740-749 (p. 744).

totale est susceptible de contrarier. Quant au contentieux administratif de l'urbanisme, l'annulation partielle revêt, en plus dans certains cas, une signification particulière[1816]. Le juge est en effet amené à l'utiliser afin d'imposer le rétablissement de la légalité de l'acte d'urbanisme. Dans ce cas précis, l'annulation partielle n'est nullement guidée par les critères de divisibilité ou d'indivisibilité[1817]. Au contraire, l'objectif est d'opérer la modification des dispositions litigieuses de l'acte d'urbanisme dans le sens de la légalité. Autrement dit, le juge administratif envisage de remédier au manquement au droit, soit par le remplacement des dispositions litigieuses par de nouvelles, cette fois-ci régulières, soit par le rajout de dispositions irrégulièrement omises. Quoi qu'il en soit, c'est bel et bien la mesure de régularisation qui dirige l'annulation partielle.

Toutefois, il ne saurait être occulté qu'en contentieux de l'excès de pouvoir, certaines annulations partielles ont pour effet, elles aussi, d'enrichir l'acte administratif litigieux d'éléments nouveaux, les rapprochant ainsi de la technique de réformation. Nous pensons, sur ce point, à la technique de l'annulation « en tant que ne pas » pratiquée par le juge, qui vise à sanctionner le « vide normatif » contenu dans l'acte[1818]. Une telle « annulation d'omissions administratives » présente nécessairement des effets positifs (constructifs) à l'égard de l'acte administratif. Elle implique en effet un renvoi à l'administration. Cette dernière est contrainte (en exécution de la chose jugée) de compléter la norme afin de remédier à son illégalité[1819]. Ce faisant, il reste cependant une distinction formelle entre les deux procédés : un authentique pouvoir de réformation implique en effet une réécriture juridictionnelle de l'acte administratif.

[1816] Il ne saurait être occulté qu'en contentieux administratif de l'urbanisme, l'annulation partielle classique (fondée sur la divisibilité) s'applique également (v. C.E., 1er mars 2013, *Epoux Fritot*, précité).

[1817] Ce critère de « divisibilité » a même été expressément prohibé concernant l'emploi de l'annulation partielle issue de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme (v. C.E., 1er mars 2013, *Epoux Fritot*, précité).

[1818] V., C.E., Ass., 29 juin 2001, *Vassilikiotis*, *Rec.* p. 303 ; C.E., 4 février 2004, *Association Promouvoir*, *Rec. tables* p. 888 ; C.E., Section, 25 février 2005, *Mme Barbier*, *Rec.* p. 81 ; C.E., 25 juillet 2007, *Association d'accueil aux médecins et personnels de santé réfugiés en France*, req. n° 290085, inédit au *Lebon*.

[1819] D'ailleurs, le Conseil d'Etat n'hésite pas à offrir une alternative à l'administration. Ainsi, dans sa décision *Vassilikiotis*, il incombait au pouvoir réglementaire soit « de prévoir un système d'équivalence », soit « de déterminer les conditions permettant, conformément aux exigences des règles du droit communautaire (…), de s'assurer que les titres ou diplômes délivrés dans d'autres états membres présentent des garanties équivalentes à celles exigées par le droit national français » (C.E., Ass., 29 juin 2001, précité). Dans le même ordre d'idée, dans sa décision *Association d'accueil aux médecins et personnels de santé réfugiés en France*, il incombait aux ministres compétentes soit de dispenser les réfugiés de la production de l'attestation [universitaire] requise, soit de fixer pour ce qui les concerne des modalités particulières adaptées à leur situation » (C.E., 25 juillet 2007, précité).

Toutefois, une telle ligne de démarcation s'amenuise au regard des « annulations d'exclusion » pratiquées par le juge de l'excès de pouvoir[1820]. Leur effet direct et immédiat est remarquable : l'acte administratif est ainsi enrichi de ses dispositions manquantes[1821]. Il s'ensuit deux séries de conséquences. La première tient au fait que le juge ne commet pas lui-même un vice de procédure, dès lors que sa décision juridictionnelle (et l'autorité qui s'y attache) permet de rétablir la légalité de l'acte[1822]. Il en va d'ailleurs de même pour le juge de plein contentieux objectif, qui, lorsqu'il réforme un acte administratif ne saurait s'affranchir des règles de procédure qui encadrent l'action administrative[1823]. La seconde conséquence tient à l'absence de disposition transitoire entre la décision juridictionnelle et les nouvelles dispositions administratives[1824].

Il n'en demeure pas moins qu'il subsiste une différence entre les deux procédés. L'acte se trouve *ipso facto* complété car il s'agit pour le juge d'opérer l'annulation de dispositions qui prévoient illégalement une exclusion. Toutefois, il s'interdit toujours de créer lui-même (expressément) au sein du dispositif les dispositions manquantes. Pour reprendre, en l'adaptant, une célèbre métaphore éclairante, si le juge utilise la « gomme », parfois suivi du « crayon » à titre provisoire[1825], les annulations d'illégalités négatives ne sauraient habiliter le juge de l'excès de pouvoir à user du « stylo », qui ne s'efface pas. En effet, il n'entre pas dans

---

[1820] C.E., Ass., 16 décembre 2005, *Groupement forestier des Ventes de Nonant*, *Rec.* p. 583, *A.J.D.A.*, 2006, pp. 320-327, conclusions Aguila ; C.E., 13 juillet 2007, *Coulomb et autres*, req. n° 290963, inédit au *Lebon*, *A.J.D.A.*, 2007, pp. 1882-1885, conclusions Aguila.

[1821] Ainsi que l'explique Yann Aguila en concluant sur la décision *Groupement forestier des Ventes de Nonant,* la décision d'annuler des dispositions qui prévoient expressément d'exclure du classement des parcelles revient *ipso facto* à procéder au classement de celles-ci (v. AGUILA (Y.), « Le contrôle du juge sur le classement d'un site », conclusions sur C.E., Assemblée, 16 décembre 2005, *Groupement forestier des Ventes de Nonant*, *A.J.D.A.*, 2006, pp. 320-327 (p. 326)).

[1822] V. en ce sens AGUILA (Y.), *op. cit.*, p. 325.

[1823] C.E., Section, 15 décembre 1989, *Ministre de l'environnement contre Société SPECHINOR*, *Rec.* p. 254 ; *C.J.E.G.*, 1990, pp. 136-140, conclusions De La Verpillière. V. également, LEPETIT-COLLIN (H.), *Recherches sur le plein contentieux objectif*, *op. cit.*, pp. 386-387.

[1824] Ce qui différencie d'ailleurs l'annulation « d'exclusion » de l'annulation « d'omission » : dans cette dernière hypothèse, l'acte administratif subsiste sans être complété. A cet égard, dans la décision *Vassilikiotis* précitée, les motifs ont fait office de dispositions transitoires. Le Conseil d'Etat a ainsi « donné les règles à suivre entre le prononcé de la décision juridictionnelle et la modification de la règlementation illégale par omission », comblant ainsi provisoirement le vide normatif créé par le pouvoir réglementaire. Autrement dit, « c'est la décision juridictionnelle elle-même qui habilite l'administration à appliquer dès à présent la règle absente » : BONICHOT (J.-C.), CASSIA (P.) et POUJADE (B.), *Les grands arrêts du contentieux administratif*, Dalloz, 2022, 8ème édition, p. 1374. Celle-ci fait alors office « de norme de substitution » temporaire (BLANCO (F.), *Pouvoirs du juge et contentieux administratif de la légalité. Contribution à l'étude de l'évolution et du renouveau des techniques juridictionnelles dans le contentieux de l'excès de pouvoir, op. cit.*, p. 300).

[1825] En effet, « lorsque ce qui manque dans la norme illégale sera d'un contenu suffisamment prédéterminé par des normes supérieures », cela n'empêche pas le juge de disposer parfois d'un pouvoir de création normatif non négligeable (propos de Francis Lamy dans ses conclusions sur *Vassilikiotis*, cités par Didier Chauvaux, in « Règlements devenus illégaux et conséquences des illégalités négatives (à propos de l'inertie administrative dans le domaine des sanctions professionnelles) », conclusions sur C.E., Section, 25 février 2005, *Mme Barbier*, *R.F.D.A.*, 2005, pp. 753-759 (p. 757)).

les attributions du juge de l'excès de pouvoir d'ajouter lui-même de nouvelles dispositions pour combler les lacunes de l'acte, ce qui lui reviendrait à s'ériger en créateur d'une norme, se substituant ainsi à l'administration (et à se comporter comme un juge de plein contentieux)[1826].

De toute évidence, la technique d'annulation partielle « conditionnée » partage, avec ces techniques d'annulation « d'omissions » et « d'exclusions », cette même dimension constructive à l'égard de l'acte administratif. D'ailleurs, toutes n'emportent pas d'emblée la modification de l'acte d'urbanisme. Ces procédés décisionnels impliquent alors tous un devoir juridique de l'administration de faire ce qu'il faut pour se conformer à la légalité.

Toutefois, ces modalités communes ne sauraient occulter la différence de finalité qui oppose ces techniques de sanction d'illégalités négatives à la technique d'annulation partielle « conditionnée ». S'agissant des techniques de sanctions d'illégalités négatives, la correction de l'acte n'est aucunement la finalité recherchée. Cette dernière reste toujours l'annihilation d'irrégularités administratives. La modification de l'acte administratif se conçoit plutôt comme une conséquence de la sanction de l'illégalité négative[1827]. Ainsi, si sa portée pratique rapproche la sanction d'illégalités négatives de la réformation, sa nature demeure distincte de cette dernière, en ce qu'elle constitue, non pas un pouvoir distinct, mais seulement une modalité du pouvoir d'anéantissement des actes dont dispose le juge administratif[1828].

Pour l'annulation partielle « conditionnée », la modification de l'acte d'urbanisme n'est pas, au contraire, une simple conséquence de l'annulation partielle. Elle constitue également une condition (un critère) de son utilisation. Il importe, pour l'établir, de revenir un instant sur la technique de l'annulation partielle prévue aux articles L. 600-5 et L. 600-9 du code de l'urbanisme. Si l'identification d'une « partie » de l'acte (individuel ou non individuel) est une première condition à son emploi, le caractère corrigeable de l'irrégularité qui l'infecte l'est tout autant[1829]. C'est à ce titre que cette annulation partielle est dite « conditionnée » – par la possibilité de remédier au manquement au droit – et non

---

[1826] V. en ce sens, AGUILA (Y.), *op. cit.*, p. 326 ; BONICHOT (J.-C.), CASSIA (P.) et POUJADE (B.), *op. cit.*, p. 1375.

[1827] A ce titre, les modalités de correction de l'acte que doivent suivre l'administration sont explicitées par le juge de l'excès de pouvoir au stade de l'exécution (par le biais du pouvoir d'injonction).

[1828] Même si, par ses effets, la sanction d'illégalités négatives réforme directement l'acte attaqué, le juge de l'excès de pouvoir n'y procède que de « manière négative, par annulation ». Autrement dit, la modification n'est qu'implicite. Le juge de l'excès n'a pas franchi le dernier pas qui consisterait à édicter lui-même la norme manquante. V. AGUILA (Y.), *op. cit.*, p. 326.

[1829] Contrairement pour l'instant au contentieux des documents d'urbanisme, le Conseil d'Etat a expressément considéré qu'« il résulte des dispositions de l'article L. 600-5 (…), que le juge administratif peut également procéder à l'annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme dans le cas où une illégalité affecte une partie identifiable du projet *et* (nous soulignons) où cette illégalité est susceptible d'être régularisée par un arrêté modificatif » (v. C.E., 1er mars 2013, *Epoux Fritot*, précité).

conditionnelle[1830] – le dispositif d'annulation partielle étant effectivement prononcé par le juge et dès lors nullement différé dans le temps[1831].

Cette « condition » à l'annulation partielle, c'est-à-dire le caractère corrigeable de l'irrégularité, n'est nullement déterminée par son caractère divisible. Seule la mesure de correction de la « partie » de l'acte d'urbanisme va diriger cette annulation partielle. Il en va différemment dans le cadre des techniques de sanctions d'illégalités négatives : elles sont forcément subordonnées à la condition de divisibilité, compte tenu de l'interdiction faite au juge de l'excès de pouvoir d'agir en juge-administrateur. Le juge administratif de l'urbanisme arbore quant à lui, grâce au législateur, cette posture de juge-administrateur en annulant partiellement des dispositions indivisibles[1832]. Précisément, il peut amputer l'acte d'urbanisme de dispositions qui lui sont accessoires. Il peut aussi, mais seulement pour les autorisations[1833], les priver de certaines de leur dispositions essentielles, dès lors évidemment que la légalité de l'acte peut être rétablie[1834].

Par conséquent, contrairement à la sanction d'illégalités négatives, la finalité de la technique de l'annulation partielle « conditionnée » semble bel et bien être la modification de l'acte d'urbanisme. Le caractère régularisable de la « partie » infectée apparait même comme la condition *sine qua non* à l'emploi du procédé. Dès lors, il revient au juge administratif

---

[1830] Bien que les termes « d'annulation conditionnelle » soient utilisés par le rapporteur public Xavier de Lesquen (conclusions sur C.E., 1er mars 2013, *Epoux Fritot*, *B.J.D.U.*, 2013, n° 3, pp. 221-228 (p. 224)). V. en ce sens, DELDIQUE (L.) et DEHARBE (D.), « L'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme : l'annulation partielle sans la divisibilité », note sous C.E., 1er mars 2013, *Epoux Fritot*, *Droit de l'environnement*, 2013, n° 213, pp. 227-230 (p. 229) ; PRIET (F.), « De l'office du juge en matière d'annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme », note sous C.E., 4 octobre 2013, *M. Andrieux et Mme Perrée*, *A.J.D.A.*, 2014, pp. 180-183 (p. 181).

[1831] Au contraire, la technique de « l'annulation conditionnelle » consiste à différer dans le temps l'acte juridictionnel d'annulation, lequel ne prendra effet qu'à défaut d'intervention de l'administration dans le sens déterminé par le juge (v. BLANCO (F.), *Pouvoirs du juge et contentieux administratif de la légalité. Contribution à l'étude de l'évolution et du renouveau des techniques juridictionnelles dans le contentieux de l'excès de pouvoir, op. cit.*, p. 345). V. en ce sens, LE COQ (M.), « Annulation partielle des autorisations d'urbanisme. Les réponses de la jurisprudence », *A.J.D.A.*, 2014, pp. 1191-1197 (p. 1192).

[1832] C.E., 1er mars 2013, *Epoux Fritot*, précité.

[1833] S'agissant des documents d'urbanisme, le dispositif de régularisation prévu à l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme prévoit que le rétablissement de leur légalité s'opère uniquement *via* une procédure de modification du document. S'ensuit que l'annulation partielle d'une « partie » du document ne saurait avoir pour effet de remettre en cause fondamentalement ce dernier (v. NOGUELLOU (R.), « Régularisation et droit de l'urbanisme », note sous C.E., Section, 22 décembre 2017, *Commune de Sempy*, *R.F.D.A.*, 2018, pp. 370-374 (p. 372)).

[1834] L'extension du dispositif de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme résulte de la loi dite ELAN du 23 novembre 2018. V. NOGUELLOU (R.), « La réforme du contentieux de l'urbanisme », *A.J.D.A.*, 2019, pp. 107-112 (p. 110) ; WIELS (C.), « Acte II – La réforme du contentieux d'urbanisme après la loi ELAN, suite et fin ? », *B.J.D.U.*, 2019, n° 2, pp. 74-78 (p. 77) ; POLIZZI (F.), « Libérée du carcan du permis de construire modificatif, la régularisation des autorisations d'urbanisme va produire tous ses effets », *B.J.D.U.*, 2019, n° 1, pp. 11-13 (p. 11). V. *infra*, Titre II, Chapitre I, Section II, § 1, A.

d'annuler totalement l'acte d'urbanisme en cas d'impossibilité de pouvoir le régulariser. Autrement dit, l'annulation totale sera prononcée « à défaut de » pouvoir corriger l'acte[1835].

Ainsi présentée, l'annulation partielle « conditionnée » n'est ni un compromis entre la finalité générale du recours pour excès de pouvoir – la sanction des irrégularités – et l'insécurité juridique qu'est susceptible d'entraîner l'annulation totale, ni même une technique alternative à l'annulation totale. Au contraire, l'objectif de l'annulation partielle « conditionnée » est bel et bien la modification (substantielle ou non) de l'acte d'urbanisme. Dans ce cadre, la suppression de l'irrégularité n'est pas une finalité en soi ; elle constitue un préalable, une première étape, en vue de l'édiction de l'acte de régularisation.

D'ailleurs, si, classiquement, la finalité de l'annulation partielle réside dans le maintien de l'essentiel de l'acte, force est de constater que tel n'est pas nécessairement le cas dans le cadre de l'annulation partielle « conditionnée ». Certes, il est loisible pour le juge administratif de l'urbanisme d'annuler partiellement l'autorisation ou le document attaqué, sans que son essence ne s'en trouve affectée. Dans ces conditions, la mesure de régularisation viendra remédier aux irrégularités et complètera l'acte initial, sauvegardé pour l'essentiel[1836]. Néanmoins, nous l'avons évoqué, l'annulation partielle « conditionnée » issue de l'article L. 600-5 est quant à elle susceptible de porter sur des dispositions substantielles de l'autorisation d'urbanisme. La sauvegarde de l'autorisation initiale ne semble guère ici d'utilité. Le pétitionnaire pourra *a minima* reprendre certains éléments de son projet initial (non invalidés par le juge, bien entendu) ; pour autant, la régularisation s'opèrera par le biais d'une nouvelle autorisation d'urbanisme[1837].

[1835] Cette affirmation vaut essentiellement pour le cas des autorisations d'urbanisme. En la matière, la loi ELAN de 2018 a en effet contribué à rendre obligatoire pour le juge administratif le recours aux techniques de régularisation (v. WIELS (C.), *op. cit.*, p. 76). V., C.E., Avis, Section, 2 octobre 2020, *Barrieu*, *Rec.* p. 337 ; *B.J.D.U.*, 2021, n° 1, pp. 50-56, conclusions Fuchs. V. *supra*, Partie I, Titre II, Chapitre II, Section I, § 2, A, 2. S'agissant de l'annulation partielle « conditionnée » déployée à l'égard de documents d'urbanisme, l'emploi du verbe « estimer » à l'article L. 600-9 du code d'urbanisme laisse plutôt présager que le juge dispose, lorsqu'il n'est pas saisi de conclusions à des fins de régularisation, d'une marge d'appréciation quant à la décision d'utiliser ce procédé, compte tenu de la nature non-individuelle de l'acte attaqué (v. *supra*, Partie I, Titre II, Chapitre II, Section I, § 2, A, 2).

[1836] Dans l'hypothèse d'une évolution dans un sens favorable des règles d'urbanisme postérieurement à la délivrance de l'autorisation d'urbanisme initiale, celles-ci sont évidemment applicables à la mesure de régularisation (v. C.E., 26 juillet 2018, req. n° 411461). Par contre, l'évolution dans un sens défavorable des règles d'urbanisme n'empêche pas la délivrance de la mesure, à condition que les modifications apportées au projet ne portent pas à la nouvelle règlementation une atteinte supplémentaire par rapport à celle résultant du permis initial (v. C.E., Section, 26 juillet 1982, *Le Roy*, *Rec.* p. 316 ; LESQUEN (X. De), conclusions sur C.E., 1er mars 2013, *Epoux Fritot*, *op. cit.*, p. 225).

[1837] Resaisie de la demande, l'administration peut très bien s'appuyer sur les actes de procédure légaux (v. ODENT (R.), *Contentieux administratif*, Dalloz, 2007, rééd., tome II, p. 603). De même, le pétitionnaire peut très bien reprendre des éléments relatifs à son projet d'aménagement initial légaux eux aussi. Mais encore faut-il que l'ensemble de ces éléments demeurent valables. Ainsi, la réutilisation de ces éléments reste délicate car ils seront soumis aux règles (y compris nouvelles) applicables à la nouvelle autorisation d'urbanisme, puisqu'elle

Compte tenu de ses implications, l'annulation partielle « conditionnée » présente, de toute évidence, une nature singulière. En effet, elle s'éloigne de la fonction initiale de l'annulation partielle, celle de moduler l'exercice du pouvoir d'annulation. Par la technique de l'annulation partielle « conditionnée », l'objectif du juge administratif de l'urbanisme est ostensiblement d'agir positivement sur l'acte administratif. Il a l'obligation de déterminer en amont la prétendue réécriture de l'acte pour ensuite annuler celui-ci partiellement, sans aller toutefois jusqu'au bout du processus (la réécriture de l'acte par la voie juridictionnelle)[1838]. Malgré cela, l'annulation partielle s'impose, non comme un pouvoir qui permet « d'éviter » le prononcé de l'annulation, mais surtout comme un pouvoir qui permet « d'aboutir à » la modification de l'acte[1839]. S'ensuit une nature nécessairement corrective de la technique d'annulation partielle « conditionnée ». Précisément, cette technique constitue un préalable, voire une modalité du pouvoir de correction de l'acte détenu par le juge administratif de l'urbanisme ; un pouvoir correctif qui s'applique (sans la même portée) à l'égard de l'acte d'urbanisme, quelle que soit sa nature (individuelle ou non), révélant par là même l'unité de son office décisionnel.

Le juge administratif de l'urbanisme s'est ainsi vu reconnaître (par le législateur) un pouvoir particulier, un pouvoir de correction des actes d'urbanisme, dont l'annulation partielle « conditionnée » ne constitue en réalité que l'une des deux formes existantes. L'idée selon laquelle le contentieux administratif de l'urbanisme fait « bande à part » en raison de l'utilisation d'un pouvoir de correction se manifeste ici. Se définissant classiquement comme un recours se limitant à l'annulation d'un acte administratif, le recours pour excès de pouvoir urbanistique se singularise (déroge même) en instiguant la correction de l'acte d'urbanisme dans le sens de la légalité, comme finalité (obligatoire parfois) du recours.

CONCLUSION DU CHAPITRE II

La technique de l'annulation partielle apparaît comme un procédé à la fois classique et moderne. Classique, tout d'abord, tant cette technique est usuelle pour le juge de l'excès de

---

constitue un acte complètement nouveau (v. WEIL (P.), *Les conséquences de l'annulation d'un acte administratif pour excès de pouvoir*, Paris Jouve et Cie, 1952, p. 49).

[1838] Le juge administratif vérifie le caractère régularisable du vice en cause, de forme comme de fond : LESQUEN (X. De), « Quel est le régime contentieux de la nouvelle autorisation environnement qu'un projet nécessite, le cas échéant en même temps que la délivrance d'un permis de construire ? », note sous C.E., Avis, 22 mars 2018, *Association Novissen et autres*, *B.J.D.U.*, 2018, n° 3, pp. 219-220 (p. 219).

[1839] Selon les formules usitées par Hélène Lepetit-Collin afin de dissocier la technique de l'annulation partielle de la réformation (v. LEPETIT-COLLIN (H.), *Recherches sur le plein contentieux objectif*, *op. cit.*, p. 402).

pouvoir afin de sauvegarder un acte administratif, y compris un acte d'urbanisme. Ce procédé s'apparente, pour ainsi dire, à « une troisième voie décisionnelle », permettant de rompre avec la logique binaire, si caractéristique du recours pour excès de pouvoir[1840]. Moderne également, car elle est devenue en contentieux administratif de l'urbanisme une technique originale et singulière, en ce qu'elle traduit un procédé juridictionnel de régularisation des actes d'urbanisme. Ainsi, quelle que soit la forme qu'elle revêt, cette technique décisionnelle est devenue commune aux actes d'urbanisme, témoignant surtout de l'importance de la sécurité juridique dans la construction de l'office décisionnel du juge administratif de l'urbanisme. Cependant, c'est uniquement l'annulation partielle « conditionnée » qui fait l'originalité de son office décisionnel. En effet, étant un procédé par essence négatif, l'annulation partielle vise à la sauvegarde partielle de l'acte administratif, tout en l'apurant de ses irrégularités. Par cette technique, le juge de l'excès de pouvoir ne saurait aller au-delà de son office qui « consiste toujours en l'examen de la légalité des décisions administratives »[1841]. Or, l'annulation partielle « conditionnée » ne s'inscrit pas exactement dans cette même logique. Elle implique surtout l'insertion de nouvelles dispositions urbanistiques, inscrivant le juge de l'urbanisme dans une démarche constructive à l'égard de l'acte.

En tout état de cause, cette technique donne lieu à une transformation des méthodes décisionnelles du juge administratif de l'urbanisme. Ce dernier s'inscrit véritablement dans une dynamique autre que celle habituellement suivi par le juge de l'excès de pouvoir : le juge de l'urbanisme dépasse en effet le simple stade de l'examen de la légalité et s'inscrit pleinement dans une optique de correction des actes d'urbanisme.

CONCLUSION DU TITRE I

La spécialisation de l'office décisionnel du juge de l'urbanisme peut paraître quelque peu exagérée au regard de l'étude de ses techniques décisionnelles de sauvegarde des actes d'urbanisme. Qu'il s'agisse des limitations affectant le moyen d'exception d'illégalité ou du procédé de l'annulation partielle, les techniques restent, somme toute, bien connues en

---

[1840] BLANCO (F.), *Pouvoirs du juge et contentieux administratif de la légalité. Contribution à l'étude de l'évolution et du renouveau des techniques juridictionnelles dans le contentieux de l'excès de pouvoir, op. cit.*, p. 306.

[1841] CLAEYS (A.), *L'évolution de la protection juridictionnelle de l'administré au moyen du recours pour excès de pouvoir*, *op. cit.*, p. 640.

contentieux administratif général. Elles permettent toutes les deux de dépasser le « schéma classique » que représente l'annulation totale de tout acte administratif illégal.

Pourtant, cette spécialisation des techniques décisionnelles du juge de l'urbanisme constitue une réalité. D'une part, les conditions pour retenir le moyen d'exception d'illégalité diffèrent en la matière, afin de tenir compte de la hiérarchie spécifique des normes d'urbanisme et de leurs objectifs et contenus respectifs. Ainsi, autant la généralisation d'un procédé comme celui de l'article L. 600-12 du code de l'urbanisme paraît en pratique réalisable, autant la généralisation d'un procédé comme l'article L. 600-12-1 apparaît bien plus délicate. Par contre, l'application généralisée de tels procédés à l'égard d'autres actes d'urbanisme apparaît justifiée, ménageant ainsi la légalité administrative et la sécurité juridique.

D'autre part, la spécialisation de l'office décisionnel du juge touche également une autre technique, celle de l'annulation partielle, bien connue aussi dans le contentieux administratif général. En effet, si elle est généralement destinée à la sauvegarde des seuls éléments essentiels sains de tous les actes d'urbanisme, elle emprunte par contre une toute autre voie en contentieux de l'urbanisme : celle de la régularisation. Précisément, l'annulation partielle urbanistique conduit à faire « substituer (…) un acte structurellement illégal » mais régularisable[1842]. C'est ainsi que cette technique d'annulation partielle est dite « conditionnée » : elle est conditionnée par la correction de l'acte d'urbanisme en cause. L'annulation partielle urbanistique a ainsi cela de spécifique qu'elle est devenue une modalité dans le processus de régularisation des actes d'urbanisme. D'ailleurs, l'extension du procédé « d'annulation partielle conditionnée » en dehors de la matière de l'urbanisme ne semble pas rencontrer d'obstacles juridiques dirimants. En effet, généraliser ce procédé décisionnel ne fera qu'étoffer encore un peu plus le panel décisionnel (désormais large) du juge de l'excès de pouvoir, en plaçant ce dernier, parfois même d'office, en tant que correcteur du contenu des décisions administratives.

Mais, avant cela, il est nécessaire d'aborder plus longuement l'étude de la technique décisionnelle la plus atypique utilisée par le juge de l'urbanisme : la régularisation des actes d'urbanisme.

[1842] LESQUEN (X. De), conclusions sur C.E., 1er mars 2013, *Epoux Fritot*, *B.J.D.U.*, 2013, n° 3, pp. 221-228 (p. 223).

TITRE II : L'OFFICE DÉCISIONNEL DU JUGE ET LES TECHNIQUES DÉCISIONNELLES DE CORRECTION DES ACTES D'URBANISME

La spécialisation de l'office décisionnel du juge administratif de l'urbanisme se manifeste très clairement au regard de ses pouvoirs de correction des actes d'urbanisme. Le juge se voit doter d'une prérogative corrective spécifique, d'origine législative : la régularisation juridictionnelle. Le droit de l'urbanisme est d'ailleurs particulièrement « pionnier » en matière de régularisation[1843]. D'ailleurs, depuis sa consécration en la matière, le juge de l'excès de pouvoir dispose de cette prérogative dans les domaines de la planification environnementale[1844] et de l'expropriation[1845]. Concernant la matière du droit de l'urbanisme, la régularisation juridictionnelle était initialement réservée aux seules autorisations d'urbanisme. Elle a été par la suite étendue aux actes réglementaires d'urbanisme, parachevant ainsi l'unité de l'office décisionnel du juge administratif de l'urbanisme (Chapitre I).

Cette étude approfondie dédiée à cette technique décisionnelle corrective conduit nécessairement à la question de la redéfinition du contentieux de l'excès de pouvoir. Schématiquement présenté comme étant le juge de l'annulation, le juge administratif de l'urbanisme va ostensiblement au-delà, puisqu'il lui est dès lors possible d'initier la réécriture des actes d'urbanisme. S'ensuit alors la question, qui est loin d'être nouvelle, de l'avenir du recours pour excès de pouvoir ou de sa prétendue « mort », du fait de sa possible refonte dans le contentieux de pleine juridiction[1846].

Si les évolutions actuelles du contentieux administratif de l'urbanisme illustrent parfaitement ce débat, une réponse doit toutefois y être apportée. Sur ce point, il a déjà été souligné le dédoublement de l'office personnel du juge de l'urbanisme en raison essentiellement de la spécialisation du contentieux des actes individuels d'urbanisme, renforçant par là même la subjectivisation du recours pour excès de pouvoir[1847]. L'idée ici s'inscrirait dans la même veine, voire au-delà, en envisageant désormais un office décisionnel dual, conduisant à répartir le contentieux administratif de l'urbanisme entre les contentieux de

---

[1843] NOGUELLOU (R.), « La régularisation en droit de l'urbanisme » in *La régularisation*, Mare & Martin, 2018, pp. 117-128 (p. 117).

[1844] Selon l'article L. 191-1 du code de l'environnement (issu de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, J.O., 9 novembre 2019, texte n°1).

[1845] Le juge accepte de manière prétorienne la régularisation d'une DUP : C.E., 9 juillet 2021, *Commune de Grabels*, *Rec.* p. 224 ; *B.J.D.U.*, 2021, n° 5, pp. 221-223, conclusions Roussel.

[1846] BERNARD (M.), « Le recours pour excès de pouvoir est-il frappé à mort ? », *A.J.D.A.*, 1995, n° spécial, pp. 190-199.

[1847] V. *supra*, Partie I.

l'excès de pouvoir et de pleine juridiction. Envisager cette dualité de l'office décisionnel du juge administratif conduit ni plus ni moins à imaginer un contentieux hybride en droit de l'urbanisme (Chapitre II).

CHAPITRE I : UNE UNITÉ À PARACHEVER DES TECHNIQUES DÉCISIONNELLES CORRECTIVES DES ACTES D'URBANISME

Relevé par la jurisprudence administrative plus ou moins récente, le renouvellement des techniques décisionnelles du juge de l'excès de pouvoir n'est désormais plus à démontrer. Certains pouvoirs, que le juge s'est vu reconnaître ou qu'il s'est lui-même octroyés, marquent visiblement une volonté de rétablir la légalité de l'acte administratif contesté devant lui[1848]. Le contentieux administratif de l'urbanisme approfondit parfaitement cette dynamique, en ce que le juge s'est vu reconnaître un pouvoir législatif correctif, celui de régulariser les actes d'urbanisme.

Cependant, appréhender la notion de régularisation n'est pas chose aisée. En effet, « la régularisation n'est pas un concept nouveau ; mais c'est un concept encore flou »[1849]. De récentes études témoignent, toutefois, de son actualité[1850]. D'ailleurs, le droit de l'urbanisme s'est montré particulièrement pionnier en matière de régularisation, en ce qu'il témoigne des deux acceptions de cette notion[1851]. La première consiste à rendre une situation factuelle conforme à l'ordonnancement juridique[1852]. C'est ce qui ressort des écrits du conseiller d'Etat Claude Lasry, lorsqu'il admettait qu'un « permis de régularisation » puisse légaliser une construction irrégulièrement édifiée[1853]. Depuis, une telle acception de la notion de régularisation s'entrevoit dans d'autres domaines administratifs : en droit des étrangers, droit domanial[1854] ou encore en droit des contrats publics[1855]. Quant à la seconde acception de la

---

[1848] Ainsi que l'affirme Bertrand Seiller (« Les décisions régularisées », in *Le justiciable face à la justice administrative*, actes du colloque organisé le 19 septembre 2018 à l'Université Clermont-Auvergne, *R.F.D.A.*, 2019, pp. 791-796 (p. 792)).

[1849] DUTHEILLET DE LAMOTHE (L.) et ODINET (G.), « La régularisation, nouvelle frontière de l'excès de pouvoir », chron. sous C.E., Section, 1er juillet 2016, *Commune d'Emerainville*, *A.J.D.A.*, 2016, pp. 1859-1866 (p. 1861). V. également : PONSARD (R.), « La notion de régularisation », in *La régularisation*, Mare&Martin, 2018, pp. 19-56 (pp. 26-33).

[1850] V. GREMAUD (W.), *La régularisation en droit administratif*, Dalloz, 2021, 480 pages ; PERRIN (A.), dir., *La régularisation*, Mare & Martin, 2018, 279 pages. V., pour des études plus anciennes : ISRAËL (J.-J.), *La régularisation en droit administratif français. Étude sur le régime de l'acte administratif unilatéral*, L.G.D.J., 1981, 268 pages ; DUPEYRON (C.), *La régularisation des actes nuls*, L.G.D.J., 1973, 283 pages.

[1851] Comme l'illustre l'article L. 461-4 du code de l'urbanisme (issu de la loi ELAN du 23 novembre 2018) qui consacre une voie administrative de régularisation. V. JACQUOT (H.), PRIET (F.) et MARIE (S.), *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2022, 9ème édition, p. 1179.

[1852] Il revient à l'administration « d'édicter pour la première fois, un dispositif [c'est-à-dire un titre juridique] qui n'existait pas » : DUTHEILLET DE LAMOTHE (L.) et ODINET (G.), *op. cit.*, p. 1861. V., également, LANGELIER (É.) et VIROT-LANDAIS (A.), « Mérites et limites du recours à la régularisation des actes viciés », *J.C.P.*, 27 juillet 2015, éd. A., étude n° 2245, pp. 38-44 (p. 38).

[1853] LASRY (C.), conclusions sur C.E., 12 octobre 1956, *Syndicat Départemental de la boulangerie de l'Eure et Epoux Simenel*, *A.J.D.A.*, 1956, pp. 480-482 (p. 482).

[1854] C.A.A. Marseille, 3 juillet 2008, req. n° 07MA00154 : un titre constitutif d'occupation du domaine public peut être délivré afin de régulariser une terrasse édifiée sans autorisation préalable.

[1855] Afin de régulariser rétroactivement la situation du cocontractant, l'administration ré-édictera un nouveau contrat en reprenant les obligations formulées dans le précédent contrat annulé par le juge

notion, la régularisation consiste à rétablir la légalité d'actes administratifs, notamment, des autorisations de construire mises sur la sellette[1856].

Dans le cadre juridictionnel, ces deux acceptions de la notion de régularisation s'inscrivent au sein de l'office du juge administratif de l'urbanisme. La première se retrouve au stade des conclusions accessoires d'injonction. D'ailleurs, la régularisation a largement contribué à spécifier ces conclusions. Traditionnellement « affecté[es] au service du principal »[1857], ces conclusions d'injonction acquièrent une certaine autonomie, en ce qu'elles poursuivent un but précis : la régularisation d'une situation. La seconde acception de la régularisation se retrouve, quant à elle, au stade de la décision juridictionnelle principale, en ce que le juge dispose d'un pouvoir législatif de régularisation, tant des autorisations, que des plans d'urbanisme. C'est à lui que revient la décision de rétablir de la légalité des actes d'urbanisme ainsi mis en cause.

La régularisation juridictionnelle des actes d'urbanisme est sans conteste l'une des marques actuelles de l'atypisme de l'office du juge administratif. Le juge n'a pas pour autant l'apanage de son utilisation, comme en témoigne l'emploi de la régularisation, tant par le juge de la commande publique[1858], le juge de l'environnement[1859], que par le juge de la déclaration d'utilité publique[1860]. Cette prérogative juridictionnelle trouve même des applications hors de nos frontières, notamment par le juge administratif grec[1861]. La régularisation juridictionnelle des actes d'urbanisme se présente néanmoins comme le procédé atypique originel. Elle s'est en effet déployée de manière pionnière en droit de l'urbanisme (Section II). Néanmoins, bien

---

administratif : DUBREUIL (C.-A.), « Remarques sur la régularisation des contrats administratifs», in *La régularisation*, *op. cit*., pp. 181-194 (pp. 191-192).

1856 C.E., 2 octobre 1987, *Ministre de l'urbanisme, du logement et des transports c/ Brière*, *Rec. tables* p. 1018 ; C.E., 31 octobre 1990, *Warren*, *Rec. tables* p. 1037 ; C.E., 9 décembre 1994, *SARL Seri*, *Rec. tables* p. 1261 ; C.E., 2 février 2004, *SCI La Fontaine de Villiers*, *Rec. tables* p. 914, *B.J.D.U.*, 2004, n° 1, pp. 25-30, conclusions Guyomar.

1857 GOUBEAUX (G.), *La règle de l'accessoire en droit privé. Étude sur la maxime « accessorium sequitur principale »*, L.G.D.J., 1969, 681 pages et spéc. p. 35.

1858 C.E., Ass., 16 juillet 2007, *Société Tropic Travaux Signalisation*, *Rec.* p. 360, conclusions Casas ; C.E., 28 décembre 2009, *Commune de Béziers*, *Rec.* p. 509, conclusions Glaser ; C.E., Ass., 4 avril 2014, *Département du Tarn-et-Garonne*, *Rec.* p. 70, conclusions Dacosta.

1859 Selon l'article L. 181-18 du code de l'environnement, concernant l'autorisation environnementale (article issu de l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale, *J.O.*, 27 janvier 2017, texte n° 18) et selon l'article L. 191-1 du code de l'environnement, concernant les plans et programmes ayant une incidence notable sur l'environnement (article issu de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, *J.O.*, 9 novembre 2019, texte n°1).

1860 C.E., 9 juillet 2021, *Commune de Grabels*, précité.

1861 « Dans le contentieux de l'urbanisme (…), le juge administratif a la faculté, si le requérant invoque un vice qui peut être régularisé ex post, et si lui-même estime, au vu de la nature du vice, que celui-ci a une influence sur le contenu de l'acte attaqué et les intérêts des parties, que l'annulation de l'acte n'est pas nécessaire pour la restauration de la légalité (…) d'enjoindre, par voie d'arrêt préjudiciel, à l'administration de faire en sorte que la légalité soit rétablie » : KOUTOUPA-RENGAKOS (E.), « Grèce, rapport national », in *Le contentieux de l'urbanisme en Europe*, *Les Cahiers du GRIDAUH*, 2017, n° 30, pp. 235-247 (p. 245).

que la régularisation des actes d'urbanisme soit d'origine législative, elle ne saurait être apparue *ex-nihilo*. Elle n'est en réalité que l'une des conséquences de la révolution opérée par la loi du 8 février 1995, laquelle reconnaît au juge un pouvoir d'injonction légal, ainsi que de la spécificité des injonctions urbanistiques, en ce que le juge s'est reconnu un pouvoir d'injonction de régulariser certaines situations individuelles (Section I).

SECTION I : LES PRÉMISSES OU LA RECONNAISSANCE JURISPRUDENTIELLE DES INJONCTIONS DE RÉGULARISER DES SITUATIONS INDIVIDUELLES

La jurisprudence contemporaine est marquée par des préoccupations liées à la pleine exécution de la chose jugée. Il faut dire que l'effectivité du recours juridictionnel en dépend. La régularisation s'inscrit dans cette mouvance, en prenant appui sur le pouvoir d'injonction de la loi de 1995. Elle consiste pour l'administration à rétablir la légalité d'une opération d'urbanisme existante pour laquelle le juge a annulé la décision d'urbanisme l'autorisant. La régularisation signifie ainsi le remplacement de la norme annulée : l'administration substitue à cette dernière une nouvelle mesure[1862].

La régularisation, en tant que mesure d'exécution, témoigne visiblement d'une certaine liberté de la juridiction administrative vis-à-vis des conditions d'emploi de son pouvoir d'injonction légal. En effet, le juge ne s'en tient plus aux conséquences automatiques de l'annulation et à la définition des obligations positives qui en découlent. Au contraire, il cherche plutôt à éviter les conséquences dévastatrices de la rétroactivité sur la situation qui a pu se constituer pendant que l'acte était en vigueur. Ainsi, la régularisation de la situation permet de contrecarrer purement et simplement la rétroactivité de l'annulation. Elle traduit manifestement l'incorporation de la donnée temporelle dans l'office du juge administratif de l'exécution[1863].

Néanmoins, l'histoire se conjugue aujourd'hui au passé. En effet, la régularisation, en tant que mesure d'exécution de la chose jugée, ne présente plus guère d'utilité depuis que la régularisation constitue un pouvoir d'action du juge, utilisé à l'égard des actes

---

[1862] Nous reprenons à notre compte le terme de « remplacement », employé par J. Gourdou dans le cadre de son étude. L'auteur l'emploie en effet pour évoquer les différentes hypothèses où l'autorité administrative compétente peut ou doit reprendre l'acte précédemment annulé par le juge : GOURDOU (J.), *Les conséquences de la constatation de l'illégalité d'un acte administratif par le juge administratif*, *op. cit.*, p. 113. Il est vrai que, selon son acceptation courante, l'action de remplacer consiste à « mettre quelque chose ou quelqu'un à la place d'un autre ». Le remplacement renvoie alors à cette idée de « substitution », que J. Gourdou évoque également (*Ibid.*). V., pour une opinion analogue, OBERDORFF (H.), *L'exécution par l'administration des décisions du juge administratif*, thèse, Université Paris II, 1981, dactyl., p. 282.

[1863] V. CONNIL (D.), *L'office du juge administratif et le temps*, Dalloz, 2012, p. 367.

d'urbanisme[1864]. Pourtant, sa présentation demeure pertinente, pour une raison, essentiellement. Elle tient au fait que la régularisation contribuait (déjà) à spécialiser l'office du juge administratif de l'urbanisme au stade de l'après-jugement (2), en comparaison de l'office général du juge de l'excès de pouvoir (1).

§1 : La régularisation : une mesure d'exécution hors champ du pouvoir légal d'injonction en contentieux général d'excès de pouvoir

Pour apprécier la spécificité de la solution en urbanisme, il convient d'aborder en premier lieu celle retenue par le juge en contentieux général d'excès de pouvoir. Il est à relever que le juge administratif prenait déjà quelques libertés avec son pouvoir d'injonction légal, avant même qu'il lui soit reconnu d'office[1865]. Sur ce point, la décision *Titran*[1866] illustre parfaitement cette « logique optionnelle et alternative dans laquelle le juge s'est parfois engagée »[1867] pour définir les modalités d'exécution de son dispositif d'annulation. Concrètement, le juge offre à l'administration deux mesures matérielles d'exécution. Il lui enjoint en effet d'exécuter la mesure que la décision d'annulation implique nécessairement, et il lui octroie dans le même temps un délai pendant lequel elle a la *possibilité* de régulariser la situation, en édictant une nouvelle délibération.

Forte de son efficacité pour assurer l'exécution de la chose jugée, cette technique dite d'« injonction alternative » trouve diverses applications en contentieux de l'excès de pouvoir. Elle s'est notamment illustrée à l'égard d'un arrêté ministériel relatif à l'organisation d'un système national de surveillance de plombémies de l'enfant mineur[1868], de décisions créant un traitement automatisé des données personnelles[1869], d'un acte détachable d'un contrat administratif[1870], ou encore, à l'égard d'un titre exécutoire octroyant une aide agricole[1871]. La

---

1864 Néanmoins, la régularisation en tant que mesure d'exécution de la chose jugée présente toujours un certain intérêt dans le contentieux des documents d'urbanisme. En effet, le Conseil d'Etat a précisé, dans une décision *Commune de La Londe-les-Maures*, qu'il appartient au juge d'enjoindre à l'autorité administrative, dont le PLU a été partiellement annulé, de substituer de nouvelles dispositions à celles jugées irrégulières, soit par une procédure de modification ou de révision du PLU (C.E., 6 octobre 2021, *Commune de La Londe-les-Maures*, *Rec. tables* pp. 963, 965, *B.J.D.U.*, 2021, n° 6, pp. 425-427, conclusions Polge).

1865 Selon les articles L. 911-1 alinéa 2 et L. 911-2 alinéa 2 du code de justice administrative, depuis la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, *J.O.*, 24 mars 2019, texte n° 2.

1866 C.E., 27 juillet 2001, *Titran*, *Rec.* p. 411.

1867 BLANCO (F.), *Pouvoirs du juge et contentieux administratif de la légalité. Contribution à l'étude de l'évolution et du renouveau des techniques juridictionnelles dans le contentieux de l'excès de pouvoir*, P.U.A.M., 2010, p. 384.

1868 C.E., 11 janvier 2006, *Association des Familles Victimes du Saturnisme*, *Rec.* p. 11.

1869 C.E., 19 juillet 2010, *M. Fristot et Mme Charpy*, *Rec. tables* pp. 777, 779, 916.

1870 C.E., 8 juin 2011, *Commune de Divonne-les-Bains*, *Rec.* p. 278 ; *B.J.C.P*, 2011, n° 78, pp. 381-386, conclusions Da Costa.

1871 C.E., Section, 13 mars 2015, *Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer*, *Rec.* p. 84.

décision *Commune d'Émerainville* en est d'ailleurs une autre illustration récente : il était en effet à nouveau question de régulariser la situation d'une association, à qui avaient été indûment versées des subventions communales[1872].

Cependant, la terminologie « d'injonction alternative » fait débat. En effet, en sollicitant ainsi l'administration pour qu'elle remplace l'acte ainsi annulé, le juge de l'exécution prononce-t-il vraiment une injonction à son égard ? Il est permis d'en douter, ainsi que l'écrit Alix Perrin. Pour réfuter la qualification d'injonction, l'auteur expose un argument : l'absence « d'ordre » à l'adresse de l'administration, lorsque le juge prononce ces condamnations alternatives[1873]. Le juge offre ainsi à l'administration le choix sur la mesure à suivre, ne prononçant aucun ordre direct. Il ne saurait alors s'agir d'un acte injonctif, même si le juge la formule en des termes impératifs[1874]. C'est ce qui explique que certains commentateurs parlaient « d'injonction à régulariser »[1875]. Pourtant, il convient de réfuter cette appellation. Il a été établi que l'injonction se caractérise par l'ordre adressé à l'administration. Or, par « ordre », il s'agit pour le juge de l'exécution de définir une obligation de faire à la charge de son destinataire, à laquelle s'adjoint une sanction[1876]. L'injonction est uniquement destinée à inspirer la crainte d'une sanction à son destinataire si l'ordre que l'injonction véhicule n'est pas exécuté[1877]. Or, il faut admettre que l'incitation à la régularisation formulée par le juge ne constitue pas une injonction, le caractère comminatoire faisant ainsi défaut[1878]. La régularisation n'est seulement qu'« une faculté ouverte à l'administration » proposée par le juge de l'exécution[1879]. L'administration n'est donc aucunement tenue de régulariser la situation[1880]. Son refus ne sera assorti d'aucune sanction. Par contre, à défaut de régularisation, l'administration reste tenue d'exécuter la mesure

---

[1872] C.E., Section, 1er juillet 2016, *Commune d'Emerainville* et *Syndicat d'Agglomération nouvelle de Marne-la-Vallée-Val-Maubuée*, *Rec.* p. 291 ; *R.F.D.A.*, 2017, pp. 289-302, conclusions Daumas.

[1873] PERRIN (A.), *L'injonction en droit public français,* Panthéon-Assas (éd.), 2009, p. 231.

[1874] A titre d'illustration, « il est enjoint au ministre (…) de prendre dans un délai de six mois (…) un nouvel arrêté selon une procédure régulière » (C.E., 11 janvier 2006, *Association des Familles Victimes du Saturnisme*, précité).

[1875] DUTHEILLET DE LAMOTHE (L.) et ODINET (G.), « La régularisation, nouvelle frontière de l'excès de pouvoir », chron. sous C.E., Sect., 1er juillet 2016, *Commune d'Emerainville et Syndicat d'Agglomération nouvelle de Marne-la-Vallée-Val-Maubuée*, *A.J.D.A.*, 2016, pp. 1859-1866 (p. 1863).

[1876] Est souvent citée sur ce point la définition de l'injonction proposée par Maurice Hauriou, qui la présentait comme « un ordre qui suppose et fait entrevoir une sanction » : HAURIOU (M.), note sous C.E., 20 juin 1908, *Daraux*, *Sirey*, 1909, III, pp. 129-130 (p. 130).

[1877] LE STRAT (G.), *Le pouvoir d'injonction du juge administratif*, thèse, Université de Rennes I, 2001, dactyl., tome I, p. 7.

[1878] « L'injonction est un acte comminatoire » parce qu'elle « fait peser une menace sur son destinataire. Cette menace peut prendre la forme d'une sanction ou pas » : PERRIN (A.), *op. cit.*, pp. 193-194.

[1879] DUTHEILLET DE LAMOTHE (L.) et ODINET (G.), *op. cit.*, p. 1862.

[1880] Ce qui fait dire à ces deux commentateurs que « la décision *Commune d'Emerainville* s'écarte ainsi de l'idée d'un droit à régularisation » : DUTHEILLET DE LAMOTHE (L.) et ODINET (G.), *op. cit.*, p. 1862.

qu'implique nécessairement le dispositif d'annulation. En découle la nature injonctive de cette mesure. Une telle nature signifie deux choses : la première, qu'entreprendre la régularisation de la situation offre à l'administration la possibilité de s'exonérer de son obligation ; la seconde, que la méconnaissance par l'administration de cette injonction sera, quant à elle, susceptible de sanction.

En définitive, les termes « d'injonction alternative » sont impropres. Il est préférable de parler plutôt de technique « d'injonction à effet différé ». Comme son nom l'indique, cette dernière consiste pour le juge de l'exécution à différer dans le temps les effets de l'injonction que le juge a bel et bien prononcée[1881]. Le juge accompagne alors son injonction d'une mesure « incitative » : en ce sens, il suggère à l'administration de procéder à la régularisation de la situation litigieuse, tout en lui laissant une latitude d'action sur cette question[1882]. Tel n'est pas la solution adoptée en contentieux de l'urbanisme.

§2 : La régularisation : une mesure d'exécution entrant dans le champ du pouvoir légal d'injonction en contentieux des autorisations d'urbanisme

En contentieux de l'urbanisme, la régularisation de la situation se présente dans un cas précis comme un acte injonctif. A la lecture de la décision *Commune de Clans*[1883], le juge décide en effet de la régularisation de la situation de l'ouvrage public mal planté, à la condition qu'elle soit « possible » eu égard aux motifs de la décision d'annulation[1884]. Ce n'est qu'en cas de réponse négative que le juge opèrera un contrôle du bilan pour apprécier le caractère nécessaire de la démolition de l'ouvrage[1885]. La recherche d'une régularisation appropriée est ainsi une obligation pour le juge. Tel est aussi le cas lorsque le juge utilise la

---

1881 C'est pour cette raison que les termes « d'injonction conditionnelle » utilisés par Vincent Daumas dans ses conclusions sur la décision *Commune d'Emerainville* nous semblent inappropriés (v. DAUMAS (V.), « La régularisation d'un acte illégal », conclusions sur C.E., Section, 1er juillet 2016, *Commune d'Émerainville*, *R.F.D.A.*, 2017, pp. 289-302 (p. 296)). Si l'on prend pour base le procédé « d'annulation conditionnelle », la technique « d'injonction conditionnelle » suppose donc que l'injonction soit différée dans le temps. L'injonction n'est prononcée que si l'acte de régularisation n'est pas édicté. V., KERNÉIS-CARDINET (M.), « Injonction conditionnelle en cas d'annulation pour vice de forme d'un acte octroyant une subvention », note sous C.E., 1er juillet 2016, *Commune d'Emerainville*, *J.C.P.*, 2016, éd. A., pp. 15-24 (p. 24).

1882 Voir, en ce sens, PERRIN (A.), *op. cit.*, p. 168.

1883 C.E., Section, 29 janvier 2003, *Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes et Commune de Clans*, *Rec.* p. 21. Pour des confirmations, v. C.E., 13 février 2009, *Communauté de communes du canton de Saint-Malo de la Lande*, *Rec tables* pp. 906, 907, 914, *R.J.E.P.*, 2009, n° 666, pp. 20-24, conclusions Geffray ; C.E., 20 mai 2011, *Communauté d'agglomération du lac du Bourget*, *Rec tables* p. 248, *B.J.C.L.*, 2011, n°7-8, pp. 484-491, conclusions Guyomar.

1884 V. C.A.A. Lyon, 6 juillet 2006, *SCI Plein Sud*, *Rec. tables* p. 1030. Parfois, le juge de l'exécution constate seulement que toutes les démarches pour régulariser l'ouvrage litigieux ont d'ores et déjà été engagées (C.A.A. Marseille, 10 juillet 2009, req. n° 09MA00308).

1885 V. DELIANCOURT (S.), « Le principe d'intangibilité de l'ouvrage public, la préservation de l'intérêt général et le pouvoir d'injonction du juge administratif : entre pragmatisme et raison d'état », in *L'injonction et l'exécution des décisions de justice*, P.U.A.M., 2006, pp. 130-154.

technique des condamnations alternatives (ou l'injonction à effet différé)[1886]. Toutefois, la régularisation se présente, dans notre hypothèse, comme une mesure d'exécution exclusive et non comme une simple option offerte à l'administration[1887]. La recherche d'une régularisation appropriée s'opère, d'ailleurs, avant l'appréciation de l'atteinte que la mesure de démolition de l'ouvrage engendre sur l'intérêt général[1888]. S'ensuit que, lorsque le juge ordonne la régularisation, cette injonction implique deux conséquences. La première réside dans le rejet des conclusions tendant à la remise en état du terrain. La seconde tient dans l'obligation pour l'administration de se conformer à cette injonction de régularisation, à défaut de quoi, cette dernière méconnaitrait l'autorité de chose jugée[1889].

Technique novatrice, la mise en œuvre de l'injonction de régularisation reste néanmoins circonscrite à la juridiction administrative. Du côté de la juridiction judiciaire, le juge se contente en effet de vérifier si une procédure de régularisation appropriée est « engagée », c'est-à-dire d'ores et déjà amorcée, comme l'avait décidé le Tribunal des conflits dans sa décision *Binet*[1890]. En recherchant si une « régularisation reste possible », le juge administratif se fait plutôt l'instigateur du processus régularisateur et approfondit dans le même temps son pouvoir d'injonction.

Force est d'admettre cependant que l'utilisation de cette injonction de régularisation est assez mitigée. Certaines juridictions administratives se sont montrées particulièrement hésitantes dans l'emploi de ce procédé. Pourtant, il ressort des motifs de ces décisions que la régularisation de l'ouvrage public irrégulier était bel et bien possible. Or, leurs dispositifs ne

---

1886 En concluant sur la décision *Commune d'Emerainville*, Vincent Daumas affirmait en effet que, « le juge de l'exécution doit se poser la question de savoir si l'illégalité censurée est régularisable » (DAUMAS (V.), *op. cit.*, p. 296).

1887 V. C.A.A. Marseille, 5 avril 2019, req. n° 18MA00707 : « il n'y a dès lors pas lieu d'enjoindre à la commune de procéder à cette démolition à défaut de la régularisation ordonnée ci-dessus ». Ce caractère exclusif de l'injonction de régularisation se lit également dans certaines conclusions de rapporteurs publics (v. C.A.A. Marseille, 5 avril 2019, conclusions de M. Argoud, non publiées ; C.A.A. Marseille, 4 juillet 2019, *Mme Bernigaud*, req. n° 18MA00490, conclusions de M. Argoud, non publiées).

1888 HOSTIOU (R.), « Au sujet de la voie de fait et de l'ouvrage public mal planté », note sous Cour de Cass., Assemblée Plénière, 19 juin 2015, *Syndicat intercommunal pour l'aménagement hydraulique des vallées du Croult et du Petit Rosne c/ SA du domaine immobilier de la Muette*, *R.D.I.*, 2015, pp. 406-410 (p. 409).

1889 DELIANCOURT (S.), *op. cit.*, p. 149.

1890 T.C., 6 mai 2002, *Binet*, *Rec.* p. 544. V. pour la jurisprudence judiciaire : Cass., Assemblée Plénière, 19 juin 2015, *Syndicat intercommunal pour l'aménagement hydraulique des vallées du Croult et du Petit Rosne c/ SA du domaine immobilier de la Muette*, précité : « cette délibération (…) qui autorise le président du SIAH à lancer les enquêtes publique préalables à la déclaration d'utilité publique des acquisitions foncières, parcellaires, pour permettre au SIAH d'être propriétaire des terrains sur lesquels est édifié le canal (…) est insuffisante à constituer l'engagement d'une procédure de régularisation appropriée » ; Cass., Civ. 1ère , 3 juillet 2013, n° 12-23798, non publié au *Bulletin* ; Cass., Civ. 1ère, 25 novembre 2009, n° 08-18655, *Bull. civ.*, n° 236 ; Cass., Civ. 3ème, 30 avril 2003, n° 01-14148, *Bull. civ.*, n° 92, p. 84.

sont assortis d'aucune injonction à destination de l'autorité administrative[1891]. Fort heureusement, des décisions récentes de juges du fond témoignent de l'utilisation de ce procédé : l'injonction est ainsi faite à l'administration de procéder aux formalités nécessaires afin de régulariser la situation de l'ouvrage public litigieux[1892].

Par le biais de ces injonctions de régularisation, le juge administratif cherche avant tout à conférer le plein effet à son pouvoir d'injonction, quitte à librement apprécier les conditions légales d'utilisation de ce dernier[1893]. En effet, il neutralise l'obligation qui lui est faite de n'enjoindre uniquement à l'administration que ce que les effets de sa décision d'annulation impliquent « nécessairement ». Or, depuis la remise en cause du principe d'intangibilité de l'ouvrage public[1894], la seule mesure nécessaire, c'est-à-dire celle qui constitue la conséquence « normale » du dispositif d'annulation, est la mesure de remise en état des lieux[1895]. La régularisation n'apparaît pas alors comme une mesure d'exécution « nécessaire » au dispositif d'annulation, ce que les juges d'appel parisiens avaient d'ailleurs relevé[1896].

Sans explication plausible, cette technique contentieuse résulte tout simplement des velléités du juge administratif lui-même. Les impératifs de sécurité juridique l'expliquent néanmoins : cette technique injonctive permet d'éviter la rétroactivité et surtout ses conséquences automatiques déstabilisatrices (la démolition). C'est l'office du juge administratif de l'exécution qui s'en trouve étoffé. Faisant œuvre jusqu'alors, soit de « justice

---

[1891] Voir, pour des illustrations, C.A.A. Bordeaux, 2 mai 2006, req. n° 03BX00147 ; C.A.A. Paris, 1er octobre 2009, req. n° 07PA03569 ; C.A.A. Marseille, 14 mai 2012, req. n° 09MA03306 ; C.A.A. Bordeaux, 2 novembre 2012, req. n° 12BX01806 ; C.A.A. Nancy, 19 juillet 2018, req. n° 17NC01858 ; C.A.A. Marseille, 15 octobre 2018, req. n° 16MA04387.

[1892] Voir pour des applications, C.A.A. Nancy, 4 juillet 2017, req. n° 16NC00989 ; C.A.A. Bordeaux, 13 juillet 2017, req. n° 16BX00622 ; C.A.A. Marseille, 8 novembre 2018, *Syndicat intercommunal de la Foata et Commune de Pietraserena*, req. n° 17MA00806 ; C.A.A. Marseille, 5 avril 2019, req. n° 18MA00707 ; C.A.A. Nancy, 16 mai 2019, req. n° 18NC00295 ; C.A.A. Marseille, 4 juillet 2019, *Mme Bernigaud*, req. n° 18MA00490 ; C.A.A. Marseille, 11 juillet 2019, req. n° 18MA05496.

[1893] Avant même que la loi n'autorise le juge à utiliser son pouvoir d'injonction d'office, ce dernier prenait déjà la liberté de formuler des « injonctions de régularisation » à l'égard de l'administration, sans que le requérant ait formulé des conclusions en ce sens (v. PERRIN (A.), *L'injonction en droit public français*, *op. cit.*, pp. 604-605).

[1894] Ainsi que l'écrit une partie de la doctrine : v., LAVIALLE (C.), « La « tangibilité » de l'ouvrage public », note sous C.E., Section, 29 mars 2003, *Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes et Commune de Clans* précité, *R.F.D.A.*, 2003, pp. 484-490 (pp. 485-486) ; DUFAU (J.), « Le Conseil d'Etat et la remise en cause de la règle d'intangibilité de l'ouvrage public », *J.C.P.*, 7 avril 2003, éd. A., comm. n° 1342, pp. 480-482). D'autres auteurs préfèrent parler d'un « réaménagement » du principe, dès lors que la régularisation ou l'intérêt général justifie, en quelque sorte, l'intangibilité de l'ouvrage (v. SABLIÈRE (P.), « L'intangibilité de l'ouvrage public au risque de l'exécution des décisions de justice », note sous C.E., Section, 29 janvier 2003, *Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes et Commune de Clans*, *A.J.D.A.*, 2003, pp. 784-786 (pp. 785-786)).

[1895] PETIT (J.), « Intangibilité et ouvrage public inachevé », note sous C.E., Section, 14 octobre 2011, *Commune de Valmeinier*, *R.D.P.*, 2013, pp. 79-95 (p. 91).

[1896] C.A.A. Paris, 1er octobre 2009, req. n° 07PA03569.

déclarative » en consacrant l'état de droit tel qu'il résulte de la décision d'annulation, soit de « justice contributive » en déterminant la situation individuelle du requérant[1897], le juge fait désormais œuvre de justice restitutive. Il pérennise en effet des situations déjà constituées ou en cours, en leur évitant les conséquences particulièrement excessives de la rétroactivité de l'annulation. Cette technique ne fait que renforcer la logique de plein contentieux, une logique « prestatoire » à laquelle répond l'injonction[1898].

Le prononcé de cette injonction de régularisation reste cependant conditionné. Dans sa décision *Commune de Valmeinier*, le juge de l'exécution doit rechercher si une régularisation de l'ouvrage public irrégulier est possible. A cet effet, il doit tout d'abord apprécier si « eu égard notamment aux motifs de la décision d'annulation, une régularisation du projet d'ouvrage tel qu'envisagé initialement est possible par la délivrance d'une nouvelle autorisation »[1899]. Dans cette hypothèse, le dispositif reste identique. Les droits auxquels devait prétendre le pétitionnaire *ab initio* sont ainsi confirmés. La nouvelle autorisation ne fait finalement que rétablir l'acte initial en sa forme régulière. Ainsi, elle devra nécessairement rétroagir à la date où elle aurait dû être délivrée, c'est-à-dire à la date du premier acte annulé. Aussi, la confection de cette nouvelle autorisation sera régie par les règles de forme et de procédure applicables lors du premier acte[1900].

Par contre, si le juge répond par la négative à cette première étape, il doit apprécier, par une technique du bilan, l'atteinte à l'intérêt général qu'engendrerait la mesure de démolition. Or, la régularisation joue également un rôle à ce stade. Elle devient un paramètre à prendre en compte dans la balance des intérêts. Le rapporteur public l'a clairement démontré : la possibilité d'une régularisation est révélatrice de l'utilité de l'ouvrage inachevé et du caractère inapproprié de la mesure de démolition[1901]. Concrètement, le juge doit apprécier la « possibilité de réutiliser, dans un délai raisonnable, les constructions déjà édifiées dans le cadre d'un projet modifié ou d'un nouveau projet »[1902]. Deux situations sont ici envisagées par le Conseil d'Etat. La première réside dans la possibilité d'apporter de simples modifications au projet initial. Ainsi, la nouvelle autorisation d'urbanisme ne

---

1897 BLANCO (F.), *op. cit.*, p. 496.

1898 *Ibid.*, p. 392.

1899 C.E., Section, 4 octobre 2011, *Commune de Valmeinier*, précité.

1900 V. WEIL (P.), *Les conséquences de l'annulation d'un acte administratif pour excès de pouvoir*, 1952, Éd. Paris Jouve et Cie, pp. 49-50. Voir, en ce sens, ISRAËL (J.-J.), *La régularisation en droit administratif français. Étude sur le régime de l'acte administratif français*, L.G.D.J., 1981, p. 223.

1901 LEGRAS (C.), conclusions sur C.E., Section, 4 octobre 2011, *Commune de Valmeinier*, *R.J.E.P.*, 2012, n° 696, pp. 27-36 (p. 35).

1902 C.E., Section, 4 octobre 2011, *Commune de Valmeinier*, précité.

reprendra pas intégralement le dispositif de la première autorisation annulée, seuls les éléments essentiels étant repris. La seconde éventualité correspond à l'hypothèse selon laquelle le projet de construction initial ne peut plus être maintenu. La correction de l'irrégularité se présente ici de manière spécifique : il s'agit d'établir une nouvelle situation juridique distincte de la première, toujours afin d'éviter les conséquences dévastatrices de la rétroactivité. Le juge ne se situe plus ici dans le prolongement logique de la chose jugée, puisqu'il envisage une possible réécriture de l'acte administratif.

Il est à noter que dans ces deux cas de figure, la régularisation de la situation de l'ouvrage public ne se traduit pas par une injonction, mais « par la réserve d'intérêt général ». Le juge administratif neutralise ainsi son pouvoir d'injonction en s'interdisant de prononcer la démolition[1903]. Cependant, l'intérêt général ne permet que le maintien temporaire de l'ouvrage achevé et/ou irrégulier[1904]. Pour le dire autrement, le juge tolère (pendant un délai raisonnable[1905]) cette irrégularité administrative[1906]. Aussi, cette « réserve d'intérêt général » comprend en creux ce que l'administration « doit faire », c'est-à-dire régulariser la situation litigieuse. Dès lors, même sans ordre directement formulé par le juge, cette « réserve d'intérêt général », et surtout l'autorité de chose jugée qui s'attache à ce « pouvoir juridictionnel »[1907], exerce bel et bien une contrainte à l'égard de l'administration. Cette dernière doit en effet délivrer un nouvel acte (non rétroactif), afin de (r)établir les droits auxquels le pétitionnaire devrait prétendre au regard des normes applicables à la date à laquelle elle statue.

Par les injonctions de régularisation, c'est l'office du juge de l'exécution qui se spécialise en matière d'urbanisme. Le contraste avec les solutions adoptées en contentieux général d'excès de pouvoir en témoigne. En contentieux général, selon la décision *Commune d'Émerainville*, le juge de l'exécution ne peut que rechercher à « sauvegarder les effets produits pas un acte administratif entaché d'un vice, *sans les modifier* »[1908]. Ainsi, il ne peut qu'inviter l'administration à régulariser dans les cas où la décision annulée était entachée d'un

---

1903 PETIT (J.), « Intangibilité et ouvrage public inachevé », *op. cit.*, p. 93.

1904 Ce qui signifie que la partie intéressée peut de nouveau saisir le juge administratif sur le fondement de l'article L. 911-4 du code de justice administrative si aucune régularisation n'est intervenue.

1905 Ce délai serait d'environ six mois (v. LEGRAS (C.), *op. cit.*, p. 35).

1906 C'est voir que la décision *Commune de Valmeinier* ne met en place qu'une « réserve d'intérêt général » temporelle, laquelle permet un maintien provisoire de l'irrégularité administrative. La « réserve d'intérêt général » matérielle, trouvant son origine dans la décision *Commune de Clans*, assure quant à elle un maintien définitif de cette irrégularité (v. GRABIAS (F.), *La tolérance administrative*, Dalloz, 2018, p. 296 ; COQ (V.), *Nouvelles recherches sur les fonctions de l'intérêt général dans la jurisprudence administrative*, L'Harmattan, 2015, pp. 424-425).

1907 COQ (V.), *op. cit.*, pp. 424-425.

1908 DAUMAS (V.), « La régularisation d'un acte illégal », conclusions précitées, *R.F.D.A.*, 2017, p. 289-302 (p. 293). C'est nous qui soulignons.

vice de forme ou de procédure[1909]. Or, cette solution ne correspond qu'à la première hypothèse abordée par l'arrêt *Commune de Valmeinier*. Une telle différence s'explique en réalité par la nature du contentieux de l'excès de pouvoir. Dans ce contentieux, l'interdiction faite au premier (le juge de l'annulation) de faire acte d'administrateur irradie le second (le juge de l'exécution). Ainsi, le stade de l'après-jugement ne saurait être l'occasion pour le juge d'inciter à une réécriture de l'acte (en fonction du motif d'annulation relevé), alors qu'il lui est impossible d'y procéder au stade du principal (malgré l'institution de techniques correctives). C'est voir que le stade de l'exécution ne saurait avoir pour effet de redéfinir le recours pour excès de pouvoir[1910]. En droit de l'urbanisme, le Conseil d'État a pris certaines libertés avec la loi du 8 février 1995 et la délimitation de son office du juge de l'exécution. Loin de se réduire à un juge de l'exécution « inféodé »[1911] au juge de l'excès de pouvoir, celui-ci s'est émancipé en ce qu'il lui est possible de réécrire le contenu de l'acte. Ainsi, le juge de l'exécution apprécie la possibilité de (r)établir les droits du constructeur de l'ouvrage public, ce qui fait de lui un « super-administrateur »[1912].

De toute évidence, ce procédé des injonctions de régularisation était annonciateur de la mutation récente de l'office du juge administratif des autorisations d'urbanisme, tant la régularisation juridictionnelle s'entrevoit dans ce pouvoir injonctif. En effet, dans les deux cas, le juge « va plus loin dans la voie du juge-administrateur »[1913]. Et, en dépit de la différence de nature entre les deux (un pouvoir d'action pour la régularisation juridictionnelle et pouvoir d'exécution pour l'injonction), il revient toujours à l'administration de déterminer (sous contrainte) le contenu de l'acte de régularisation. Reconnaître au juge de l'urbanisme une telle prérogative décisionnelle rend certainement l'intervention de la régularisation désuète au stade de l'exécution. Mais, la présentation du pouvoir d'injonction a eu au moins le mérite de souligner son originalité en la matière et d'amorcer justement l'étude de ce nouveau pouvoir juridictionnel déployé à l'égard des actes individuels et réglementaires d'urbanisme.

1909 Alors que, « la levée d'un vice de légalité interne implique souvent la modification du dispositif de l'acte » : DUTHEILLET DE LAMOTHE (L.) et ODINET (G.), « La régularisation, nouvelle frontière de l'excès de pouvoir », chron. sous C.E., Section, 1er juillet 2016, *Commune d'Emerainville* et *Syndicat d'Agglomération nouvelle de Marne-la-Vallée-Val-Maubuée*, *A.J.D.A.*, 2016, pp. 1859-1866 (p. 1862).

1910 Voir, en ce sens, LE STRAT (G.), *Le pouvoir d'injonction du juge administratif*, *op. cit.*, tome II, p. 494. Comme l'illustre parfaitement la décision *M. Fristot et Mme Charry* (C.E., 19 juillet 2010, précité), le juge invitait l'administration à régulariser son acte entaché d'une irrégularité interne, mais cette régularisation n'impliquait aucune modification du dispositif de l'acte. Il s'agissait seulement de fonder régulièrement des enregistrements de données personnelles qui avaient débutés avant la réception du récépissé de la CNIL par le ministre.

1911 ZARCA (A.), « Les limites du pouvoir d'injonction », *R.F.D.A.*, 2015, pp. 650-656 (p. 655).

1912 BRENET (F.), « Les réserves d'intérêt général », in *Le droit administratif : permanences et convergences. Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume*, Dalloz, 2007, pp. 139-163 (p. 163).

1913 Nous reprenons ici la formule de Christopher Charles (*Le juge administratif, juge-administrateur*, thèse, Toulouse I, 2004, dactyl., p. 441).

SECTION II : LA RECONNAISSANCE LÉGISLATIVE D'UN POUVOIR JURIDICTIONNEL DE RÉGULARISATION SPÉCIFIQUES AUX ACTES D'URBANISME

Le juge de l'excès de pouvoir a non seulement droit « à la gomme » mais aussi « au crayon »[1914]. Cette métaphore, bien connue aujourd'hui, résume parfaitement les évolutions récentes de l'office du juge administratif. Dépassant en effet cette logique de « censeur » des irrégularités administratives, il se fait désormais correcteur de l'acte mis en cause. Le juge administratif de l'urbanisme s'inscrit également dans cette même voie. Il dispose, par la loi, néanmoins d'une prérogative corrective particulière à cette fin : la régularisation. Elle est en cela une prérogative particulière, dans le cadre du contentieux de l'excès de pouvoir, en raison de son application pionnière à l'égard des actes réglementaires et individuels d'urbanisme (§1).

Par sa nature, la régularisation juridictionnelle se distingue très nettement des procédés d'annulation, en ce qu'elle vise la modification de l'acte d'urbanisme. Néanmoins, même de nature corrective, la régularisation juridictionnelle ne saurait se confondre avec les autres procédés décisionnels correctifs, telles que la substitution ou la réformation, car la régularisation ne peut se définir comme un procédé de modification juridictionnelle de l'acte d'urbanisme (§2).

Enfin, par ses finalités, la régularisation juridictionnelle se singularise également en ce qu'elle ne saurait se réduire à un simple procédé correctif des irrégularités. La régularisation vise en effet à confirmer, dans la mesure du possible, la mesure elle-même et les effets que celle-ci a pu engendrer (§3).

§1 : Présentation du procédé décisionnel de régularisation des actes d'urbanisme

Le concept de régularisation des actes d'urbanisme présente un caractère hétérogène. En effet, l'amplitude du pouvoir décisionnel de régularisation diffère selon l'acte d'urbanisme contesté bien que soit recherchée dans tous les cas la légalité de ce dernier (A).

Cet aspect hétogène de la régularisation juridictionnelle ne saurait, cependant, cacher l'unité des techniques qu'elle recouvre. En effet, qu'elle soit déployée à l'égard des actes réglementaires d'urbanisme ou à l'égard des autorisations d'urbanisme, la régularisation

[1914] Selon la formule employée par Georges Vedel au sujet du rôle du Conseil constitutionnel (v. GENEVOIS (B.), « Un universitaire au Conseil constitutionnel : le Doyen Georges Vedel », *R.F.D.A.*, 2004, pp. 215-223), formule reprise au sujet du Conseil d'Etat par des membres de la Haute juridiction (v. LANDAIS (C.) et LENICA (F.), « le juge, la gomme et le crayon », chron. sous C.E., Section, 25 février 2005, *Mme Barbier*, *A.J.D.A*, 2005, pp. 1002-1005).

présente une certaine homogénéité. D'une part, son objet d'intervention est pour le moins étendu, tant au regard des actes d'urbanisme concernés qu'au regard des irrégularités administratives corrigeables (B). D'autre part, quel que soit l'acte d'urbanisme en cause, les modalités de sa régularisation répondent à un régime juridique similaire (C).

A. L'étendue du procédé décisionnel de régularisation

Le potentiel correctif du pouvoir de régularisation s'est progressivement étendu. En effet, apparue en contentieux des autorisations d'urbanisme, puis étendue aux actes réglementaires, la régularisation correspond surtout à l'acception classique de la régularisation des actes. Il s'agit pour le juge administratif de décider de la correction de l'illégalité contenue dans l'acte, tout en le préservant tant en la forme qu'en grande partie dans son contenu (1).

L'extension du concept de régularisation des actes est, quant à elle, bien plus récente et se manifeste uniquement en contentieux des autorisations d'urbanisme. Elle consiste pour le juge administratif à décider de l'édiction d'une mesure de régularisation tout en procédant à une modification substantielle de l'autorisation, ne pouvant être « sauvée » qu'ainsi (2).

1. La régularisation : une correction *a minima* non substantielle des actes d'urbanisme

La technique de régularisation est un marqueur manifeste de la spécificité du contentieux administratif de l'urbanisme. Elle se subdivise en réalité en deux dispositifs. Le premier prévoit la régularisation *a posteriori* de l'ablation partielle de vices n'affectant, soit qu'une « partie du projet de l'autorisation d'urbanisme » (à l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme[1915]), soit qu'une « partie » du plan d'urbanisme (à l'article L. 600-9 dernier alinéa du même code). La régularisation se comprend comme un procédé « d'annulation partielle conditionnée ». Le second dispositif permet, quant à lui, la régularisation en cours d'instance d'irrégularités pouvant entacher, soit l'ensemble de l'autorisation (à l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme[1916]), soit l'ensemble du plan (à l'article L. 600-9 du même code[1917]). La

[1915] Issu de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant Engagement national pour le logement, *J.O.*, 16 juillet 2006, texte n° 1.

[1916] Issu de l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme (*J.O.*, 19 juillet 2013, texte n° 24), ratifiée par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 dite loi « ALUR ».

régularisation se décompose ici en deux temps : entre un premier jugement avant-dire droit en tant qu'il décide de surseoir à statuer à des fins de régularisation, et un second jugement qui a pour objet la légalité de la mesure de régularisation et qui clôt ainsi l'instance[1918].

La première modalité de régularisation juridictionnelle consiste à procéder à une modification non substantielle des dispositions urbanistiques infectées. Dans ce cas précis, la régularisation d'un plan ou d'une autorisation ne doit pas avoir pour effet de remettre en cause l'économie générale de l'acte en cause.

S'agissant des plans d'urbanisme, la régularisation juridictionnelle n'est admise que, si et seulement si, l'irrégularité contenue dans le plan peut être corrigée *via* une procédure de modification[1919]. Cette procédure diffère de celle de révision, en ce que la modification « ne peut permettre que des changements d'importance limitée » des plans[1920]. On comprend alors que la modification ne peut pas porter atteinte à l'économie générale du PADD. Il est revenu à la jurisprudence administrative de délimiter cette notion « d'atteinte à l'économie générale du plan d'aménagement », qui constitue la ligne de crête entre procédures de modification et de révision. La jurisprudence a ainsi retenu certains indices, comme « le(s) changement(s) qui, par leur nature ou leur ampleur (…) modifient substantiellement les possibilités de construction et d'usage du sol sur le territoire »[1921], ou encore, la « remise en cause de l'une de ces options d'urbanisme »[1922]. Schématiquement, on peut dire qu'il y a atteinte à l'économie générale du PADD lorsque le document est « substantiellement différent » à l'issue du changement opéré[1923].

1917 Issu de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, *J.O.*, 26 mars 2014, texte n° 1.

1918 Compte tenu du lien entre ces deux jugements, l'annulation du premier entraîne par conséquence l'annulation du second (C.E., 25 septembre 2020, *M Poncet et Mme Petitti*, *Rec. tables* pp. 949, 1068 ; *B.J.D.U.*, 2021, n° 1, pp. 45-48, conclusions Roussel).

1919 La notion de modification doit certainement s'entendre ici de manière générique. S'agissant des SCOT et des PLU, elle recouvre d'une part la procédure de modification ordinaire, et d'autre part, pour les cas limitativement prévus au code d'urbanisme, la procédure de modification simplifiée, laquelle dispense les auteurs de plan de procéder à une enquête publique. S'agissant des cartes communales, seule la procédure de révision est expressément prévue (article L. 163-8 du code de l'urbanisme). Néanmoins, une procédure de modification de la carte communale reste possible pour tenir compte de nouveaux avis suite à l'enquête publique (article L. 163-6 du code de l'urbanisme).

1920 MARIE (S.), *Le principe de mutabilité et le droit de l'urbanisme*, thèse, Université de Caen, 2009, dactyl., p. 197.

1921 C.E., 23 mars 2009, *Commune Saint-Bon-Tarentaise*, *Rec. tables* p. 984 ; *B.J.D.U.*, 2009, n° 3, pp. 213-217, conclusions Courrèges, pp. 217-218.

1922 BONICHOT (J.-C.), conclusions sur C.E., 7 janvier 1987, *Duplaix*, *Le Quotidien Juridique*, 30 mai 1987, n° 61, pp. 3-6 (p. 5).

1923 TESSIER (V.), « La procédure de modification du plan local d'urbanisme », *J.C.P.*, 9 février 2015, éd. A., essentiel n° 2034.

S'agissant des autorisations d'urbanisme, la régularisation juridictionnelle de leur irrégularité a été quelque peu remaniée par la loi ELAN de 2018. Cette dernière a tout d'abord opéré un changement terminologique : la régularisation juridictionnnelle ne s'effectue plus par « permis modificatif » mais par « mesure de régularisation », afin d'englober les décisions de non-opposition à déclaration préalable[1924].

La loi a en outre modifié le mode d'emploi de la régularisation juridictionnelle. En effet, avant cela, l'acte de régularisation se limitait à ne pas « remettre en cause la conception générale, ni l'implantation des constructions »[1925]. Le juge administratif ne faisait que transposer dans le cadre juridictionnel l'acception administrative de l'époque de la notion de « permis modificatif »[1926]. Évidemment, il était revenu à la juridiction administrative de déterminer ce que les termes de « la non-remise en cause de l'économie générale du projet » recouvraient. Il s'agissait pour le juge d'établir la ligne de crête entre décision modificative et nouvelle décision et cette délimitation était loin d'être aisée. Deux méthodes ont pu être employées par le juge à cette fin.

La première méthode consistait à définir, comme une remise en cause générale du projet, toutes modifications portant sur « l'implantation (…) le volume [ou] la hauteur du projet »[1927]. Il s'agissait ni plus ni moins de définir *in abstracto* ce que pouvait être une modification substantielle de l'autorisation initiale, rendant impossible une régularisation *via* une décision modificative. Cette solution était préconisée pour le « permis modificatif » ordinaire[1928]. Toutefois, pour la décision modificative de régularisation, cette solution a été abandonnée depuis, le Conseil d'État jugeant en effet que « l'implantation, les dimensions ou l'apparence ne font pas obstacles en elles-mêmes à ce qu'elles fassent l'objet d'un permis modificatif »[1929]. En assouplissant ainsi les conditions d'emploi de la régularisation et en se détachant des critères d'identification du permis modificatif ordinaire, le juge suprême a

---

1924 Loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, *J.O.*, 24 novembre 2018, texte n° 1.

1925 C.E., 4 octobre 2013, *M. Andrieu et Mme Perrée*, *B.J.D.U.,* 2013, n° 6, pp. 472-476, conclusions Vialettes. V. pour une première décision : C.E., 23 février 2011, *Hôtel de la Bretonnerie*, *Rec tables* pp. 1068, 1104, 1200.

1926 Issu de la pratique, le permis modificatif a été ensuite officialisé par la circulaire n° 73-58 du 16 mars 1973 relative à la rédaction des décisions en matière de permis de construire et publicité des permis de construire (v., *A.J.D.A.*, 1973, p. 390). Le code de l'urbanisme ne contient aucune définition légale. Seul son formulaire de demande est prévu à l'article A. 431-7 du code. V. COURRECH (J.), « La modification des autorisations d'urbanisme », *J.C.P.*, 1988, éd. N., I-Doctrine, pp. 193-203 ; LIET-VEAUX (G.), « Le permis de construire modificatif », *J.C.P.*, 2002, éd. N., étude n° 1372, pp. 906-908.

1927 C.E., 4 octobre 2013, *M. Andrieu et Mme Perrée*, précité.

1928 C.E., 3 avril 1987, *Mme Monmarson et Mlle Colmars*, *Rec. tables* pp. 623, 849, 894. V., PRIET (F.), « De l'office du juge en matière d'annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme », note sous C.E., 4 octobre 2013, *M. Andrieu et Mme Perrée*, *A.J.D.A.*, 2014, pp. 180-183 (p. 181).

1929 C.E., 1er octobre 2015, *Commune de Toulouse*, *Rec.* p. 327 ; *B.J.D.U.*, 2015, n° 6, pp. 421-427, conclusions De Lesquen.

élargi le champ d'action de son pouvoir juridictionnel de régularisation. Peu importe finalement le type de modification projetée, seule compte l'impact de la modification sur l'économie générale du projet[1930].

Ceci conduit à la seconde méthode employée par le juge. Cette dernière consistait pour lui à apprécier l'impact *in concreto* de la modification opérée sur la conception générale du projet. Une nouvelle fois, le juge s'est appuyé sur les solutions dégagées tantôt à propos du « permis modificatif » ordinaire[1931]. Il s'agissait pour lui d'employer un « critère de proportionnalité »[1932]. Il appréciait en effet le rapport convenable de la modification envisagée au regard de l'ensemble de la construction projetée. Le juge adoptait ainsi une approche plus subjective de la modification sur l'acte[1933]. C'est alors qu'une même irrégularité, comme la méconnaissance du nombre de places de stationnement, pouvait très bien être régularisée par un acte modificatif dès lors que sa correction n'emportait pas une atteinte substantielle au projet initial[1934]. A défaut, le porteur de projet ne pouvait que solliciter une nouvelle autorisation auprès de l'administration[1935].

Manifestement, la notion de « seuil » s'infiltrait dans le procédé de régularisation puisque la régularisation s'arrêtait une fois le seuil franchi[1936]. C'est justement ce « seuil de différence »[1937] que vient supprimer la loi ELAN puisque, désormais, la mesure de régularisation est celle qui vient corriger l'autorisation d'urbanisme même si une telle modification implique de revoir l'économie générale du projet autorisé. C'est ce qu'il convient à présent d'aborder.

1930 TREMEAU (J.), « Qu'est-ce qu'un « permis modificatif » permettant de régulariser un permis de construire annulé partiellement sur le fondement de l'article L. 600-5 ? », note sous C.E., 1er octobre 2015, *Commune de Toulouse*, *B.J.D.U.*, 2015, n° 6, pp. 427-428 (p. 428).

1931 Il s'agit de transposer la méthode employée par le juge lorsqu'il apprécie les modifications apportées par le permis modificatif ordinaire sur le projet initial. V., sur ce point, JEGOUZO (Y.) et FOULQUIER (N.), dir., *Dictionnaire du droit de l'urbanisme : dictionnaire pratique*, Le Moniteur, 2019, 3ème édition, pp. 845-846.

1932 PRIET (F.), *op. cit.*, p. 182. V., TREMEAU (J.), *op. cit.*, p. 428 : « il est logique qu'un rapport de proportionnalité soit imposé entre les deux autorisations ».

1933 V., CORNILLE (P.), « Les nouveaux atours de la faculté d'annulation partielle des AOS par le juge », note sous C.E., 1er octobre 2015, *Commune de Toulouse*, *Constr.-Urba.*, novembre 2015, n° 11, comm. n° 152, pp. 25-26 (p. 26).

1934 C.A.A. Lyon, 9 février 2016, req. n° 15LY01285 ; C.A.A. Bordeaux, 26 octobre 2018, req. n° 16BX01606.

1935 C.A.A. Marseille, 11 mai 2015, req. n° 13MA02503.

1936 V., sur la notion de seuil, MORAND-DEVILLER (J.), « La notion de seuil en droit administratif », in *Mouvement du droit public. Du droit administratif au droit constitutionnel, du droit français aux autres droits Mélanges en l'honneur de Franck Moderne*, Dalloz, 2004, pp. 301-315.

1937 *Ibid.*, p. 306.

2. La régularisation : une possible correction substantielle des autorisations d'urbanisme

Dans le cadre de cette seconde modalité, la régularisation juridictionnelle s'envisage cette fois-ci comme une action de modification substantielle de l'acte d'urbanisme. Cette nouvelle modalité de régularisation juridictionnelle n'est en réalité déployée qu'en contentieux des autorisations d'urbanisme.

Faisant sienne l'une des propositions du *rapport Maugüé*[1938], la loi dite ELAN de 2018 est venue insérer les termes de « mesures de régularisation » aux articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme. En substituant ces nouveaux termes, les instigateurs de cette réforme n'ont pas caché leur ambition : se libérer du « carcan du permis modificatif »[1939]. Nous l'avons dit, l'inconvénient majeur de l'acte modificatif est de ne pas pouvoir porter atteinte à l'économie générale du projet, réduisant dans le même temps la portée de la régularisation juridictionnelle.

Toutefois, contrairement à ce qu'il a pu être écrit[1940], cette réforme législative ne cherche aucunement à supplanter la première modalité étudiée au profit d'une autre. Elle vise plutôt à étendre et approfondir la régularisation juridictionnelle[1941]. En effet, par le biais de la « mesure de régularisation », le législateur autorise le juge à instiguer ce processus réparateur même lorsqu'il implique de remettre en cause la conception générale du projet initial[1942]. La seule limite à la régularisation est qu'elle ne doit pas impliquer « un bouleversement tel qu'[elle] (…) changerait la nature même » du projet[1943]. Tout ce qui est alors demandé au pétitionnaire, c'est de ne pas présenter au juge un nouveau projet qui n'aurait « plus rien à

1938 *Proposition pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace*, rapport du groupe de travail présidé par Christine Maugüé, 11 janvier 2018, 74 pages (*pagination internet*).

1939 *Ibid.*, p. 27.

1940 POLIZZI (F.), « Libérée du carcan du permis de construire modificatif, la régularisation va produire tous ses effets », *B.J.D.U.*, 2019, n° 1, pp. 11-13 (p. 12).

1941 NOGUELLOU (R.), « La réforme du contentieux de l'urbanisme », in *La loi ELAN, aspects de droit public* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 2019, pp. 107-112 (p. 111).

1942 C.E., Avis, Section, 2 octobre 2020, *M. Barrieu*, précité ; C.E., 17 mars 2021, *Mme Venturin*, *Rec. tables* pp. 679, 974, 981, *B.J.D.U.*, 2021, n° 3, pp. 212-216, conclusions Vilette. V. POLIZZI (F.), *op. cit.*, p. 12. V. également, NOGUELLOU (R.), *op. cit.*, p. 110.

1943 C.E., Avis, Section, 2 octobre 2020, *Barrieu*, précité.

voir avec le projet initial »[1944]. Presque tout devient alors régularisable, au point que l'annulation ne s'impose plus comme la solution de principe[1945].

En revanche, on relèvera que la forme que prend la mesure de régularisation se rapproche de celle d'une autorisation modificative. Il en est ainsi puisque, par une récente décision *Madame Vinclerc*, le Conseil d'État est venu remodeler le permis modificatif ordinaire, calquant son champ d'application sur celui de la mesure de régularisation[1946]. Aussi, permis modificatif et mesure de régularisation engendrent des conséquences similaires sur l'autorisation d'urbanisme initiale, à savoir que l'un et l'autre forment avec l'autorisation initiale un « tout indissociable ». Il s'ensuit donc que la régularisation assure la continuité de la norme d'urbanisme initiale. En effet, le projet va continuer de faire l'objet d'une autorisation unique, la mesure de régularisation s'incorporant au premier acte. S'opère alors une absorption des deux actes[1947]. Une telle opération est permise uniquement parce que la régularisation s'insère globalement dans le projet initial. Ses irrégularités initiales peuvent donc toujours se « rattraper » au stade de l'acte modificatif, ramenant ainsi l'autorisation dans le « bon ordre » juridique[1948].

[1944] En effet, l'action de régularisation implique la consolidation des effets de l'acte initial (v. *infra*, cette section, § 3, B). Il est dès lors nécessaire que la mesure de régularisation « conserv[e] un lien » avec ce dernier (FUCHS (O.), conclusions sur C.E., Avis, Section, 2 octobre 2020, *Barrieu*, *B.J.D.U.*, 2021, n° 1, pp. 50-56 (p. 54)).

[1945] La mesure de régularisation peut d'ailleurs prendre la forme d'une dérogation aux règles d'urbanisme applicables, sur le fondement des dispositions de l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme, à la condition que le pétitionnaire ait formé une demande en ce sens (C.E., 17 décembre 2020, *SCCV Lapeyre*, *Rec. tables* pp. 958, 1052, 1061, 1069 ; *B.J.D.U.*, 2021, n° 2, pp. 133-137, conclusions Fuchs).
La régularisation d'une construction parait néanmoins « impossible » si celle-ci doit être édifiée sur « une zone non constructible » : NOGUELLOU (R.), *op. cit.*, p. 110. Également, l'obtention d'une autorisation par « fraude » paraît être un « vice non régularisable » : FUCHS (O.), conclusions précitées, *op. cit.*, p. 54.

[1946] C.E., Section, 26 juillet 2022, *Mme Vinclerc*, à paraître au *Lebon* ; *B.J.D.U.*, 2022, n° 6, pp. 405-410, conclusions Agnoux. V. LE BOT (O.), « Le nouveau permis de construire modificatif », note sous C.E., Section, 26 juillet 2022, *Mme Vinclerc*, *R.F.D.A.*, 2022, pp. 889-898.

[1947] « Cette évolution est logique, les deux actes étant de façon générale indissociables, le permis modificatif s'intégrant au permis initial pour redéfinir le projet. Ils le sont d'autant plus lorsque le permis modificatif régularise le permis initial : la légalité de ce dernier est alors suspendue à l'existence de la mesure de régularisation » : MAUGÜÉ (Ch.) et BARROIS DE SARIGNY (C.), « Le contentieux de l'urbanisme : vers une spécificité encore plus marquée », *B.J.D.U.*, 2019, n° 1, pp. 3-10 (p. 8). V., notamment : POLIZZI (F.), « Permis de construire modificatif et permis de régularisation », *B.J.D.U.*, 2017, n° 4, pp. 211-216 (p. 212).
V., en ce sens, LESQUEN (X. De), *op. cit.*, p. 424 : « [le permis modificatif] répond à un double souci : de simplification administrative, d'abord, le projet modifié continuant de faire l'objet d'un permis unique agrégeant le permis initial et les permis modificatifs et non de la juxtaposition d'autorisations distinctes (…) ; souci de sécurité juridique ensuite, le constructeur n'ayant pas à prendre le risque de perdre les droits qu'il tient de l'autorisation initiale (…) ».

[1948] V., en ce sens, TREMEAU (J.), « Une irrégularité dans la procédure de délivrance d'un permis de construire peut-elle être corrigée par un permis modificatif ? », note sous C.E., 2 février 2004, *SCI Fontaine de Villiers*, *B.J.D.U.*, 2004, pp. 30-34 (p. 33).

Enfin, il serait légitime de penser que cette modalité de régularisation pourrait être un jour appliquée à l'égard de plans d'urbanisme. En effet, jusqu'à présent, la régularisation juridictionnelle est enserrée dans ce « carcan »[1949] de la procédure de modification – « carcan » lâche cependant compte tenu du contenu « flexible »[1950], car prospectif, du PADD ou du PAS[1951], limitant semble-t-il les atteintes potentielles à son économie générale[1952]. Néanmoins, dans l'hypothèse d'une modification substantielle du document, le juge ne peut qu'éventuellement demander à l'administration compétente de rétablir la légalité de ce document dans le délai fixé dans sa « décision modulatoire »[1953] (en application de la jurisprudence *Association AC !*[1954]). Accroissant encore un peu plus la sécurité juridique des documents d'urbanisme, l'idée d'étendre le champ d'application de cette modalité de régularisation aurait de quoi parfaire l'unité de ce pouvoir décisionnel. L'article L. 600-9 du code de l'urbanisme pourrait alors prévoir la régularisation des plans d'urbanisme, allant d'une modification minime (*via* une procédure de modification) jusqu'à une modification substantielle (*via* une procédure de révision) du plan. Sa régularisation s'effectuerait, dans tous les cas, par le truchement d'un autre acte administratif (ce que le Conseil d'Etat admet parfaitement d'ailleurs[1955]). Dès lors, « si édiction d'un [document d'urbanisme régularisateur] il y a, il n'est pas vraiment nouveau, au sens de distinct »[1956], lorsqu'il a fait l'objet d'une simple modification puisque l'acte régularisateur s'accole au document initial pour former un document unique. Le document d'urbanisme régularisateur sera par contre bien « distinct »[1957], si le changement résultait d'une révision. Certainement, opter pour une telle solution présenterait au moins l'avantage, contrairement à la régularisation *post*

1949 Pour reprendre la métaphore de Francis Polizzi, in « Libérée du carcan du permis de construire modificatif, la régularisation des autorisations d'urbanisme va produire tous ses effets », *op. cit.*, 2019, pp. 11-13.

1950 Selon Laurence Molinero, in « Considérations sur les effets contentieux du projet d'aménagement et de développement durable du plan local d'urbanisme », in *L'homme, ses territoires, ses cultures. Mélanges offerts à André-Hubert Mesnard*, L.G.D.J., 2006, pp. 181-187 (p. 187).

1951 Depuis l'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des SCOT (*J.O.*, 18 juin 2020, texte n° 40), le PADD est remplacé par un plan d'aménagement stratégique. Il est à regretter que l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme n'ait pas été réécrit dans le même temps pour prendre en compte cette évolution.

1952 MOLINERO (L.), *op. cit.*, p. 187.

1953 Selon les termes utilisés par Olga Mamoudy, in *La modulation dans le temps des effets des décisions de justice en droit français*, thèse, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, dactyl., 2013, p. 36.

1954 C.E., Ass., 11 mai 2004, *Rec.* p. 197.

1955 Selon le Conseil d'Etat, « seule une nouvelle délibération du conseil municipal confirmant la délibération attaquée approuvant le projet de carte communale, au vu de cet avis [de la chambre d'agriculture], est de nature à permettre la régularisation du vice relevé (v. C.E., 22 décembre 2017, *Commune de Sempy*, précité).

1956 BURGUBURU (J.), conclusions sur C.E., Section, 22 décembre 2017, *Commune de Sempy*, *B.J.D.U.*, 2018, n° 2, pp. 137-148 (p. 140).

1957 *Ibid.*, p. 140.

« décision modulatoire », que tous les recours subséquents à l'encontre du document régularisé soient présentés dans le cadre de la même instance.

Il ne fait guère de doute que, si une telle évolution doit avoir lieu un jour, celle-ci sera certainement effectuée par voie législative, tant elle engendrera un profond bouleversement dans l'office du juge de l'excès de pouvoir. Il ne peut en être autrement puisque la régularisation juridictionnelle a d'ores et déjà profondément métamorphosé l'office du juge des autorisations d'urbanisme. En effet, par la régularisation juridictionnelle, sa mission n'est plus vraiment celle qui est traditionnellement assignée à un juge de l'excès de pouvoir : le juge dépasse le strict contrôle de la légalité de l'autorisation soumise à son examen. A tel point que son prétoire devient le lieu de l'action administrative : le juge se substitue à l'administration active lorsqu'il décide de la correction de l'autorisation d'urbanisme. La régularisation juridictionnelle ne vise plus dans ce cas la sauvegarde de l'autorisation d'urbanisme, ni même des effets qui en découlaient. Ce que la régularisation juridictionnelle vise, c'est la détermination d'une situation juridique conforme à la norme d'urbanisme au profit de son bénéficiaire. Ainsi, une telle forme de régularisation contribue, encore rapprocher le juge administratif de l'urbanisme d'un juge de plein contentieux. Rapporté au contentieux des plans d'urbanisme, une telle modalité de régularisation (si elle venait un jour à être applicable) contribuerait certainement à rapprocher, encore un peu plus, le juge de l'administration active et de l'activité de réglementation, laquelle exige pourtant une certaine séparation des pouvoirs compte tenu de son caractère discrétionnaire.

Le champ d'application du procédé de régularisation convient, à présent, d'être abordé. Son aspect unitaire tranche avec l'hétérogénéité du procédé de régularisation.

B. L'objet d'intervention de la régularisation juridictionnelle des actes d'urbanisme

Grâce au pouvoir de régularisation, le juge administratif se fait désormais « médecin » des actes d'urbanisme[1958]. A ce titre, il convient, dans un premier temps, de présenter ses « patients », autrement dit « les sujets » de la régularisation[1959]. Ces « sujets » sont pour le moins déterminés par la voie législative, la régularisation juridictionnelle se déployant

[1958] Pour reprendre la formule employée par Clément Malverti et Cyrille Beaufils, « *Le Médecin malgré lui* - le juge de l'excès de pouvoir au chevet des autorisations d'urbanisme», chron. sous C.E., Section, 15 février 2019, *Commune de Cogolin*, *A.J.D.A.*, 2019, pp. 752-760.

[1959] Pour reprendre la métaphore utilisée par Charles Touboul (« L'objet de la régularisation : de la simple erreur matérielle à une illégalité plus substantielle », in *La régularisation*, Mare & Martin, 2018, pp. 77-83).

exclusivement à l'encontre d'actes administratifs (1). Ce sont les « pathologies » qu'il conviendra de présenter dans un second temps[1960]. Ces dernières sont facilement reconnaissables : il s'agit des irrégularités infectant l'acte d'urbanisme au regard de l'ordonnancement juridique.

1. Les actes d'urbanisme régularisables

D'origine législative, le pouvoir décisionnel de régularisation fait l'objet d'un champ d'intervention délimité, même si à la lecture des différentes dispositions concernées, son périmètre d'action est globalement assez étendu, assurant ainsi la pleine efficacité de ce procédé.

En contentieux des actes individuels d'urbanisme, la régularisation juridictionnelle (aux articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme) concernait initialement les permis (de construire, d'aménager ou de démolir). C'est la loi ELAN de 2018 qui est venue (fort heureusement) étendre son champ d'action aux décisions de non-opposition. Toutefois, la lettre des dispositions semble exclure de son champ d'application les décisions de refus[1961]. Leur correction s'effectuera seulement *via* la technique de substitution[1962].

En contentieux des plans d'urbanisme, la régularisation juridictionnelle se déploie uniquement à l'égard d'illégalités entachant des actes réglementaires d'urbanisme (PLU, SCOT, carte communale), en cours d'élaboration ou de révision de la règle locale. L'article L. 600-9 exclut expressément du champ de la régularisation juridictionnelle l'hypothèse d'une norme d'urbanisme en cours de modification[1963]. Or, un amendement, soulevé lors des débats sur la loi ALUR au Sénat, entendait pourtant rajouter la procédure de modification au dispositif contentieux[1964]. Il apparait quelque peu étrange, en effet, que soit autorisée la régularisation d'une révision irrégulière d'un document, laquelle implique pourtant des

---

1960 *Ibid*.

1961 Les articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme disposent que le juge administratif est saisi de conclusions dirigées notamment « contre un permis de construire ». La régularisation juridictionnelle demeure applicable exclusivement dans les cas où l'autorisation d'urbanisme a été octroyée : FAVRET (J.-M.), conclusions sur C.A.A. Nancy, 22 mai 2014, *Société MSE Le Haut Des Epinettes*, req. n° 13NC1422, conclusions non publiées.

1962 V. pour des illustrations, C.E., 11 avril 2005, *Commune de Bessan*, req. n° 258250, inédit, *B.J.D.U.*, 2005, n° 2, pp. 148-150, conclusions Prada Bordenave ; C.E., 27 février 2008, *Mme Gautier*, *Rec. tables* pp. 583, 879, 965, 974, *B.J.D.U.*, 2009, n° 2, pp. 124-129, conclusions Glaser ; C.E., 21 juillet 2009, *M. Maïa*, *Rec. tables* p. 983, *B.J.D.U.*, 2009, n° 5, pp. 387-390, conclusions Derepas.

1963 Le terme de « révision » s'entend ici « dans un sens générique », c'est-à-dire, comprenant pour les PLU, « la révision de droit commun » et la révision dite « allégée ». Le SCOT et la carte communale ne comprennent pour leur part qu'une seule procédure de révision (v. BILLET (P.), « ALUR et contentieux de l'urbanisme », *J.C.P.*, 15 septembre 2014, éd. A., comm. n° 2264, pp. 58-60 (p. 59)).

1964 V. Compte rendu intégral de la séance du 26 octobre 2013, *J.O.*, 27 octobre 2013, p. 10432.

« changements « lourds », en ce qu'ils affectent des éléments essentiels »[1965] de l'acte, alors qu'il est impossible de régulariser une modification irrégulière d'un document, qui ne suppose pourtant que des bouleversements minimes de ce dernier. L'amendement a pourtant été rejeté : les sénateurs ont jugé « inutile » le recours à la régularisation juridictionnelle pour une modification irrégulière d'un plan compte tenu du « délai bref, (…) quelques mois seulement » pour qu'intervienne la modification cette fois-ci légale du plan[1966]. Or, « quelques mois » est justement le délai que le juge administratif octroie à l'administration compétente pour qu'elle procède à la régularisation de son document[1967]. Dès lors, cette restriction du champ d'application du procédé juridictionnel paraît pour le moins incohérente.

Plus globalement, cette restriction nuit véritablement à l'efficacité du procédé décisionnel, et en creux, à l'office du juge de l'urbanisme. En effet, là où « la régularisation vise avant tout à apporter de la sécurité juridique en évitant l'annulation »[1968] du document, le juge administratif devra se contenter d'appliquer le dispositif annulatoire à l'égard du document irrégulièrement modifié[1969]. S'ensuivront les conséquences classiques de l'annulation, à savoir son caractère rétroactif[1970]. Pour y remédier, le juge n'aura guère le choix que d'user de son pouvoir de modulation dans le temps des effets de l'annulation, lequel répond cependant, selon la jurisprudence *Association AC !*[1971], à des exigences à la fois « multiples » et « qui s'entrecroisent »[1972], alors qu'il aurait été plus aisé d'user du pouvoir de régularisation, lequel repose essentiellement sur le caractère régularisable de l'irrégularité. C'est d'ailleurs ce qu'il convient à présent d'aborder : l'objet de la régularisation ou plutôt les vices régularisables.

1965 LEBRETON (J.-P.), « La réforme des procédures d'élaboration et de gestion des documents d'urbanisme », in *La réforme du droit de l'urbanisme* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 2012, pp. 647-654 (p. 649).

1966 V. Compte rendu intégral de la séance du 26 octobre 2013, *J.O.*, 27 octobre 2013, p. 10432.

1967 Pour donner un ordre d'idée, un délai de 3 mois a été octroyé pour régulariser la méconnaissance de l'obligation d'informations des élus (C.A.A. Lyon, 10 mars 2020, req. n° 18LY03178) ; un délai de 4 mois pour la régularisation de dispositions règlementaires du PLU portant sur les « secteurs de taille de logement » (C.A.A. Bordeaux, 16 décembre 2019, req. n° 18BX03138) ; un délai de 5 mois pour la régularisation d'un vice de procédure, à savoir le défaut d'accord de l'autorité préfectorale (C.A.A. Lyon, 10 mars 2020, req. n° 18LY03128) ; un délai de six mois pour corriger le classement erroné de parcelles et l'incohérence entre le règlement d'une zone et les orientations du PADD (C.A.A. Nancy, 16 janvier 2020, req. n° 18NC02322).

1968 SEILLER (B.), « Les décisions régularisées », actes du colloque *Le justiciable face à la justice administrative* organisé le 19 septembre 2018 à l'Université de Clermont-Auvergne, *R.F.D.A.*, 2019, pp. 791-796 (p. 796).

1969 Toutefois, le juge peut enjoindre à l'autorité locale compétente de régulariser le PLU après l'avoir annulé partiellement. Par cette injonction, le juge rappelle finalement l'obligation incombant à cette autorité, selon l'article L. 153-7 du code de l'urbanisme, qui est celle d'élaborer sans délai les nouvelles dispositions du plan applicables à la partie du territoire concernée par l'annulation (v. C.E., 16 juillet 2021, *Commune de La Londe-les-Maures*, précité).

1970 Et l'application de la part de la collectivité locale du document d'urbanisme immédiatement antérieur, ou, à défaut le RNU (selon les articles L. 600-12 et L. 174-6 du code de l'urbanisme).

1971 C.E., Ass., 11 mai 2004, *Association AC ! et autres*, précité.

1972 Selon Damien Connil (*L'office du juge administratif et le temps*, Dalloz, 2012, p. 395).

2. Les irrégularités administratives régularisables

L'objet de la régularisation juridictionnelle est bien évidemment la correction d'irrégularités administratives afin de rétablir la légalité de l'acte d'urbanisme infecté. Par « irrégularités administratives », il faut avoir à l'esprit que leur nature interne ou externe est totalement indifférente lors de l'utilisation du procédé juridictionnel. Sur ce point, le champ correctif de la régularisation juridictionnelle est directement inspiré du dispositif issu de l'action administrative. Le Conseil d'Etat a, simplement, procédé à une « transposition juridictionnelle » de l'étendue du pouvoir administratif de régularisation.

S'agissant de vices relevant de la légalité interne de l'acte, le juge suprême a admis, sans difficulté, l'emploi du procédé de régularisation à leurs égards dans le cadre administratif. A titre d'illustration, l'administration peut corriger les prescriptions contraires d'une autorisation d'urbanisme aux règles relatives à l'architecture et à l'affectation des locaux[1973], à la surface des constructions[1974], à la hauteur des constructions[1975], à l'aménagement des abords[1976]. Il en est de même dans le cadre juridictionnel. Quelle que soit la modalité utilisée, le juge administratif autorise la régularisation d'autorisations méconnaissant notamment les dispositions d'urbanisme relatives à la hauteur des constructions[1977], à la hauteur des remblais[1978], aux places de stationnement[1979], à l'aspect des constructions[1980], à la surface des constructions[1981], aux espaces verts[1982], aux distances par

---

[1973] C.E., 3 avril 1987, *Mme Monmarson et Mlle Colmars*, *Rec. tables* pp. 623, 849, 894.

[1974] C.E., 2 octobre 1987, *Ministre de l'urbanisme, du logement et des transports c/ Brière*, *Rec. tables* p. 1018 ; C.E., 27 avril 1994, *M. et Mme Bouchy*, *Rec tables* p. 1261, *B.J.D.U.*, 1994, n° 4, pp. 67-70, conclusions de Arrighi De Casanova.

[1975] C.E., 9 décembre 1994, *SARL Seri*, *Rec. tables* p. 1261 ; C.E., 8 décembre 1995, *Association de défense des riverains de Central Park*, *Rec. tables* pp. 996, 1098.

[1976] C.E., 15 janvier 1997, *Association pour la sauvegarde des espaces verts et du cadre de vie de Chatenay-Malabry*, req. n° 100494, inédit ; *B.J.D.U.,* 1997, n° 2, pp. 125-127, conclusions Schwartz.

[1977] C.A.A. Paris, 23 février 2016, req. n° 14PA02952 ; C.A.A. Versailles, 31 mars 2016, req. n° 14VE03481.

[1978] C.A.A. Lyon, 4 juillet 2017, req. n° 15LY01615.

[1979] C.E., 23 février 2011, *SNC Hôtel de la Bretonnerie*, précité ; C.A.A. Nantes, 17 janvier 2014, req. n° 12NT00692 ; C.A.A. Nantes, 18 avril 2014, req. n° 12NT00261 ; C.A.A. Lyon 9 février 2016, req. n° 15LY01285 ; C.A.A. Lyon, 18 juillet 2017, req. n° 15LY03867.

[1980] C.E., 4 octobre 2013, *M. Andrieu et Mme Perrée*, précité ; C.A.A. Lyon, 15 avril 2014, req. n° 13LY01639 ; C.A.A. Nantes, 12 juin 2015, req. n° 14NT01864 ; C.E., 7 avril 2016, req. n° 375495, inédit ; C.A.A. Lyon, 2 juillet 2019, req. n° 18LY03541.

[1981] C.E., 10 juillet 2019, *Commune de Sanary-sur-Mer*, req. n° 408232, inédit ; C.A.A. Marseille, 6 juillet 2017, req. n° 15MA02398.

[1982] C.A.A. Lyon, 15 avril 2014, req. n° 13LY01639 ; C.A.A. Lyon, 21 mai 2019, req. n° 18LY01639.

rapport aux limites séparatives[1983], aux règles de prospect[1984], aux voies d'accès[1985], aux obligations de création de logements locatifs sociaux[1986], à la sécurité publique[1987], ou encore au contenu du dossier de demande[1988]. De même, le juge autorise la régularisation de plans d'urbanisme en raison de l'absence de justifications particulières dans le rapport de présentation quant au classement de parcelles en zone à urbaniser[1989], ou en raison de la répartition détaillée des logements selon leur taille excédant le degré de contrainte autorisée par la loi[1990].

S'agissant des vices relevant de la légalité externe de l'acte d'urbanisme, leur soumission au pouvoir de régularisation a suscité des rebondissements jurisprudentiels. Pourtant, le Conseil d'Etat avait accordé, dans le cadre administratif, la régularisation par permis modificatif d'un vice de nature externe, tel que le caractère insuffisant de l'avis de l'ABF[1991]. Or, dans une décision remarquée, les juges d'appel parisiens refusèrent de reconnaitre un tel pouvoir de régularisation à l'autorité administrative[1992]. Ces derniers voyaient dans la régularisation d'une irrégularité externe substantielle, qu'est la méconnaissance de la consultation de l'ABF, un véritable « détournement de procédure »[1993]. Pour eux, l'utilisation du pouvoir de régularisation est subordonnée au degré de gravité de l'irrégularité : plus cette dernière présente un degré important et plus l'annulation se présente comme la solution la plus adaptée. Pourtant, dans sa décision *SCI La Fontaine de Villiers*[1994], le Conseil d'État réaffirme la possibilité pour l'administration de corriger par permis modificatif cette même irrégularité procédurale. De toute évidence, l'utilisation de la régularisation ne tient aucunement compte de la gravité de l'irrégularité externe. Pour le dire

---

1983 C.E., 30 décembre 2015, req. n° 375276, inédit au Lebon ; C.A.A. Lyon, 3 novembre 2015, req. n° 14LY00610 ; C.A.A Paris, 29 janvier 2016, req. n° 14PA02648.

1984 C.A.A. Lyon, 30 mai 2017, req. n° 15LY01374.

1985 C.A.A. Nancy, 18 janvier 2018, req. n° 16NC02716.

1986 C.A.A. Versailles, Formation plénière, 7 décembre 2017, req. n° 15VE02620.

1987 C.A.A. Nantes, 18 juin 2019, req. n° 18NT03433.

1988 C.A.A. Nantes, 28 mars 2014, req. n° 12NT00081 ; C.A.A. Nancy, 2 juillet 2015, req. n° 14NC00758 ; C.A.A. Marseille, 16 octobre 2015, req. n° 12MA01707 ; C.A.A. Lyon, 16 avril 2019, req. n° 18LY00148.

1989 C.A.A. Nantes, 1er mars 2019, req. n° 17NT00863.

1990 C.A.A. Bordeaux, 16 décembre 2019, req. n° 18BX03138.

1991 C.E., 29 mars 1996, *Desplanques*, req. n° 129636, inédit.

1992 C.A.A. Paris, 14 juin 2001, *M. Lecoquierre Duboys de la Vigerie et Association Villages d'Ile-de-France*, req. n° 99PA00757, *B.J.D.U.*, 2001, n° 5, pp. 332-337, conclusions Barbillon.

1993 ROUSSEAU (N.), « Un permis modificatif ne peut régulariser les vices de procédure intervenus lors de l'instruction du permis initial », note sous C.A.A. Paris, 14 juin 2001, *M. Lecoquierre Duboys de la Vigerie et Association Villages d'Ile-de-France*, *Constr.-Urba.*, 2002, n° 1, comm. n° 19, p. 24. Pour J.-Y. Barbillon, accepter une telle régularisation serait trahir « l'esprit et la lettre de l'article R. 421-38-4 » du code de l'urbanisme qui instaure cette consultation de l'ABF (BARBILLON (J.-Y.), conclusions sur C.A.A. Paris, 14 juin 2001, *M. Lecoquierre Duboys de la Vigerie et Association Villages d'Ile-de-France*, *B.J.D.U.*, 2001, n° 5, pp. 332-337 (p. 334)).

1994 C.E., 2 février 2004, *Rec. tables* p. 914 ; *B.J.D.U.*, 2004, n° 1, pp. 25-30, conclusions Guyomar.

autrement, l'impact de l'irrégularité sur le contenu de l'acte importe peu dans le déclenchement du procédé. Seule compte en réalité pour le juge le rétablissement de la formalité omise par l'administration au regard du droit applicable[1995]. Ainsi, la technique de la régularisation et la technique, bien connue, de la neutralisation des vices non-substantiels sous-tendent des modes de raisonnement complètement différents[1996].

Sans grande surprise, la régularisation va se déployer, dans le cadre juridictionnel, à l'égard d'irrégularités se rattachant à la cause externe d'une autorisation d'urbanisme, telles que l'incompétence de l'auteur[1997], l'omission de la signature du pétitionnaire[1998], l'irrégularité de l'avis émis par une autre autorité administrative[1999], ou encore l'omission de l'obtention préalable d'une autorisation relevant d'une autre législation spéciale[2000].

S'agissant des plans d'urbanisme, seules les irrégularités de forme et de procédure intervenues après le débat sur les orientations du PADD ou sur celles du PAS seront susceptibles de régularisation en cours d'instance. Une telle disposition exclut d'emblée la carte communale, puisqu'elle ne contient pas de tels documents. Par contre, s'agissant des SCOT et des PLU / PLUi[2001], cette disposition permet la régularisation de l'insuffisance de l'information mise à la disposition des conseillers municipaux lors de l'approbation du document[2002], l'omission de la consultation du préfet sur l'évaluation environnementale[2003], le défaut d'accord conforme du préfet[2004], ou encore la non-confirmation à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés du projet de PLUi[2005].

Opter ainsi pour une régularisation des irrégularités formelles et procédurales post-débat d'orientations est tout sauf un choix anodin pour le législateur. Celui-ci considère certainement qu'à partir de ce débat, le document d'urbanisme est « suffisamment

---

1995 TOUBOUL (Ch.), « L'objet de la régularisation, de la simple erreur matérielle à une illégalité plus substantielle », in *La régularisation*, *op. cit*. pp. 80-81.

1996 V., *infra*, cette section, § 2, B.

1997 C.E., 27 novembre 2013, *Association Bois-Guillaume Réflexion*, *Rec. tables* p. 885, *B.J.D.U.*, 2014, n° 2, pp. 133-137, conclusions Lallet ; C.A.A. Nancy, 8 octobre 2015, req. n° 15NC00204 ; C.A.A. Nancy, 18 février 2016, req. n° 15NC00221 ; C.A.A Paris, 20 juin 2019, req. n° 17PA03091 et n° 17PA03094.

1998 C.A.A. Marseille, 21 juillet 2016, req. n° 14MA00803.

1999 C.E., 27 mai 2019, *Ministre de la cohésion des territoires et Société MSE La Tombelle*, *Rec. tables* pp. 613, 846, 1078, *B.J.D.U.*, 2019, n° 5, pp. 349-356, conclusions Hoynck ; C.A.A. Lyon, 4 février 2014, req. n° 13LY00156.

2000 C.A.A. Nantes, 10 novembre 2017, req. n° 16NT00244 ; C.A.A. Bordeaux, 29 décembre 2017, req. n° 15BX03115 ; C.A.A. Marseille, 28 février 2019, req. n° 17MA00337.

2001 Bien qu'il ne soit pas fait expressément référence à ces derniers à l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme.

2002 C.A.A. Nantes, 18 décembre 2017, req. n° 16NT02818 ; C.A.A. Marseille, 24 mai 2017, req. n° 15MA02955 ; C.A.A. Marseille, 9 mai 2018, req. n° 16MA01869 et n°17MA03852 ; C.A.A. Marseille, 26 février 2016, req. n° 14MA02372 ; C.A.A. Lyon, 10 mars 2020, req. n° 18LY03207.

2003 C.A.A. Marseille, 24 juin 2016, req. n° 14MA01340.

2004 C.A.A. Lyon, 10 mars 2020, req. n° 18LY03128.

2005 C.A.A. Lyon, 11 juin 2019, req. n° 18LY02463.

avancé »[2006], c'est-à-dire que ses orientations sont définies dans les grandes lignes, justifiant alors qu'il puisse faire l'objet d'une régularisation. Il suffira pour l'autorité compétente de reprendre les éléments viciés de la procédure en s'appuyant sur les actes de procédure légaux et qui, grâce à la décision de sursis à statuer, sont « sanctuarisés », et qui demeurent donc valables[2007]. Les irrégularités antérieures au débat d'orientations entacheront au contraire toute la procédure administrative et l'annulation de ce document apparaîtra dès lors préférable[2008].

Manifestement, la régularisation juridictionnelle témoigne de la spécialisation de l'office du juge de l'urbanisme. En contentieux de l'excès de pouvoir, le juge de l'exécution est seulement autorisé, dans une décision *Commune d'Émerainville*[2009], à inviter l'administration à corriger les vices formels et procéduraux entachant son acte. S'il n'a pas été exclu d'étendre un jour cette solution au vice d'incompétence, le rapporteur public Vincent Dumas a en revanche expressément exclu de ce dispositif les irrégularités internes[2010]. Ce dernier ne tenait pas à ce que le juge altère, par le canal de son pouvoir d'exécution, le contenu de l'acte administratif, le prémunissant ainsi contre toute tentation de faire acte d'administrateur[2011]. En limitant ainsi le champ d'action de la régularisation, c'est le principe de séparation (assez) ferme entre l'administrative active et le juge de l'excès de pouvoir qui s'en trouve préservé[2012].

2006 Il a en effet été admis que les orientations du PADD peuvent à elles-seules traduire « un état suffisamment avancé du futur plan » et que l'administration compétente puisse ainsi apposer « un sursis-à-statuer » à la demande d'autorisation d'urbanisme qui compromettrait ce futur plan (v. C.E., 1er décembre 2006, *Société GFLBI*, *Rec tables* p. 1106, *B.J.D.U.*, 2007, n° 3, pp. 183-186, conclusions Mitjavile).

2007 ODENT (R.), *Contentieux administratif*, Dalloz, 2007, rééd. tome II, p. 603. Dans le cadre de la régularisation des autorisations environnementales, M. Dutheillet De Lamothe proposait de « sanctuariser » la première phase d'examen du dossier, lorsque l'administration devait reprendre la phase suivante, celle de l'enquête publique (DUTHEILLET DE LAMOTHE (L.), conclusions sur C.E., Avis, 22 mars 2018, *Association Novissen et autres*, *B.J.D.U.*, 2018, n°3, pp. 212-218 (p. 214)).
V. par analogie : C.E., 16 juillet 2021, *Commune de la Londe-les-Maures*, précité : après l'annulation partielle du PLU, l'autorité compétente doit substituer de nouvelles dispositions à celles jugées irrégulières, en faisant application de l'une des procédures de modification prévues au code de l'urbanisme. Elle peut se fonder, le cas échéant, et « dans le respect de l'autorité de la chose jugée, sur certains actes de procédure accomplis pour l'adoption des dispositions censurées par le juge ».

2008 C.A.A. Lyon, 27 janvier 2015, req. n° 14LY01961.

2009 C.E., Section, 1er juillet 2016, *Commune d'Émerainville et Syndicat d'Agglomération nouvelle de Marne-la-Vallée-Val-Maubuée*, *Rec.* p. 291 ; *R.F.D.A.*, 2017, p. 289-302, conclusions Daumas.

2010 DAUMAS (V.), « La régularisation d'un acte illégal », conclusions sur C.E., Section, 1er juillet 2016, *Commune d'Émerainville*, *R.F.D.A.*, 2017, pp. 289-302 (p. 294).

2011 Lorsqu'il définit la notion de régularisation, Vincent Daumas insiste sur les effets de l'acte administratif dit de régularisation. Ce dernier vise bien à « sauvegarder les effets produits pas un acte administratif entaché d'un vice, *sans les modifier* [nous soulignons] » : DAUMAS (V.), *op. cit.*, p. 293. V., *supra* Section I, §2, p. 106.

2012 C'est évidemment rappeler que l'injonction constitue seulement une mesure « accessoire » à un jugement principal d'annulation. Par conséquent, en vertu du principe selon lequel « l'accessoire suit le principal », les limites inhérentes à l'office du juge de l'excès de pouvoir rétroagissent nécessairement sur l'office (de plein contentieux) du juge de l'exécution. Voir : BLANCO (F.), *op. cit.*, pp. 396-397.

Les modalités du procédé de régularisation méritent désormais d'être abordées. Leur aspect unitaire doit également être mis en avant. Quel que soit effectivement l'acte d'urbanisme en cause, la régularisation répond aux mêmes conditions procédurales.

C. Les modalités du procédé décisionnel de régularisation

Le pouvoir de régularisation constitue une technique assurant le rétablissement de la légalité des actes d'urbanisme. S'inscrivant au sein même du dispositif juridictionnel, un tel pouvoir se rapporte alors à l'exercice d'une compétence initiale. Il s'agit, concrètement, pour le juge d'identifier tant la partie « régulière » que la partie viciée de l'acte d'urbanisme mais susceptible de régularisation. Le procédé de régularisation s'analyse parfaitement comme un mécanisme de « légalité sous réserve »[2013], en ce que la partie non-viciée est « cristallisée »[2014], et que la « réserve » formulée par le juge correspond à l'irrégularité régularisable[2015].

Néanmoins, la régularisation a beau se déployer à l'encontre d'actes d'urbanisme, elle ne produit aucun effet à leurs égards. La régularisation juridictionnelle n'implique par elle-même aucune réécriture directe de l'acte en cause. Ce procédé s'analyse plutôt comme un simple pouvoir d'octroi de la régularisation des actes d'urbanisme.

Il est par conséquent nécessaire que la régularisation juridictionnelle exerce une contrainte à l'égard de l'administration, afin que celle-ci délivre l'acte de régularisation,

---

[2013] Selon la formule créée par Jean-Paul Gilli (« Contentieux du permis de construire, la légalité sous réserve », *A.J.D.A.*, 1995, pp. 355-360).

[2014] V. LESQUEN (X. De), conclusions sur C.E., Avis, 18 juin 2014, *SCI Mounou et autres et Société Batimalo et autre*, *B.J.D.U.*, 2014, n° 4, pp. 317-323 (p. 322).

[2015] Ainsi que le précise le rapporteur public Vincent Villette, « la mise en œuvre d'une régularisation sur [le] fondement [de l'article L. 600-5-1] suppose en principe que la situation contentieuse soit devenue binaire : d'une part, le juge doit avoir écarté l'ensemble des moyens infondés dirigés contre le permis attaqué et, d'autre part, il doit avoir identifié les vices entachant l'autorisation pour ensuite déterminer si ceux-ci sont régularisables. Une telle dichotomie s'avère indispensable puisque c'est elle qui en *épuisant* [nous soulignons] le débat contre le permis initial dans le cadre de l'avant-dire-droit, justifie ensuite de focaliser la suite de la discussion contentieuse sur la mesure de régularisation » (VILLETTE (V.), conclusions sur C.E., 28 mai 2021, *Viallat et autres*, *B.J.D.U.*, 2021, n° 4, pp. 297-303 (p. 298)). D'ailleurs, « si le juge oublie d'examiner un moyen d'annulation dans son jugement avant-dire droit, il peut se rattraper dans son second jugement, sans commettre en cela une irrégularité ». Si ce moyen s'avère fondé, il peut entraîner « un nouveau cycle de régularisation » ou, à défaut, l'annulation de l'autorisation (LESQUEN (X. De), « Lorsqu'une cour administrative d'appel est saisie d'un appel contre un jugement qui a sursis à statuer en vue de permettre la régularisation du permis de construire attaqué, le tribunal demeure-t-il compétent pour statuer sur la mesure de régularisation ? », note sous C.E., 5 février 2021, *M et Mme Boissery*, *B.J.D.U.*, 2021, n° 3, pp. 199-200 (p. 200)). V. C.E., 5 février 2021, *M. et Mme Boissery*, *Rec. tables* pp. 588, 978, 981, 982, 984 ; *B.J.D.U.*, 2021, n° 3, pp. 195-199, conclusions Domingo.
V., dans le même sens, lors de la mise en œuvre de la régularisation sur le fondement de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme : LESQUEN (X. De), conclusions précitées, op. cit., p. 322 ; v. lors de la mise en œuvre de la régularisation sur le fondement de l'article L. 600-9 du même code : C.E., 18 décembre 2020, *SCI Fonimmo-ID*, *Rec. tables* pp. 1068, 1070 ; *B.J.D.U.*, 2021, n° 2, pp. 139-143, conclusions Barrois de Sarigny.

assurant ainsi le rétablissement de la légalité de l'acte d'urbanisme. Or, le juge ne formule aucun ordre à son attention. La régularisation ne s'assimilerait donc pas au procédé d'injonction. Relevant classiquement du « domaine de l'exécution »[2016], l'injonction s'adresse à une partie au litige, lui ordonnant d'adopter un certain comportement afin d'assurer l'exécution d'une décision juridictionnelle principale[2017]. La régularisation, quant à elle, se rattache plutôt au domaine de l'action et vise la modification (substantielle ou non) d'un acte d'urbanisme. Néanmoins, la régularisation comprend nécessairement, en son sein, un procédé injonctif, afin de s'assurer que l'administration adopte un comportement précis : celui de délivrer l'acte de régularisation.

Cette contrainte exercée à l'égard de l'administration trouverait donc sa justification directe dans le pouvoir de régularisation. En effet, elle se manifeste par l'autorité de chose jugée qui entoure la décision de corriger l'acte d'urbanisme. Une telle autorité ne fait guère de doute lorsque le juge prononce une annulation partielle conditionnée[2018]. S'agissant de la décision de surseoir à statuer, la solution ne s'impose pas en revanche, puisque les jugements avant dire-droit sont, par principe, dépourvus d'autorité de chose jugée[2019]. Toutefois, les sursis-à-statuer des articles L. 600-5-1 et L. 600-9 semblent plutôt s'apparenter à la catégorie des jugements avant-dire droit dits « mixtes ». Seuls ces derniers bénéficient d'une autorité de chose jugée, dans la mesure où ils tranchent une question de fond[2020]. Tel est, sans nul doute, l'objectif du mécanisme de ce « sursis à statuer », en ce qu'il tranche la question de la légalité de l'acte initial[2021]. Il devrait ainsi lui être reconnu l'autorité de chose jugée[2022]. Ce faisant le requérant peut former appel contre ce jugement avant-dire droit[2023].

2016 PERRIN (A.), *L'injonction en droit public français*, *op. cit.*, p. 216.

2017 PERRIN (A.), *op. cit.*, pp. 280-281. La distinction établie entre régularisation et injonction est d'ailleurs similaire à celle existante entre les pouvoirs de réformation et d'injonction : LEPETIT-COLLIN (H.), *Recherches sur le plein contentieux objectif*, L.G.D.J., 2011, pp. 420-421.

2018 LESQUEN (X. De), conclusions sur C.E., 1er mars 2013, *M et Mme Fritot*, *B.J.D.U.*, 2013, n° 3, pp. 221-228 (p. 225) : « l'autorité de la chose jugée ne s'attache alors qu'à la possibilité de régulariser le projet au regard du motif d'illégalité pointé par le juge ».

2019 C.E., Section, 17 mars 1995, *Ministre d'Etat, ministre de l'Education nationale et de la Culture contre MM. Ranieri et Jouanneau*, *Rec.* p. 135 ; *R.F.D.A.*, 1995, pp. 1138-1144, conclusions Aguila.

2020 C.E., 17 décembre 2007, *Commune des Angles*, *Rec.* p. 1017.

2021 V., pour des illustrations concernant des autorisations d'urbanisme, C.A.A. Lyon, 28 novembre 2013, req. n° 13LY00156 : « il est sursis à statuer sur le moyen d'incompétence invoqué par l'association Chambaran sans éolienne industrielle dans les conditions prévues au point 21 du présent arrêt » ; C.A.A. Marseille, 26 octobre 2017, req. n° 16MA00230 : « il est sursis à statuer sur la requête de M. et Mme B. M. I. devra justifier, dans le délai de 3 mois (…) de l'éventuelle délivrance d'un permis de construire modificatif, (…) permettant d'assurer la conformité du projet aux dispositions de l'article R. 431-9 du code de l'urbanisme et aux dispositions de l'article 7 des dispositions générales du PLU de la Commune de Ventabren » ; C.A.A. Nantes, 10 novembre 2017, req. n° 15NT02037 : « il est sursis à statuer (…) pour permettre à Mme F et à M. D. de notifier à la cour un permis de construire modificatif régularisant le vice tiré du défaut d'obtention préalable d'une autorisation de défrichement ».

Une telle autorité ne peut que lier l'administration dans l'exercice de sa compétence. Elle doit adopter l'acte de régularisation afin d'assurer l'exécution de la chose jugée. Autrement dit, la régularisation prive l'administration de toute liberté d'agir ou de ne pas agir. Il lui revient, en revanche, de déterminer le contenu de la mesure de régularisation, puisque le juge administratif n'y procède pas. Toutefois, même à l'égard du contenu de la mesure, la compétence de l'administration peut se trouver parfois réduite. Tel est le cas lorsque la mesure de régularisation découle de la décision juridictionnelle[2024]. Dès lors, si aucun élément extérieur n'empêche la délivrance de cette mesure[2025], l'administration se voit ainsi réduite à un simple rôle d'enregistrement du contenu délivré par le juge administratif[2026].

V., pour des illustrations concernant des documents d'urbanisme, C.E., Section, 22 décembre 2017, *Commune de Sempy*, précité : « il est sursis à statuer (…) jusqu'à l'expiration d'un délai de trois mois (…) imparti à la commune de Sempy pour notifier au Conseil d'Etat une délibération de son conseil municipal confirmant l'approbation de sa carte communale au vu de l'avis émis par la chambre d'agriculture du Pas-de-Calais » ; C.A.A. Marseille, 16 juin 2020, req. n° 18MA03727 : « par un arrêt rendu le 9 juillet 2019, la Cour (…) a sursis à statuer (…) sur la légalité de la délibération du 29 mars 2017 par laquelle le conseil municipal de Colombières-sur-Orb a approuvé le plan local d'urbanisme afin de régulariser le vice l'entachant par la tenue d'une nouvelle enquête publique pendant un délai de trente jours sur le projet de plan local d'urbanisme » ; C.A.A. Lyon, 10 mars 2020, req. n° 18LY03178 : « par un arrêt avant-dire droit du 1er octobre 2019, la Cour a (…) sursis à statuer sur la requête jusqu'à l'expiration du délai de trois mois imparti à la commune de Reyrieux pour notifier une nouvelle délibération de son conseil municipal arrêtant le projet de PLU en respectant l'obligation d'information des élus telle qu'elle découle des dispositions de l'article L. 2122-12 du code général des collectivités territoriales ».

2022 Le degré d'autorité de chose jugée dépend, par contre, du sens du jugement principal. En cas d'annulation de l'acte d'urbanisme, le jugement avant-dire droit revêt l'autorité absolue de chose jugée, puisque les motifs retenant les moyens de l'illégalité de l'acte constituent le support nécessaire du dispositif d'annulation. Dans le cas contraire, c'est-à-dire en cas de régularisation de l'acte d'urbanisme, le jugement avant-dire droit ne revêt qu'une autorité relative. V. sur ce point : AGUILA (Y.), « Autorité de chose jugée et jugement avant-dire droit », conclusions sur C.E., Section, 17 mars 1995, *Ministre d'Etat, ministre de l'Education nationale et de la Culture contre MM. Ranieri et Jouanneau*, *R.F.D.A.*, 1995, pp. 1138-1144 (pp. 1139-1142).

2023 Le requérant est ainsi recevable à faire appel de ce jugement avant-dire droit en tant qu'il écarte, comme non fondés, certains de ses moyens dirigés contre la décision initiale. En revanche, à compter de l'intervention de la mesure de régularisation dans le cadre du sursis à statuer, les conclusions du requérant dirigées contre ce jugement, en tant qu'il décide de surseoir, sont privées d'objet. V., concernant un document d'urbanisme : C.E., 18 décembre 2020, *SCI Fonimmo-ID*, précité. V., concernant une autorisation d'urbanisme : C.E., 5 février 2021, *M et Mme Boissery*, précité.

2024 « C'est notamment le cas lorsqu'elle ne dépend que de la faculté de l'administration d'assortir l'autorisation d'urbanisme de certaines conditions » : LESQUEN (X. De), conclusions sur C.E., 1er mars 2013, *Epoux Fritot*, *op. cit.,* p. 225.

2025 Notamment, les autres normes d'urbanisme applicables.

2026 V. C.A.A. Lyon, 9 février 2016, req. n° 15LY01285 : il est sursis à statuer dans la mesure où le « vice affectant le permis de construire en litige au regard de la règle relative au nombre de places de stationnement de véhicules prévues par l'article UB12 du règlement du POS de la commune de Bourgoin-Jallieu est susceptible d'être régularisé » ; C.A.A. Marseille, 21 juillet 2016, req. n° 14MA00803 : « l'irrégularité tenant à l'absence de signature de la demande de permis de construire peut être régularisée par le dépôt d'une demande de permis de construire modificatif régulièrement signée » ; C.A.A. Nantes, 10 novembre 2017, req. n° 15NT02037 : « il est sursis à statuer (…) pour permettre à Mme F et à M. D. de notifier à la cour un permis de construire modificatif régularisant le vice tiré du défaut d'obtention préalable de l'autorisation de défrichement » ; C.A.A. Bordeaux, 30 mars 2018, req. n° 16BX00931 et n° 16BX01003 : « la distance entre le débord du toit situé à l'angle sud-ouest du bâtiment A (…) et la limite séparative est de 4 mètres alors que la distance minimale qu'il fallait respecter (…) est de 4.32 mètres. (…) Le vice affectant le permis de construire au regard de l'article 7 du règlement du PLU (…) est susceptible d'être régularisé » ; C.A.A. Lyon, 10 mars 2020, req. n° 18LY03128 : « par un arrêt avant-dire droit du 23 mai 2019, la cour a (…) sursis à statuer sur la requête jusqu'à l'expiration du

En tout état de cause, la régularisation induit à l'égard de l'administration une mesure contraignante, plus encore que l'injonction, en ce que la régularisation juridictionnelle supprime toute volonté administrative d'agir ou non. Par contre, tout comme le procédé injonctif, la régularisation juridictionnelle n'entraîne aucun bouleversement dans l'ordre des compétences, puisque c'est l'administration active et non le juge qui use du pouvoir de réfection des actes administratifs.

Toutefois, la régularisation juridictionnelle présente une spécificité, en contentieux des autorisations d'urbanisme uniquement : le respect de l'autorité de chose jugée n'incombe pas uniquement à l'administration. Il revient effectivement au bénéficiaire d'adopter un certain comportement : celui de formuler une demande de régularisation auprès de l'autorité administrative compétente. Néanmoins, le juge ne formule aucun ordre direct à son encontre, ce qui exclut à nouveau l'emploi du pouvoir d'injonction[2027]. Cette contrainte exercée sur le bénéficiaire s'explique donc par le procédé de régularisation et par l'office du juge de l'excès de pouvoir. En effet, par la régularisation, tout ce que le juge offre au bénéficiaire de l'autorisation c'est un « droit à la correction » de l'acte et non un « droit à l'acte corrigé », car de nouveaux motifs (de fait et/ou de droit), non pris en compte par le juge de l'excès de pouvoir, peuvent empêcher cette régularisation[2028]. La demande de régularisation formulée par le bénéficiaire apparaît ainsi comme une mesure nécessaire à l'exécution de l'autorité de chose jugée que revêt la régularisation juridictionnelle.

Tel n'est toutefois pas toujours le cas. Il incombe en effet à l'administration de s'acquitter de son devoir juridique : celui d'assurer l'exécution de la chose jugée. Ainsi, rien n'empêche l'administration de délivrer d'elle-même l'acte de régularisation, sans demande expresse du bénéficiaire[2029]. De plus, le juge s'est récemment reconnu le pouvoir d'apprécier

---

délai de cinq mois imparti à commune de Courchevel pour régulariser le vice de procédure entachant le classement de la parcelle AD n° 26 en secteur 1AUh et notifier à la cour une délibération de son conseil municipal confirmant ce classement après avoir recueilli l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat (…) » ; C.A.A. Marseille, 5 janvier 2018, req. n° 15MA03888 : « la Cour a jugé que ce vice de procédure était susceptible d'être régularisé et a imparti à la commune de Port-Vendres d'obtenir l'accord du syndicat mixte du schéma de cohérence territorial Littoral Sud quant à l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser (…) ou des zones naturelles du plan local d'urbanisme ».

[2027] Ainsi que le remarquait Materne Staub, l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme ne confère aucun pouvoir d'exécution au juge administratif (STAUB (M.), « Le permis de construire confronté à la normativité du SCOT et à une annulation partielle », note sous C.A.A. Lyon, 8 novembre 2011, *Société investissements internationaux et participations*, *L.P.A.*, 7 juin 2012, n° 114, pp. 14-21 (p. 20)). La remarque vaudrait également pour les articles L. 600-5-1 et L. 600-9 du code de l'urbanisme.

[2028] Le cas est fort « heureusement rare » mais il est effectivement possible pour l'auteur de l'autorisation de refuser la mesure de régularisation (LESQUEN (X. De), « Quelles sont les conséquences de l'absence de notification au juge d'une mesure de régularisation ? », note sous C.E., 9 novembre 2021, *SCCV Lucien Viseur*, *B.J.D.U.*, 2022, n° 1, pp. 76-78 (p. 77)).

[2029] C.E., 19 juin 2017, *Syndicat des copropriétaires de la résidence Butte Stendhal*, *Rec. tables* p. 856 ; *B.J.D.U.*, 2017, n° 5, pp. 306-315, conclusions Bretonneau. L'administration peut toujours saisir le juge sur le

la régularisation du projet au regard des règles de fond d'urbanisme applicables « à la date à laquelle il statue »[2030]. Ainsi, si le projet d'aménagement demeure inchangé, la régularisation juridictionnelle permet, dans ce cas, de conférer au bénéficiaire un « droit à l'acte corrigé », l'administration se trouvant alors réduite à lui délivrer directement l'acte de régularisation. Néanmoins, si le projet doit être amené à évoluer pour être conforme au droit, sa régularisation « ne peut procéder que d'une demande [de mesure de régularisation] »[2031]. Dans cette hypothèse, l'exécution de l'autorité de chose jugée reposera forcément sur l'action d'un particulier. Or, même face à une inexécution de sa part, le juge n'est pas dépourvu de tout moyen. Dans le cadre du « sursis à statuer » notamment, l'annulation totale pourra faire office de sanction, puisque le juge la prononce lorsque l'acte de régularisation ne lui a pas été notifié dans le délai imparti[2032]. Ce délai présente toutefois un caractère « fortement incitatif »[2033], car le juge peut parfaitement apprécier une mesure de régularisation qui lui a été notifiée même une fois le délai expiré[2034].

Toujours afin d'appréhender au mieux le procédé de régularisation, il convient, désormais, de déterminer quelles sont les dispositions urbanistiques prises en compte par l'autorité compétente lorsqu'elle procède à la régularisation de l'irrégularité.

S'agissant des irrégularités de nature externe, il est ainsi fait application des règles d'urbanisme applicables à la date à laquelle l'acte initial a été pris[2035]. Bien que cette solution contrecarre un des principes les mieux établis, selon lequel un acte administratif est soumis au droit applicable à la date de son édiction, elle reste somme toute logique. L'administration ne

---

fondement de l'article L. 911-4 du code de justice administrative pour contraindre le pétitionnaire à respecter l'autorité de chose jugée : PERRIN (A.), « L'annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme », note sous C.E., 23 février 2011, *SNC Hôtel de la Bretonnerie*, *Dr. Admi.*, 2011, n° 5, note n°54, pp. 53-56 (p. 55).

2030 C.E., 24 juillet 2019, req. n° 430473, inédit au *Lebon* ; C.E., 3 juin 2020, *SCI Alexandra*, *Rec. tables* p. 1063, *B.J.D.U.*, 2020, n° 5, pp. 390-396, conclusions Iljic ; C.E., Avis, Section, 2 octobre 2020, *Barrieu*, précité.

2031 LESQUEN (X. De), *op. cit.*, p. 316.

2032 C.E., 9 novembre 2021, *SCCV Lucien Viseur*, précité. V. également, LESQUEN (X. De), conclusions sur C.E., Avis, 18 juin 2014, *Société Mounou et autres et Société Batimalo et autre*, *B.J.D.U.*, 2014, n° 4, pp. 317-323 (p. 322).

2033 LESQUEN (X. De), « Le délai de régularisation d'un permis fixé par le juge est-il impératif ? Dans quel délai le requérant doit-il contester la mesure de régularisation ? », note sous C.E., 16 février 2022, *Ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales c/ Association « Éoliennes s'en naît trop »*, *B.J.D.U.*, 2022, n° 3, pp. 222-223 (p. 222).

2034 C.E., 16 février 2022, *Ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales c/ Association « Éoliennes s'en naît trop »*, à paraître aux tables ; *B.J.D.U.*, 2022, n° 3, pp. 217-222, conclusions Hoynck.

2035 V. en contentieux des documents d'urbanisme : C.E., Section, 22 décembre 2017, *Commune de Sempy*, *Rec.* p. 380 ; *B.J.D.U.*, 2018, n° 2, pp. 137-148, conclusions Burguburu.
V. en contentieux des autorisations d'urbanisme : C.E., 3 juin 2020, *SCI Alexandra*, précité.

vient en effet que « confirmer »[2036] totalement son acte : elle ne fait que reprendre la procédure administrative sans toucher à son contenu. Dans le cadre de cette régularisation juridictionnelle, l'administration refait « ce qui aurait dû être fait »[2037]. C'est ce qui justifie l'application des dispositions urbanistiques initiales[2038]. Évidemment, lorsqu'il s'agit de régulariser une autorisation d'urbanisme, la garantie des droits nécessite aussi que le bénéficiaire ne se voit pas appliquer rétroactivement de nouvelles règles de forme et de procédure[2039].

En revanche, lorsqu'il s'agit de corriger des irrégularités de nature interne, il doit être fait application des règles d'urbanisme en vigueur à la date d'édiction de l'acte de régularisation. Dans ce cas présent, c'est le contenu même de l'acte d'urbanisme qui s'en trouve modifié. Aussi, il n'est pas concevable que cette modification méconnaisse les dernières législations et réglementations urbanistiques, édictées au nom de l'intérêt général[2040]. Dans le cadre de cette régularisation juridictionnelle, l'administration fait donc « ce qui devrait être fait »[2041], justifiant alors l'application des dispositions urbanistiques à cette date[2042] (et ce, même si elles ont évolué entre temps).

Une précision est à apporter, toutefois, lorsqu'une autorisation d'urbanisme est en cours de régularisation. Or, les dispositions urbanistiques récentes ont évolué dans un sens défavorable au projet. Afin de faire quand même bénéficier son titulaire des droits qu'il tient de son autorisation, la mesure de régularisation ne peut pas être refusée par l'autorité compétente, ou annulée par le juge[2043], dès lors qu'elle ne porte pas à la nouvelle réglementation une atteinte supplémentaire par rapport à l'acte initial. Le Conseil d'Etat transpose ici, dans le cadre de son procédé de régularisation, la solution jurisprudentielle *Le Roy*[2044] dégagée à propos du permis modificatif ordinaire. Ceci revient à dire que mesure de régularisation ou acte modificatif constitue toujours un acte accessoire ou complémentaire à l'acte initial. Ainsi, l'acte « ne vise pas à conférer un nouveau droit de construire, mais simplement à modifier l'étendue de celui *déjà acquis à titre définitif* » (pour ce qui est du

---

2036 Julie Burguburu parle de « régularisation/confirmation ou réparation » (BURGUBURU (J.), conclusions sur C.E., Section, 22 décembre 2017, *Commune de Sempy*, *B.J.D.U.*, 2018, n° 2, pp. 137-148 (p. 140)).

2037 *Ibid*.

2038 *Ibid*.

2039 Voir, par analogie, en contentieux des autorisations des installations classées, LEPETIT-COLLIN (H.), *Recherches sur le plein contentieux objectif*, *op. cit.*, p. 386.

2040 C.E., Section, 22 décembre 2017, *Commune de Sempy*, précité ; C.E., 3 juin 2020, *SCI Alexandra*, précité

2041 BURGUBURU (J.), conclusions précitées, *op. cit.*, p. 140.

2042 *Ibid*.

2043 C.E., 17 mars 2021, *Mme Venturin*, précité.

2044 C.E., Section, 26 juillet 1982, *Rec.* p. 316 ; *J.C.P.*, 1982, éd. G., II, n° 19892, conclusions Robineau.

modificatif ordinaire)[2045] ou celui « en partie validé par le juge » (pour ce qui est de la mesure de régularisation)[2046]. La nouvelle règlementation d'urbanisme ne peut pas ainsi remettre en cause les droits tirés de l'acte initial[2047].

Les modalités de la régularisation contribuent manifestement à en faire un procédé juridictionnel singulier. Quelle que soit la forme qu'elle prend, le juge va impulser le rétablissement de la légalité de l'autorisation d'urbanisme litigieuse. Puisqu'il décide de sa correction, il participe pleinement à sa réécriture. Une telle décision juridictionnelle implique que le juge adopte une certaine posture : celle de se placer dans la situation d'un administrateur. En décidant de la correction d'un acte, il « s'insère une fois de plus dans [son] processus décisionnel », lui imposant de revêtir « les habits et l'esprit de l'administrateur »[2048]. Néanmoins, la substitution du juge n'est pas totale. Il a été relevé qu'il n'exerçait pas en intégralité la compétence de modification des actes (bien que la régularisation constitue un pouvoir d'action). Il partage l'exercice de cette compétence avec l'autorité administrative. La régularisation propulse ainsi le juge dans une situation de collaborateur (parfois obligé[2049]) de l'administration dans le processus administratif de décision. La régularisation conduit le juge administratif de l'urbanisme, de manière originale, sur le chemin de l'administration active.

La nature de ce procédé mérite désormais un examen particulier afin de souligner sa singularité au sein du panel de pouvoirs du juge administratif.

§2 : Nature du procédé décisionnel de régularisation

[2045] ROBINEAU (Y.), conclusions sur C.E., Section, 26 juillet 1982, *Le Roy*, *J.C.P.*, 1982, éd. G., II-Jurisprudence, n° 19892. C'est nous qui soulignons.

[2046] LESQUEN (X. De), conclusions sur C.E., 1er mars 2013, *M. et Mme Fritot*, *op. cit.*, p. 225. V., également, C.E., 17 mars 2021, *Mme Venturin*, précité.

[2047] « Le principe est en effet que nulle situation particulière ne doit échapper à la loi nouvelle, expression de la volonté générale. L'exception est donc que là où sont reconnus des droits acquis, la loi nouvelle ne remet pas en cause les situations juridiques constituées » : LESQUEN (X. De), « Le juge et l'exploitant », *B.D.E.I.*, 1er décembre 2014, n° spécial, pp. 15-20 (p. 16). Prenons un exemple pour illustrer ces propos. Admettons que le terrain sur lequel devait être implanté l'ouvrage soit devenu inconstructible en raison d'un nouveau plan local d'urbanisme. Si la régularisation se passe par permis modificatif, la « circonstance que le terrain soit devenu inconstructible ne [fait] pas obstacle à la délivrance de [cet acte régularisateur], dès lors que celui-ci n'étend pas les droits à construire tirés du permis initial » : LESQUEN (X. De), *op. cit.*, p. 17. Voir, dans le même sens, YANNAKOPOULOS (C.), *La notion de droits acquis en droit administratif français*, L.G.D.J., 1997, pp. 215-221.

[2048] CHARLES (C.), *Le juge administratif, juge administrateur*, *op. cit.*, p. 369.

[2049] Sauf si « le bénéficiaire lui a indiqué qu'il ne souhaitait pas, ainsi que sa liberté personnelle le lui permet, profiter d'une mesure de régularisation » (POULET (F.), « Dans quelle mesure le juge est-il tenu de surseoir à statuer en vue de la régularisation d'une autorisation d'urbanisme ? A quelles conditions un vice peut-il être qualifié de régularisable ? », note sous C.E., Avis, Section, 2 octobre 2020, *Barrieu*, *B.J.D.U.*, 2021, n° 1, pp. 56-59 (p. 57)).

La régularisation s'identifie comme un procédé de correction de l'acte administratif. Elle vise en effet à extirper l'irrégularité contenue dans l'acte et à remplacer les éléments infectés par des éléments, cette fois-ci, sains. De toute évidence, la régularisation ne peut se confondre avec le pouvoir d'annulation. Toutefois, celui-ci a fait récemment l'objet de certaines adaptations de la part du juge, comme en témoigne la technique de l'annulation conditionnelle. Cette dernière consiste à différer dans le temps le dispositif d'annulation, laissant ainsi à l'autorité administrative un certain laps de temps pour lui permettre d'édicter la norme administrative régulière. Ses liens avec un authentique pouvoir de régularisation apparaissent clairement (A).

L'office du juge administratif ne saurait désormais se limiter au seul pouvoir d'annulation (surtout s'agissant l'office du juge de l'excès de pouvoir). Il dispose d'ores et déjà de différentes prérogatives, toutes visant le rétablissement de la légalité de l'acte. Parmi elles figure la technique de neutralisation d'irrégularités. Elle consiste pour le juge à ne pas prononcer la sanction qui est normalement attachée au constat d'une irrégularité, à savoir l'annulation de l'acte[2050] (B). Également, le juge dispose de techniques de correction de l'acte. Il s'agit dans ce cas pour le juge de rectifier l'acte irrégulier : il fait ainsi disparaitre l'irrégularité, plutôt que de prononcer une décision d'annulation[2051] (C). En tout état de cause, la régularisation partage avec ces différents procédés la même finalité. Toutefois, un tel rapprochement, aussi vrai soit-il, ne saurait occulter les différences existantes qui les séparent.

A. La régularisation juridictionnelle et l'annulation juridictionnelle

« Acte purement négatif de juridiction », l'annulation s'analyse comme la sanction d'une « obligation de ne pas faire » à la charge de l'administration[2052]. Le procédé renvoie seulement à la fonction initiale (et encore en partie actuelle) du recours pour excès de pouvoir. L'originalité de ce recours réside, en effet, dans sa finalité destructrice : sa vocation est de « réprimer les irrégularités choquantes des administrateurs »[2053]. Autrement dit, le juge sanctionne « l'excès de pouvoir » commis par l'administration, à savoir le franchissement par cette dernière des limites de la légalité. Un tel débordement « ne peut être réprimé que d'une

---

2050 CONNIL (D.), *L'office du juge administratif et le temps*, Dalloz, 2012, p. 344.

2051 *Ibid.,* p. 350.

2052 BLANCO (F.), *Pouvoirs du juge et contentieux administratif de la légalité. Contribution à l'étude de l'évolution et du renouveau des techniques juridictionnelles dans le contentieux de l'excès de* pouvoir, *op. cit.,* p. 87.

2053 LANDON (P.), *Histoire abrégée du recours pour excès de pouvoir des origines à 1954*, L.G.D.J., 1962, p. 10. V. également : IMBERT (L.), *L'évolution du recours pour excès de pouvoir 1872-1900*, Dalloz, 1952, p. 111.

seule manière : l'anéantissement de l'acte contraire au droit »[2054]. Par une telle fonction, l'annulation juridictionnelle relève nécessairement du modèle restitutif, puisque les mesures qui s'y rattachent « s'attachent à la remise en état des choses »[2055]. Tel est le cas lorsque l'anéantissement de l'acte irrégulier suffit, à lui seul, au rétablissement de la légalité. Néanmoins, même de ce cas de figure, « la seule suppression de l'illégalité ne suffit pas à caractériser la régularisation »[2056]. La distinction entre annulation et régularisation mérite d'être précisée.

Sans véritable surprise, l'annulation constitue un procédé, par essence, négatif. La régularisation est, au contraire, un acte profondément positif. C'est ainsi que la régularisation s'entend comme un acte correctif. « Corriger » désigne bien l'action de ramener à la règle ce qui s'en écarte[2057]. À cette fin, la régularisation se dissocie schématiquement en deux étapes (successives ou simultanées). La première étape consiste en l'anéantissement de l'irrégularité. La régularisation engendre donc un effet suppressif[2058]. Toutefois, le procédé ne s'arrête pas là. Puisque la régularisation suppose un maintien de l'acte ou d'une situation, elle implique leur nécessaire modification afin de les ramener à la règle. Ainsi, la seconde étape consiste à entreprendre la réécriture de l'autorisation d'urbanisme. Pouvoir constructif, la régularisation assure le rétablissement de la légalité par le truchement d'une création normative : l'acte de régularisation[2059].

Ce pouvoir d'annulation a néanmoins fait l'objet d'une adaptation en contentieux de l'excès de pouvoir, soulignant la volonté du juge de répondre aux nouvelles exigences de la légalité. Le procédé de « l'annulation conditionnelle » est l'une des manifestations de l'évolution de l'office du juge. Des développements doivent lui être consacrés dans la mesure où ce procédé se confondrait, pour certains auteurs, avec l'une des modalités de la régularisation qui est le mécanisme du « sursis à statuer »[2060]. Il est vrai que « annulation

---

2054 PERRIN (A.), *L'injonction en droit public français*, *op. cit.*, p. 77.

2055 *Ibid*.

2056 ISRAËL (J.-J.), *La régularisation en droit administratif français. Étude sur le régime de l'acte administratif français*, L.G.D.J., 1981, p. 15.

2057 Lat. *corrigere* : redresser.

2058 Jean-Jacques ISRAËL définit la régularisation comme étant l'édiction d'un « acte [nouveau qui] aura pour objet de *supprimer* [nous soulignons] l'irrégularité de l'acte initial ou de la situation initiale » : ISRAEL (J.-J.), *op. cit.*, p. 20. Il en est de même pour Christian DUPEYRON, pour qui la régularisation s'apparente à « une réparation ou une disparition du vice » : DUPEYRON (C.), *La régularisation des actes nuls*, L.G.D.J., 1973, p. 15.

2059 ISRAËL (J.-J.), *op. cit.*, p. 16.

2060 PASTOR (J.-M.), « Accélération des projets de construction : une première ordonnance cible les recours abusifs », *A.J.D.A.*, 2013, p. 1540 ; GILLIG (D.), « Publication de l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme », *J.C.P.,* 26 juillet 2013, éd. N., actualités n° 819, pp. 5-7 (p. 7).

conditionnelle » et « sursis à statuer » permettent l'un comme l'autre de faire échapper l'acte à l'annulation qu'il encourt en l'état[2061]. Pourtant, l'instigateur du mécanisme du « sursis à statuer », Daniel Labetoulle, refuse de voir dans ce procédé l'emploi de la technique « d'annulation conditionnelle »[2062]. Cette dernière est essentiellement le fruit d'une réflexion menée par Francis Lamy, concluant sur l'arrêt *Vassilikiotis*[2063]. Le procédé a toutefois trouvé un certain écho en droit de l'urbanisme, à la suite du *rapport Pelletier,* préconisant sa consécration au sein du contentieux des autorisations d'urbanisme[2064]. Il a d'ailleurs fait l'objet d'une application inédite par les juges d'Amiens, justement en matière de droit de l'urbanisme[2065]. En l'espèce, la seule irrégularité susceptible d'emporter l'annulation du permis de construire était la méconnaissance de la plantation d'écrans boisés et de haies vives sur les aires de stationnement. Les juges vont ainsi surseoir à statuer, mettant alors en échec l'immédiateté du prononcé de l'annulation. L'annulation ne présente ici qu'un caractère potentiel. Elle sera effectivement prononcée si et seulement si l'administration ne procède pas au rétablissement de la légalité de l'acte administratif durant le délai imparti[2066].

L'annulation conditionnelle présente, de toute évidence, une fonction particulière. Elle est le résultat d'un compromis entre la nécessaire sanction des irrégularités et le souci d'adapter l'exercice du pouvoir d'annulation afin d'éviter son caractère immédiat et radical. L'annulation conditionnelle est alors une alternative à l'acte juridictionnel d'annulation[2067].

[2061] La technique « d'annulation conditionnelle » est présentée comme l'une des techniques potentiellement à disposition du juge de l'excès de pouvoir afin d'éviter les annulations inutiles ou néfastes (BLANCO (F.), *op. cit.,* pp. 337-345). Quant au mécanisme de « sursis à statuer », il ne présente d'utilité, selon Xavier De Lesquen, que « si le juge a déterminé que la régularisation de l'autorisation est susceptible de la faire échapper à l'annulation qu'elle encoure en l'état » : LESQUEN (X. De), conclusions sur C.E. Avis, 18 juin 2014, *SCI Mounou et autres et Société Batimalo et autre*, *B.J.D.U.*, 2014, n° 4, pp. 317-323 (p. 321).

[2062] LABETOULLE (D.), « Une nouvelle réforme du droit du contentieux de l'urbanisme », *R.D.I.*, 2013, pp. 508-516 (p. 513).

[2063] LAMY (F), conclusions sur C.E. 29 juin 2001, *M. Vassilikiotis*, *Rec*. pp 305-313 (pp. 310-311).

[2064] *Propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme*, rapport présenté par le groupe de travail présidé par Philippe Pelletier, janvier 2005, 86 pages, p. 59 (*pagination internet*).

[2065] T.A. Amiens, 24 mai 2005, *Dubruque et autres*, *A.J.D.A.*, 2005, pp. 2416-2420, note Melleray. V. également, T.A. Lille, 27 janvier 2011, *Association « Les 2sous du Grand Stade » et autres*, req. n° 1001030 : le tribunal décide, en l'espèce, de surseoir à statuer afin de régulariser l'autorisation de construire entachée de deux vices de procédure, l'un étant l'absence d'avis de la commission de sécurité sur l'étude de désenfumage du stade, l'autre étant la composition irrégulière de la commission d'accessibilité pour les personnes handicapées.

[2066] Selon la définition proposée par Francis Lamy, « l'annulation ne prendra pas effet si l'administration complète [l'acte] pour se conformer à la légalité dans un délai fixé et selon les modalités résultant des motifs de l'annulation » : LAMY (F.), *op. cit.*, p. 310. Le *rapport Pelletier* reprenait grossièrement la même définition : « L'annulation ne prend effet qu'à défaut de régularisation, dans le délai imparti, faute de quoi, l'autorisation sera définitivement annulée » (*rapport Pelletier*, *op. cit.*, p. 59 (*pagination internet*)). V. également : BLANCO (F.), *op. cit.,* p. 345.

[2067] En effet, « l'annulation conditionnelle » ne vise pas seulement à « moduler les effets de l'annulation mais plus radicalement [à] les éviter » : MELLERAY (F.), « L'annulation conditionnelle d'un permis de construire », note sous T.A. Amiens, 24 mai 2005, *Dubruque et autres*, *A.J.D.A.*, 2005, pp. 2416-2420 (p. 2419). Par une telle fonction, « l'annulation conditionnelle » se différencie d'une autre technique, celle de

Une telle fonction implique que l'administration ait le choix sur l'action à privilégier en réponse à l'irrégularité de son acte. Précisément, l'autorité compétente est face à une alternative : soit elle décide de la correction de l'acte, soit elle opte pour son abandon. Dans cette dernière hypothèse, l'acte administratif fait l'objet d'une ablation totale, puisque le dispositif d'annulation a seulement été différé dans le temps[2068].

Tel n'est certainement pas l'objet de la régularisation juridictionnelle : la régularisation n'est pas une alternative à l'acte juridictionnel d'annulation. Elle n'est le résultat d'aucun compromis. La correction de l'autorisation d'urbanisme se présente bel et bien comme le but du procédé. Une telle finalité explique que la correction dictée par le juge revête nécessairement l'autorité de chose jugée, à la différence du jugement avant-dire droit prononcé dans le cadre de « l'annulation conditionnelle ». Également, la régularisation juridictionnelle ne laisse aucune liberté d'action à l'administration sur les conséquences à tirer de l'irrégularité de l'autorisation d'urbanisme. Par conséquent, si le juge prononce l'annulation totale de l'acte, c'est notamment en raison de la méconnaissance de l'autorité de chose jugée. L'anéantissement de l'acte vise ici à sanctionner la méconnaissance d'une obligation juridique. Dans le cadre d'une annulation conditionnelle, l'annulation totale de l'acte est également prononcée « à défaut » de régularisation. Mais dans ce cas précis, cette annulation ne présente aucune finalité punitive, puisque la régularisation ne constitue pas une obligation juridique.

Si la différence de finalités entre « l'annulation conditionnelle » et « le sursis à statuer » a pu être relevée, leurs modalités présentent néanmoins certaines similitudes dans l'hypothèse où l'acte de régularisation intervient. Tout d'abord, le juge écarte définitivement le moyen tiré de la méconnaissance de la norme d'urbanisme si la correction opérée est régulière. En outre, le juge examine, dans le cadre de la même instance, la légalité de cet acte de régularisation. Autrement dit, il accepte que soit soulevé tout moyen à l'encontre de celui-ci[2069]. Ainsi, les conséquences des deux procédés sur l'autorisation d'urbanisme restent identiques. La décision de rejet signifie classiquement que les moyens soulevés n'ont pas été en mesure d'entraîner l'annulation, ni de l'autorisation initiale, ni de l'acte de régularisation.

« l'annulation aux effets différés ». Cette dernière suppose précisément « à différer les effets d'une annulation *effectivement* (nous soulignons) prononcée » : BLANCO (F.), *op. cit.,* p. 337.

2068 « L'annulation conditionnelle présente un véritable intérêt lorsque l'administration dispose, en droit, d'une véritable option entre la conservation d'un dispositif réglementaire lacunaire, à compléter et la suppression pure et simple de la réglementation contestée » : BLANCO (F.), *op. cit.*, p. 343. Les juges d'Amiens (T.A. Amiens, 24 mai 2005, *Dubruque et autres*, précité) concevaient également le « sursis à statuer » comme un procédé « permett[ant], le cas échéant, la régularisation de l'acte », soulignant ainsi le caractère seulement « éventuel » de cette dernière : MELLERAY (F.), *op. cit.*, p. 2419.

2069 V., *supra*, Partie I, Titre II, Section II, § 2, A, 1. V., *supra*, ce chapitre, Section II, § 1, C.

Son bénéficiaire dispose alors, dans le cadre de l'un ou l'autre de ces procédés, d'une autorisation d'urbanisme (en apparence) légale. En tout état de cause, « annulation conditionnelle » et « sursis à statuer » confèrent en pratique une sécurité juridique effective à la situation individuelle[2070].

Il résulte de ces éléments que régularisation et annulation se distinguent au regard de leur nature respective. Par conséquent, la régularisation ne pourrait être conçue comme une simple adaptation du pouvoir d'annulation. A ce titre, elle se doit alors d'être dissociée d'une autre technique juridictionnelle, celle de la neutralisation, qui constitue une autre illustration de cette adaptation, que fait le juge de l'excès de pouvoir de son pouvoir d'annulation.

B. La régularisation juridictionnelle et la neutralisation juridictionnelle

Technique bien connue en contentieux de l'excès de pouvoir, la neutralisation (ou « la *danthonysation* »[2071]) d'irrégularités affectant le déroulement d'une procédure administrative permet de faire échapper l'acte administratif à l'annulation. La survie de ce dernier est néanmoins conditionnée : l'irrégularité relevée ne doit pas être « susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur la décision prise » ou ne doit pas « priver les intéressés d'une garantie ». Manifestement, la neutralisation se compte parmi les prérogatives juridictionnelles visant le rétablissement de la légalité[2072]. Une telle finalité explique sans nul doute son assimilation au procédé de régularisation de l'acte administratif[2073].

Néanmoins, une telle assimilation ne peut perdurer. Neutralisation et régularisation sont, de toute évidence, des procédés de nature distincte. En effet, la simple « couverture » de l'irrégularité ne signifie pas la régularisation de cette dernière[2074]. Le premier procédé (la neutralisation) s'avère en réalité inoffensif. L'acte administratif est maintenu, bien qu'il comporte toujours intrinsèquement un vice. Le juge a seulement désamorcé son potentiel

---

2070 Lorsque le juge administratif rejette le recours, on ne peut en déduire que l'acte soit nécessairement légal. Le rejet peut résulter du fait que « le requérant n'est pas arrivé à faire la preuve de l'illégalité de l'acte ». L'arrêt de rejet n'est donc pas « un arrêt de validation ou de confirmation », ce qui explique qu'il ne revêt qu'une autorité relative de chose jugée. Le requérant peut alors intenter un nouveau recours contre le même acte et ainsi soulever d'autres moyens à son encontre (à condition évidemment que le recours soit déposé dans les délais) : WEIL (P.), *Les conséquences de l'annulation d'un acte administratif pour excès de pouvoir*, *op. cit.*, pp. 25-26.

2071 C.E., Ass., 23 décembre 2011, *Danthony*, *Rec.* p. 649 ; *R.F.D.A.*, 2012, pp. 284-295, conclusions Dumortier.

2072 BLANCO (F.), *op. cit.*, pp. 317-336.

2073 GONOD (P.), « La régularisation de l'acte administratif par le juge administratif », in *La régularisation*, Mare & Martin, 2018, pp. 219-231 (pp. 221-224).

2074 ISRAEL (J.-J.), *La régularisation en droit administratif*, *op. cit.*, p. 123.

d'annulation. En d'autres termes, le juge refuse d'appliquer la seule sanction dont il est doté (l'annulation), en raison de l'importance moindre de l'irrégularité.

Les modalités respectives de la neutralisation et de la régularisation permettent également d'établir facilement une distinction entre les deux. Quand la neutralisation ne nécessite pas d'opération corrective sur l'acte, la régularisation impose au contraire une telle opération sur l'acte litigieux afin de rétablir sa légalité. En définitive, la neutralisation se rapporte plutôt à une technique de « validation » de l'acte qu'à une technique de régularisation[2075].

Leur utilisation peut se combiner par contre. Les deux procédés juridictionnels peuvent effectivement intervenir successivement sur l'acte administratif. L'hypothèse se présente comme suit. Face aux irrégularités formelles et procédurales, le juge administratif les confrontera, dans un premier temps, à sa grille de lecture tirée de la décision *Danthony*. Face aux seules irrégularités non « *danthonisées* », le juge pourra les soumettre, dans un second temps, au processus de régularisation. Ainsi, tout est une question d'échelle : la solution juridictionnelle s'adaptera nécessairement au degré de l'erreur administrative commise.

En recherchant la « permanence des actes » par ces deux procédés, c'est la sécurité juridique tant dans sa dimension individuelle que collective qui s'en trouve préservée[2076]. Aussi, ces deux procédés juridictionnels profitent tant au bénéficiaire de l'acte (sa situation individuelle est maintenue), qu'à son auteur (la norme juridique est stabilisée). Toutefois, afin de ne pas faire perdurer l'image d'un juge trop proche de l'administration, la neutralisation reste conditionnée par la non-méconnaissance de garanties offertes aux administrés[2077]. La régularisation juridictionnelle devrait de toute évidence comporter, même implicitement, cette même limite.

Reste que l'exigence de légalité est différemment protégée selon la technique juridictionnelle employée. S'agissant tout d'abord de la technique de neutralisation, le maintien de l'acte administratif s'opère au prix d'une relativisation du principe de légalité. En effet, l'erreur administrative est tout simplement acceptée (ou tolérée) par le juge. L'acte revêt, par fiction juridique, tous les attributs de la légalité. Cette technique n'est en réalité que

---

[2075] CLAEYS (A.), *L'évolution de la protection juridictionnelle de l'administré au moyen du recours pour excès de pouvoir*, thèse, Poitiers, 2005, dactyl., p. 935.

[2076] RAIMBAULT (P.), *Recherche sur la sécurité juridique en droit administratif français*, L.G.D.J., 2009, p. 122.

[2077] C.E., Ass., 23 décembre 2011, *Danthony,* précité.

le résultat d'un compromis entre le respect des formes et des procédures et l'excès de formalisme[2078]. Le caractère disproportionné de l'annulation (et de ses effets) face à une irrégularité vénielle légitime alors le renoncement du juge à son pouvoir destructeur, par interprétation subjectiviste de ce dernier[2079]. Indirectement, la neutralisation signifie la reconnaissance d'un droit jurisprudentiel à l'erreur dans le cadre des activités administratives. Elle souligne, en outre, la prévalence de « la sécurité juridique, en conférant un caractère définitif à une norme illégale »[2080].

La régularisation assure au contraire un juste équilibre entre les exigences de sécurité juridique et de légalité. En effet, la sécurité juridique (autrement dit la permanence normative) n'est possible que par le rétablissement de la légalité de l'autorisation. La régularisation juridictionnelle perfectionne le principe de légalité, à deux niveaux. D'une part, elle modernise l'écriture de la norme en incluant la participation d'un autre acteur (le juge) à sa conception. Elle facilite dans le même temps l'action de l'administration. D'autre part, cette technique contribue à redéfinir le principe de légalité. Ce dernier signifie tant un droit à la sanction de l'erreur juridique qu'un droit à la réparation de l'erreur juridique. Manifestement, la régularisation approfondit cette subjectivation générale du droit public : le juge décide de la concrétisation du droit que l'ordre juridique reconnaît aux acteurs de l'urbanisme[2081]. Manifestement, la régularisation reflète cette « dimension positive » du principe de légalité[2082].

Pour terminer, si ce droit à réparation de l'erreur administrative connaît une récente actualité[2083], sa reconnaissance n'est pourtant en rien révolutionnaire. Ce droit subjectif est en réalité déjà prégnant en contentieux administratif[2084]. Les différentes techniques correctives

---

2078 DUMORTIER (G.), « L'office du juge administratif à l'égard du vice de procédure », conclusions sur C.E., Ass., 23 décembre 2011, *Danthony*, *R.F.D.A.*, 2012, pp. 284-295 (p. 289).

2079 C'est ce qui explique que les parties n'ont pas à formuler leurs observations.

2080 VALEMBOIS (A.-L.), *La constitutionnalisation de l'exigence de sécurité juridique en droit français*, L.G.D.J., 2005, p. 69.

2081 La régularisation juridictionnelle suit visiblement le sillage tracé par l'injonction juridictionnelle. Norbert Foulquier a clairement démontré que la subjectivation du recours pour excès de pouvoir a été amorcée par le procédé injonctif au point que la fonction juridictionnelle s'en est trouvée bouleversée. « En particulier, il n'est plus demandé au juge (…) de sanctionner les violations du Droit, mais de faire respecter positivement, par l'administration, le principe de légalité. Autrement dit, le juge doit commander aux personnes publiques de fournir aux administrés les prestations (normatives ou matérielles) que l'ordre juridique leur reconnaît.» (FOULQUIER (N.), *Les droits publics subjectifs des administrés. Emergence d'un concept en droit administratif français du XIXème au XXème siècle*, Dalloz, 2003, p. 633).

2082 « Le droit subjectif à la légalité administrative se dote d'une « dimension positive » qui permet une pleine réalisation des droits et libertés dont il est l'accessoire » : FOULQUIER (N.), *op. cit.*, p. 633.

2083 Comme l'atteste l'article L. 123-1 du code des relations entre le public et l'administration (issu de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance), qui consacre un droit à l'erreur en matière administrative.

2084 Tout comme il existe déjà divers dispositifs sectoriels en matière administrative consacrant ce droit à l'erreur au profit de l'administré : MEYNAUD-ZEROUAL (A.), « Le droit à l'erreur en matière administrative.

dont le juge est doté et qu'il convient, à présent, de dissocier de la régularisation juridictionnelle, témoignent de son existence.

C. La régularisation et les autres techniques décisionnelles de réfection de l'acte administratif

Le juge de l'excès de pouvoir n'est plus exactement enfermé dans le carcan décisionnel binaire qui le caractérise. Afin d'éviter le dispositif d'annulation, il s'est forgé des outils alternatifs lui permettant d'intervenir directement sur l'acte. A ce titre, ses outils s'apparentent au pouvoir de réformation, prérogative pourtant traditionnellement prohibée dans un tel contentieux[2085]. Néanmoins, ces réfections juridictionnelles ont un champ d'action limité, le juge de l'excès de pouvoir se cantonnait en effet uniquement à la correction des motifs de l'acte. Une telle technique juridictionnelle aboutit toutefois à la modification de l'acte. Sa légalité s'en trouve ainsi rétablie à l'issue du contrôle juridictionnel. Ses liens avec le procédé de régularisation apparaissent ici clairement. Toutefois, ils ne sauraient faire disparaître les différences profondes entre les deux procédés (1).

L'évocation des procédés de réfection de l'acte nous amène nécessairement à la réformation juridictionnelle. Certes, son utilisation reste l'apanage du juge de plein contentieux objectif. Toutefois, il ne saurait être occulté qu'elle aboutit elle-aussi à la modification de l'acte administratif, tel que la légalité l'exige. Manifestement, réformation et régularisation entretiennent un certain lien. Pourtant, elles ne peuvent être confondues, tant leurs modalités et leurs implications sur l'acte litigieux diffèrent (2).

1. La régularisation et les techniques décisionnelles de correction des motifs de l'acte administratif

L'admission d'un contrôle juridictionnel des motifs d'une décision a offert au juge de l'excès de pouvoir la possibilité d'intervenir sur ces derniers. Cette intervention présente deux modalités : soit le juge retient les seuls motifs qui peuvent valablement fonder l'acte

---

Réflexions prospectives autour d'un projet de loi », *Dr. Admi.*, avril 2018, n° 4, étude n° 5, pp. 17-25 (pp. 19-21).

[2085] V. également PACTEAU (B.), *Le juge de l'excès de pouvoir et les motifs de l'acte administratif*, Travaux de recherches de la Faculté de Droit et de Sciences Politiques de l'Université de Clermont I, 1977, p. 90 : « La substitution de motif implique en effet bel et bien réfection de l'acte ». V. également : GUÉDON (M.-J.), « Régularité interne de l'acte administration et pouvoir de substitution du juge », *A.J.D.A.*, 1981, pp. 443-451 (pp. 443-444) ; GIRAUD (C.), « Le pouvoir de réformation du juge administratif », *R.D.P.*, 2018, pp. 1597-1624 (pp. 1606-1607).

(technique de neutralisation de motifs) ; soit il remplace le motif initialement retenu par un autre intervenant en cours d'instance juridictionnelle (technique de substitution de motifs). Le juge renonce ainsi à son pouvoir d'annulation, en acceptant de dissocier la validité de l'acte de celle des fondements qui lui ont été donnés par son auteur. La conséquence immédiate de ces procédés reste indéniablement la sauvegarde de l'acte administratif. Ils partagent alors avec le procédé de régularisation la recherche de la légalité, entraînant une confusion légitime entre ces différentes techniques[2086].

Procédé classique désormais, et dont l'état actuel du droit est défini dans la jurisprudence *Perrot*[2087], l'interprétation neutralisante se présente communément comme une technique corrective[2088]. Ses modalités sont d'ailleurs de plusieurs ordres. La neutralisation de motifs apparaît, tout d'abord, sous la forme d'une simple « procédure de tri »[2089]. Face aux motifs primitivement annoncés, le juge décide de retenir uniquement ceux qui peuvent fonder régulièrement l'acte. Toutefois, une telle neutralisation peut emporter des effets significatifs sur l'acte et engendrer une potentielle réfection de celui-ci. En effet, le juge administratif n'a pas à se demander si l'administration aurait pris la même décision après avoir écarté certains de ses motifs[2090]. S'il y a ainsi assimilation entre les procédés de neutralisation des motifs et de régularisation, c'est parce que tous deux aboutissent aux mêmes effets, à savoir la modification de l'acte administratif. Or, ce seul trait commun ne peut cacher les différences profondes qui subsistent entre ces deux procédés, tenant tant à leur nature qu'à leur finalité.

La neutralisation de motifs est en réalité une technique indissociable du pouvoir d'annulation juridictionnelle. Autrement dit, cette technique n'est que le résultat d'une interprétation subjectiviste que fait le juge de son pouvoir d'annulation[2091]. Son contrôle l'amène donc à déterminer si l'acte en cause est fondé valablement, en excluant les motifs

---

[2086] René Hostiou indiquait que le juge administratif pouvait « dans certaines conditions, procéder à la régularisation *a posteriori* de l'acte en rectifiant les fondements donnés par l'auteur à celui-ci et en procédant à une substitution des fondements de l'acte différente selon qu'il rectifie les motifs ou la base juridique de celui-ci » : HOSTIOU (R.), *Procédures et formes de l'acte administratif unilatéral en droit français*, L.G.D.J., 1974, pp. 283-284. V., dans le même sens, CLOUZOT (L.), *Recherche sur la substitution en droit administratif français*, Dalloz, 2012, p. 288 ; CONNIL (D.), *L'office du juge administratif et le temps*, *op. cit.*, p. 350 ; LECLERC (C.), *Le renouvellement de l'office du juge administratif français*, L'Harmattan, 2015, p 350.

[2087] C.E., Ass., 12 janvier 1968, *Ministre de l'Economie et des finances contre Dame Perrot*, *Rec.* p. 39. V. pour une application à l'égard d'une décision de refus d'une autorisation de construire : C.E., 2 février 1977, *SCI Faidherbe Lepère*, *Rec. tables* p. 937.

[2088] BLANCO (F.), *op. cit.,* pp. 316-317. V., dans le même sens, LECLERC (C.), *op. cit.*, pp. 348-350 ; CONNIL (D.), *op. cit.*, pp. 354-356, SEILLER (B.), « L'illégalité sans l'annulation », *A.J.D.A.*, 2004, pp. 963-970 (p. 965).

[2089] LECLERC (C), *op. cit.*, p. 348.

[2090] Pour une illustration, v. C.E., 27 octobre 2008, *Ministre de la santé et des solidarités contre SELARL Pharmacie du Hamois*, *Rec. tables* p. 872.

[2091] PEYRICAL (J.-M.), « Le juge administratif et la sauvegarde des actes de l'annulation : étude sur la neutralisation et la substitution des motifs », *A.J.D.A.*, 1996, pp. 22-34 (p. 25).

illégaux. Il s'immisce dans les volontés administratives et anéantit virtuellement certaines d'entres-elles[2092]. De telles modalités caractérisent manifestement un pouvoir d'essence négative. Le juge n'opère qu'une reconstitution de l'acte administratif, tel que ce dernier se présente devant lui[2093]. La régularisation est, au contraire, un pouvoir constructif : le juge agit positivement sur l'acte administratif. Elle assure, soit l'ajout de dispositions omises, soit le remplacement de dispositions irrégulières.

Par leurs finalités, neutralisation de motifs et régularisation se distinguent également. La neutralisation assure pour sa part une fonction particulière : elle est le résultat d'un compromis entre l'erreur administrative existante et le caractère disproportionné de l'annulation en guise de sanction. Lorsque le juge décide de neutraliser le motif litigieux (ou plutôt d'occulter l'erreur commise), c'est qu'il considère qu'il s'agit de la solution la plus adaptée, la plus adéquate face à l'erreur administrative. La neutralisation s'impose alors comme un pouvoir « permettant d'éviter de » prononcer l'annulation. La modification de l'acte n'est alors pas une finalité en soi, mais uniquement une conséquence du procédé. Au contraire, la régularisation ne constitue pas un pouvoir alternatif à l'annulation. La modification de l'acte apparaît au contraire comme le but de la technique juridictionnelle[2094]. Elle s'impose alors comme « un pouvoir permettant d'aboutir à » la correction de l'acte[2095]. Le renoncement (éventuel) à l'annulation ne constitue que la conséquence logique lors de la mise en œuvre de la régularisation[2096].

Procédé également bien connu en contentieux de l'excès de pouvoir, la substitution se subdivise entre la substitution de base légale, dont l'arrêt *El Bahi*[2097] précise les contours, et la

---

2092 SEILLER (B.), *op. cit.*, p. 965.

2093 Aucun élément d'extranéité (autrement dit de nouveaux motifs) n'intervient en cours d'instance lorsque le juge procède à une neutralisation de motifs, ce qui explique qu'il ne soit nullement tenu de mettre les parties à même de formuler leurs observations : C.E., 14 janvier 2005, *Nurdin*, *Rec. tables* p. 1066.

2094 « Le juge qui envisage d'appliquer l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme se place intellectuellement dans la posture d'un juge qui se prépare *in fine* à rejeter les conclusions à fins d'annulation de l'autorisation » : LESQUEN (X. De), conclusions sur C.E., Avis, 18 juin 2014, *SCI Mounou et autres* et *SCI Batimalo et autre*, *B.J.D.U.*, 2014, n° 4, pp. 317-323 (p. 321). La régularisation n'est le résultat d'aucun compromis : le juge administratif de l'urbanisme doit « avoir acquis la conviction » du caractère régularisable des irrégularités relevées (*ibid.*).

2095 Voir, par analogie sur le pouvoir de réformation : LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, p. 402.

2096 Les procédés prévus aux articles L. 600-5 et L. 600-9 du code de l'urbanisme prévoient l'annulation comme une modalité de la régularisation. L'annulation se combine alors avec la régularisation.

2097 C.E., Section, 3 décembre 2003, *Préfet de Seine-Maritime contre El Bahi*, *Rec.* p. 419, conclusions Stahl.
Pour une application en matière de participations d'urbanisme, C.E., 7 juillet 2010, *EARL des Noëls*, *Rec. tables* pp. 1016, 1024, *B.J.D.U.*, 2010, n° 5, pp. 368-371, conclusions Burguburu.

substitution de motifs, qui a fait l'objet d'un réaménagement récent avec l'arrêt *Hallal*[2098]. De toute évidence, la distinction entre substitution et régularisation semble subtile : elles se ressemblent tant dans leur nature même que dans leur finalité. Elles sont toutes deux, par essence, des pouvoirs constructifs destinés à rétablir la légalité de l'acte. Régularisation et substitution supposent d'ailleurs une intervention positive de la part du juge[2099]. La substitution procède par contre au seul remplacement des bases justificatives de l'acte. La régularisation, quant à elle, procède au remplacement des éléments touchant l'acte lui-même (*instrumentum* et *negotium*). Régularisation et substitution représenteraient donc des degrés différents d'un même pouvoir juridictionnel de correction, la substitution s'identifiant comme le degré minimal.

Quoi qu'il en soit, substitution et régularisation supposent une intervention du juge dans la structuration de l'acte, une intervention différenciée toutefois. Lors de la substitution, l'acte administratif « continue à s'élaborer » devant le juge[2100]. Ce dernier autorise l'administration à soulever devant lui des motifs non primitivement invoqués. C'est le temps administratif qui prend place dans le temps juridictionnel[2101]. Il arbore en revanche une position bien plus audacieuse lorsqu'il décide d'une substitution de base légale ou de la régularisation de son dispositif juridique. C'est incontestablement le temps administratif qui laisse place au temps juridictionnel. De toute évidence, la substitution impose au juge qu'il délaisse son rôle de censeur au profit d'un rôle d'administrateur, lorsqu'il apprécie une possible substitution de base légale et/ou de motifs[2102]. Il incarne, *a fortiori*, ce même rôle lors de la mise en œuvre de la régularisation. La substitution apparaît alors comme une modalité de la régularisation. En effet, le juge se substitue à l'administration, tant pour apprécier la possibilité de la correction que pour apprécier ses conséquences à l'égard de l'acte. La substitution s'imbrique bel et bien dans le procédé de régularisation.

[2098] C.E., Section, 6 février 2004, *Mme Hallal*, *Rec.* p. 48 ; *R.F.D.A.*, 2004, pp. 740-749, conclusions De Silva.

[2099] V. PACTEAU (B.), *op. cit.*, p. 90 : « Par la substitution de motif, il n'est pas exagéré de dire qu'il y aurait tout autant « action » du juge ».

[2100] DONNAT (F.) et CASAS (D.), « L'administration doit-elle pouvoir invoquer devant le juge de l'excès de pouvoir de nouveaux motifs à ses décisions ? », chron. sous C.E., Section, 6 février 2004, *Mme Hallal, A.J.D.A.*, 2004, pp. 436-439 (p. 437).

[2101] En effet, c'est « toujours l'administration qui a l'initiative de la décision et le choix du contenu de l'acte, le juge se bornant à contrôler la légalité de la décision » : De SILVA (I.), conclusions sur C.E., Section, 6 février 2004, *Mme Hallal*, *R.F.D.A.*, 2004, pp. 740-749 (p. 747). En interdisant ainsi le juge d'en être à l'initiative, cela lui évite de se substituer à l'action de l'administration. C'est garantir dans le même temps l'indépendance de l'administration active et de son juge. V., LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, p. 437.

[2102] PACTEAU (B.), *op. cit.*, p. 90.

Substitution et *a fortiori* régularisation soulignent la relation « décomplexée »[2103] du juge avec l'administration, renforçant ainsi la vision d'un juge proche de cette dernière[2104]. Ce serait toutefois occulter les différences entre elles, tenant tant aux modalités de correction qu'à leurs effets à l'égard de l'acte. La régularisation juridictionnelle emporte seulement une intervention de l'autorité administrative : celle-ci exécute la modification résultant de l'autorité de chose jugée. Seule l'administration dispose donc de la compétence pour rendre effectivement régulière la mesure administrative, assurant par là même sa continuité, dans certains cas. La substitution signifie au contraire une réfection juridictionnelle de l'acte[2105]. Entreprise par le juge de l'excès de pouvoir, cette réfection est nécessairement limitée : elle ne saurait emporter une modification du dispositif de l'acte (contrairement à la régularisation)[2106]. Cette réfection emporte des effets particuliers sur l'acte : ce dernier est considéré comme régulier *ab initio*. Or, cette validité résulte uniquement de l'autorité (relative) de chose jugée. En d'autres termes, cette réécriture prétorienne de l'acte n'est que *virtuelle*[2107]. « On ne saurait donc parler de régularisation [de l'acte] par le juge sans confondre acte administratif et acte juridictionnel »[2108]. Aucune « régularisation par voie contentieuse » n'existe alors[2109]. L'administration devra d'ailleurs en édicter un nouveau (régulièrement fondé cette fois) valant pour l'avenir[2110]. La substitution juridictionnelle ne peut alors amener à assurer la continuité de la norme litigieuse.

2103 CLOUZOT (L.), *op. cit.*, p. 546.

2104 Le principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active empêche que persiste cette vision d'un juge trop proche de l'administration. Ainsi, les règles du procès (le respect du contradictoire) demeurent applicables et l'absence de privation de garanties des administrés, qui constitue une condition expresse à l'utilisation du procédé de la substitution, devrait encadrer *a fortiori* la régularisation juridictionnelle.

2105 La substitution de base légale implique que le juge « rattache *lui-même* [l'acte] au texte qui aurait normalement dû lui servir de support » : LECLERC (C.), *op. cit.*, p. 344 (nous soulignons). Egalement, les « motifs légaux lui [la décision] sont apportés, au demeurant a posteriori, *par le juge* » : PACTEAU (B.), *op. cit.,* p. 90 (nous soulignons).

2106 Lorsqu'il emploie la substitution, le juge de l'excès de pouvoir doit au préalable vérifier que l'administration « aurait pris la même décision » sur le fondement de la nouvelle base légale ou du nouveau motif. Une telle précaution souligne la conception restrictive qu'adopte le juge de l'excès de pouvoir du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active. En tout état de cause, cette condition n'a pas lieu d'être en plein contentieux objectif. D'ailleurs, au sein de ce contentieux, la substitution de motifs « peut également impliquer une rectification du dispositif de la décision, [en] fonction du nouveau motif support de celle-ci » : LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, p. 439.

2107 SEILLER (B.), « L'illégalité sans l'annulation », *op. cit.*, p. 965 (nous soulignons).

2108 ISRAËL (J.-J.), *La régularisation en droit administratif français*, *op. cit.*, pp. 126-127. V. également, PEYRICAL (J.-M.), *op. cit.*, p. 27 : « un motif évoqué en cours d'instruction, même s'il est susceptible de provoquer une décision identique, ne permet donc pas une régularisation de l'acte par le juge ».

2109 La formule est ici de Geneviève Koubi (*Réflexions critiques à propos de la distinction entre légalité externe et légalité interne de l'acte administratif unilatéral*, *op. cit.*, p. 161).

2110 Tout comme la neutralisation de motifs. V. en ce sens, GUEDON (M.-J.), « Régularité interne de l'acte administration et pouvoir de substitution du juge », *op. cit.*, p. 444.

La régularisation se présente, tant par sa nature que par ses effets sur l'acte, comme une prérogative corrective originale et distincte du pouvoir de substitution. Si cette dernière dispose d'un champ d'intervention moins étendu que celui de la régularisation, la substitution comprend des effets bien plus spectaculaires. En effet, c'est le juge lui-même qui « réalise une véritable modification de l'acte contesté »[2111]. La régularisation cantonne quant à elle le juge à impulser la correction. Toutefois, à l'heure de la performance, la régularisation s'est avérée être bien plus efficace, comparée à la substitution, dans la consolidation du (des) droit(s).

L'analyse de la nature de la régularisation nous conduit enfin à la dissocier d'une autre prérogative : la réformation juridictionnelle. Si elles partagent certains traits communs, des distinctions notables sont à relever.

2. La régularisation juridictionnelle et la réformation juridictionnelle

La confrontation entre régularisation et réformation souligne une différence seulement de degré et non de nature entre elles. En effet, toutes deux semblent se « ranger » dans la même catégorie juridique, celle des prérogatives décisionnelles de correction d'un acte administratif (a). La distinction ne s'opère donc qu'au regard de leurs effets respectifs à son égard (b).

a. Régularisation et réformation : des procédés de nature similaire

Régularisation et réformation sont deux prérogatives employées par le juge administratif, sans toutefois être considérées comme des attributions normales de la fonction juridictionnelle. S'agissant du pouvoir de réformation, il révèle l'essence de la pleine juridiction, par opposition à l'excès de pouvoir qui exclut par principe une telle prérogative[2112]. Ainsi, son rattachement exclusif à la pleine juridiction lui confère automatiquement un caractère dérogatoire[2113]. Néanmoins, on ne peut nier que l'évolution

---

[2111] PEYRICAL (J.-M.), *op. cit.*, p. 29.

[2112] V., en ce sens, BALDOUS (B.), *Les pouvoirs du juge de pleine juridiction*, P.U.A.M., 2000, pp. 259-264.

[2113] Le principe de séparation de la juridiction administrative de l'administration active, consacré par la loi du 24 mai 1872 et par la décision *Cadot* (C.E., 13 décembre 1889, *Rec.* p. 1148), a conduit à une prohibition automatique de certaines prérogatives (comme la réformation), afin de ne pas empiéter sur les prérogatives de l'administration. Ce principe ne vaut qu'en contentieux de l'excès de pouvoir. V., soulignant « la portée générale » de ce recours : IMBERT (L.), *L'évolution du recours pour excès de pouvoir 1872-1900*, Dalloz, 1952,

récente de l'office du juge de l'excès de pouvoir a quelque peu gommé l'aspect dérogatoire du pouvoir de réformation[2114]. Par contre, relever le trait de spécificité du pouvoir de régularisation s'avère être une entreprise bien plus délicate. En toute logique, ce pouvoir semble relever de la pleine juridiction. Deux éléments pourraient le cas échéant l'attester : d'une part, il trouve application en plein contentieux de l'autorisation environnementale, et, d'autre part, la régularisation présente une nature similaire à celle du pouvoir de réformation.

Reste justement à préciser la nature du procédé. Par principe, la réformation « ne détruit pas simplement ce qui a été créé, mais crée quelque chose de nouveau »[2115]. Dès lors, comme la régularisation, la réformation entraîne la modification de l'acte administratif à l'encontre duquel elle est employée[2116]. D'ailleurs, toutes deux se retrouvent « de la plus minime modification [de l'acte] à sa modification la plus substantielle »[2117]. Régularisation et réformation se caractérisent donc par le changement normatif qu'elles engendrent, s'analysant toutes deux comme un pouvoir correctif du juge administratif. Inévitablement, le juge de l'urbanisme, juge de l'excès de pouvoir, dispose d'un certain pouvoir « de pleine juridiction ». Il approfondit ainsi en droit de l'urbanisme la relativité du principe de séparation, au point de se rapprocher de la conception retenue de ce principe en plein contentieux objectif. Régularisation et réformation obligent en effet le juge administratif à se placer dans une

---

p. 53. Jacques Chevallier relevait, en effet, « que dans certains contentieux, tels celui des établissements dangereux, incommodes et insalubres ou le contentieux électoral, le juge administratif a des pouvoirs *exorbitants qui l'apparentent à un véritable administrateur* [nous soulignons]. Ces hypothèses sont *exceptionnelles* [nous soulignons] et soulignent une fois de plus la relativité du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active » : CHEVALLIER (J.), *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, L.G.D.J., 1970, p. 277. Par conséquent, le recours pour excès de pouvoir ne se présente aucunement comme un « recours subsidiaire par rapport au recours de pleine juridiction ». Il est bel et bien le recours de droit commun, comme l'a affirmé le Conseil d'Etat dans sa célèbre décision *Dame Lamotte* (C.E., Ass., 17 février 1950, *Rec.* p. 111). V. sur ce point : ODENT (R.), *Contentieux administratif*, Dalloz, 2007, rééd., tome II, p. 6.

[2114] Les pouvoirs dits correctifs du juge de l'excès de pouvoir (comme la substitution) s'apparentent aussi au pouvoir de réformation, tout « en se gardant toutefois de modifier le dispositif de l'acte administratif » : GIRAUD (C.), « Le pouvoir de réformation du juge administratif », *R.D.P.*, 2018, n° 6, pp. 1597-1624 (p. 1607). V., CLOUZOT (L.), *Recherche sur la substitution en droit administratif français*, *op. cit.*, p. 413.

[2115] JELLINEK (W.), *Verwaltungsrecht*, 1948, 3ème édition, p. 302, cité par MOUZOURAKI (P.), *L'efficacité des décisions du juge de la légalité administrative dans le droit français et allemand*, L.G.D.J., 1999, p. 137.

[2116] La réformation se conçoit en effet « comme l'action de refaire, faire à nouveau (…) de corriger l'acte » : LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, p. 406. V. également, LAFERRIERE (E.), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, L.G.D.J., 1989, rééd., tome I, pp. 15-16 ; BALDOUS (B.), *op. cit.*, p. 256 ; BAILLEUL (D.), *L'efficacité comparée des recours pour excès de pouvoir et de plein contentieux objectif en droit public français*, L.G.D.J., 2002, pp. 268-270. L'acception juridictionnelle de la réformation est similaire à son acception administrative. V. sur ce point, LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, p. 406. V. en ce sens, CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, Montchrestien, 2001, 15ème édition, tome I, p. 396 : le pouvoir de réformation est la possibilité pour le « supérieur hiérarchique de remplacer la décision du subordonné par une autre décision émanant de lui et *plus ou moins différente* [nous soulignons] de la décision initiale » ; EISENMANN (C.), *Cours de droit administratif,* L.G.D.J., 2014, rééd., tome I, p. 236.

[2117] LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, pp. 406-407. V., dans le même sens, CHAPUS (R.), *op. cit.*, p. 396 ; BALDOUS (B.), *Les pouvoirs du juge de pleine juridiction*, *op. cit.*, p. 277.

certaine position, celle d'administrateur, et de pouvoir décider de la correction de l'acte administratif. Leurs emplois traduisent donc des méthodes similaires du juge administratif.

Deux de ces méthodes peuvent être ici évoquées[2118]. La première relève de l'emploi « stratégique »[2119] du pouvoir d'annulation. Prérogative distincte, l'annulation reste utilisée par le juge, soit « au service », soit « à défaut » de la régularisation et de la réformation[2120]. Dans la première hypothèse (une annulation « au service de »), l'annulation se conçoit comme une modalité préalable à la régularisation et à la réformation[2121]. Lorsque la correction n'emporte la modification que de certaines dispositions, régularisation et réformation seront précédées d'une annulation seulement partielle des éléments viciés. Visiblement, seule la mesure corrective dirige l'usage de l'annulation partielle. Le critère de la divisibilité est d'ailleurs non pertinent, puisqu'il signifie que le juge s'interdit toute ingérence dans l'appréciation globale de l'administration. Or, pour le juge de plein contentieux objectif, juge-administrateur, le critère n'a pas lieu d'être évoqué[2122]. Il ne conditionne pas non plus le déclenchement du dispositif issu de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme[2123], ni celui de l'article L. 600-9 du même code[2124]. L'ablation *parte in qua* est exclusivement prononcée « en vue de » la possible réinsertion de prescriptions saines par l'autorité administrative compétente. Dans la seconde hypothèse (une annulation « à défaut de »), la correction est sollicitée par le juge administratif. Or, l'annulation s'avère finalement irrémédiable car le juge se trouve dans « l'impuissance »[2125], soit de réformer l'acte, soit de décider de la régularisation en raison du manque d'éléments suffisants en sa possession[2126]. L'annulation

---

2118 Il convient de rappeler que régularisation (v., *supra*, note de bas de page n° 2016) et réformation (v. LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, pp. 443-444) imposent également un abandon du juge de la pratique dite « de l'économie de moyen ».

2119 LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, p. 450.

2120 *Ibid.*

2121 V., BALDOUS (B.), *op. cit.*, p. 225 : « il est loisible (…) de différencier les cas dans lesquels l'annulation n'est qu'un préalable à la mise en œuvre d'une prérogative de plus grande portée (telle la réformation ou la condamnation à verser une somme d'argent), de ceux dans lesquels le juge se contente d'annuler ».

2122 V. STAUB (M.), *L'indivisibilité en droit administratif*, *op. cit.*, pp. 650-651 : « A lire les solutions de la jurisprudence le juge de plein contentieux prononce indifféremment des annulations *in toto* ou *pro parte* sans qu'aucune référence à la notion d'indivisibilité vienne perturber son travail de dissection mené entre les parties saines et viciées de l'acte attaqué ».

2123 C.E., 1er mars 2013, *Epoux Fritot*, *Rec.* p. 20 ; C.E., 1er octobre 2015, *Commune de Toulouse*, *Rec.* p. 327, *B.J.D.U.*, 2015, n° 6, pp. 421-427, conclusions De Lesquen.

2124 V., *supra*, Partie II, Titre I, Chapitre II, Section I, §2 et Section II, §2.

2125 LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, p. 451.

2126 C'est ainsi que nous entendons les propos de Xavier De Lesquen : « la régularisation n'est pas toujours certaine (…) il suffit qu'il [le juge] soit suffisamment convaincu que l'autorisation est régularisable pour admettre de prononcer une annulation partielle » : LESQUEN (X. De), conclusions sur C.E., 1er mars 2013, *Epoux Fritot*, *B.J.D.U.*, 2013, n° 3, pp. 221-228 (p. 225).

totale traduit alors l'absence de conviction du juge sur la possibilité de régularisation ou de réformation de l'acte, autrement dit de sa correction[2127].

La seconde similitude réside dans la substitution du juge administratif dans l'appréciation portée par l'administration sur l'acte. Dans le cadre des contentieux spéciaux, « la substitution est rattachée à la pleine juridiction pour des raisons historiques d'opportunité »[2128]. De telles attributions ayant eu lieu antérieurement au développement du recours pour excès de pouvoir, le juge disposait alors d'un office « toujours complet »[2129]. En ce sens, la réformation implique une substitution préalable du juge à l'administration. Il doit nécessairement se mettre à la place de cette dernière pour procéder à la correction de l'acte[2130]. En contentieux de l'excès de pouvoir, l'interdiction faite au juge de se muer en juge-administrateur ne l'a pas empêché, à l'occasion de l'utilisation de certains procédés décisionnels, de substituer son appréciation à celle de l'administration active. Le contentieux de l'urbanisme suit cette mouvance : décider du sens de la correction (à savoir les rajouts ou les modifications à effectuer) emporte un nécessaire remodelage de l'appréciation globale de l'administration. Toutefois, la substitution qu'implique la régularisation ne présente pas la même intensité que la substitution utilisée en contentieux général. En contentieux de l'excès de pouvoir, la substitution se veut plutôt « discrète » en ce qu'elle a vocation à « protéger un acte en lui fournissant un fondement légal »[2131]. En contentieux de l'urbanisme, le juge, en se substituant à l'administration, « entend modifier, voire transformer, un acte administratif illégal »[2132]. Cette substitution du juge de l'urbanisme est ainsi comparable à celle du juge de plein contentieux lorsqu'il entreprend la réformation d'un acte[2133]. Il est juste de dire que la régularisation poursuit l'altération de l'interdiction faite au juge de faire acte d'administrateur.

Bien que des similitudes aient pu être relevées, elles ne sauraient pour autant cacher des différences profondes. Régularisation et réformation ne sont pas des procédés juridictionnels rigoureusement similaires.

2127 BALDOUS (B.), *op. cit.*, p. 230 : « il n'est pas possible au juge de pleine juridiction d'excéder l'annulation lorsqu'il ne possède pas les éléments pour se prononcer en lieu et place de l'administration ».

2128 BALDOUS (B.), *op. cit.*, p. 19. V. dans le même sens, CLOUZOT (L.), *op. cit.*, pp. 401-402.

2129 CLOUZOT (L.), *op. cit.*, pp. 299-300. V. en ce sens, MELLERAY (F.), *Essai sur la structure du contentieux administratif français. Pour un renouvellement de la classification des principales voies de droit ouvertes devant les juridictions à compétence générale*, L.G.D.J., 2001, p. 31.

2130 LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, pp. 414-415.

2131 BALDOUS (B.), *op. cit.*, p. 255.

2132 *Ibid*.

2133 *Ibid*.

b. Régularisation et réformation : deux procédés de degré correctif distinct

Régularisation et réformation ne peuvent pas être assimilées, tant leurs modalités respectives diffèrent. La distinction est même flagrante. Quand la réformation juridictionnelle emporte correction de l'acte dans son dispositif, la régularisation juridictionnelle n'emporte pas de telles conséquences[2134].

Une telle différence dans les modalités peut, tout d'abord, s'expliquer au regard de la distinction des contentieux. En exerçant les mêmes pouvoirs que ceux détenus par l'administration, y compris son pouvoir de décision, le juge de plein contentieux objectif est en effet pleinement compétent pour modifier par lui-même l'acte administratif[2135]. En tant que juge de l'excès de pouvoir, le juge administratif de l'urbanisme est quant à lui incompétent. Il décide alors uniquement de la correction dans son principe : il dicte le processus correcteur à l'administration. Ainsi, le juge se fait plutôt le collaborateur normatif de cette dernière : il lui indique l'objet de la correction, sans toutefois lui en préciser le contenu. L'argument, aussi pertinent soit-il, présente néanmoins certaines limites, puisque le juge de l'autorisation environnementale (juge de plein contentieux) dispose lui aussi de ce pouvoir de régularisation. Il est alors nécessaire de chercher la justification de cette différence ailleurs.

Leurs finalités respectives vont être, sur ce point, déterminantes pour dissocier les

---

[2134] V., BAILLEUL (D.), *L'efficacité comparée des recours pour excès de pouvoir et de plein contentieux objectif en droit public français*, *op. cit.*, p. 269 ; LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.,* p. 486.
A titre d'illustration, la réformation s'apparente à un pouvoir d'aggraver ou de compléter les prescriptions de l'arrêté d'autorisation. V., C.E., 11 décembre 1987, *SARL SODERAPOR*, req. n° 73570, inédit : « considérant enfin que les prescriptions figurant à l'article 4 du jugement du tribunal administratif d'Orléans entraînant pour la société la pose d'un compteur destiné à contrôler le fonctionnement de son dispositif d'oxygénation du lisier a pu être ajouté par le juge aux dispositions de l'arrêté préfectoral du 19 novembre 1984 » ; C.E., 31 mars 2004, *Epoux Gaston*, *Rec. tables* pp. 702, 808 : « (…) le contentieux des autorisations délivrées au titre de la loi sur l'eau (…) est un contentieux de pleine juridiction. En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi du 19 juillet 1976, le juge administratif peut dès lors aggraver ou compléter les prescriptions de l'arrêté d'autorisation ou substituer aux règles fixées par le préfet d'autres prescriptions techniques de nature à assurer la préservation de l'environnement ». La réformation s'apparente également à un pouvoir d'atténuation des prescriptions. V., C.E., 27 mai 1988, *Société industrielle armoricaine de légumes (SIALE)*, *Rec.* p. 221 : « modification de l'arrêté du préfet du Morbihan du 26 avril 1979 modifié par le jugement en ce sens : article II B-12°-f : flux de pollution maximal en DCO : 80 mg/l. Article II-B-12e – i : rejets en orthosphosphates (exprimés en PO4 3-) : 33 kg/j »). V. également sur ce point, GILLIG (D.), « Illustration du pouvoir de réformation du juge administratif en matière de contentieux spécial des installations classées », note sous C.A.A. Bordeaux, 14 novembre 2006, *Société Toupnot*, req. n° 03BX01988, *Environnement et Développement durable*, février 2007, n° 2, comm. n° 27, pp. 32-33 : « le tribunal administratif de Pau n'a pas commis d'erreur en modifiant les prescriptions de l'arrêté du préfet des Hautes-Pyrénées du 31 janvier 1997 et en fixant la limite de bruit à 60 dBA le jour et 50 dBA la nuit, conformément à l'arrêté ministériel du 20 août 1985 ».
V. s'agissant du pouvoir de régularisation : *supra*, note de bas de page n° 2022.

[2135] V. en ce sens, PERRIN (A.), « Le plein contentieux objectif et le contentieux de droit commun », note sous C.E., Avis, 29 mai 2015, *Association Nonant Environnement*, *R.F.D.A.*, 2015, n° 4, p. 741-749 (p. 742).

deux procédés. Si, dans tous les cas, régularisation et réformation visent à rétablir la légalité de l'acte administratif irrégulier, elles sont en effet porteuses d'ambitions différentes La première (la régularisation) recherche à rétablir la légalité de l'acte administratif pour lequel elle est déployée. Son but est de préserver à tout prix (et dans la mesure du possible) le maintien de l'acte, signifiant alors une continuité normative. Ainsi, le juge apprécie la possibilité de corriger l'irrégularité (au regard du droit applicable à la date à laquelle il statue) tout en assurant le maintien de l'acte initial. Une telle finalité explique que la mesure de régularisation s'agrége à l'acte initial, formant alors un tout indivisible. Pour la seconde (la réformation), il s'agit plutôt de rétablir la légalité telle que l'état du droit l'exige (à la date à laquelle le juge statue, par principe). Elle impose alors au juge la réappréciation de la décision au regard des nouvelles circonstances (de droit et de fait) applicables à la date du jugement. Ainsi, que le procédé implique une modification substantielle ou non de l'acte initial, le juge substituera dans tous les cas une nouvelle décision à celle de l'administration.

Conséquemment à ces deux procédés, l'intervention de l'administration se présente nécessairement de manière différente. Concernant la réformation, l'inscription de l'acte réformé au sein du dispositif juridictionnel le fait bénéficier *ipso jure* de l'autorité de chose jugée[2136]. L'intervention de l'administration apparaît alors superfétatoire puisque le bénéficiaire est en mesure de se prévaloir de ses nouveaux droits à la lecture du jugement[2137]. Ce serait néanmoins confondre les fonctions administrative et juridictionnelle : la réformation, prérogative administrative, s'inscrit au sein de la fonction juridictionnelle et répond forcément aux règles du procès[2138]. Les décisions de réformation ne subissent à ce titre aucun changement de nature[2139] : elles revêtent nécessairement un caractère juridictionnel[2140].

2136 C.E., Avis, 29 mai 2015, *Association Nonant Environnement*, *Rec.* p. 172, conclusions Von Coester.

2137 LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, p. 487.

2138 Le recours de plein contentieux objectif répond également aux règles générales de procédure, telles que l'obligation de liaison du contentieux pour saisir le juge administratif, les règles de *non infra* et *non ultra petita* : LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.,* pp. 365-366. V. également, PERRIN (A.), *op. cit.,* p. 744 : « comme les autres recours contentieux, il est donc soumis aux règles générales de la procédure administrative contentieuse au nombre desquelles figure la possibilité de former tierce opposition » pour les tiers à l'égard de la décision d'octroi par le juge d'une autorisation d'exploiter une installation classée.

2139 C'est ainsi que nous comprenons les propos de Mme H. Lepetit-Collin : « il n'existe pas de pouvoir qui soit, par nature d'essence administrative ou juridictionnelle » (LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, p. 417). Ainsi, le pouvoir de réformation peut être parfaitement partagé entre les deux fonctions. En lisant sur ce point Yves Gaudemet, certaines prérogatives du juge – telle que la réformation – bien qu'étant issues de l'administration, constituent un complément nécessaire au processus juridictionnel. Elles se rattachent alors au pouvoir juridictionnel. Le juge administratif en use – il agit comme un administrateur – « parce que juge », c'est-à-dire, pour qu'il soit « un juge à part entière ». De telles prérogatives doivent alors être dissociées de celles qui s'inscrivent dans le cadre d'une fonction « purement administrative » du juge, à savoir ses missions extra-juridictionnelles : GAUDEMET (Y.), « Le juge administratif, futur administrateur ? », in *Le juge administratif à l'aube du XXIème siècle*, Presses Universitaires de Grenoble, 1995, pp. 179-195. Doit être alors rejetée la thèse de la nature mixte des décisions de réformation évoquée par Rock Moukoko (*Le plein contentieux spécial des installations classées*, thèse, Université de Metz, 2009, dactyl., pp. 337-346).

Certes, elles identifient totalement les droits de l'administré. Or, ces droits ne sont en réalité que potentiels. Leur concrétisation (ou leur effectivité) s'établit forcément grâce à l'administration, qui délivre seule le nouvel acte créateur de droits[2141]. Toutefois, cette opération de concrétisation des droits reste délimitée par l'autorité de chose jugée. La compétence de l'administration est liée : elle ne dispose d'aucune liberté d'action (elle doit refaire l'acte) ni d'aucune liberté quant au contenu de l'acte administratif, se bornant à « enregistrer » les modifications dictées par le juge de plein contentieux objectif[2142].

S'agissant de la régularisation d'un acte, l'intervention de l'administration est au contraire substantielle. En effet, le juge ne (r)établit pas les droits du pétitionnaire ; il décide uniquement de leur rétablissement. Seule l'administration est en mesure de délivrer l'acte de régularisation pour assurer le rétablissement de la légalité. Aussi, seule la délivrance de cet acte de régularisation, acte constitutif, consacre les droits du pétitionnaire, en la forme régulière et/ou en substance. Cette délivrance reste toutefois conditionnée : l'administration demeure liée par l'autorité de chose jugée. Comme dans le cadre de la réformation, elle est privée de liberté d'action : elle doit régulariser l'irrégularité pointée par le juge. Contrairement à la réformation juridictionnelle, l'administration détermine elle-même le contenu de la mesure de régularisation, puisque le juge ne l'a pas établie.

Reste, enfin, à déterminer les conséquences des procédés de réformation et de régularisation quant aux droits des administrés. S'agissant de la réformation juridictionnelle, son utilisation implique *ipso jure* la perte des droits acquis, puisqu'elle suppose la substitution

---

[2140] En confortant cette nature juridictionnelle, le Conseil d'Etat rappelle une « évidence », celle que le recours de plein contentieux objectif est placé « au même rang que les autres recours contentieux » (v. PERRIN (A.), *op. cit.*, p. 743) illustrant sa « volonté de normalisation » de ce recours, malgré l'étendue des pouvoirs du juge administratif (*ibid.*, p. 744). Dès lors, même si la décision a « valeur d'arrêté préfectoral », elle reste malgré tout une décision juridictionnelle, ainsi que l'écrit Daniel Chabanol (v. CHABANOL (D.), *Le juge administratif*, L.G.D.J., 1993, p. 97).

[2141] Il faut rappeler que l'acte administratif se conçoit toujours comme un « acte *d'exécution* [nous soulignons] qui implique une volonté souveraine » : BANDRAC (M.), « De l'acte juridictionnel, et de ceux des actes du juge qui ne le sont pas », in *Le juge entre deux millénaires. Mélanges offerts à Pierre Drai*, Dalloz, 2000, pp. 171-183 (p. 173). Seul l'acte administratif procède alors à la concrétisation (ou l'individualisation) du droit impliquant celle des droits (susceptibles) d'être acquis : YANNAKOPOULOS (C.), *La notion de droit acquis en droit administratif français*, *op. cit.*, pp. 127-128. Destiné à contrôler l'action administrative, l'acte juridictionnel constitue au contraire « un acte souverain par excellence » et demeure « hors » volonté souveraine : BANDRAC (M.), *op. cit.* p. 173. Il ne s'agit pas d'un acte d'application, mais d'une norme initiale (v., PERRIN (A.), *L'injonction en droit public français*, *op. cit.,* p. 262). Ainsi, le juge se contente seulement *d'identifier* (nous soulignons) et non de consacrer les droits acquis d'un individu : YANNAKOPOULOS (C.), *op. cit.*, pp. 200-205. Cette identification revêt forcément l'autorité de chose jugée. Par l'écoulement du temps, l'acte juridictionnel constituera un « acquis » juridique au vu de l'intangibilité de l'autorité de chose jugée (*ibid.*, p. 27). Le bénéficiaire de l'acte juridictionnel sera donc en droit de solliciter l'administration, afin qu'elle consacre les droits identifiés par le juge de plein contentieux objectif (v. LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, p. 487). Par conséquent, la création de droits est exclusivement liée à la notion d'acte administratif (v. YANNAKOPOULOS (C.), *op. cit.*, p. 23).

[2142] LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, p. 422.

d'une nouvelle décision. S'agissant de la régularisation juridictionnelle, c'est le contraire. La mesure de régularisation permet en effet de conserver, dans une certaine mesure, les droits acquis issus de la décision initiale, que la régularisation ait modifié substantiellement ou non celle-ci. La nature de l'irrégularité entachant cette dernière sera ici déterminante. Si l'irrégularité relève de la légalité dite externe, la mesure de régularisation validera (par principe) totalement les droits du pétitionnaire[2143]. Si elle se rattache au contraire à la légalité dite interne, la mesure de régularisation ne validera que partiellement les droits du pétitionnaire[2144].

Comme chacun sait, la réformation fait du juge administratif « un juge-administrateur », la régularisation, quant à elle, fait de lui « un juge-collaborateur ». Visiblement, la régularisation, qui se déploie en plein contentieux de l'autorisation environnementale, conduit son juge à rester en-deçà de son office, contrairement au juge administratif de l'urbanisme, qui, en tant que juge de l'excès de pouvoir, va au-delà de son office. Néanmoins « collaborer pour le juge : il le faut et il le fait »[2145]. La régularisation est en effet un procédé bien plus efficace que la réformation dans la sécurisation des droits : constructeurs (mais aussi exploitants) sont en mesure de bénéficier des droits issus de l'acte initial lorsque cela s'avère possible. La régularisation se présente donc comme un procédé de bonne administration de la justice. En effet, elle perfectionne, tant le recours de plein contentieux, dont l'objet est déjà la détermination des droits[2146], que le recours pour excès de pouvoir, dont le but est indirectement de préserver les droits des administrés[2147].

Nous avons ainsi exposé toute l'originalité de ce procédé de régularisation. Se distinguant par sa nature du pouvoir d'annulation, il s'insère pleinement parmi les prérogatives correctives du juge. La régularisation se distingue néanmoins des autres procédés

---

[2143] Il ne faut pas oublier qu'une irrégularité de forme ou de procédure peut parfois induire une modification de fond de l'acte litigieux. La confirmation des droits à construire ne sera ici que partielle. V. BURGUBURU (J.), conclusions sur C.E., Section, 22 décembre 2017, *Commune de Sempy*, *B.J.D.U.*, 2018, n° 2, pp. 137-148 (p. 140).

[2144] Le pétitionnaire est en mesure de se prévaloir de la partie validée de l'autorisation d'urbanisme, soit à l'issue de la décision d'annulation partielle conditionnée, soit à l'issue de la décision de surseoir à statuer.

[2145] Nous nous inspirons ici de la formule de Bernard Pacteau : « Administrer pour le juge : il le faut et il le fait » : v. PACTEAU (B.), « Vicissitudes (et vérification… ?) de l'adage « juger l'administration, c'est encore administrer » », in *Mouvement du droit public. Du droit administratif au droit constitutionnel, du droit français aux autres droits. Mélanges en l'honneur de Franck Moderne*, Dalloz, 2004, pp. 317-326 (p. 325).

[2146] LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, p. 150.

[2147] Antoine Claeys a mis en exergue cette « nouvelle conception du recours pour excès de pouvoir ». Précisément, la période contemporaine témoigne d'une volonté du juge administratif, parfois sous l'impulsion du législateur, de mettre en adéquation le recours pour excès de pouvoir « avec ce que doivent être son objet et son but ». A ce titre, si son objet reste le même – à savoir l'examen de la légalité des décisions administratives – son but est désormais « réévalué (…) à la lumière de l'exigence moderne de protection des administrés » (v. CLAEYS (A.), *L'évolution de la protection juridictionnelle de l'administré au moyen du recours pour excès de pouvoir*, *op. cit.*, p. 640).

correctifs par ses modalités et ses effets. Ses finalités, d'ores et déjà entrevues, méritent toutefois d'être à présent abordées, afin de pleinement apprécier tout le potentiel de ce nouveau procédé décisionnel.

§3 : Les finalités du procédé décisionnel de régularisation

La régularisation répond à une finalité essentielle dans un État de droit, celle de rétablir la légalité d'une autorisation d'urbanisme qui aurait dû normalement faire l'objet d'une annulation. Elle comporte alors nécessairement une visée corrective. En effet, il s'agit pour le juge, et quelle que soit la forme du procédé, de décider du remplacement de l'élément infecté de l'autorisation qu'il a au préalable relevé. Notre présentation de cette finalité ne s'arrête toutefois pas à de telles évidences. Son objet et ses effets méritent en effet de faire l'objet de développements spécifiques, contribuant à présenter ce procédé décisionnel (A). La régularisation est un procédé original, en tant qu'elle ne se limite pas à la seule correction de l'irrégularité de l'acte. En effet, elle vise dans le même temps à protéger tant l'acte attaqué, que les effets que ce dernier a pu engendrer s'il a été exécuté. Marquant sans conteste la spécificité du pouvoir de régularisation des actes, cette finalité confirmative mérite une étude particulière (B).

A. Une finalité corrective

En se référant à l'acception administrative du terme, la régularisation se définit intrinsèquement comme poursuivant une action corrective[2148]. En ce sens, elle vise à purger une irrégularité dont est entaché une situation ou un acte juridique et ainsi les rendre conformes au droit. Précisément, face à une situation irrégulière, la régularisation implique pour l'administration de conférer à cette situation de fait un titre légal. Face à un acte administratif irrégulier, sa régularisation se matérialise quant à elle par la « reprise » ou la « réparation » de l'acte, soit en amont de son éventuelle annulation contentieuse (à titre préventif), soit suite à son annulation (à titre curatif).

[2148] V., notamment : AUBY (J.-M.) et DRAGO (R.), *Traité des recours en matière administrative*, Litec, 1992, p. 553 ; WOEHRLING (J.-M.), « Un aspect méconnu de la gestion administrative : la régularisation des procédures et décisions illégales », *R.F.A.P.*, 2004/3, n° 111, pp. 533-545 (p. 534) ; DAUMAS (V.), « Le pouvoir de l'administration de régulariser ses actes illégaux : la jurisprudence en chantier », note sous C.E., Section, 1er juillet 2016, *Commune d'Emerainville et Syndicat d'agglomération nouvelle de Marne-la-Vallée-Val-Maubuée*, *Dr. Admi.*, mars 2017, n° 3, étude n° 4, pp. 23-26 (p. 23) ; LAFAIX (J.-F.), « La régularisation en matière contractuelle », *Contrats et Marchés publics*, août 2017, n° 8-9, étude n° 9, pp. 10-21 (pp. 11-14).

L'acception juridictionnelle du terme ne s'éloigne guère de cette définition. La régularisation s'identifie en effet comme un pouvoir de correction de l'acte d'urbanisme du juge afin de rétablir sa légalité[2149]. Certes, celui-ci ne procède pas directement à la modification de l'acte. Malgré tout, pour contraindre l'administration à délivrer la mesure de régularisation, il se doit de déterminer si la correction est au moins possible.

Concernant l'objet de la correction, la régularisation vise tout bonnement à éradiquer toutes les irrégularités administratives contenues dans l'autorisation. Si cette finalité se conçoit aisément, il convient du reste à déterminer quelles irrégularités sont concernées. De toute évidence, seules des irrégularités juridiques sont visées. Ces dernières se matérialisent lors de la confrontation de l'autorisation d'urbanisme au « bloc de légalité »[2150]. Par conséquent, il n'y a pas lieu d'évoquer de procédé de régularisation lorsque la correction s'applique à l'égard d'erreurs matérielles[2151]. Il en est de même lorsque les irrégularités juridiques ne sont pas constituées (c'est-à-dire préexistantes)[2152]. En particulier, lorsque l'administration vise à se prémunir (dans le cadre de l'instruction) d'irrégularités susceptibles d'entacher sa future décision, elle ne procède pas à leur correction. Elle cherche, au contraire, à éviter que la légalité soit bafouée, en empêchant justement leur constitution[2153]. Par contre, le juge « tient compte de la nature de l'irrégularité »[2154]. Toutefois, on le sait, la nature externe ou interne de celle-ci est sans incidence dans l'utilisation du pouvoir de régularisation[2155]. Ainsi, il n'existe pas deux catégories juridiques préétablies répertoriant les irrégularités administratives dites régularisables ou non. Aucune irrégularité n'est *a priori* non régularisable.

[2149] NOGUELLOU (R.), « La réforme du contentieux de l'urbanisme », in *La loi ELAN, aspects de droit public* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 2019, pp. 107-112 (p. 107) : « On découvre un contentieux dans lequel le juge, lorsqu'il peut être saisi, se transforme en correcteur de l'acte ». V. aussi : LANGELIER (É) et VIROT-LANDAIS (A.), « Mérites et limites du recours à la régularisation des actes viciés », *J.C.P.*, 2015, éd. A., étude n° 2245, pp. 38-44 (p. 39).

[2150] Le principe de légalité « postule un certain rapport entre les actes [de l'administration] et cette masse immense de normes générales et de normes individuelles » : EISENMANN (C.), « Le droit administratif et le principe de légalité », in *Ecrits de droit administratif*, Dalloz, 2013, pp. 241-271 (p. 242).

[2151] Bien qu'elles soient exclues du champ d'intervention de la régularisation, les erreurs matérielles (des erreurs non juridiques) restent corrigeables par procédé de rectification : TOUBOUL (C.), « L'objet de la régularisation, de la simple erreur matérielle à une illégalité plus substantielle », in *La régularisation*, *op. cit.*, p. 78.

[2152] ISRAËL (J.-J.), *La régularisation en droit administratif français. Étude sur le régime de l'acte administratif unilatéral*, *op. cit.*, p. 15 : « la régularisation suppose ainsi la correction d'une illégalité préexistante ».

[2153] Ainsi, l'article L. 114-5 du code des relations entre le public et l'administration autorise l'administration à inviter l'auteur de la demande à lui fournir pièces et informations manquantes en raison du caractère incomplet du dossier (dans les conditions définies aux articles R. 423-38 et s. du code de l'urbanisme). Par l'article L. 114-6 du même code, l'administration peut aussi inviter l'auteur de la demande « à la régulariser (selon la formule du législateur) en lui indiquant (…) les formalités et procédures à respecter ».

[2154] C.E., 22 février 2017, *Mme Bonhomme*, précité.

[2155] V. *supra*, cette section, §1, B, 2.

Concernant les effets de la correction, la régularisation juridictionnelle n'emporte, par elle-même, aucune modification de l'autorisation d'urbanisme. C'est une mesure administrative, intervenant en respect de l'autorité de chose jugée, qui opère concrètement la correction, soit par le rajout de dispositions irrégulièrement omises dans l'acte initial, soit par le remplacement de certaines d'entre elles (essentielles ou non) [2156]. Étant entendu que pour procéder effectivement à une régularisation, cette mesure administrative doit elle-même être régulière[2157]. La simple autorité de chose décidée de cette mesure de régularisation l'implique.

Le régime juridique de cette dernière reste spécifique compte tenu de sa fonction corrective. En effet, en toute logique, comme tout acte administratif, la mesure de régularisation ne devrait valoir que pour l'avenir[2158]. L'impossibilité d'engager une action en démolition d'un ouvrage privé[2159] ou public[2160], ou encore l'impossibilité d'engager la responsabilité administrative pour faute de l'autorité compétente[2161], en sont des illustrations probantes. Or, la jurisprudence administrative a aussi reconnu un effet rétroactif à l'acte de régularisation, uniquement parce que sa forme se rapproche de celle d'une autorisation modificative[2162]. Par cette dernière, l'acte d'urbanisme est, ainsi, réécrit comme il aurait dû être *ab initio*[2163]. Néanmoins, cette rétroactivité présente une nature particulière. Deux

---

[2156] ISRAËL (J.-J.), *op. cit.*, p. 233.

[2157] *Ibid.*, p. 194. Autrement dit, le juge peut très bien décider de la régularisation d'une mesure ayant elle-même pour objet de régulariser l'autorisation initiale (v., par exemple : C.E., 17 mars 2021, *Mme Venturin*, précité).

[2158] ISRAËL (J.-J.), *op. cit.*, p. 233.

[2159] Par jurisprudence constante initiée par un arrêt du 26 février 1964 (Cass., Crim., 26 février 1964, *Bull. crim.*, n° 70, p. 157), le juge refuse de prononcer une mesure de démolition en raison de la régularisation *a posteriori* des travaux par une autorisation de construire. V. JACOBET DE NOMBEL (C. De), « La régularisation mettant obstacle au prononcé d'une mesure de restitution », note sous Cass., Crim., 5 décembre 2017, *R.D.I.*, 2018, pp. 98-99 (p. 98) ; BROUSSOLLE (Y.), « La démolition des constructions dans le contentieux judiciaire du permis de construire », *Administrer*, juillet 2012, n° 456, pp. 13-19 ; MORENO (D.), *Le juge judiciaire et le droit de l'urbanisme*, L.G.D.J., 1991, p. 186. L'action civile en démolition demeure toutefois recevable si l'ouvrage n'a pas été édifié conformément à l'autorisation de construire, non annulé pour excès de pouvoir : Cass., Civ. 1ère, 14 avril 2016, *B.J.D.U.*, 2016, n° 4, pp. 287-290, note Nési.

[2160] L'autorité préfectorale apprécie, tout d'abord, si la situation est régularisable, et à défaut, si la mesure de démolition porterait une atteinte excessive à l'intérêt général avant d'engager des poursuites pour contravention de grande voirie : C.E., 23 décembre 2010, *Ministre de l'Ecologie*, *Rec.* p. 528.

[2161] Lorsque la régularisation est opérée par un permis de régularisation (ou une nouvelle autorisation), la responsabilité pour faute de l'administration ne saurait être engagée pour l'avenir. Toutefois, elle reste susceptible d'être engagée pour la période où l'autorisation d'urbanisme initiale irrégulière a été exécutée : C.E., 29 septembre 1999, req. n° 181086, inédit.

[2162] C.E., 2 octobre 1987, *Ministre de l'Urbanisme, du logement et des transports c/ Brière*, précité. Voir également, BONICHOT (J.-C.), « Un permis modificatif peut-il régulariser rétroactivement un permis de construire illégal ? », note sous C.E., 15 janvier 1997, *Association pour la sauvegarde des espaces verts et du cadre de vie de Châtenay-Malabry*, *B.J.D.U.*, 1997, n° 2, pp. 127-128 (p. 128) : « quand le permis de construire initial est illégal, le permis modificatif peut venir remédier à l'illégalité et purger le permis, rétroactivement, du vice dont il était entaché ».

[2163] La rétroactivité de la correction de l'irrégularité empêcherait d'engager, cette fois pour le passé, la responsabilité pour faute de l'administration. V., C.E., 19 décembre 1986, *CPAM de la région choletaise*, *Rec. tables* pp. 688, 730 ; C.E., 7 juin 2010, *Bussière*, *Rec. tables* pp. 635, 974 ; C.E., 15 avril 2011, *Société Usine du*

hypothèses doivent être ici distinguées. La première est celle dans laquelle l'acte de régularisation laisse intact le dispositif qui a été initialement posé. En définitive, l'acte ne vient rendre légal ce dispositif (qu'en la forme) autant pour le passé que pour l'avenir. « La régularisation ne crée donc rien de nouveau dans le passé »[2164]. Dans la seconde hypothèse, l'acte de régularisation vient justement modifier le dispositif initial. L'acte d'urbanisme n'est ainsi plus tout à fait le même que celui initialement adopté. L'acte de régularisation vient donc le corriger dans son contenu, tant pour le passé que pour l'avenir. La régularisation crée en conséquence pour le passé des éléments nouveaux, à savoir de nouvelles dispositions, qui n'avaient pas été préalablement édictées[2165]. C'est ce qui explique que l'irrégularité des anciennes dispositions n'est plus invocable par le requérant, une fois corrigée[2166].

Manifestement, cette finalité corrective constitue le « noyau dur » de la mesure de régularisation[2167]. En ce sens, elle vise nécessairement la réparation de l'ordre juridique écorné par le manquement au droit, en rétablissant la légalité de l'autorisation d'urbanisme. Néanmoins, le procédé de régularisation comporte, en outre, une finalité confirmative.

B. Une finalité confirmative

La confirmation s'entend comme la volonté de maintenir, pérenniser, l'acte d'urbanisme lui-même ou les effets qu'il a pu engendrer. Au préalable, cet effet confirmatif se doit d'être dissocié de l'effet rétroactif de la mesure de régularisation. Le premier, l'effet confirmatif, vise à faire perdurer l'acte d'urbanisme pour l'avenir. Le second, l'effet

---

Marin, req. n° 322956, inédit : « si l'intervention d'une décision illégale constitue une faute susceptible d'engager la responsabilité de son auteur, elle ne saurait donner lieu à réparation si, dans le cadre d'une procédure régulière, la même décision aurait pu être légalement prise ».

2164 Était évoquée, par ces propos, la rétroactivité de la mesure de régularisation délivrée par l'administration suite à l'annulation juridictionnelle de son acte initial : DUTHEILLET DE LAMOTTE (L.) et ODINET (G.), « La régularisation, nouvelle frontière de l'excès de pouvoir », chron. sous C.E., Sect., 1er juillet 2016, *Commune d'Émerainville et Syndicat d'Agglomération nouvelle de Marne-la-Vallée-Val-Maubuée*, *A.J.D.A.*, 2016, pp. 1859-1866 (p. 1862). Cette affirmation nous semble parfaitement transposable lorsque la légalité de l'autorisation est rétablie par mesure de régularisation ou décision modificative de régularisation.

2165 DUTHEILLET DE LAMOTTE (L.) et ODINET (G.), *op. cit.*, p. 1862.

2166 Durant l'instance relative à l'acte de régularisation, les parties sont seulement autorisées à « 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 ». Il est bien précisé qu'elles ne « peuvent soulev[er] aucun autre moyen, qu'il s'agisse d'un moyen déjà écarté par la décision avant-dire droit ou de nouveaux moyens, à l'exception de ceux qui seraient fondés sur des éléments révélés par la procédure de régularisation » (C.E., 29 juin 2018, *Commune de Sempy*, *Rec.*, p. 296, concernant la mise en œuvre de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme).

V., dans le cadre de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme : C.E., 17 mars 2021, *Mme Venturin*, précité : « à compter de la décision par laquelle le juge recourt à l'article L. 600-5-1, seuls des moyens dirigés contre la mesure de régularisation notifiée, le cas échéant, au juge peuvent être invoqués devant ce dernier ».

2167 ISRAËL (J.-J.), *op. cit.*, p. 233.

rétroactif, permet de considérer comme légal, dès son origine, ce même acte[2168]. Par conséquent, une mesure de régularisation peut très bien rechercher à maintenir une situation de fait, par exemple. Cette mesure ne comprendra, pourtant, aucun effet rétroactif, l'acte d'urbanisme faisant au préalable défaut[2169].

S'il a pu être établi que la régularisation juridictionnelle vise le rétablissement de la légalité, le procédé cherche également à préserver l'acte d'urbanisme. En effet, quel que soit le procédé utilisé, la régularisation juridictionnelle assure tant la validation du dispositif de l'acte initial, que la correction des irrégularités relevées, soit dans le dispositif du jugement avant dire-droit[2170], soit dans le dispositif d'annulation partielle conditionnée[2171].

Bien évidemment, seule une mesure administrative de régularisation permet de confirmer, de manière effective, l'acte d'urbanisme initial. Deux cas de figure se présentent. Soit, la mesure de régularisation permet de maintenir le dispositif initial : sa confirmation est alors totale[2172]. Soit la mesure de régularisation ne permet pas le maintien du dispositif en l'état : ce dernier s'en trouvera dans ce cas nécessairement modifié. La mesure de régularisation aboutira alors à un acte d'urbanisme qui, sans avoir un objet identique à l'acte initial, sera sensiblement proche de ce dernier[2173]. L'effet confirmatif ne sera donc obtenu que partiellement. Seul l'acte de régularisation permet réellement de rechercher la confirmation de la décision d'urbanisme initiale. Ayant déjà été présenté comme un acte accessoire ou complémentaire de l'autorisation initiale, cet acte vise, au mieux, à pérenniser le premier en l'état ou de manière plus ou moins substantielle, sans aller toutefois jusqu'à une dénaturation de l'acte initial[2174].

[2168] *Ibid.*, pp. 18-19.

[2169] En concluant sur la décision *Siefert*, Daniel Labetoulle refusait ainsi de reconnaitre au « permis de régularisation » un effet rétroactif. « Conséquence logique », selon lui, « du principe selon lequel un acte administratif n'a pas d'effet rétroactif », ce permis ne procède à aucune correction dans le passé. En effet, le commissaire du gouvernement rappelle qu'un tel permis, délivré par l'administration *a posteriori* de travaux effectués sans autorisation préalable, ne « fait pas disparaître l'infraction » ainsi constituée : LABETOULLE (D.), conclusions sur C.E., Section, 18 mars 1983, *Mme Siefert*, *A.J.D.A.*, 1983, pp. 437-440 (p. 438).

[2170] V., concernant les autorisations d'urbanisme : LESQUEN (X. De), conclusions sur C.E., Avis, 18 juin 2014, *Société Mounou et autres et Société Batimalo*, *op. cit.*, p. 322. V., concernant les plans d'urbanisme : C.E., 29 juin 2018, *Commune de Sempy*, précité.

[2171] LESQUEN (X. De), conclusions sur C.E., 1er mars 2013, *M. et Mme Fritot*, *op. cit.*, p. 225.

[2172] Lorsque l'annulation porte sur un élément du projet de construction, en l'occurrence l'aménagement d'une voie d'accès au lotissement, en tant qu'il a été autorisé par une autorité administrative incompétente, l'ensemble du projet s'en trouve nullement affecté. La confirmation du dispositif de l'autorisation d'urbanisme est ici totale : C.E., 27 novembre 2013, *Association Bois-Guillaume Réflexion*, précité.

[2173] V., GOURDOU (J.), *Les conséquences de la constatation de l'illégalité d'un acte administratif par le juge administratif*, thèse, Université de Pau, 1996, dactyl., pp. 130-131.

[2174] C.E., Avis, Section, 2 octobre 2020, *Barrieu*, précité.

Cet effet confirmatif emporte cependant des conséquences distinctes selon la nature de l'acte d'urbanisme régularisé.

En ce qui concerne les autorisations d'urbanisme, la régularisation juridictionnelle ne vise pas exclusivement l'acte lui-même, mais également la situation qui en résulte, en particulier, les travaux en cours de réalisation, voire même achevés. Il n'a pas été chose facile pour le juge administratif de se reconnaître une telle faculté. Pourtant, il autorise l'administration à délivrer des « permis dits de régularisation » afin de préserver des constructions existantes irrégulières[2175], ou de modifier les règles d'urbanisme à cette même fin si un intérêt général caractérisé le justifie. Or, à l'origine, pour le juge, le « permis modificatif » de régularisation ne pouvait être délivré que si « les travaux autorisés par le permis initial ne sont pas achevés – sans que la partie intéressée ait à établir devant le juge l'absence d'achèvement de la construction ou que celui-ci soit tenu de procéder à une mesure d'instruction en ce sens »[2176]. Le juge confondait ainsi acte de régularisation et permis modificatif[2177]. Une telle confusion était autorisée par la loi elle-même, laquelle (avant l'entrée en vigueur de la loi ELAN) renvoyait expressément aux termes de « permis modificatif » pour désigner l'acte de régularisation. Or, les enjeux de ces deux actes diffèrent. Pour le permis modificatif, celui-ci sert par principe au pétitionnaire qui souhaiterait apporter des évolutions (non substantielles) à son projet, indépendamment d'ailleurs de la régularité de ce dernier[2178]. Aussi, le non-achèvement des travaux est une des conditions à l'octroi de ce modificatif[2179]. Une fois les travaux achevés, il n'est en effet plus possible de parler de projet, interdisant par conséquent toute évolution[2180]. Quant à l'enjeu de l'acte de régularisation, celui-ci vise le maintien de la construction existante (qui peut être parfois différente du projet

---

[2175] C.E., Section, 12 octobre 1956, *Syndicat départemental de la boulangerie et Epoux Simenel*, *Rec.* p. 369, *A.J.D.A.*, 1956, pp. 480-483, conclusions Lasry ; C.E., 14 avril 1972, *Epoux Lafleur*, *Rec.* p. 289 ; C.E., Section, 18 mars 1983, *Madame Siefert*, *Rec.* p. 130, *A.J.D.A.*, 1983, pp. 437-440, conclusions Labetoulle.

[2176] C.E., 1er octobre 2015, *Commune de Toulouse*, *Rec.* p. 327 ; *B.J.D.U.*, 2015, n° 6, pp. 421-427, conclusions De Lesquen. V., pour des applications, C.A.A. Marseille, 22 décembre 2016, req. n° 16MA00989 ; C.A.A. Marseille, 8 décembre 2016, req. n° 15MA00826 ; C.A.A. Douai, 4 mai 2016, req. n° 15DA00915 ; C.A.A. Marseille, 1er avril 2016, req. n° 15MA04279 ; C.A.A. Lyon, 9 février 2016, req. n° 14LY02619.

[2177] LESQUEN (X. De), conclusions sur C.E., 1er octobre 2015, *Commune de Toulouse*, *B.J.D.U.*, 2015, n° 6, pp. 421-427 (p. 425).

[2178] Voir, notamment, LIET-VEAUX (G.), « Le permis de construire modificatif », *J.C.P.*, 2002, éd. N., étude n° 1372, pp. 906-908 (pp. 906-907).

[2179] C.E., 23 septembre 1988, *Société « Les maisons Goéland »*, *Rec. tables* pp. 947, 1082, 1091, 1095 ; C.E., 12 novembre 2012, *Société Caro beach village*, *B.J.D.U.*, 2013, n° 1, pp. 49-53, conclusions Lallet ; C.E., 25 novembre 2020, *M et Mme Nuvoloni*, *Rec. tables* p. 1056, *B.J.D.U.*, 2021, n° 2, pp. 99-102, conclusions Sirinelli.

[2180] VON COESTER (S.), conclusions sur C.E., 22 février 2017, *Madame Bonhomme et autres*, *B.J.D.U.*, 2017, n° 3, pp. 187-190 (p. 188).

initial[2181]), en permettant à son titulaire de se prévaloir d'une autorisation d'urbanisme régulière[2182]. Intégrant cette finalité confirmative dans le processus de régularisation, le Conseil d'Etat accepte, dans un arrêt *Madame Bonhomme*, d'écarter cette condition de non-achèvement des travaux[2183]. Cette solution jurisprudentielle a depuis été érigée au rang législatif (aux articles L. 600-5 et L. 600-5-1), autorisant le juge à prononcer des mesures de régularisation même lorsque les travaux sont achevés.

Néanmoins, il va sans dire que cette régularisation juridictionnelle partage les mêmes limites que la régularisation administrative. Ainsi, tout comme l'administration[2184], le juge apprécie la régularisation de la construction existante, telle qu'elle est définie dans l'autorisation au regard des éléments versés au dossier de demande[2185]. Il ne saurait en être autrement d'ailleurs : si autorités administratives et juridictionnelles se fondaient sur l'existant pour le régulariser, leur refus équivaudrait nécessairement à sa démolition. Or, autorités administrative et juridictionnelle méconnaîtraient manifestement leur compétence. Ainsi, comme toute autorisation d'urbanisme, l'acte de régularisation détermine uniquement ce qui peut légalement être construit. Son effet confirmatif n'est alors que conditionnel : il « ne régularisera la situation (…) que si les travaux sont mis en conformité avec [l'acte] et la réglementation »[2186].

S'agissant des actes réglementaires d'urbanisme, l'effet confirmatif de l'acte de régularisation suppose l'application de la norme réglementaire irrégulière durant tout le processus de correction. Le législateur impose en effet, à l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, l'application du document d'urbanisme alors que le juge décide dans le même

---

2181 Voir, LESQUEN (X. De), « La délivrance d'un permis de construire modificatif à fin de régularisation demeure-t-elle possible après achèvement des travaux ? », note sous C.E., 22 février 2017, *Madame Bonhomme et autres*, *B.J.D.U.*, 2017, n° 3, p. 191 : « d'un point de vue pratique, l'intervention du permis obligera certes à modifier la construction existante… mais c'est bien l'objet du processus ».

2182 VON COESTER (S.), *op. cit.*, p. 188.

2183 C.E., 22 février 2017, *Madame Bonhomme et autres*, *Rec.* p. 56 ; *B.J.D.U.*, 2017, n° 3, pp. 187-190, conclusions Von Coester.

2184 « La circonstance que ces plans et indications [fournis par le pétitionnaire] pourraient ne pas être respectés ou que ces constructions risqueraient d'être ultérieurement transformées et affectées à un usage non conforme aux documents et règles générales d'urbanisme n'est pas, par elle-même, sauf le cas d'éléments établissant l'existence d'une fraude à la date de la délivrance du permis, de nature à affecter la légalité de celui-ci » : C.E., 17 mars 1976, *Todeschini*, *Rec.* p. 157 ; C.E., 13 novembre 1992, *Commune de Nogent-sur-Marne*, *Rec. tables* p. 1390 ; C.E., 13 juillet 2012, *Madame Egret*, *Rec. tables* p. 938, *B.J.D.U.*, 2012, n° 5, pp. 370-375, conclusions De Lesquen ; C.E., 15 mai 2013, *Société civile de construction et de vente « Le Clos de Bonne Brise »*, *B.J.D.U.*, 2013, n° 4, pp. 282-288, conclusions Lallet ; C.E., 3 juin 2013, *Commune de Lamastre*, *Rec. tables* p. 879, *B.J.D.U.*, 2013, n° 4, pp. 291-296, conclusions Vialettes

2185 « Ainsi il nous semble qu'en droit, il n'a pas lieu d'écarter pour le permis « de régularisation » le principe selon lequel la légalité d'un permis de construire doit s'apprécier compte tenu du dossier au vu duquel il a été délivré » : LABETOULLE (D.), conclusions précitées, *A.J.D.A.*, 1983, pp. 437-440 (p. 438).

2186 *Ibid*.

temps de surseoir à statuer en vue de sa régularisation. Manifestement, la loi met de côté l'une des solutions dérogatoires la mieux établie en droit de l'urbanisme, à savoir celle de l'article L. 600-12 et le retour à l'ancien document d'urbanisme en cas d'irrégularité du document actuel. Or, sous certains aspects, la décision de surseoir à statuer peut s'analyser comme une déclaration d'illégalité régularisable. La décision de surseoir à statuer présente un caractère « déclarati[f] », en ce que le juge « se contente de proclamer, de déclarer en l'occurrence l'irrégularité d'un acte » sans qu'il y ait « de prolongement en termes (…) d'annulation »[2187] ; c'est ce qui la différencie du procédé « d'annulation conditionnelle »[2188]. Mais comme toute déclaration d'illégalité, la décision de surseoir à statuer devrait suivre la règle instaurée à l'article L. 600-12 du code de l'urbanisme. On doit néanmoins convenir que le dispositif de l'article L. 600-9 ne suit pas du tout cette logique. Le document d'urbanisme « reste », en effet, applicable, et ce, en dépit de l'irrégularité relevée dans le jugement avant-dire-droit, alors que normalement, en toute logique, c'est le plan antérieur qui devrait être désormais appliqué. En confirmant à titre provisoire la norme réglementaire dans l'attente de sa régularisation, le législateur a évité ainsi tout véritable « désordre normatif »[2189], en limitant les changements normatifs successifs, assurant par là même la sécurité juridique[2190].

Néanmoins, cet effet confirmatif provisoire se heurte à un autre principe : le principe général du droit, dégagé dans l'arrêt *Ponard*, selon lequel l'administration est tenue de ne pas appliquer un règlement illégal[2191]. Le document d'urbanisme « ne peut donc pas être appliqué »[2192]. C'est son possible maintien dans l'ordonnancement juridique qui a laissé dire à certains auteurs que l'article L. 600-9 faisait bénéficier le document d'urbanisme d'« une sorte d'immunité légale »[2193]. L'article L. 600-9 poserait en quelque sorte une « validation préétablie » du document d'urbanisme irrégulier. Par « validation », il faut comprendre la

---

[2187] THÉRON (S.), « L'effet « déclaratif » d'un acte ou d'un jugement. Quelle signification ? », *A.J.D.A.*, 2011, pp. 2100-2104 (p. 2103).

[2188] Par l'« annulation conditionnelle », il s'agit de différer les effets de l'annulation juridictionnelle, laquelle reste néanmoins, comme son nom l'indique, incertaine, puisque « l'annulation peut être évitée si l'administration procède à la régularisation de l'acte (…) irrégulier » (MAMOUDY (O.), *La modulation dans le temps des effets des décisions de justice en droit français*, *op. cit.*, p. 31).

[2189] Selon l'expression de Benjamin Huglo, in « Une nouvelle obligation : celle de bien réglementer ? », *A.J.D.A.*, 2009, pp. 20-27 (p. 20).

[2190] Comme le rappelle Bernard Pacteau, la sécurité juridique c'est, entre autres, « la stabilité de l'environnement juridique au vu duquel on a entrepris une activité à long terme » (PACTEAU (B.), « La sécurité juridique, un principe qui nous manque ? », in *Des principes fondateurs à l'effectivité de la règle : bilan et perspectives d'un droit en mutation* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 1995, n° spécial, pp. 151-155 (p. 154)).

[2191] C.E., Section, 14 novembre 1958, *Ponard*, *Rec.* 554. V. CLAEYS (A.), « L'obligation de ne pas appliquer un règlement illégal », *Dr. Admi.*, octobre 2009, n° 10, étude n° 17, pp. 9-19.

[2192] ROLIN (F.), « La régularisation des documents d'urbanisme à la demande du juge. Quelques problèmes pratiques…et théoriques », *A.J.D.A.*, 2017, pp. 25-27 (p. 25).

[2193] *Ibid*.

« neutralisation anticipée de vices déterminés »[2194], en l'occurrence les vices relevés dans la décision de surseoir à statuer.

Or, l'effet confirmatif de la régularisation ne saurait se confondre avec un dispositif de « validation préétablie ». Deux arguments peuvent être avancés au soutien de cette position.

Tout d'abord, la régularisation juridictionnelle n'aurait plus guère d'intérêt si le dispositif de l'article L. 600-9 comportait un dispositif de validation. En effet, le mécanisme de validation désamorce de manière générale et absolue le potentiel annulatoire des irrégularités que contiendrait le document. Ce dernier serait pour ainsi dire « légal », même s'il comporte en réalité des irrégularités[2195]. Ainsi, par la validation, toutes les irrégularités entachant le document ne peuvent ni être invoquées, ni entacher la légalité des autorisations d'urbanisme prises sur son fondement[2196]. Dans le cadre du mécanisme de régularisation, son effet confirmatif n'empêche pas que les irrégularités de l'acte soient sans conséquence, dès lors qu'elles n'ont pas été pas corrigées ou correctement corrigées. Elles peuvent en toute logique entraîner l'annulation du document d'urbanisme[2197], comme entraîner, dans des conditions toutefois limitées, celle de l'autorisation[2198].

Ensuite, le dispositif de l'article L. 600-9 ne répond pas exactement aux caractéristiques des « validations préétablies ». Celles-ci répondent à « des conditions strictes » car elles « réduisent les possibilités de contestation par voie d'exception de la légalité des documents »[2199]. C'est ce qui explique qu'elles « ne visent (…) que des vices de légalité externe en considération du fait que la censure de telles irrégularités n'interdit pas, le plus souvent, de reprendre le même acte après avoir respecté les contraintes formelles ou procédurales »[2200]. Les contraintes de fond sont quant à elles exclues jusqu'à présent du mécanisme de validation[2201]. L'article L. 600-9 du code de l'urbanisme n'établit pour sa part aucune liste *in abstracto* d'éléments d'illégalités incontestables par voie d'exception. Ces

---

2194 SEILLER (B.), « Les validations préétablies, stade ultime du dérèglement normatif », *A.J.D.A.*, 2005, pp. 2384-2390 (p. 2384).

2195 Lors des discussions pour l'adoption de la loi ALUR, il a en effet été proposé de clarifier la rédaction du futur article L. 600-9 par la précision suivante : « que le PLU demeure *légal* [nous soulignons] pendant la période de régularisation faisant suite au sursis à statuer prononcé par le juge administratif » : *Rapport fait au nom de la Commission des affaires économiques sur le projet de loi ALUR*, 26 juillet 2013, n° 1329, 695 pages, p. 577 (*pagination internet*).

2196 SEILLER (B.), *op. cit.*, p. 2389.

2197 V. pour une illustration : T.A. Toulon, 27 septembre 2016, req. n° 1301717, *A.J.D.A.*, 2016, pp. 2179-2183, conclusions Sauton.

2198 Nous pensons ici à l'article L. 600-12-1 du code de l'urbanisme et au dispositif issu de la jurisprudence *Commune de Courbevoie* (C.E., Section, 7 février 2008, *Commune de Courbevoie*, *Rec.* p. 41, conclusions Courrèges) et de l'avis *SCI du Petit-Bois* (C.E., Avis, Section, 2 octobre 2020, *SCI du Petit Bois*, *Rec.* p. 326, conclusions Fuchs). V., *supra*, cette partie, Titre I, Chapitre I, Section I.

2199 SEILLER (B.), *op. cit.*, p. 2388.

2200 *Ibid*.

2201 *Ibid*.

éléments dépendraient plutôt du dispositif des décisions de surseoir à statuer. Face à des irrégularités formelle ou procédurale, leur validation paraîtrait sans doute tolérable, du fait du caractère parfois formaliste de leur annulation, surtout lorsque cette annulation donne lieu à la « reprise des mêmes mesures après avoir réitéré régulièrement la procédure »[2202]. La validation d'irrégularités internes, « lesquel[le]s compromettent le principe même de la décision »[2203], paraîtrait par contre intolérable. C'est l'utilité même du droit de l'urbanisme qui serait ainsi remise en question. Le législateur élargirait tant son périmètre[2204], qu'il limiterait dans le même temps sa portée contraignante, en tolérant ses violations. Ce serait véritablement trop déplacer le curseur du côté du principe de sécurité juridique au détriment du principe de légalité déjà « amoindri »[2205]. Ainsi, le dispositif de l'article L. 600-9 ne saurait comprendre un mécanisme de validation.

Néanmoins, ce dispositif comprend malgré tout un effet confirmatif, lequel permet « que l'acte vicié produise des effets avant sa régularisation »[2206]. Or, selon le principe général du droit, l'administration ne saurait faire application d'un acte réglementaire illégal. Celui-ci ne peut donc pas « rester » applicable. C'est par l'article L. 600-9 qu'il « redevient »[2207] applicable suite à la décision de surseoir à statuer, comme l'acte règlementaire redevient applicable suite à une « décision modulatoire »[2208]. En confirmant ainsi l'applicabilité de la règle d'urbanisme, cette dernière peut toujours constituer le fondement légal d'autorisations d'urbanisme. L'article L. 600-9 prend ici le contre-pied de la jurisprudence *Association AC !*, laquelle préconisait l'annulation de l'acte pris en application de l'acte annulé[2209]. En contentieux de l'urbanisme, il serait toujours possible d'invoquer (dans des conditions strictes) les irrégularités de la règle d'urbanisme non encore corrigées. Une fois rectifiées, leur

---

[2202] DUMORTIER (G.), « L'office du juge administratif à l'égard du vice de procédure », conclusions sur C.E., 23 décembre 2011, *Danthony*, *R.F.D.A.*, 2012, pp. 284-295 (p. 289).

[2203] SEILLER (B.), *op. cit.*, p. 2386.

[2204] JACQUOT (H.), « Conclusion générale : où va le droit de l'urbanisme ? », *Constr.-Urba.*, 2007, n° 7-8, colloque n° 20, pp. 36-38 (p. 37).

[2205] ROTA (M.), « Vers la disparition des vices de forme ? », *R.D.P.*, 2015, pp. 641-662 (p. 662).

[2206] LESQUEN (X. De), « Dans quelles conditions une commune peut-elle régulariser un vice de procédure affectant un document local d'urbanisme déjà adopté ? », note sous C.E., Section, 22 décembre 2017, *Commune de Sempy*, *B.J.D.U.*, 2018, n° 2, pp. 148-150 (p. 149).

[2207] ROLIN (F.), *op.cit.*, p. 25.

[2208] L'applicabilité de l'acte pourtant annulé ressort clairement du considérant de principe de la jurisprudence *Association AC !*. Il est en effet prévu que le juge puisse « déroger à titre exceptionnel au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses » compte tenu notamment de « l'intérêt général pouvant s'attacher au maintien des effets » de l'acte annulé (C.E., Ass., 11 mai 2004, *Association AC !*, précité).

[2209] Il est en effet convenu « de prononcer l'annulation de la décision attaquée, quand bien même cette décision aurait été prise à la date à laquelle l'acte n'avait pas encore disparu » (STAHL (J.-H.) et COURRÈGES (A.), « La modulation dans le temps des effets d'une annulation contentieuse. Note à l'attention de Monsieur le Président de la Section du contentieux », in *La modulation dans le temps des effets d'une annulation contentieuse* (*dossier*), *R.F.D.A.*, 2004, pp. 438-453 (p. 447)). Cette solution s'impose malgré tout. La décision attaquée serait ainsi privée de sa base légale, son annulation bien que modulée restant inévitable.

invocation ne sera pas autorisée. Par contre, afin d'être « sauvées », les autorisations d'urbanisme devront toujours être conformes à la règle d'urbanisme régularisée[2210].

En étudiant la régularisation, l'effet confirmatif n'apparaît pas comme un élément déterminant de sa définition. Dans l'attente de la correction des vices, il ne présente qu'un caractère conditionnel. Une fois la correction effectuée, la confirmation de l'acte (et indirectement de la situation qu'il a pu engendrer) est soit partielle, soit totale. Mais il peut arriver que cette confirmation ne puisse être obtenue. En contentieux des autorisations d'urbanisme, la régularisation juridictionnelle assure, au moins, une « continuité »[2211], à la fois juridique (avec la nouvelle autorisation), et matérielle (assurant l'existant). En contentieux des documents d'urbanisme, l'impossibilité de confirmer (même partiellement) le plan signifie dans ce cas la fin du processus de régularisation. Le juge ne peut que l'annuler, engendrant ainsi « une discontinuité »[2212] juridique.

CONCLUSION DU CHAPITRE I

La régularisation juridictionnelle marque le particularisme de l'office du juge administratif de l'urbanisme. Son étude a pu en effet souligner toute l'originalité de ce procédé, en ce qu'elle se distingue tant par ses modalités, sa nature et ses finalités, des autres procédés employés par le juge administratif. La régularisation a cela de singulier qu'elle instaure une collaboration entre le juge administratif et l'administration active, chacun détenant un rôle spécifique et non interchangeable. Le juge décide, pour sa part, de la correction de l'irrégularité infectant l'acte, sans y remédier pour autant. Il revient ainsi à l'autorité administrative d'établir la « mesure de régularisation », afin de rendre conforme l'acte d'urbanisme au droit. Néanmoins, certains auteurs ne manquent pas de voir, dans cette collaboration, une forme de « connivence » entre le juge et l'administration[2213]. Et, il est certain qu'attribuer un pouvoir de régularisation au juge de l'urbanisme interroge sur l'utilité « d'initier un recours en annulation » aujourd'hui en contentieux de l'urbanisme, et encore

---

2210 Au besoin, le juge pourra utiliser son pouvoir de régularisation des autorisations d'urbanisme (selon les articles L. 600-5 et L. 600-5-1 du code de l'urbanisme).

2211 Pour reprendre le terme de William Gremaud (*La régularisation*, Dalloz, 2021, p. 130).

2212 *Ibid*., p. 34.

2213 SEILLER (B.), « Les décisions régularisées », in *Le justiciable face à la justice administrative*, actes du colloque organisé le 19 septembre 2018 à l'Université Clermont-Auvergne, *R.F.D.A.*, 2019, pp. 791-796 (p. 795).

plus, « à l'encontre d'une autorisation d'urbanisme »[2214]. Toutefois, la régularisation reste un marqueur de l'opposabilité des droits détenus par l'administration et /ou les constructeurs. Selon une conception d'ordre procédural[2215], l'opposabilité des droits consiste à reconnaitre au requérant l'existence de voies de droit juridictionnelles, permettant d'assurer le respect du droit. Quant à l'administration et/ou aux constructeurs, l'opposabilité de leurs droits consiste à se prévaloir devant le juge administratif de l'urbanisme « d'un droit à la correction » de l'acte.

Par ailleurs, par la régularisation juridictionnelle, c'est l'office du juge de l'urbanisme, et la conception même qu'il se fait de cet office, qui évoluent. Inscrite initialement au stade de l'exécution, la régularisation ne constituait seulement qu'un simple complément (éventuel) du dispositif annulatoire. Le juge administratif restait pour l'essentiel dans son rôle de « censeur » de l'administration. Inscrite depuis au sein du dispositif juridictionnel, la régularisation juridictionnelle constitue désormais la décision exclusive. Le juge devient pleinement un « juge correcteur »[2216], ou un juge « médecin »[2217] des actes d'urbanisme. Autrement dit, d'un juge « censeur » il devient un juge « collaborateur normatif » de l'administration active. Le juge devient pleinement un acteur de l'urbanisme, en ce qu'il participe au processus de réparation de la norme urbanistique. Il est ainsi à regretter que son rôle diffère (pour l'instant) selon la nature de l'acte d'urbanisme à réparer. Assurément, son office décisionnel gagnerait en unité, garantissant par là même une bonne administration de l'urbanisme.

La régularisation interroge, malgré tout, sur le devenir de l'office du juge de l'urbanisme. En effet, la régularisation exacerbe le caractère privé du contentieux des autorisations d'urbanisme, en ce qu'elle organise une véritable course à la consolidation des droits de leurs bénéficiaires[2218]. Ainsi, la régularisation juridictionnelle laisse imaginer que ce contentieux puisse un jour basculer en plein contentieux objectif. Il ne fait guère de doute qu'un tel basculement (s'il devait avoir lieu) ne manquerait pas de faire perdre à l'office du

---

[2214] SIRE (T.), « Est-il encore pertinent de contester une autorisation d'urbanisme ? », in *Les recours contre les autorisations d'urbanisme : requêtes abusives ou droit légitime des administrés ?*, actes du colloque organisé le 24 mars 2017 à Toulouse, *Droit et Ville*, 2018, n° 85, pp. 131-147 (p. 131).

[2215] ROULHAC (C.), *L'opposabilité des droits et libertés*, Institut Universitaire Varenne, 2018, 685 pages et spéc. p. 574.

[2216] BLANCO (F.), « Du juge censeur au juge correcteur. La réfection-interprétation dans le contentieux de l'excès de pouvoir », note sous C.E., 4 décembre 2013, *Association France Nature Environnement*, *A.J.D.A.*, 2014, pp. 1722-1725.

[2217] MALVERTI (C.) et BEAUFILS (C.), « *Le médecin malgré lui* - Le juge de l'excès de pouvoir au chevet des autorisations d'urbanisme », chron. sous C.E., Section, 15 février 2019, *Commune de Cogolin*, *A.J.D.A.*, 2019, pp. 752-760.

[2218] Compte tenu du fait que le contentieux individuel de l'urbanisme se présente comme « faussement triangulaire » (v. NOGUELLOU (R.), « Les « contentieux triangulaires » », *A.J.D.A.*, 2019, p. 2577). V. également, NICOUD (F.), *op. cit.*, p. 381.

juge de l'urbanisme une large part de sa spécificité. Également, un tel changement de nature du recours contentieux imposerait certainement une relecture de son office. En effet, on ne pourrait plus parler d'unité de l'office décisionnel, si le contentieux de l'urbanisme devait être réparti (comme le contentieux administratif de l'environnement[2219]), entre le recours pour excès de pouvoir et le recours de plein contentieux (uniquement pour les actes individuels d'urbanisme).

[2219] Pour l'essentiel, le contentieux de la nomenclature des installations classées relève du recours pour excès de pouvoir compte tenu de la nature règlementaire de l'acte. V., DEHARBE (D.), *Les installations classées pour la protection de l'environnement*, Litec, 2007, p. 435 ; BOIVIN (J.-P.), *Pratique du contentieux des installations classées et des carrières*, Le Moniteur, 2010, p. 69.

CHAPITRE II : UNE DUALITÉ PROSPECTIVE DE L'OFFICE DECISIONNEL DU JUGE ADMINISTRATIF DE L'URBANISME

Sa « mort » a beau être annoncée ou programmée[2220], le recours pour excès de pouvoir a encore de beaux jours devant lui. Et « c'est heureux s'agissant d'une voie de recours qui constitue l'arme la plus puissante pour assurer le respect ou le rétablissement de la légalité »[2221]. On reviendra ici en peu de mots sur ce qui fait la spécificité du recours pour excès de pouvoir. Création prétorienne, il a été conçu dès son origine comme incarnant le contentieux de la légalité de droit commun. Ce faisant, « le recours pour excès de pouvoir est largement ouvert à l'encontre des actes administratifs »[2222]. En effet, sous réserve de respecter l'exigence de l'acte faisant grief, les actes administratifs unilatéraux sont susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

Malgré ce champ délibérément large de l'excès de pouvoir, la question de son utilité et de son maintien se pose aujourd'hui avec acuité, tant en raison des développements (législatifs comme prétoriens) des régimes de plein contentieux, qu'au regard du mouvement actuel de subjectivation du recours pour excès de pouvoir, qui semble tendre à fondre celui-ci dans la pleine juridiction[2223]. Sur ce dernier point, le contentieux des autorisations d'urbanisme en est une parfaite illustration, du fait de la « métamorphose »[2224] de l'office du juge de l'excès de pouvoir, à laquelle la régularisation a largement contribué, et qui ne présente plus guère de différence avec le juge de plein contentieux. Ainsi, envisager un plein office du juge des actes individuels d'urbanisme apparaît légitime, mais aussi probable (Section I).

Toutefois, l'intégralité du contentieux de l'urbanisme ne pourrait pas relever de la seule pleine juridiction et reconnaître la régularisation juridictionnelle des plans d'urbanisme n'y changerait rien. Ainsi, le contentieux de l'excès de pouvoir devrait toujours leur être réservé. Notre exception juridictionnelle française est en jeu. En effet, outre-Rhin, « seule une mesure individuelle, prise sur le fondement d'un acte législatif ou réglementaire, est en mesure de faire naître directement des rapports de droit » et être ainsi susceptible

---

2220 HAURIOU (M.), note sous C.E., 29 novembre 1912, *Boussuge*, *Sirey*, 1914, III, pp. 33-35 (p. 33).

2221 GUYOMAR (M.), « Quel est l'office du juge de l'excès de pouvoir, cent ans après l'arrêt Boussuge ? », *J.C.P.*, 24 septembre 2012, éd. A., étude n° 2310, pp. 17-20 (p. 20).

2222 LEPETIT-COLLIN (H.), *Recherches sur le plein contentieux objectif*, *op. cit.*, p. 295.

2223 GUYOMAR (M.), *op. cit.*, p. 20.

2224 CARPENTIER (É.), « Que reste-il du recours pour excès de pouvoir en matière d'autorisations d'urbanisme ? », *R.D.P.*, 2015, pp. 605-620 (p. 606).

d'annulation[2225]. « Les actes à caractère impersonnel et général ne [fondant] pas de relations entre l'administration et les particuliers », en sont par contre exclus[2226]. Ainsi, assurer une voie de droit juridictionnelle à l'encontre des plans d'urbanisme français constitue assurément une garantie des droits des justiciables, même si, compte tenu du pouvoir de régularisation que détient le juge, une redéfinition de cette voie de droit s'impose (Section II)

SECTION I : L'IDENTIFICATION PROSPECTIVE D'UN PLEIN OFFICE DU JUGE DES ACTES INDIVIDUELS D'URBANISME

« L'avenir du contentieux de l'urbanisme pourrait être dans le plein contentieux objectif »[2227]. De tels propos viennent parfaitement résumer la trame des présents développements. En effet, il s'agira d'envisager dans notre étude la consécration d'un plein contentieux des actes individuels d'urbanisme. Certes, l'idée n'est pas nouvelle et vient essentiellement de la doctrine[2228]. Le législateur semblait également aller dans le même sens. En effet, lors de l'expérimentation d'une autorisation unique en matière environnementale, cette dernière devait notamment faire office d'autorisation de construire, la soumettant ainsi à un recours de plein contentieux objectif[2229]. Cet état du droit n'a pas été pérennisé…

L'idée rencontre néanmoins des détracteurs. Sur ce point, le récent *rapport Maugüé* balaye d'un revers de main tout éventuel basculement du contentieux individuel de l'urbanisme en contentieux de pleine juridiction. Deux arguments méritent ici d'être exposés. Tout d'abord, l'inadéquation de la matière d'urbanisme au plein contentieux, dans la mesure où « ce contentieux va bien au-delà d'un simple rapport de droits privés »[2230]. Cet argument

---

2225 GAILLET (A.), *L'individu contre l'Etat. Essai sur l'évolution des recours de droit public dans l'Allemagne du XIXème siècle*, Dalloz, 2012, p. 424.

2226 *Ibid*.

2227 LEPETIT-COLLIN (H.), *Recherches sur le plein contentieux objectif*, L.G.D.J., 2011, pp. 221-223.

2228 V. notamment, JEGOUZO (Y.), « L'efficacité du contentieux de l'urbanisme », in *Le contentieux de l'urbanisme en Europe*, *Les Cahiers du GRIDAUH*, 2017, n° 30, pp. 77-88 (pp. 82-83) ; POIROUX (A.-S.) et LE COQ (V.), « La réforme du permis de construire et le contentieux ? », *Droit et Ville*, 2008, n° 65, pp. 173-234.

2229 Ordonnance n° 2014-355 du 20 mars 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement, *J.O.*, 21 mars 2014, p. 5623. V., GILLIG (D.), « Expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement et d'un certificat de projet », *Environnement et Développement durable*, 2014, n° 6, étude n° 10, pp. 13-21 (pp. 15-16).

2230 Transformer le contentieux de l'urbanisme en un contentieux des droits privés est l'une des propositions rejetées par le groupe de travail présidé par Christine Maugüé. « Cela ne correspond pas à la logique profonde de ce contentieux, car au-delà des inconvénients pour les voisins, les constructions façonnent le paysage urbain et ont un degré de permanence qui font que ce contentieux va bien au-delà d'un simple rapport de droits privés. Résumer la contestation des autorisations de construire à un simple enjeu de visibilité ou de perte d'ensoleillement pour les voisins en méconnaît la réalité ».V. *Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et efficace*, rapport du groupe de travail présidé par Christine Maugüé, 74 pages, pp. 6-7 (*pagination internet*).

n'emporte pas entièrement notre conviction. En effet, c'est occulter la nature du plein contentieux objectif qui est, au même titre que le recours pour excès de pouvoir, un contentieux de la légalité administrative[2231]. Le second argument porte sur l'inadéquation technique de ce contentieux avec le régime de plein contentieux objectif[2232]. Si l'argument nous paraît du reste fondé, nos présents développements tenteront néanmoins de souligner la non-incompatibilité manifeste du contentieux individuel de l'urbanisme avec le plein contentieux objectif.

D'ailleurs, en aucune façon la nature du contentieux caractérisant une matière n'a vocation à rester figée. La jurisprudence administrative en offre des illustrations probantes. Faut-il en effet rappeler que le contentieux des sanctions infligées par l'administration aux administrés a fait son entrée en plein contentieux objectif[2233] ? Ainsi le rattachement du contentieux des actes individuels d'urbanisme au contentieux de l'annulation n'est aucunement gravé dans le marbre. Du reste, un tel rattachement soulève certaines incompréhensions juridiques. En effet, comme le soulignait, déjà en 1992, M. Hertgen, alors Président du Tribunal Administratif de Marseille, « le juge administratif a le pouvoir de réformer les décisions de l'administration dans des matières aussi techniques que les installations classées, aussi sensibles que les élections, aussi liées aux prérogatives de la puissance publique que l'impôt. Pourquoi ne pourrait-il pas le faire dans le contentieux de l'urbanisme ? »[2234]. Cette interrogation est d'autant plus justifiée que les spécificités juridictionnelles récentes de l'office du juge en la matière sont manifestement des « révélateurs des faiblesses du recours pour excès de pouvoir »[2235], et ce, en dépit des perfectionnements apportés à ce recours afin d'offrir aux administrés une meilleure protection de leurs droits[2236]. Ainsi, c'est certainement la distinction des contentieux qui gagnerait en

---

2231 LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, p. 6.

2232 Voir sur ce point les réserves formulées par Xavier De Lesquen : « mais il est encore moins évident d'incorporer la règle d'urbanisme au régime de plein contentieux des ICPE ». Il poursuit : « incorporer la règle d'urbanisme au régime de plein contentieux des ICPE conduit donc à des résultats assez mal contrôlés (…) » : LESQUEN (X. De), conclusions sur C.E., 16 décembre 2016, *Société Ligérienne Granulats SA et ministre de l'Ecologie, du développement durable et de l'énergie*, *B.J.D.U.*, 2017, n° 2, pp. 88-91 (pp. 88-89).

2233 C.E., Ass., 16 février 2009, *Société ATOM*, *Rec.* p. 25 ; *R.F.D.A.*, 2009, pp. 259-271, conclusions Legras.

2234 *Les décisions en matière d'environnement et d'urbanisme*, actes de la journée d'études organisée le 12 décembre 1992 à Aix-en-Provence, Centre d'études juridiques d'urbanisme, 1992, p. 84.

2235 NICOUD (F.), *Du contentieux administratif de l'urbanisme. Étude visant à préciser la fonction du contentieux de l'urbanisme dans l'évolution du droit du contentieux administratif général*, P.U.A.M., 2006, p. 43.

2236 Nous renvoyons sur ce point à l'étude menée par Antoine Claeys : *L'évolution de la protection juridictionnelle de l'administré au moyen du recours pour excès de pouvoir*, thèse, Université de Poitiers, 2005, dactyl., 2 tomes, 1186 pages.

cohérence si le contentieux individuel de l'urbanisme se déplaçait du contentieux de l'annulation vers celui de la pleine juridiction.

Néanmoins, envisager une telle démarche peut apparaître comme une véritable gageure. L'appellation « plein contentieux objectif » recense en réalité des contentieux hétéroclites, sans qu'il soit réellement possible de se référer à un régime juridique unique[2237]. Originairement limité aux pleins contentieux « historiques », la catégorie s'est élargie, par évolutions législatives et jurisprudentielles, aux pleins contentieux objectifs « par construction »[2238]. Toutefois, sur les « terres mêlées »[2239] du plein contentieux objectif, il a pu être décelé un cheminement méthodique dans le processus d'extension, notamment un phénomène « de transposition d'un modèle existant »[2240]. En ce sens, certains contentieux en matière environnementale ont vu leur résolution soumise à un régime contentieux inspiré de celui d'un contentieux « historique », celui des installations classées pour la protection de l'environnement. Notre démarche sera ici similaire. Il nous semble en effet pertinent, pour notre étude, de dresser un parallèle avec les solutions dégagées en contentieux individuel des installations classées (devenu contentieux de l'autorisation environnementale[2241]), et ce, pour deux raisons. Premièrement, le juge de l'environnement est amené à apprécier la légalité de cette autorisation environnementale au regard des normes d'urbanisme[2242], ce qui nous offre des solutions transposables dans un plein contentieux de l'urbanisme. La seconde raison tient au « rapprochement » manifeste des offices de ces deux juges, par le truchement de la

---

2237 BOTTEGHI (D.) et LALLET (A.), « Le plein contentieux et ses faux-semblants », *A.J.D.A.*, 2011, pp. 156-161 (p. 157) : « il existe, dans ce domaine, beaucoup d'idées reçues ou plutôt des généralisations hâtives qui saisissent difficilement l'ensemble du plein contentieux, dont on ne dira jamais assez qu'il n'a guère d'unité ». V. en ce sens : DOMINO (X.) et BRETONNEAU (A.), « Les terres mêlées du plein contentieux », chron. sous C.E., Section, 27 juillet 2012, *Mme Lababiche épouse Beldjerrou*, *A.J.D.A.*, 2012, pp. 1845-1851 (p. 1846) ; PERRIN (A.) et LEPETIT-COLLIN (H.), « La distinction des recours contentieux en matière administrative. Nouvelles perspectives », *R.F.D.A.*, 2011, pp. 813-829 (p. 813) ; DIDIERLAURENT (M.), *L'office du juge de pleine juridiction*, thèse, Université de Montpellier, 2021, dactyl., p. 9.

2238 DOMINO (X.) et BRETONNEAU (A.), *op. cit.*, p. 1846.

2239 *Ibid.*

2240 LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, p. 192.

2241 L'article L. 181-17 du code de l'environnement précise que le contentieux de l'autorisation environnementale relève de la pleine juridiction.

2242 Le principe d'indépendance des législations n'interdit pas à un règlement local d'urbanisme d'interdire ou de déterminer les conditions d'implantation de catégories d'installations classées (v. C.E., 15 septembre 2004, *SARL Lecouffe Darras*, *B.J.D.U.*, 2004, n° 6, p. 428-431, conclusions Piveteau). Ainsi, le règlement du PLU est opposable aux demandes d'autorisation d'ouverture d'une installation classée (C.E., Section, 7 février 1986, *Colombet*, *Rec.* p. 29 ; *R.D.P.*, 1986, p. 1161, conclusions Dandelot). L'article L. 152-1 du code de l'urbanisme est venu codifier cette jurisprudence sur ce point. Cette autorisation ne pourra alors être délivrée que si elle est compatible avec ces dispositions locales d'urbanisme (v. C.E., 30 juin 2003, *SARL Protime*, *Rec. tables* pp. 873, 1026) et sous réserve qu'elle respecte également les autres dispositions propres à cette législation spéciale.

régularisation juridictionnelle[2243]. Cependant, inspiration ne signifie pas, dans notre cas, une transposition pure et simple, compte tenu des finalités respectives de ces deux contentieux[2244].

Il est à relever que le caractère inadapté du recours pour excès de pouvoir ne saurait à lui seul justifier un tel basculement, ni même le fait que les constructions législatives et jurisprudentielles tendent toutes vers une sécurisation des droits de construction[2245]. En effet, comme le rappelle Hélène Lepetit-Collin, le plein contentieux objectif se caractérise par la réunion des deux caractéristiques[2246]. S'agissant de la nature de la question posée au juge, la récente loi ELAN de 2018 apporte un éclairage nouveau[2247]. Si le juge reste saisi de la légalité d'un acte administratif, son bénéficiaire espère désormais qu'il statue sur la pérennisation de sa situation personnelle, d'autant que statuer sur la régularisation constitue une obligation pour le juge, l'amenant à surpasser le strict contrôle de légalité et à s'intéresser à la situation juridique du pétitionnaire[2248]. S'ensuit la seconde caractéristique, l'étendue des pouvoirs du juge. La régularisation juridictionnelle des autorisations fait la spécificité du juge administratif de l'urbanisme. Ainsi, le basculement du contentieux individuel de l'urbanisme semble en théorie faisable. Encore faut-il que ce contentieux s'accommode de l'office particulier du juge de plein contentieux objectif. Les conditions d'exercice des pouvoirs du juge (§1), ainsi que leur étendue (§2) seront présentées afin de déterminer le caractère adapté du recours de plein contentieux objectif.

§1 : Les conditions d'exercice des pouvoirs décisionnels du juge de plein contentieux objectif de l'urbanisme

L'encadrement de l'office du juge de plein contentieux objectif obéit à des règles spécifiques. Elles ont vocation à ne s'appliquer qu'à lui et « se rapportent nécessairement à

[2243] V., POUTHIER (T.), « L'office du juge de l'autorisation environnementale », note sous C.E., Avis, 22 mars 2018, *Association Novissen*, *A.J.D.A.*, 2018, pp. 1451-1457 ; WORMSER (É.), « Le rapprochement incertain du régime processuel des autorisations individuelles d'urbanisme et d'environnement », *Constr.-Urba.*, 2014, n° 12, étude n° 13, pp. 12-15.

[2244] V., LESQUEN (X. De), conclusions sur C.E., 16 décembre 2016, *Société Ligérienne Granulats SA et Ministre de l'Ecologie, du développement durable et de l'énergie*, *op. cit.*, pp. 88-89.

[2245] V. notamment en ce sens : LESQUEN (X. De), « Le juge et l'exploitant », *B.D.E.I.*, 2014, n° 54 supplément, pp. 15-20 (p. 17) : « Le juge s'est efforcé, par des constructions généralement prétoriennes, de donner la plus grande portée possible aux droits tirés d'une autorisation d'urbanisme » ; CARPENTIER (É.), « Que reste-t-il du recours pour excès de pouvoir en matière d'autorisations d'urbanisme ? », *R.D.P.*, 2015, pp. 605-620 (p. 608) : « Ces différentes réformes poursuivent toutes le même objectif : accroître la sécurité juridique des administrés en matière d'urbanisme et en particulier des titulaires des autorisations d'urbanisme ». V. également : BOUYSSOU (F.), « La sécurisation des autorisations d'urbanisme : du terrorisme contentieux à l'absolution automatique ? », *A.J.D.A.*, 2006, pp. 1268-1271.

[2246] Ces critères ne sont autres que ceux usés pour établir la classification des contentieux (v. LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, pp. 144-145 et pp. 180-181).

[2247] Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, *J.O.*, 24 novembre 2018, texte n° 1.

[2248] C.E., Avis, Section, 2 octobre 2020, *Barrieu*, précité.

l'élément caractéristique du plein contentieux objectif : la réformation »[2249]. Il en découle en effet une obligation procédurale spécifique : celle d'apprécier le mérite de la demande au jour du jugement. Force est d'admettre pourtant que le contentieux de l'urbanisme ne répond pas intégralement à cette règle. En effet, les caractéristiques du contentieux individuel de l'urbanisme imposent que le juge statue selon les règles applicables au contentieux de la légalité de droit commun (A), tout en s'accordant la possibilité d'y déroger (B).

A. Une règle procédurale spécifique : l'obligation de statuer au regard des règles d'urbanisme applicables à la date d'édiction de l'acte

Il est somme toute préférable en contentieux de l'urbanisme que le juge statue par principe au regard du droit en vigueur à la date d'édiction de l'acte. Une telle règle procédurale ne manquera pas sans doute de singulariser le contentieux des actes individuels d'urbanisme au sein du plein contentieux objectif. Toutefois, cette règle s'avère nécessaire, tant pour consolider les droits acquis tirés d'une autorisation d'urbanisme (2), qu'en raison du dispositif de l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme, si l'objet de la contestation est une décision de refus d'autorisation (1).

1. La première signification de cette règle : assurer l'effectivité du dispositif tiré de l'article L.600-2 du code de l'urbanisme

Obliger le juge de l'urbanisme à statuer au regard du droit en vigueur à la date d'édiction de l'acte, une telle règle procédurale aurait de quoi surprendre en plein contentieux objectif, puisque ce dernier est régi par le principe inverse. En effet, le juge de plein contentieux objectif a pour obligation d'apprécier le mérite de la demande au jour du jugement[2250]. Cette règle procédurale fait même la particularité de ce contentieux[2251]. En matière environnementale, elle s'explique par le fait que le juge est susceptible de substituer une nouvelle décision à celle contestée[2252]. Ainsi, en présence d'une décision expresse de

---

2249 LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, p. 378.

2250 V. pour illustration, C.E., 10 janvier 2011, *Association oiseaux nature et autres*, *Rec. tables* pp. 941, 1028, 1029, 1102, 1108.

2251 LEPETIT-COLLIN (H.), *Recherches sur le plein contentieux objectif*, *op. cit.*, p. 379.

2252 V. MOUKOKO (R.), *Le plein contentieux spécial des installations classées*, thèse, Université de Metz, 2009, dactyl., pp. 273-275.

refus illégale, tout en annulant cette dernière, le juge peut accorder cette autorisation[2253]. Aussi, il doit, pour ce faire, se placer au regard du droit en vigueur à la date à laquelle il statue.

Pour autant, cette règle procédurale n'a pas une portée absolue, même en plein contentieux objectif[2254]. L'appréhension du temps par le juge s'effectue dans certains cas de manière différente. Lorsqu'un texte détermine précisément au regard de quel droit l'administration doit statuer, le juge se place, comme cette dernière, à la même date. Tel est l'objet de l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme. Il est ainsi prévu que lorsque l'administration a illégalement opposé un refus à une demande d'autorisation, la nouvelle demande devra être appréciée au regard du droit en vigueur à la date de la première demande[2255]. De toute évidence, cette disposition est également dérogatoire en contentieux de l'excès de pouvoir. Elle est propre à la matière d'urbanisme, en ce qu'elle permet de limiter certains refus dilatoires opposés par les autorités administratives locales[2256].

Quoi qu'il en soit, dans le cadre d'un recours de plein contentieux, après avoir annulé la décision de refus, le juge de l'urbanisme serait obligé de statuer, comme l'administration, au regard du droit en vigueur à la date de la première demande afin de substituer sa décision à celle contestée. Il semblerait d'ailleurs que le Conseil d'Etat s'oriente d'ores et déjà vers cette idée en acceptant que le juge de l'exécution, juge de plein contentieux, se place, en vertu de l'article L. 600-2, à cette même date lorsqu'il décide d'enjoindre à l'administration de délivrer l'autorisation d'urbanisme[2257]. Il devrait en être de même si le juge de l'urbanisme délivrait l'autorisation d'urbanisme directement au requérant.

[2253] C.E., 15 décembre 1989, *Société SPECHINOR*, *Rec.* p. 254, *C.J.E.G.*, 1990, pp. 136-140, conclusions De La Verpillière ; C.E., Section, 9 juin 1995, *Epoux Tchijakoff*, *Rec.* p. 233.

[2254] Les recours de plein contentieux fiscal et électoral en constituent des exemples probants. V., LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, pp. 383-384. V. également, BOTTEGHI (D.) et LALLET (A.), « Le plein contentieux et ses faux-semblants », *A.J.D.A.*, 2011, pp. 157-161 (pp. 157-158).

[2255] Encore faut-il, selon l'article L. 600-2, que l'annulation soit définitive et que la confirmation de la demande soit effectuée dans les six mois à compter de la notification de l'annulation au pétitionnaire, voire à compter de la notification de la décision de refus d'admission du pourvoi en cassation (v. C.E., 8 juin 2016, *M. Odin et autres*, *Rec. tables* p. 993 ; *B.J.C.L.*, 2016, n° 6, pp. 468-472, conclusions Decout-Paolini). Toutefois, il n'a plus lieu pour le pétitionnaire de remplir ces conditions, dès lors que le juge enjoint à l'administration, soit de statuer à nouveau sur sa demande (v. C.E., 23 février 2017, Néri *et SARL Côte d'Opale*, *Rec. tables* pp. 853, 862 ; *B.J.D.U.*, 2017, n° 3, pp. 173-176, conclusions Bourgeois-Machureau), soit de délivrer l'autorisation d'urbanisme (v. C.E., Avis, 25 mai 2018, *Préfet des Yvelines*, *Rec*. p. 240).

[2256] Les règles d'urbanisme étaient ainsi sciemment modifiées par l'administration afin de rendre (légalement) impossible le projet sur lequel portait la demande de permis. V. AUBY (J.-B.), « La loi du 9 février 1994 et le contentieux de l'urbanisme », in *La loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction* (*dossier*), *R.F.D.A.*, 1995, pp. 25-42 (p. 40).

[2257] BURGUBURU (J.) conclusions sur C.E., 25 mai 2018, *Préfet des Yvelines*, *B.J.D.U.*, 2018, n° 5, pp. 312-318 (p. 314).

Manifestement, à l'égard d'une décision de refus d'autorisation, le juge de plein contentieux de l'urbanisme se comporterait, pour ainsi dire, comme un juge de l'excès de pouvoir, en application d'une *lex specialis* existante. Force est de constater qu'une disposition législative dérogatoire serait également nécessaire en plein contentieux objectif, lorsque le juge aborderait la question de la légalité d'une autorisation d'urbanisme. L'objectif de cette loi serait également de veiller à la consolidation des droits acquis au profit des bénéficiaires d'autorisation.

2. La seconde signification de cette règle : la sécurisation des droits issus de l'autorisation d'urbanisme

Dans la logique du plein contentieux, le juge apprécie les modifications à apporter à la décision d'octroi au regard des circonstances (de droit et de fait) applicables à la date du jugement. Comme l'illustre le contentieux environnemental, le juge fait application des dernières exigences en la matière, afin d'aggraver ou d'atténuer les prescriptions de l'autorisation d'exploitation[2258]. Ainsi, le pouvoir de réformation signifie que le juge réécrive (en la forme juridictionnelle) l'acte soumis à son contrôle, tel que le droit en vigueur l'exige. Cette prérogative justifie alors une telle règle procédurale.

Toujours est-il que cette règle paraît inadaptée dans le cadre d'un éventuel plein contentieux des autorisations d'urbanisme. La raison en est simple : ce contentieux est largement dominé par un principe de *sécurisation* des droits à construire[2259]. Or, une telle règle procédurale contreviendrait justement à un tel principe. En effet, la logique construite en contentieux des autorisations d'urbanisme diffère totalement de celle construite en contentieux environnemental. Autant l'autorisation environnementale est soumise à un régime de *précarité* des droits[2260]. Aussi, elle est toujours susceptible d'évoluer au fil du temps, suivant les prescriptions environnementales du moment, dans un souci, bien évidemment, de préservation des intérêts environnementaux, même à l'égard des situations établies[2261].

[2258] C.E., 27 mai 1988, *Société industrielle Armoricaine de légumes*, *Rec.* p. 221 ; C.E., 11 mai 1988, *Comité de défense su site de Kervoazou*, *Rec. tables* p. 847 ; C.E., 31 mars 2004, *Epoux Gaston*, *Rec. tables* pp. 702, 808.

[2259] LESQUEN (X. De), « Le juge et l'exploitant », *op. cit.,* p. 17 (c'est nous qui soulignons).

[2260] LESQUEN (X. De), conclusions sur C.E., 16 décembre 2016, *Société Ligérienne Granulats SA et ministre de l'Ecologie, du développement durable et de l'énergie*, *B.J.D.U.*, 2017, n° 2, pp. 88-93 (p. 88). C'est nous qui soulignons. V. également, LESQUEN (X. De), « La régularisation devant le juge de plein contentieux d'un vice affectant l'autorisation d'exploiter », conclusions sur C.E., 22 septembre 2014, *SIETOM de la région de Tournan-en-Brie*, *B.D.E.I.*, 2014, n° 54, pp. 11-14 (p. 12).

[2261] LESQUEN (X. De), conclusions sur C.E., 16 décembre 2016, *Société Ligérienne Granulats SA et ministre de l'Ecologie, du développement durable et de l'énergie*, *op. cit.*, p. 89. V. également, BOIVIN (J.-P.),

Autant, le juge administratif s'est efforcé de protéger les droits issus de l'autorisation d'urbanisme. Non seulement, « une règle d'urbanisme nouvelle » ne peut conduire « à invalider les permis de construire en cours »[2262], mais, en plus, les évolutions des règles d'urbanisme dans un sens défavorable ne peuvent pas atteindre le permis modificatif. Dans le cas contraire, ce serait, selon la décision *Le Roy*, méconnaître les droits acquis tirés du permis de construire initial[2263]. Enfin, l'instauration par le législateur du pouvoir de régularisation (aux articles L. 600-5 et L. 600-5-1) répond également à cette même logique de sécurisation des droits[2264].

Ainsi, la sécurisation des droits à construire interdirait au juge de confronter l'autorisation d'urbanisme aux circonstances de droit (défavorables au projet) applicables à la date du jugement. Faut-il cependant en déduire que le contentieux de l'urbanisme ne peut pas relever du plein contentieux objectif parce qu'il ne répondrait pas à l'une de ses caractéristiques ? Nous ne le pensons pas dans la mesure où cette obligation procédurale n'a même pas une portée absolue au sein du plein contentieux objectif[2265]. Elle comporte en effet deux limites.

La première concerne les règles régissant la légalité externe. L'examen du vice d'incompétence, de forme et de procédure s'apprécie effectivement au regard du droit en vigueur à la date d'édiction de l'acte[2266].

La seconde limite concerne justement les règles d'urbanisme. Précisément, il revient au juge de plein contentieux de l'autorisation environnementale d'apprécier la légalité de celle-ci au regard des normes d'urbanisme applicables à la date de son édiction[2267]. Cette règle procédurale vient ainsi remettre en cause le principe inverse qui prévalait jusqu'alors : l'appréciation de la légalité de l'autorisation d'exploitation au regard des normes d'urbanisme

---

« Vers un principe de précarité permanente de l'exploitant ? », actes du colloque *Les 30 ans de la loi ICPE*, *B.D.E.I.*, 2006, n° 6, supplément, pp. 45-54 (p. 50).

2262 LESQUEN (X. De), « Le juge et l'exploitant », *op. cit.*, p. 17.

2263 La délivrance du permis modificatif n'est toutefois possible qu'à la condition que les modifications envisagées ne portent pas à la nouvelle réglementation une atteinte supplémentaire par rapport à celle résultant du permis initial (v. C.E., Section, 26 juillet 1982, *Le Roy*, *Rec.* p. 316).

2264 V., *supra*, ce titre, Chapitre I, Section II, §1, C.

2265 LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, p. 383.

2266 C.E., 6 février 1981, *Dugenest*, *Rec. tables* p. 829 ; C.E., 15 octobre 1990, *Ministre de l'environnement contre Association « Aquitaine alternative et autres » et Province de la Hollande septentrionale et autres*, *Rec. tables* p. 880, *C.J.E.G.*, 1991, pp. 133-136, conclusions De La Verpillière ; C.E., 22 septembre 2014, *SIETOM de la région de Tournan-en-Brie*, *Rec.* p. 753, *B.D.E.I.*, 2014, n° 54, pp. 11-14, conclusions De Lesquen.

2267 C.E., 16 décembre 2016, *Société Ligérienne Granulats SA et ministre de l'Ecologie, du développement durable et de l'énergie*, *Rec.* p. 566 ; *B.J.D.U.*, 2017, n° 2, pp. 88-93, conclusions De Lesquen.

en vigueur à la date du jugement[2268]. Cette règle procédurale d'exception, inscrite à l'article L. 514-6 du code de l'environnement, s'explique en réalité par la volonté de sécuriser les droits d'exploitation au regard des normes d'urbanisme[2269]. Il apparaissait en effet que cette obligation de statuer au jour du jugement n'avait pas nécessairement de résultats satisfaisants sur la situation de l'exploitant, voire engendrait une solution paradoxale[2270]. Il n'est pas rare que l'exploitant sollicite, outre une autorisation d'exploitation, une autorisation d'urbanisme pour mener à bien son projet. Or, la première pouvait être annulée pour un motif d'urbanisme, car les règles d'urbanisme applicables au jugement ont évolué dans un sens défavorable au projet[2271], alors que ces mêmes règles ne pouvaient pas remettre en cause la seconde autorisation[2272]. Ainsi, en obligeant le juge à statuer en l'espèce au regard des normes d'urbanisme en vigueur à la date d'édiction de l'autorisation environnementale, le législateur a largement remédié à l'insécurité juridique pesant sur la situation de l'exploitant.

Toutefois, avant même cette intervention législative, le juge de l'autorisation environnementale avait déjà remédié aux effets « excessifs »[2273] de l'obligation qui lui est faite de statuer au jour du jugement afin de sécuriser les droits d'exploitation. Comme l'illustre une première décision *Communauté d'agglomération de Montpellier*[2274], le Conseil d'Etat considère comme inopposable une nouvelle règle d'urbanisme défavorable aux prescriptions complémentaires à celles de l'autorisation d'exploitation initiale. Il offre ainsi à l'exploitant une protection des droits qu'il tient de l'autorisation environnementale initiale[2275].

[2268] C.E., Section, 7 février 1986, *Colombet*, *Rec.* p. 29, *R.D.P.*, 1986, p. 1161, conclusions Dandelot ; C.E., 22 mai 1992, *M. Le Brun*, req. n° 101605, inédit au *Lebon* ; C.A.A. Lyon, 10 octobre 2000, *Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement*, req. n° 00LY00997.

[2269] Le terme « par exception » résulte de l'article L. 514-6 du code de l'environnement issu de la loi 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, *J.O.*, 18 août 2015, p. 14263. Il est à noter que le Conseil d'Etat s'inspire de cette disposition législative non applicable aux faits dans sa décision *Société Ligérienne Granulats SA* (précité).

[2270] « La source exogène de précarité la plus forte est, aujourd'hui, constituée par l'obligation de compatibilité de l'autorisation d'exploiter avec divers instruments de planification », notamment des instruments du « droit de l'urbanisme » : BOIVIN (J.-P.), *op. cit.*, p. 50.

[2271] C.E., Section, 25 janvier 1967, *Société Massilia*, *Rec. tables* p. 825. V., LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, p. 386, note de bas de page n° 94.

[2272] LESQUEN (X. De), conclusions précitées sur C.E., 16 décembre 2016, *Société Ligérienne Granulats SA et Ministre de l'Ecologie, du développement durable et de l'énergie*, *op. cit.*, p. 89.

[2273] DUTHEILLET DE LAMOTTE (L.), conclusions sur C.E., 29 janvier 2018, *Société d'assainissement du parc automobile niçois*, *B.D.E.I.*, 2018, n° 74, pp. 3-6 (p. 4).

[2274] C.E., 27 septembre 2006, *Rec.* p. 398, *L.P.A.*, 6 décembre 2006, n° 243, pp. 13-22, conclusions Aguila.

[2275] Par « prescription complémentaire », il faut entendre un arrêté préfectoral venant modifier les conditions d'exploitation de l'installation classée, sans toutefois entraîner un bouleversement tel, que ces modifications nécessiteraient la prise d'une nouvelle autorisation. Pour donner une image, les prescriptions complémentaires constituent en quelque sorte le pendant, en contentieux environnemental, du permis modificatif d'urbanisme. V., FONBAUSTIER (L.), « En principe, seul un défaut total d'exploitation est de nature à emporter la caducité d'une autorisation d'installation classée pour la protection de l'environnement », note sous C.E., Section, 27 septembre 2006, *Communauté d'agglomération de Montpellier*, *R.D.I.*, 2007, pp. 128-130 (p. 129).

Cette solution est à rapprocher de celle dégagée dans sa décision *Société Entreprise routière du grand Sud*[2276]. En l'espèce, le Conseil d'Etat estime qu'il résulte de l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme (devenu l'article L. 152-1) que les nouvelles règles d'urbanisme, ayant évolué dans un sens défavorable au projet, ne sont plus opposables aux autorisations d'exploitation délivrées antérieurement.

Manifestement, ces deux constructions jurisprudentielles marquent la transposition en contentieux de l'environnement de solutions dégagées en droit de l'urbanisme. Par une telle inspiration, le juge de l'autorisation environnementale recherche bel et bien une certaine acquisition des droits d'exploitation au regard des normes d'urbanisme. En définitive, l'obligation faite au juge de plein contentieux objectif d'examiner le mérite de la demande au jour du jugement voit sa portée se réduire en contentieux de l'autorisation environnementale. Elle ne vaut en définitive que pour les normes environnementales de fond[2277].

De toute évidence, l'incursion du contentieux des autorisations d'urbanisme en plein contentieux n'emporterait pas un réel bouleversement juridictionnel. Le juge examinerait (comme il le fait aujourd'hui) la légalité de la mesure au regard des normes d'urbanisme applicables à la date de son édiction[2278]. Toutefois, en tant que juge de plein contentieux, il lui serait permis d'apprécier la légalité de l'autorisation d'urbanisme au regard du droit en vigueur à la date du jugement. Une telle posture du juge serait cependant réservée à certains cas de figure. Abordons à présent ces différentes hypothèses dans lesquelles le juge de l'urbanisme statuerait au regard du droit en vigueur au jour du jugement.

[2276] C.E., 22 février 2016, *Rec. tables*, pp. 616, 658, 988 ; *B.J.D.U.*, 2016, n° 3, pp. 185-187, conclusions Von Coester.

[2277] Les normes environnementales sont « celles destinées à protéger les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement » : LESQUEN (X. De), *op. cit.*, p. 90. Il ne saurait être occulté que l'autorisation environnementale doit être du reste compatible avec les instruments de planification du droit de l'environnement (v. BOIVIN (J.-P.), *op. cit.*, p. 50).

[2278] L'insertion d'une disposition législative contentieuse spéciale dans le code de l'urbanisme serait envisageable, de la même teneur que l'article L. 514-6 du code de l'environnement. D'ailleurs, le législateur avait un temps imaginé une telle disposition contentieuse d'exception lors de l'expérimentation de l'autorisation environnementale (créée par l'ordonnance 2014-355 du 20 mars 2014), qui valait, notamment, permis de construire au titre de l'article L. 421-1 du code de l'urbanisme.

B. Une dérogation à cette règle procédurale : la possibilité d'examiner la régularisation de l'autorisation au regard des circonstances en vigueur au jour du jugement

Outre l'hypothèse dans laquelle le juge emploierait un pouvoir de réformation[2279], il existe deux cas de figure où le juge administratif de l'urbanisme devrait statuer au regard des circonstances de droit en vigueur à la date du jugement. Si l'emploi du conditionnel semble de rigueur, puisque nous sommes supposés élaborer un office du juge de plein contentieux objectif en matière d'urbanisme, il n'en est rien en réalité. Le juge administratif de l'urbanisme adopte d'ores et déjà une posture proche de celle d'un juge de plein contentieux objectif, nonobstant son office de juge de l'excès de pouvoir, d'une part, lorsque l'administration régularise spontanément son acte (1), et d'autre part, lorsque le juge instigue lui-même cette régularisation (2).

1. Le premier cas : la régularisation spontanée par l'administration de son acte

Le juge administratif de l'urbanisme autorise, de longue date, l'administration à régulariser spontanément les irrégularités internes[2280] et externes[2281], dont serait entachée l'autorisation initiale, en délivrant en cours d'instance une mesure de régularisation. Cette solution a d'ailleurs été transposée en matière environnementale. Le juge de plein contentieux objectif apprécie, tout comme le juge de l'urbanisme, la légalité externe d'une autorisation d'exploiter au regard des normes applicables à la date de son édiction. Il peut ainsi être en mesure de constater (au jour du jugement) la régularisation d'un vice de forme dont elle serait entachée si une telle régularisation n'a pas pour effet de nuire à l'information complète à la population[2282] [2283].

2279 V., *infra*, ce paragraphe, B.

2280 C.E., 9 décembre 1994, *SARL Seri*, *Rec. tables* p. 1261.

2281 C.E., 2 février 2004, *SCI La Fontaine de Villiers*, *Rec. tables* p. 914.

2282 LESQUEN (X. De), « La régularisation devant le juge de plein contentieux d'un vice affectant l'autorisation d'exploiter », conclusions sur C.E., 22 septembre 2014, *SIETOM de la région de Tournan-en-Brie*, précité, *op. cit.*, p. 12.

2283 C.E., 22 septembre 2014, *SIETOM de la région de Tournan-en-Brie*, précité : le pétitionnaire a pu justifier en cours d'instance du dépôt d'une demande de permis de construire auprès de l'autorité administrative compétente, corrigeant incidemment la méconnaissance des règles de composition du dossier.

Le juge administratif de l'urbanisme accepte également, dans un arrêt *Mme Bloch*[2284], que l'évolution des normes locales d'urbanisme dans un sens favorable au projet puisse régulariser l'autorisation de construire au jour où le juge statue. Une solution similaire a été une nouvelle fois adoptée en contentieux environnemental. Le Conseil d'Etat a récemment admis dans une décision *Société Ligérienne Granulats*, que la méconnaissance par l'autorisation d'exploitation des règles d'urbanisme en vigueur à sa date d'édiction n'empêchait pas le juge de constater, à la date à laquelle il statue, sa régularisation grâce à l'évolution dans un sens favorable des normes d'urbanisme[2285].

De toute évidence, par de telles attitudes, la démarche du juge de l'urbanisme diffère bel et bien de la posture classique d'un juge de l'excès de pouvoir, en tenant ainsi compte, au moment où il statue, d'une nouvelle circonstance de droit : la délivrance par l'autorité compétente d'une mesure administrative de régularisation. Sa démarche est ainsi proche de celle d'un juge de plein contentieux, du fait qu'il accepte l'évolution devant son prétoire de la légalité de la décision administrative soumise à son contrôle.

Toutefois, on pourrait objecter qu'une telle démarche n'est pas totalement inconnue en contentieux de l'excès de pouvoir, comme en témoigne « l'irruption dans le débat contentieux d'un motif nouveau [qui] consacre le caractère pour partie « évolutif » de la décision administrative sur la légalité de laquelle le juge statue »[2286]. Pour autant, malgré une telle démarche, le recours pour excès de pouvoir sous-tend toujours une « cristallisation » nécessaire du droit. En effet, il faut rappeler qu'en tant qu'instrument de contrôle de l'administration par excellence, ce recours consiste pour le juge à veiller à ce que la décision contestée respecte toutes les règles régissant l'action administrative au moment de son édiction[2287]. Aussi, « tant que le juge de l'excès de pouvoir se rapporte à la situation de fait et de droit existant à la date de la décision contestée, et non à celle en vigueur lorsqu'il se prononce, ce juge continue à se distinguer du juge de plein contentieux »[2288].

Or justement, dans les deux illustrations jurisprudentielles évoquées, le juge de l'urbanisme n'hésite pas, au contraire, à se rapporter aux circonstances de droit (uniquement)

[2284] C.E., 7 mars 2018, *Rec.* p. 65 ; *B.J.D.U.*, 2018, n° 3, pp. 186-189, conclusions Domino.

[2285] C.E., 16 décembre 2016, *Société Ligérienne Granulats SA et ministre de l'Ecologie, du développement durable et de l'énergie*, précité.

[2286] De SILVA (I.), « Substitution de motifs, deux ans d'application de la jurisprudence Hallal », *A.J.D.A.*, 2006, pp. 690-696 (p. 696).

[2287] V., SEILLER (B.), « Art. 6. Le recours pour excès de pouvoir », in *La Constitution administrative de la France*, actes du colloque organisé par le CRDA du 28 au 30 septembre 2011, Dalloz, 2012, pp. 97-116 (p. 102).

[2288] De SILVA (I.), *op. cit.*, p. 696.

existant à la date du jugement pour constater la régularisation d'irrégularités de fond[2289]. Ainsi, il ne se limite plus à être un « simple juge de la régularité » de l'autorisation d'urbanisme, mais devient véritablement un juge de la légalité de la situation du constructeur. Du fait de ses pouvoirs, le juge peut ainsi constater que la légalité de l'autorisation d'urbanisme a été rétablie au jour du jugement.

Si un rapprochement certain a eu lieu entre les offices du juge administratif de l'urbanisme et du juge de plein contentieux objectif, ils ne sauraient pour autant se confondre. Il a pu être noté que leurs offices se distinguaient parfois au regard des techniques juridictionnelles employées par les juges de l'urbanisme et de l'environnement, respectivement dans les décisions *Madame Bloch* et *Société Ligérienne Granulats*.

S'agissant de la matière environnementale, le juge a utilisé un procédé de substitution de base légale d'un « nouveau genre » pour régulariser l'autorisation d'exploiter[2290]. À première vue, il s'agit effectivement du procédé de substitution de base légale en ce que le juge a recherché une disposition réglementaire d'urbanisme pouvant fonder régulièrement l'autorisation d'exploiter. Il n'y avait là rien de bien étonnant, lorsque, selon l'état du droit antérieur, le juge des installations classées appréciait la légalité de l'autorisation au regard des normes d'urbanisme en vigueur à la date du jugement et pouvait ainsi constater au jour du jugement sa régularisation, si les normes d'urbanisme avaient évolué dans un sens favorable au projet[2291]. Or, ce procédé de substitution de base légale a cela de surprenant désormais, depuis que le juge statue au regard des normes d'urbanisme applicables à la date d'édiction de l'autorisation et qu'il substitue à ces anciennes normes de nouvelles normes d'urbanisme postérieures à la date d'édiction de l'autorisation. Il faut y voir la marque d'un assouplissement des conditions entourant le procédé de substitution de base légale, qui étaient jusqu'alors similaires à celles posées en contentieux de l'excès de pouvoir[2292]. Il peut toutefois être regretté que le Conseil d'Etat n'ait pas plus encadré ce nouveau procédé substitutif, notamment en obligeant le juge de recueillir au préalable les observations des

---

[2289] Concernant les irrégularités rattachées à la cause de légalité externe de l'acte, la mesure de régularisation procèdera à leur correction au regard des circonstances de droit en vigueur à la date d'édiction de l'autorisation.

[2290] ROTOULLIÉ (J.-C.), « Contentieux des ICPE et opposabilité des règles d'urbanisme », note sous C.E., 16 décembre 2016, *Société Ligérienne Granulats SA*, *A.J.D.A.*, 2017, pp. 694-698 (p. 697).

[2291] V., C.E., Section, 25 janvier 1967, *Société Massilia*, précité ; C.E., 7 février 1986, *Colombet*, précité.

[2292] C'est ce qui semble se déduire de la décision *Société d'exploitation du sanatorium Régina* (C.E., 23 novembre 1966, *Rec.* p. 619), dans laquelle le Conseil d'Etat n'encadre aucunement les pouvoirs de substitution (de motifs et de base légale), lesquels étaient uniquement destinés « à confirmer la décision préfectorale » à travers de nouveaux fondements (v., LEPETIT-COLLIN (H.), *Recherches sur le plein contentieux objectif*, *op. cit.*, p. 431).

parties s'il y procède d'office[2293], en veillant également à ce que les règles de compétence et de procédure qui régissent l'édiction de l'acte ne soient pas méconnues[2294].

Pour ce qui est de la matière d'urbanisme, le juge de l'urbanisme n'est, de toute évidence, pas en mesure de procéder à une telle substitution compte tenu des règles régissant le recours pour excès de pouvoir. C'est ainsi que dans la décision *Mme Bloch*, la réparation de l'autorisation s'est effectuée par le biais d'un permis de construire modificatif délivré par l'autorité compétente, conformément au nouvel état du droit[2295]. À la différence du juge de plein contentieux, le juge administratif de l'urbanisme ne se saisit pas directement de la légalité de la situation du constructeur. Il n'y est finalement autorisé que si l'autorité administrative régularise au préalable l'autorisation.

Reste à envisager le second cas où l'office du juge de l'urbanisme se rapproche de celui d'un juge de plein contentieux, à savoir lors de l'utilisation de son pouvoir de régularisation.

2. Le second cas : l'utilisation du pouvoir décisionnel de régularisation par le juge

Il faut savoir que la régularisation juridictionnelle n'est pas l'apanage du juge administratif de l'urbanisme. Ce procédé décisionnel a aussi fait son entrée au sein de l'office

---

[2293] Lorsque Isabelle De Silva concluait sur la décision *Compagnie nationale Air France*, elle semblait exclure la possibilité pour les parties d'invoquer devant le juge de plein contentieux de nouveaux motifs de fait ou de droit postérieurs à l'édiction à l'acte. Le rapporteur public justifiait néanmoins sa décision. Elle refusait une telle substitution de motifs parce qu'« il n'appartient pas [au juge] de se prononcer sur un dossier entièrement vierge » : De SILVA (I.), conclusions sur C.E. Section, 23 novembre 2001, *Compagnie nationale Air France*, *C.J.E.G.*, avril 2002, n° 586, pp. 230-245 (p. 242). Autrement dit, la substitution de motifs « pourrait s'entendre de la possibilité de substituer un motif de droit et/ou de fait en vigueur à la date d'édiction » dès lors qu'elle est précédée par un débat contradictoire : LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, pp.438-439. C'est ainsi que nous reprenons cette recommandation dans le cadre du procédé de substitution de base légale.

[2294] Comme le relève Hélène Lepetit-Collin, ces deux conditions lors de l'emploi de la substitution de base légale sont d'ores et déjà posées par la jurisprudence administrative, en matière environnementale : LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, p. 433.

[2295] Il est à noter que dans cette décision *Mme Bloch*, « le permis modificatif ne se content[ait] pas d'acter l'évolution de la règle d'urbanisme (…) mais apport[ait] par ailleurs des modifications matérielles du projet » : LESQUEN (X. De), « Un permis de construire peut-il être régularisé au bénéfice de changement, entre-temps intervenu, de la règle de fond qu'il méconnaît ? », note sous C.E., 7 mars 2018, *Mme Bloch*, *B.J.D.U.*, 2018, n° 3, pp. 192-193 (p. 192). Ainsi, la modification des caractéristiques du projet rendait nécessaire la délivrance du permis modificatif de régularisation. Mais, ainsi que l'écrit Xavier De Lesquen, cette « solution conduit [de toute manière] à admettre qu'un permis modificatif soit délivré à la seule fin de constater la régularisation d'un permis initial à projet inchangé » (*ibid.*, p. 193).

du juge de l'autorisation environnementale[2296]. Ses modalités sont d'ailleurs calquées sur celles régissant le dispositif en urbanisme[2297].

La régularisation contribue sans conteste à brouiller la ligne de démarcation entre les offices du juge de l'urbanisme et du juge de plein contentieux objectif. En effet, non seulement la régularisation juridictionnelle inscrit l'office du juge de l'urbanisme dans une démarche de reconstruction (parfois substantielle) de l'autorisation, dépassant cette logique « cassatoire » du recours pour excès de pouvoir, mais, en plus, la mise en œuvre des deux procédés de régularisation fait apparaître des conditions similaires.

Lorsqu'il s'agit de procéder à la régularisation d'une irrégularité rattachée à la cause externe de l'acte, les juges de l'environnement et de l'urbanisme imposent ainsi à l'administration compétente d'appliquer les « dispositions en vigueur à la date à laquelle la décision attaquée a été prise »[2298]. En revanche, si ces dispositions ne sont légalement pas applicables, « il revient au juge de déterminer si la régularisation peut être effectuée par d'autres modalités, qu'il lui revient de définir (…) et en se référant, le cas échéant, aux dispositions en vigueur à la date à laquelle il statue »[2299]. De même, c'est « l'autorité compétente à la date de l'acte régularisation » qui a la charge « de valider la régularisation »[2300]. Ainsi, le juge s'assure, au moment où il statue, que l'acte de régularisation relève toujours du champ de compétence de l'autorité initiale[2301]. Si la

---

[2296] Selon l'article L. 181-18 du code de l'environnement (issu de l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale).

[2297] Il existe en effet un véritable mimétisme avec le droit de l'urbanisme. L'article L. 181-18 du code de l'environnement prévoit, d'une part, comme à l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme, un mécanisme « d'annulation partielle de l'autorisation environnementale, à laquelle succède une régularisation post-instance de l'irrégularité, opérée par l'administration sur demande du juge », et prévoit d'autre part, comme à l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, un mécanisme de « sursis à statuer avec régularisation dans l'instance au moyen « d'une autorisation modificative » » (v. POUTHIER (T.), « L'office du juge de l'autorisation environnementale », note sous C.E., Avis, 22 mars 2018, *Association Novissen*, *A.J.D.A.*, 2018, pp. 1451-1457 (p. 1454)).

[2298] Et ce même si les normes « de procédure » ont évolué dans un sens favorable au demandeur : C.E., Avis, 22 mars 2018, *Association Novissen*, *Rec.* p. 71 ; *B.J.D.U.*, 2018, n° 3, pp. 212-218, conclusions Dutheillet De Lamothe. V. en droit de l'urbanisme : C.E., 3 juin 2020, *SCI Alexandra*, précité.

[2299] En matière environnementale, v. C.E., Avis, 27 septembre 2018, *Association Danger de tempête sur le patrimoine rural*, *Rec.* p. 340 ; *A.J.D.A.*, 2018, pp. 2085-2091, conclusions Dutheillet De Lamothe.
En matière d'urbanisme, v. C.E., 27 mai 2019, *Ministre de la cohésion des territoires et Société MSE La Tombelle*, *Rec. tables* pp. 613, 846, 1078 ; C.E., 3 juin 2020, *SCI Alexandra*, précité.

[2300] LESQUEN (X. De), « Quelle est l'autorité compétente pour régulariser les vices de forme et de procédure affectant un document d'urbanisme », note sous C.E., 29 juillet 2020, *SCI l'Harmas*, B.J.D.U., 2020, n° 6, p. 484.

[2301] V. C.E., 29 juillet 2020, *SCI l'Harmas*, *Rec. tables* p. 1068 ; *B.J.D.U.*, 2020, n° 6, pp. 480-484, conclusions Odinet. Cette solution dégagée dans le cadre de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme nous paraît parfaitement transposable au cas d'une régularisation d'une autorisation d'urbanisme.

correction concerne une irrégularité liée à la cause interne de l'acte, cet acte de régularisation devra quant à lui respecter les normes applicables à la date du jugement[2302].

Les similitudes se matérialisent en outre s'agissant des conséquences de ces deux procédés juridictionnels à l'égard du bénéficiaire de la mesure. En matière environnementale, le juge de plein contentieux objectif se contente d'apprécier le caractère régularisable du vice en cause. Surtout, le juge apprécie (selon les cas) ce caractère régularisable au regard du droit en vigueur à la date à laquelle il statue. Pour le juge de l'urbanisme, une telle position n'allait pas de soi, eu égard à son office de juge de l'excès de pouvoir[2303]. Or, comme le faisait remarquer Xavier De Lesquen, la régularisation de l'autorisation restait incertaine du fait d'une possible intervention de nouvelles dispositions d'urbanisme à l'égard desquelles l'acte de régularisation se trouvera nécessairement confronté.

Désormais, nous l'avons dit, le juge de l'urbanisme est en mesure, lui aussi, de statuer au jour du jugement lorsqu'il décide d'employer son pouvoir décisionnel de régularisation[2304]. Dès lors, il ne se contente plus d'être seulement « convaincu » de la régularisation du vice en cause[2305]. Il s'assure pleinement de la régularisation de celui-ci. Il est ainsi en mesure d'apprécier qu'une modification (substantielle ou non) de l'autorisation est possible en s'appuyant sur les droits acquis tirés de l'autorisation initiale, « alors même qu'entre-temps, le bâtiment est devenu non-conforme aux règles d'urbanisme »[2306]. Et, plus largement, il peut apprécier si la modification (substantielle ou non) de l'autorisation est envisageable au regard du droit de l'urbanisme en vigueur à la date du jugement. Manifestement, la volonté du juge administratif est de devenir pleinement un juge « de la légalité de la situation du constructeur », se rapprochant ainsi d'un juge de plein contentieux[2307].

[2302] V. en matière environnementale : C.E., Avis, 22 mars 2018, *Association Novissen*, précité. V. en matière de l'urbanisme : C.E., 3 juin 2020, *Société Alexandra*, précité. V. LESQUEN (X. De), *op. cit.*, p. 193. V. également, LESQUEN (X. De), « Quel est le régime contentieux de la nouvelle autorisation environnementale qu'un projet nécessite, le cas échéant en même temps que la délivrance d'un permis de construire ? », note sous C.E., Avis, 22 mars 2018, *Association Novissen*, *B.J.D.U.*, 2018, n° 3, pp. 219-220 (p. 220).

[2303] En tant que juge de l'excès de pouvoir, le juge de l'urbanisme ne pouvait pas tenir compte des évolutions des circonstances de droit (LESQUEN (X. De), conclusions sur C.E., 1er mars 2013, *Epoux Fritot et autres*, *B.J.D.U.*, 2013, n° 3, pp. 221-228 (p. 225)).

[2304] C.E., 3 juin 2020, *Société Alexandra*, précité ; C.E., 24 juillet 2019, req. n° 430473, inédit au *Lebon*

[2305] LESQUEN (X. De), conclusions précitées sur C.E., 1er mars 2013, *op. cit.*, p. 225.

[2306] LESQUEN (X. De), « Le juge peut-il permettre l'enchaînement de phases de régularisation sur le fondement des articles L. 600-5-1 et L. 600-5 ? », note sous C.E., 17 mars 2021, *Mme Venturin*, *B.J.D.U.*, 2021, n° 3, pp. 216-217 (p. 216).

[2307] Reste encore l'obligation pour le juge administratif de l'urbanisme de tenir compte des circonstances de fait applicables à la date à laquelle il statue, pour devenir véritablement un juge de plein contentieux objectif. Il semblerait en effet absurde que le juge décide de la régularisation de l'autorisation d'urbanisme « sur un terrain devenu entre-temps effondré ou inondé ». Il s'agit en tout cas de la solution retenue par le juge administratif de l'exécution (juge de plein contentieux) lorsqu'il décide d'enjoindre à l'administration de délivrer l'autorisation.

Malgré tout, que ce soit en matière d'urbanisme ou d'environnement, le bénéficiaire n'est pas toujours assuré d'obtenir la régularisation de son autorisation, en dépit d'une décision juridictionnelle en ce sens. En effet, comme l'explique Xavier De Lesquen, un autre élément extérieur peut empêcher cette régularisation. En particulier, la modification des caractéristiques du projet opérée par le bénéficiaire, en vue d'obtenir l'acte de régularisation, peut empêcher ce dernier d'intervenir[2308]. Il est également permis au porteur de projet d'apporter des modifications à celui-ci, sans que ces dernières aient pour but de remédier au vice à régulariser[2309]. La régularisation juridictionnelle signifie donc que le juge a seulement déterminé que la correction de l'irrégularité relevée est possible au regard de la norme méconnue. En revanche, cette décision juridictionnelle n'a strictement aucune « influence sur les pouvoirs de l'administration pour apprécier la légalité de cette mesure de régularisation au regard des autres normes applicables »[2310]. Il en est de même en matière environnementale : le réexamen de la demande quand une « partie » de l'instruction est viciée peut très bien conduire l'administration « à refuser l'autorisation, à l'abroger »[2311]. En tout état de cause, la technique décisionnelle de régularisation déployée en droit de l'urbanisme et de l'environnement ne garantit pas à coup sûr à l'exploitant et/ou au constructeur un « droit à l'acte corrigé ».

Il apparaît, au vu de nos développements, que la construction d'un office de plein contentieux des autorisations d'urbanisme est déjà bien amorcée. Le pas à franchir ne semble pas du tout incommensurable. Reste à déterminer à présent l'étendue potentielle des pouvoirs décisionnels du juge.

V., BURGUBURU (J.), conclusions sur C.E., 25 mai 2018, *Préfet des Yvelines*, *B.J.D.U.*, 2018, n° 5, pp. 312-316 (p. 315).

2308 LESQUEN (X. De), *op. cit.*, p. 225. Évidemment, la modification des caractéristiques du projet s'impose au pétitionnaire lorsqu'il s'agit de régulariser une irrégularité de fond (v., LESQUEN (X. De), « Quel est le régime contentieux de la nouvelle autorisation environnementale qu'un projet nécessite, le cas échéant en même temps que la délivrance d'un permis de construire ? », *op. cit.*, p. 219). Néanmoins, la modification de ses caractéristiques peut être induite en conséquence d'une irrégularité de forme ou de procédure. Tel est en tout cas la solution dégagée pour l'application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, s'agissant de la régularisation de documents d'urbanisme (v., BURGUBURU (J.), conclusions sur C.E., Section, 22 décembre 2017, *Commune de Sempy*, *B.J.D.U.*, 2018, n° 2, pp. 137-148 (p. 140)).

2309 C.E., 17 mars 2021, *Mme Venturin*, précité.

2310 LESQUEN (X. De), *op. cit.*, p. 225.

2311 DUTHEILLET DE LAMOTHE (L.), conclusions sur C.E., Avis, 22 mars 2018, *Association Novissen*, *B.J.D.U.*, 2018, n° 3, pp. 212-218 (p. 216).

§ 2 : L'étendue des pouvoirs décisionnels d'un juge de plein contentieux objectif de l'urbanisme

C'est la spécificité du plein contentieux objectif qui se matérialise ici. Il revient à l'esprit la définition proposée par É. Laferrière de la pleine juridiction : le juge dépasse l'annulation et va jusqu'à la réformation et la substitution[2312]. Ainsi, l'étendue des pouvoirs dont dispose le juge à l'égard des actes administratifs fait l'originalité de l'office du juge de plein contentieux. Reste à savoir si le juge administratif de l'urbanisme peut lui aussi disposer de pouvoirs aussi étendus tant à l'encontre d'une autorisation d'urbanisme (A), qu'à l'égard d'une décision de refus (B).

A. Les pouvoirs décisionnels à l'égard de l'autorisation d'urbanisme : de la régularisation à la réformation juridictionnelle

Le pouvoir de réformation fait la spécificité du recours de plein contentieux objectif. En matière environnementale, la réformation consiste pour le juge de « modifier une autorisation délivrée par le préfet en y introduisant des prescriptions nouvelles ou différentes »[2313]. Ce sont ces pouvoirs étendus du juge sur l'acte administratif qui font que ce recours relève tout naturellement de la pleine juridiction[2314].

La réformation est en réalité un produit de l'histoire : elle est en effet apparue à une période où la fonction juridictionnelle était en pleine construction. Précisément, le décret-loi du 15 octobre 1810[2315] transférait des compétences des anciennes administrations locales aux anciens Conseils de Préfecture, en particulier le contentieux de certaines installations classées. Toutefois, comme le relève Hélène Lepetit-Collin, ce texte restait laconique quant aux pouvoirs du juge[2316]. Un laconisme qui a permis, selon l'auteur, à ces mêmes Conseils de

---

2312 LAFERRIÈRE (É.), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 1896, éd. Berger-Levrault et cie, 2ème édition, tome I, pp. 15-16.

2313 C.E., 27 novembre 1957, *Ville de Meudon*, *Rec. tables* p. 924 ; COURTIN (M.), « Le juge ou le préfet ? Pouvoirs d'injonction et de substitution du juge administratif », in *Les évolutions récentes du droit des installations classées pour la protection de l'environnement,* Artois Presses Universités, 2001, pp. 103-111 (p.104).

2314 JANIN (P.), *Les particularités du recours contentieux devant le juge administratif en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement*, [s.n.],1982, p. 1 ; PRIEUR (M.), « Le recours devant les juridictions administratives en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement », *R.J.E.*, 1978, n° 2, pp. 121-126 (p. 123).

2315 Décret-loi du 15 octobre 1810 relatif aux manufactures et ateliers insalubres, incommodes ou dangereux.

2316 LEPETIT-COLLIN (H.), *Recherches sur le plein contentieux objectif, op. cit.*, pp. 42-43.

Préfecture de continuer d'user des prérogatives héritées des anciennes administrations locales, telles que le pouvoir de réformer l'acte administratif[2317].

Toutefois, ni le juge[2318], ni le législateur, n'ont cru bon de remettre en cause par la suite cette prérogative, malgré la consécration du principe d'indépendance de la juridiction administrative et de l'administration active[2319]. Ainsi, la réformation vaut au juge administratif d'être qualifié généralement de « juge-administrateur » ou de « supérieur hiérarchique », à juste titre d'ailleurs, puisque la réformation se présente comme une prérogative permettant au juge de se substituer à l'administration afin de modifier son acte, en méconnaissance du principe d'indépendance[2320]. Or, le Conseil d'Etat n'a guère justifié les raisons pour lesquelles il a souhaité maintenir cette prérogative exceptionnelle précisément dans ce contentieux. Certains auteurs ont toutefois avancé certaines explications, notamment le fait que la « nature des intérêts en cause » justifierait l'emploi de cette prérogative[2321]. L'explication n'est pourtant guère convaincante. Comme le faisait justement remarquer Jacques Chevallier, « on ne voit pas clairement les raisons de privilégier plus spécialement les droits des industriels voulant exerçant une activité dangereuse, incommode ou insalubre »[2322].

Cette remarque anodine d'il y a cinquante ans conserve encore aujourd'hui tout son sens, surtout lorsqu'on la relit à la lumière des exigences européennes. En effet, l'exigence d'un recours effectif en droit interne implique que les justiciables disposent de moyens contentieux afin d'obtenir « le redressement des violations de leurs droits garantis par la Convention »[2323]. Par « redressement », il faut ainsi entendre que le juge puisse être en mesure de statuer définitivement sur les droits des individus, afin de leur assurer une protection

---

2317 C.E., 30 janvier 1880, *Compagnie générale des allumettes chimiques*, *Rec.* p. 117 ; C.E., 13 décembre 1901, *Commune de Touques c/ Cie générale française d'assainissement des villes et des communes*, *Rec.* p. 871.

2318 C.E., 26 janvier 1926, *Béjot*, *Rec.* p. 51 ; C.E., 17 novembre 1957, *Ville de Meudon*, précité ; C.E., 11 décembre 1987, *SODERAPOR*, req. n° 73570, inédit ; C.E., 27 mai 1988, *Société armoricaine de légumes*, précité ; C.A.A. Lyon, 15 février 2007, req. n° 00LY01066.

2319 L'intervention de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées n'a eu en effet aucun impact sur les pouvoirs du juge administratif. Même si le législateur s'est interrogé sur la pertinence de ces pouvoirs spéciaux, il en a toutefois conclu que ces derniers assuraient « un respect rigoureux des droits des industriels ». Il a ainsi « estimé qu'il ne fallait pas briser cette jurisprudence du Conseil d'Etat au demeurant traditionnelle en ce domaine » (v., JANIN (P.), *op. cit.*, p. 39, note de bas de page n° 95). Il a d'ailleurs passé sous silence cette question des pouvoirs du juge administratif lors de l'instauration de l'autorisation environnementale par l'ordonnance du 26 janvier 2017, révélant de toute évidence son acquiescement à leur utilisation.

2320 LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, p. 406.

2321 MONTANÉ DE LA ROQUE (P.), *L'inertie des pouvoirs publics*, Dalloz, 1950, 546 pages et spéc. p. 396. Cette idée se retrouve également dans les écrits de Raymond Odent qui voyait dans cette intervention du juge administratif le moyen « d'accorder aux intéressés une garantie supplémentaire » : ODENT (R.), *Contentieux administratif*, Dalloz, 2007, rééd., tome II, p. 11.

2322 CHEVALLIER (J.), « L'interdiction pour le juge administratif de faire acte d'administrateur », *A.J.D.A.*, 1972, pp. 67-89 (p. 79).

2323 C.E.D.H., 26 octobre 2000, *Kudla c/ Pologne*, req. n° 30210/96.

efficace[2324]. C'est ce qui explique que la Cour européenne des droits de l'Homme marque une nette préférence pour le recours « de pleine juridiction », impliquant corrélativement des pouvoirs élargis afin d'assurer ce redressement approprié[2325]. De toute évidence, l'exigence de protection des droits des individus justifie l'emploi d'un pouvoir de réformation par le juge en matière environnementale.

Or, la plupart des auteurs s'accordent pour dire que la réformation est dans les faits un procédé rarement employé par le juge de plein contentieux de l'environnement[2326]. Des obstacles, tant d'ordre juridique que technique, peuvent empêcher l'emploi de la réformation par le juge de plein contentieux objectif[2327].

Concernant les obstacles juridiques tout d'abord, il est admis, par jurisprudence constante, que les pouvoirs du juge ne sauraient excéder ceux de l'administration. Ceci signifie que le juge ne peut pas s'affranchir, lorsqu'il se substitue à l'administration, des règles de compétence et de procédure qui s'imposaient à elle[2328]. Ainsi, les irrégularités rattachées à la cause externe de l'acte « paralysent » l'usage de son pouvoir de réformation. Il ne peut d'ailleurs en être autrement. Si le juge rétablissait lui-même la légalité de l'*instrumentum* de l'acte, il se substituerait alors directement à l'administration[2329]. Une telle action du juge s'identifierait dans ce cas à un pouvoir de « substitution d'action », car le juge interviendrait en raison de la carence (ou de l'inaction) de l'administration[2330]. Or, dans un

---

[2324] SCHWING (C.), *Recherche sur l'adéquation du droit de l'urbanisme français à la Convention Européenne des droits de l'Homme*, P.U.A.M., 2004, tome II, p. 452.

[2325] Cette préférence de la Cour européenne des droits de l'Homme se déduit d'un arrêt *Albert et Le Compte contre Belgique* (C.E.D.H., 10 février 1983, req. n° 7299/75) depuis lequel un recours effectif devant un tribunal (au sens de l'article 6 de la Convention E.D.H.) doit relever « d'un organe judiciaire de pleine juridiction » en contentieux administratif. V., SCHWING (C.), *op. cit.*, p. 441. Il est à noter toutefois que la notion de « pleine juridiction » au sens de la Convention E.D.H. ne correspond pas nécessairement au recours de plein contentieux du contentieux administratif français (v., TINIÈRE (R.), « La notion de « pleine juridiction » au sens de la Convention européenne des droits de l'homme et l'office du juge administratif », *R.F.D.A.*, 2009, pp. 729-740 (p. 730)).

[2326] V., en ce sens, COURTIN (M.), « Installations classées, un contentieux à repenser ? », actes du colloque *Le juge administratif, un juge vert ?* organisé le 14 octobre 1994, *R.J.E.*, 1995, n° spécial, pp. 53-65 (pp. 55-56) ; PRIEUR (M.), « Le recours devant les juridictions administratives en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement », *R.J.E.*, 1978, n° 2, pp. 121-126 (p. 123) ; LESQUEN (X. De), « Quel est le régime contentieux de la nouvelle autorisation environnementale qu'un projet nécessite, le cas échéant en même temps que la délivrance d'un permis de construire », note sous C.E., Avis, 22 mars 2018, *Association Novissen*, *op. cit.*, p. 219 ; ABLANCOURT (M.-C.), *Le contentieux administratif des installations classées*, mémoire, Université de la Réunion, 2002, dactyl., pp. 19-23.

[2327] SCHLEGEL (C.), « Aspects contentieux de la réforme : quel recours contre l'enregistrement », in *La réforme du droit des installations classées* (*dossier*), *B.D.E.I.*, 2009, n° 23, pp. 41-47 (p. 47).

[2328] C.E., 7 mai 1969, *Ministre de l'industrie c/ Spasaro*, *Rec.* p. 244 ; C.E., Section, 15 décembre 1989, *Ministre de l'environnement c/ Société SPECHINOR*, précité.

[2329] LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, p. 387 (c'est nous qui soulignons).

[2330] Le juge se substituerait directement à l'administration puisque cette dernière n'a pas pu exercer correctement sa compétence ou selon la nouvelle procédure applicable. La « substitution d'action » a ainsi pour

pareil cas, le juge excèderait sa fonction juridictionnelle, qui est du reste toujours subordonnée à l'intervention préalable de l'administration[2331].

Concernant ensuite les obstacles d'ordre technique, le juge de plein contentieux objectif ne peut pas employer son pouvoir de réformation lorsqu'il ne possède pas, en l'état du dossier, les éléments nécessaires pour le faire[2332]. Dans pareil cas, le juge se limite à son pouvoir d'annulation[2333]. Néanmoins, dès lors qu'il dispose des éléments pertinents pour déterminer le contenu de l'acte, le juge doit être en mesure d'user de son pouvoir de réformation[2334]. Son office justifie cette option offerte au juge[2335]. Dans tous les cas, le juge de plein contentieux objectif dispose, au besoin, de pouvoirs importants d'instruction[2336]. Il a même été envisagé, par le Conseil d'Etat, que le juge puisse réformer l'autorisation après avoir régularisé ou complété la procédure[2337]. Sur ce point, Monsieur De La Verpillière avait imaginé que le juge puisse surseoir à statuer sur l'autorisation, en attendant que l'organisme concerné fasse connaître son avis au juge[2338]. Or, cette faculté est « demeurée largement théorique » dans la jurisprudence administrative[2339]. D'ailleurs, de manière générale, le juge de plein contentieux objectif reste très en-deçà de ses pouvoirs. Comme l'observait Michel

---

effet d'affecter la répartition des compétences » entre le juge et l'administration active (v., CLOUZOT (L), *Recherche sur la substitution en droit administratif français*, Dalloz, 2012, pp. 82-84).

2331 Avant le contrôle juridictionnel, l'administration normalement compétente a exercé sa compétence et selon les règles prévues. Par conséquent, même si, par la réformation, le juge agit en lieu et place de l'administration, une telle substitution juridictionnelle n'affecte en rien la répartition des compétences entre juridiction administrative et administration active (v., LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, pp. 408-411).

2332 C.E., 22 avril 1868, *Martin*, *Rec.* p. 460.

2333 BALDOUS (B.), *op. cit.*, p. 230.

2334 Pour Michel Courtin, le pouvoir de réformation est bien plus qu'une simple faculté mais constitue une véritable obligation pour le juge (v. COURTIN (M.), « Le juge ou le préfet ? Pouvoirs d'injonction et de substitution du juge administratif », actes du colloque *Les évolutions récentes du droit des installations classées pour la protection de l'environnement*, Artois Presses Universitaires, 2001, pp. 103-111 (p. 111)). Pourtant, à la lecture de la jurisprudence administrative, le Conseil d'Etat ne semble pas concevoir la réformation comme telle (v. C.E., 4 mai 1998, *Téallier*, *Rec.* tables p. 191). V., DEHARBE (D.), « Vers un juge-administrateur au contentieux des installations classées ? », note sous C.E., 4 mai 1998, *Téallier*, *L.P.A.*, 11 août 1999, n° 159, pp. 18-24 (p. 22).

2335 Chargé de rétablir des situations juridiques, le juge de l'environnement est en effet en mesure de compter la réformation parmi ses prérogatives, ce qui n'est pas toujours le cas dans d'autres recours de plein contentieux objectif. V. BROYELLE (C.), *Contentieux administratif*, L.G.D.J., 2021, 9ème édition, pp. 64-65.

2336 Nous pensons ici au recours à l'expertise (v. COURTIN (M.), « Installations classées, un contentieux à repenser ? », *op. cit.*, p. 61). V. C.E., 15 juillet 1957, *Sieur Abadie*, *Rec.* p. 493 ; T.A. Toulouse, 14 novembre 1996, *M. et Mme Gilbert Lannoy*, req. n° 921061.

2337 Voire, ainsi que le prévoit le Conseil d'Etat, que le juge puisse accorder lui-même l'autorisation d'exploiter (v. C.E., Section, 15 décembre 1989, *Ministre de l'environnement c/ Société SPECHINOR*, précité).

2338 LA VERPILLIERE (C. De), conclusions sur C.E., Section, 15 décembre 1989, *Ministre de l'environnement c/ Société SPECHINOR*, *C.J.E.G.*, 1990, pp. 136-140 (p. 139).

2339 LESQUEN (X. De), conclusions sur C.E., 22 septembre 2014, *SIETOM de la région de Tournan-en-Brie*, précité, *op. cit.*, p. 12. Nous recensons cependant quelques décisions dans lesquelles le juge sursoit à statuer pour solliciter l'avis du comité départemental d'hygiène avant de modifier ou compléter les prescriptions techniques de l'autorisation. V. C.E., 11 avril 1986, *Société industrielle armoricaine de légumes*, précité ; T.A. Nancy, 28 février 1995, *Association oiseaux-nature 88 et autres c/ Ministre de l'environnement, Société des papeteries de Golbey*, req. n° 931046.

Coutin, statistiques à l'appui, les juges du fond se bornent très souvent à prononcer l'annulation, alors que les conditions semblaient pourtant remplies pour formuler les prescriptions de l'autorisation d'exploiter[2340]. Il est à relever que, depuis la création de l'autorisation environnementale, rares sont les utilisations par le juge du pouvoir de réformation[2341].

Plusieurs raisons permettent d'expliquer une telle « auto-limitation » du juge : d'une part, l'expansion des normes environnementales (en droit interne et européen), qui constituent le cadre juridique de l'autorisation, d'autre part, la technicité de ces normes[2342]. Or, il semble, qu'eu égard aux pouvoirs d'instruction du juge, un tel excès normatif ne constitue pas une raison dirimante. Pourtant, il apparaît clairement que l'usage de la réformation est délicat pour le juge, surtout lorsqu'il est face à des « notions à contenu variable » qui ont, par leur formulation même, « un contenu non prédéfini et évolutif »[2343]. Le juge est bien forcé de se contenter d'annuler l'autorisation. Toutefois, cette annulation est rarement isolée. Les juges la complètent souvent d'une injonction[2344]. Après avoir annulé l'autorisation, le juge peut effectivement enjoindre à l'administration de prendre les mesures tendant à la régularisation de la situation[2345], voire prescrire directement à l'exploitant de déposer un dossier de régularisation[2346].

Utilisée avec parcimonie en matière environnementale, la réformation juridictionnelle ne serait guère plus utile en contentieux des autorisations d'urbanisme, tant elle ne permettrait pas de préserver les droits du constructeur. C'est même tout le contraire. Puisque la réformation suppose du juge qu'il apprécie le mérite de la demande au jour du jugement[2347],

---

2340 COURTIN (M.), *op. cit.*, p. 56. V. pour une opinion similaire, DRAGO (R.), « Liberté d'entreprendre et environnement », in *Mélanges Jacques Robert : libertés*, Montchrestien, 1998, pp. 101-110 (p. 105).

2341 V. C.A.A. Toulouse, 20 octobre 2022, req. n° 20TL04719.

2342 LA VERPILLIÈRE (C. De), *op. cit.*, p. 138. Voir pour une opinion similaire, COURTIN (M.), « Installations classées, un contentieux à repenser ? », *op. cit.*, pp. 57-60.

2343 COURTIN (M.), *op. cit*., p. 59.

2344 Depuis la réforme de la justice du 23 mars 2019, le juge peut utiliser d'office son pouvoir d'injonction (selon les articles L. 911-1 alinéa 2 et L. 911-2 alinéa 2 du code de justice administrative). Toutefois, avant même cette réforme, le juge prononçait déjà des injonctions à destination de l'exploitant d'une installation classée, sans que le requérant formule des conclusions en ce sens (v., C.E., 20 avril 2005, *Société des sablières et entreprises Morillon-Corvol*, req. n° 246690, inédit). V. LAMY (F.), conclusions sur C.E., 4 mai 1998, *M. Téallier*, *B.D.E.I.*, 1998, n° 4, pp. 22-24 (p. 24) ; BOIVIN (J.-P.), *Pratique du contentieux des installations classées*, *op. cit.*, p. 114.

2345 C.E., 15 septembre 2004, *SARL Lecouffe Darras*, *Rec. tables* pp. 777, 840.

2346 C.E., 26 octobre 1988, *David et SA De façonnage industriel des métaux*, *Rec.* p. 378. L'injonction de régulariser la situation est aussi employée à l'égard d'exploitant ne disposant pas de l'autorisation requise *ab initio* (v. C.A.A. Lyon 21 juin 1994, *M. Jean Terrolle*, req. n° 92LY01579 ; C.E., 4 mai 1998, *M. Téallier*, précité).

2347 V. pour des illustrations, C.E., Section, 21 juin 2013, *Communauté d'Agglomération du pays de Martigues*, *Rec.* p. 167, *R.F.D.A.*, 2013, pp. 805-815, conclusions De Lesquen ; C.A.A. Douai, 13 juin 2013, *Société de Gestion Hotelière MDC*, req. n° 11DA00408.

elle impliquerait en droit de l'urbanisme que le juge confronte la demande d'autorisation à la règlementation applicable au jour du jugement (que cette dernière ait évolué dans un sens défavorable ou non au projet). Manifestement, la réformation impliquerait la perte préalable des droits (susceptibles d'être acquis) que le constructeur tire de son autorisation d'urbanisme initiale. Il y aurait là une atteinte manifeste à la sécurité de sa situation individuelle.

De ce fait, faut-il en déduire que le contentieux des autorisations d'urbanisme ne pourrait pas relever de la pleine juridiction ? Nous ne le pensons pas. Si l'exigence européenne d'un recours effectif a permis de légitimer l'usage par le juge du pouvoir de réformation, cela ne signifie pas pour autant que cette exigence impose l'existence *ipso jure* de cette prérogative[2348]. Ranger une matière au sein « de la pleine juridiction » signifie tout d'abord que le juge qui statue exerce un contrôle approfondi en droit et en fait sur l'acte administratif litigieux[2349]. En effet, il n'existe pas en plein contentieux objectif de variation d'intensité de contrôle, quand bien même l'administration disposerait d'un pouvoir discrétionnaire[2350]. Un tel contrôle entier se constate d'ailleurs chez d'autres juges étrangers de l'administration[2351]. Ainsi, dans l'hypothèse d'un plein contentieux objectif de l'urbanisme, il reviendrait au juge de réaménager son contrôle, en résorbant les hypothèses de contrôle restreint qu'il exerce à l'égard des autorisations[2352].

En plus d'un contrôle approfondi, le rattachement à la « pleine juridiction » signifie une extension des pouvoirs du juge, sans qu'elle soit forcément synonyme d'emploi d'un pouvoir de réformation[2353]. De toute évidence, la régularisation juridictionnelle est, elle aussi, un marqueur de l'extension des pouvoirs du juge administratif. Elle permet au juge de déterminer le sens de la modification de l'autorisation, ce qui a pour effet de lier l'autorité administrative, qui opèrera concrètement cette correction. Certes, la régularisation ne permet

---

[2348] SUDRE (F.), « Plénitude de juridiction du juge de l'excès de pouvoir en « matière civile » », note sous C.E.D.H., 29 octobre 2009, *Chaudet c/ France*, req. n° 49037/06, *J.C.P.*, 23 novembre 2009, éd. G, comm. n° 488, p. 41.

[2349] Cela signifie que même le juge de l'excès de pouvoir remplit cette condition de « pleine juridiction » au sens de l'article 6 § 1 de la Convention E.D.H. dès lors qu'il exerce un plein contrôle de légalité sur la décision administrative soumise à son contrôle (v. SUDRE (F.), *ibid*).

[2350] V. notamment sur ce point, BAILLEUL (D.), *L'efficacité comparée des recours pour excès de pouvoir et de plein contentieux objectif en droit public français*, L.G.D.J., 2002, p. 257 ; LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, p. 463 ; BALDOUS (B.), *Les pouvoirs du juge de pleine juridiction*, P.U.A.M., 2000, p. 266.

[2351] Notamment les juges italiens et canadiens (v. JORDAO (É.), *Le juge et l'administration. Entre le contrôle et la déférence*, Bruylant, 2016, pp. 29-49).

[2352] Le juge exerce, notamment, un contrôle restreint à l'égard d'un permis de construire octroyé sur le fondement d'une disposition « permissive » du code de l'urbanisme (C.E., Ass., 29 mars 1968, *Société du lotissement de la plage de Pampelonne*, *Rec.* p. 210), alors qu'il exerce déjà un contrôle normal sur l'application d'une disposition d'un POS ayant le même contenu, mais rédigée de manière impérative (C.E., 20 avril 2005, *Société Bouygues Télécom*, *Rec. tables* pp. 1139, 1141, 1146 ; *A.J.D.A.*, 2005, pp. 1191-1196, conclusions Aguila).

[2353] BLANCO (F.), *Contentieux administratif*, P.U.F., 2019, 1ère édition, p. 373.

pas d'aboutir, contrairement à la réformation, à une correction de l'acte en la forme juridictionnelle. Cette différence de modalité n'empêche toutefois pas, à notre sens, de compter la régularisation parmi les procédés décisionnels permettant de vider le litige, puisqu'en décidant de la correction de l'autorisation le juge statue sur le redressement des droits de l'administré. En tout état de cause, la régularisation pourrait justifier à elle-seule de faire figurer, parmi les recours de plein contentieux objectif, le contentieux des autorisations d'urbanisme.

La régularisation juridictionnelle serait effectivement un parfait procédé substitutif à la réformation juridictionnelle. On le sait, le pouvoir de réformation est paralysé face à des irrégularités externes entachant l'acte, alors que la régularisation juridictionnelle est quant à elle parfaitement utilisable[2354], comme en témoigne d'ailleurs une application récente par le Conseil d'Etat à l'égard d'autorisations délivrées sans l'avis d'une autorité environnementale autonome[2355]. En tout état de cause, le juge de l'urbanisme pourrait employer, tout comme le juge de l'autorisation environnementale, son pouvoir de régularisation lorsque des irrégularités liées à la cause externe entachent l'autorisation.

Egalement, face à des irrégularités internes entachant l'acte, la régularisation juridictionnelle pourrait être aussi un parfait substitut à la réformation juridictionnelle. En effet, contrairement à la réformation, la régularisation n'impose pas au juge administratif de déterminer le nouveau contenu de la mesure. Celui-ci se contente uniquement de déterminer le ou les éléments devant être modifiés, laissant le soin à l'administration de faire le nécessaire. La régularisation offre d'ailleurs sur ce point de meilleures garanties au bénéficiaire de l'acte que le « simple » procédé injonctif. Dans le cadre de ce dernier, l'administration compétente, resaisie de l'intégralité du dossier de demande d'autorisation, procède à son réexamen complet. Toutefois, la régularisation ne saurait aller jusqu'à offrir au bénéficiaire de l'acte les mêmes garanties que présente la réformation. Cette dernière emporte par elle-même la modification de l'acte administratif. Dès lors, il n'est pas nécessaire pour le bénéficiaire de revenir devant l'autorité administrative. Or, même dans les cas où le

[2354] C.E., Avis, 22 mars 2018, *Association Novissen*, précité. Le juge administratif déclenche d'ailleurs la régularisation juridictionnelle après avoir « danthonysé », c'est-à-dire neutralisé les vices de forme et de procédure entachant l'autorisation environnementale (v., C.E., 14 octobre 2011, *Société Ocréal*, *Rec. tables* pp. 734, 966, 1028, 1033, 1108, *B.J.C.L.*, 2011, n° 12, pp. 824-828, conclusions Guyomar ; C.E., 15 mai 2013, *Société ARF*, *Rec. tables* pp. 714, 800).

[2355] C.E., Avis, 27 septembre 2018, *Association Danger de tempête sur le patrimoine rural*, précité.

bénéficiaire aurait besoin d'y retourner[2356], il n'a pas besoin de formuler une quelconque demande, et pour cause, puisque l'autorité administrative compétente se limite simplement à « enregistrer » la correction opérée par le juge administratif lui-même pour délivrer le nouvel acte administratif[2357].

Il reste cependant à déterminer si un juge de plein contentieux de l'urbanisme pourrait lui-aussi employer un pouvoir de réformation. À l'instar du juge de l'environnement, il emploierait la réformation à l'égard d'une irrégularité rattachée à la cause interne de l'acte administratif en cause. À la différence du juge de l'environnement, il en userait que s'il relève une méconnaissance des normes d'urbanisme de fond applicables à la date d'édiction de l'acte en cause. Evidemment, comme nous avons pu le voir, les pouvoirs du juge de l'urbanisme ne sauraient excéder ceux de l'autorité administrative lorsqu'il se substitue à elle. Par conséquent, lorsque le juge de l'urbanisme procédera à la réformation de l'acte, la correction aura lieu au regard des normes d'urbanisme en vigueur à la date à laquelle il statue[2358]. Mais encore faut-il que le juge dispose d'assez d'éléments pour entreprendre la correction de l'autorisation d'urbanisme. Sur ce point, le développement des pouvoirs d'instruction du juge serait le bienvenu afin que le juge dispose de l'ensemble des informations nécessaires[2359]. D'une part, il appartient déjà au juge de rechercher les textes applicables au litige[2360]. Il doit d'ailleurs chercher, sous peine d'irrégularité de sa décision, le contenu de dispositions à caractère réglementaire invoquées au soutien d'un moyen[2361]. D'autre part, le juge pourrait solliciter les parties afin qu'elles présentent leurs observations sur une possible correction de l'acte[2362].

2356 Dans l'hypothèse d'un plein contentieux objectif de l'urbanisme, le bénéficiaire aurait certainement besoin d'un titre lui octroyant expressément l'autorisation d'urbanisme, s'il souhaite par exemple transférer cette autorisation à une autre personne, nouveau propriétaire du terrain.

2357 LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, p. 487.

2358 Dans la limite toutefois de la décision *Le Roy* (C.E., Section, 26 juillet 1982, précité), dès lors que le juge administratif opère une modification non substantielle de l'autorisation d'urbanisme.

2359 Cette préconisation avait déjà été formulée dans l'un des rapports du Conseil d'Etat, *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, *E.D.C.E.*, La Documentation Française, 1992, p. 103.

2360 C.E., 22 octobre 2010, *Cornut*, *Rec. tables* p. 924.

2361 Si la recherche du contenu de ces dispositions réglementaires peut se faire par voie électronique, le juge peut, en outre, en exiger la production par la personne publique auteure au titre de ses pouvoirs d'instruction (v., C.E., 5 février 2018, *Société Roxim Management*, *Rec. tables* p. 835 ; *B.J.D.U.*, 2018, n° 3, pp. 199-202, conclusions Decout-Paolini).

2362 Le juge le fait déjà dans le cadre du sursis à statuer (selon l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme).

Cependant, nous recensons deux obstacles qui rendraient la réformation quelque peu « hasardeuse »[2363]. En premier lieu, la réformation impliquerait que le juge ait confronté la modification envisagée, voire le projet dans son ensemble, à l'ensemble des normes d'urbanisme applicables. C'est le travail du juge qui s'en trouverait alors considérablement alourdi, surtout lorsque les normes d'urbanisme ont entre-temps évolué. Il s'ensuivrait dans ce cas une extension importante de la catégorie des moyens d'ordre public en urbanisme, ce qui semble pour la doctrine inenvisageable pour le moment[2364]. En second lieu, déterminer le contenu de l'acte pourrait s'avérer quelque peu délicat, dans certains cas, pour le juge administratif. Il faut dire que les autorités administratives recherchent de plus en plus une certaine souplesse dans l'écriture de la norme d'urbanisme[2365]. La possibilité (jurisprudentielle[2366], puis décrétale[2367]) d'édiction des normes qualitatives, qui impliquent le plus souvent un pouvoir d'appréciation de l'administration, en témoigne[2368]. Certes, le juge de l'urbanisme est souvent confronté à des termes dénués de consistance juridique et son contrôle contentieux de la qualification juridique des faits le « conduit peut-être à substituer la subjectivité du juge à celle de l'administration »[2369]. Néanmoins, ce que l'on peut admettre du

---

[2363] Nous reprenons la formule de Monsieur De Lesquen lorsqu'il a envisagé l'emploi de la réformation par le juge administratif de l'urbanisme (LESQUEN (X. De), conclusions sur C.E., 1er mars 2013, *Epoux Fritot*, *B.J.D.U.*, 2013, n° 3, pp. 221-228 (p. 223)).

[2364] Isabelle De Silva en énonce les principales raisons : « contentieux de masse, enchevêtrement de normes complexes, multitudes de décisions ou d'évènements qui peuvent influer sur la constructibilité » (De SILVA (I.), conclusions sur C.E., 15 juillet 2004, *Chabaud*, *B.J.D.U.*, 2004, n° 5, pp. 387-390 (p. 388)). Emilie Akoun ajoute à ces éléments « le fait que les contraintes pesant sur le juge sont en la matière très importantes ». L'auteur cite sur ce point l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme qui empêche le juge de recourir à l'économie de moyens pour annuler un acte intervenu en matière d'urbanisme. Elle en conclut que « dans ce contexte, la renonciation à toute reconnaissance de moyens d'ordre public supplémentaires semble de mise » (v. AKOUN (É.), *Les moyens d'ordre public en contentieux administratif*, Mare & Martin, 2017, 742 pages, p. 194).

[2365] PRIET (F.), « La rénovation du règlement du plan local d'urbanisme (commentaire du décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015) », in *La règle d'urbanisme* (*dossier*), *R.F.D.A.*, 2016, pp. 863-871 (p. 863). V. également, GODFRIN (G.), « Le plan local d'urbanisme entre droit souple et droit dur », in *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur. Etudes en l'honneur de Jean-Pierre Lebreton*, *Les Cahiers du GRIDAUH*, 2015, n° 29, pp. 119-131 (p. 121) ; GRIDAUH, « La règle locale d'urbanisme en question », *Construc.-Urba.*, 2011, n° 10, étude n° 12, pp. 12-20 (pp. 16-18).

[2366] C.E., 18 juin 2010, *Ville de Paris*, *Rec tables*, p. 214 ; *B.J.D.U.*, 2010, n° 5, pp. 347-353, conclusions Courrèges.

[2367] Décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du Livre Ier du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme, *J.O.*, 29 décembre 2015, texte n° 78.

[2368] Par « règle qualitative », il faut comprendre une norme comportant des droits et obligations formulés de manière suffisamment précise, sans toutefois aboutir à une norme « trop normée », c'est-à-dire rédigée sous un rapport quantitatif (COURRÈGES (A.), conclusions sur C.E., 18 juin 2010, *Ville de Paris*, *B.J.D.U.*, 2010, n° 5, pp. 347-353 (p. 349)).V. sur ce point, *D.A.U.H.*, 2011, n° 259, pp. 225-227, comm. Lebreton ; PRIET (F.), *op. cit.*, pp. 864-865 ; NOGUELLOU (R.), « La règle d'urbanisme et les PLU : où se trouve la règle d'urbanisme ? », in *La règle d'urbanisme* (*dossier*), *R.F.D.A.*, 2016, pp. 872-876 (p. 874) ; INSERGUET (J.-F.), « Fiche 7. Les principes généraux de la rédaction du règlement », in *La dimension juridique de l'écriture du plan local d'urbanisme*, *Les Cahiers du GRIDAUH*, 2012, n° 23, pp. 53-58 (p. 58).

[2369] FRANC (M.), conclusions sur C.E., 19 décembre 1975, *Préfet de Paris c/ Marché St Germain*, *A.J.D.A.*, 1976, pp. 422-425 (p. 425). V. également, AUBY (J.-B.), PÉRINET-MARQUET (H.) et NOGUELLOU (R.), *Droit de l'urbanisme et de la construction*, L.G.D.J., 2020, 12ème édition, p. 159 : le juge « a

juge lorsqu'il est au stade du contrôle de l'action administrative n'est plus nécessairement satisfaisant lorsque le juge est amené à faire œuvre d'administrateur. Or, une telle attitude du juge ne serait guère admissible face à ces normes qualitatives ; leur légalité suppose en effet des applications différenciées.

Bien évidemment, nous ne nous opposons pas à l'idée qu'un jour le juge administratif de l'urbanisme puisse employer un pouvoir de réformation. D'ailleurs, son emploi par le juge pourrait s'avérer pertinent lorsque la correction de l'autorisation présente un caractère limité[2370], ou lorsqu'il s'agit de la mettre en conformité avec une norme quantitative. Toutefois, nos développements ont tenté de mettre en lumière certaines difficultés d'ordre technique que pourrait rencontrer le juge dans cette tâche[2371]. La régularisation juridictionnelle constituerait de toute évidence un palliatif face à l'impuissance du juge à réformer la mesure. Du reste, une autre prérogative, dont pourrait disposer le juge de plein contentieux d'urbanisme, mérite à présent d'être abordée, à savoir délivrer l'autorisation illégalement refusée au requérant.

B. Les pouvoirs décisionnels à l'égard d'une décision de refus d'autorisation : de l'annulation à la substitution juridictionnelle

En préambule des développements qui vont suivre, la substitution doit être dissociée du procédé de réformation. Il est vrai que le plein contentieux objectif est tantôt qualifié de contentieux de la réformation, tantôt de contentieux de la substitution[2372], ce qui accroit notre difficulté de dissocier la substitution de la réformation. De plus, cette imprécision de la jurisprudence administrative se lit également au sein de la doctrine. A lire les auteurs, la substitution se présente soit comme une prérogative englobant la réformation[2373], soit comme

---

aujourd'hui tendance à approfondir son contrôle et n'hésite pas, dans certaines situations, à entrer au cœur des appréciations urbanistiques auxquelles se sont livrées les autorités administratives ».

[2370] Comme par exemple définir lui-même « les prescriptions acceptables » qui conditionneraient la sauvegarde de l'autorisation d'urbanisme. V. LESQUEN (X. De), « Est-il possible d'obtenir l'annulation d'une prescription imposée par l'administration lors de la délivrance d'une autorisation d'urbanisme ? », note sous C.E., Section, 13 mars 2015, *Mme Ciaudo*, *B.J.D.U.*, 2015, n° 3, pp. 220-221 (p. 221).

[2371] Il ne saurait être occulté que les juridictions administratives subissent également un manque d'effectif en dépit de l'augmentation croissante de leur activité (v. KANNER (P.), *avis présenté au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2019*, 22 novembre 2018, 44 pages, p. 13 (*pagination internet*)).

[2372] LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, p. 410.

[2373] Pour B. Baldous, « le pouvoir de substitution a donc une plus grande portée et il englobe le pouvoir de réformation » (v. BALDOUS (B.), *Les pouvoirs du juge de pleine juridiction*, P.U.A.M., 2000, pp. 254-299). V. également en ce sens, CHAPUS (R.), *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 2008, 13ème édition, p. 233 ; PACTEAU (B.), *Manuel de contentieux administratif*, PUF, 2014, 3ème édition, p. 32 ; CHEVALLIER (J.), « L'interdiction pour le juge administratif de faire acte administratif », *A.J.D.A.*, 1972, pp. 67-89 (p. 68) : « le

une prérogative absorbée par cette dernière[2374]. Pourtant, la substitution se présenterait plutôt comme un pouvoir autonome et distinct de la réformation[2375]. Une telle affirmation a certes de quoi surprendre. En effet, le contentieux de la réformation montre le plein contentieux objectif comme un contentieux de la légalité. En ce sens, le juge déploie sa prérogative à l'encontre d'un acte administratif, pour lequel il envisage de modifier son contenu tel que l'ordonnancement juridique l'exige. La qualification de contentieux de la substitution présuppose quant à elle un dérèglement dans la répartition des compétences entre la juridiction administrative et l'administration active. Le juge agirait en lieu et place d'une autorité administrative qui se serait abstenue d'agir. Toutefois, il s'agit là de transposer dans le domaine juridictionnel l'acceptation faite de la substitution en matière administrative. Dans le cadre de cette dernière, la condition principale à l'usage d'un pouvoir administratif de substitution est justement la carence de l'autorité administrative initiale[2376]. Or, au regard d'une telle condition, on ne saurait parler de pouvoir de substitution dans le cadre juridictionnel[2377].

---

pouvoir de substitution englobe le pouvoir de réformation, puisque ce dernier aboutit en fait au remplacement de la décision ancienne ».

En étudiant le contentieux spécial des installations classées, R. Moukoko ne fait aucune mention dans ses écrits du pouvoir de réformation, évoquant lapidairement l'emploi d'un pouvoir de substitution détenu par le juge et justifiant qu'il puisse « aggrave[r] les conditions techniques d'exploitation imposées à l'exploitant » (v. MOUKOKO (R.), *Le plein contentieux spécial des installations classées*, Thèse, Université Paul Verlaine-Metz, 2009, dactyl., p. 334). V. également, JANIN (P.), *Les particularités du recours contentieux devant le juge administratif en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement*, *op. cit.*, pp. 38-42 : bien que l'auteur évoque des pouvoirs de réformation et de substitution, les termes sont employés de manière synonyme. Ils évoquent le pouvoir « de modifier ou (…) substituer d'autres [prescriptions techniques] » à l'autorisation d'exploitation. Toutefois, les subdivisions utilisées par l'auteur ne font état que du pouvoir de substitution.

[2374] V., LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, pp. 413-416 ; BAILLEUL (D.), *L'efficacité comparée des recours pour excès de pouvoir et de plein contentieux objectif en droit public français*, L.G.D.J., 2002, p. 267.

[2375] Sans plus de précisions sur la justification de cette distinction, MM. Seiller et Guyomar évoque le pouvoir de réformer les actes administratifs et « dans certains recours de plein contentieux objectifs [le pouvoir] de lui en substituer [un] autre » : SEILLER (B.) et GUYOMAR (M.), *Contentieux administratif,* Dalloz, 2021, 6ème édition, p. 140.

Yves Gaudemet admet, également, une possible distinction entre les pouvoirs de réformation et de substitution. La première constituerait une alternative au pouvoir d'annulation. La seconde interviendrait lorsque l'acte initial a été annulé par le juge administratif. Il admet, néanmoins, « qu'il est en fait très difficile de séparer la substitution de la réformation » et qu'il existe seulement entre elles « une différence de degré » (…) mais « pas de nature ». Néanmoins, l'auteur en déduit l'absorption de la réformation au sein du pouvoir de substitution, puisqu'il revient au juge de plein contentieux de substituer sa décision à celle de l'administration qu'il a préalablement ou non annulée. V. GAUDEMET (Y.), « Le pouvoir de réformation de la Cour d'appel de Paris dans le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence », *J.C.P.*, 15 décembre 1999, éd. G., n°50, I, étude n° 188, pp. 2241-2245 (pp. 2242-2243).

[2376] À un point que la substitution est présentée comme un « procédé de lutte contre la carence » des autorités administratives (v. CLOUZOT (L.), *Recherche sur la substitution en droit administratif français*, *op. cit.*, pp. 82-84).

[2377] Ce qui explique que pour H. Lepetit-Collin, le juge de plein contentieux objectif ne dispose aucunement d'un pouvoir de substitution (v. LEPETIT-COLLIN, *op. cit.*, p. 414).

Pourtant, la substitution est bel et bien présente en matière juridictionnelle, puisqu'elle désigne tout d'abord une certaine attitude adoptée par le juge vis-à-vis de l'acte litigieux. Par substitution, il faut ainsi voir que le juge se positionne à la manière d'un administrateur, afin de décider du rétablissement de la légalité de l'acte administratif. La substitution s'analyse alors bien plus comme une modalité des pouvoirs correcteurs dont dispose le juge administratif. Le juge va substituer son appréciation à celle de l'administration afin de déterminer si l'acte peut être modifié. La modification peut aller des simples motifs (procédé de substitution de motifs / base légale) au contenu même de l'acte (régularisation et réformation)[2378]. Dès lors, la substitution se situe en amont du procédé correcteur, autrement dit elle permet d'aboutir à cette correction de l'acte administratif. Elle peut se situer également en aval du procédé correcteur[2379]. Elle se présente alors comme une conséquence du procédé correcteur : le juge substitue sa décision (juridictionnelle) à la décision administrative attaquée, excepté quand il emploie son pouvoir de régularisation[2380].

Toutefois, la substitution désigne également un procédé original dont dispose le juge de plein contentieux objectif et autonome de la réformation. Le juge est en effet investi d'un pouvoir de substitution lorsqu'il devient, en apparence, l'unique auteur d'un acte administratif[2381]. Il en est ainsi quand le juge délivre l'autorisation sollicitée par le requérant. Selon toute vraisemblance, le juge semble être à l'origine d'un acte administratif entièrement nouveau, puisque l'acte constitue l'inversion de l'interdiction administrative initiale. On parle donc de substitution lorsque le juge décide de modifier le *sens* de l'acte administratif en cause[2382]. La réformation (comme la régularisation) présuppose au contraire un acte

---

2378 Précisons que, en tant que juge de la légalité, le juge de l'excès de pouvoir doit s'assurer que le nouveau motif ou la nouvelle base légale proposé par l'administration ne touche ni le dispositif ni les motifs déterminants de la décision administrative (v. STAHL (J.-H.), « Les pouvoirs du juge en matière de substitution de base légale en matière d'excès de pouvoir », conclusions sur C.E., Section, 3 décembre 2003, *Préfet de Seine-Maritime c/ El Bahi*, *R.F.D.A.*, 2004, pp. 733-739 (p. 737)). Une telle limite ne se retrouve pas lorsque le juge de plein contentieux objectif procède à une substitution de motifs (v. LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, p. 439).

2379 LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, pp. 414-416.

2380 BROYELLE (C.), *Contentieux administratif*, *op. cit.*, p. 64 : « le juge dispose d'un pouvoir de réformation qui lui permet de substituer purement et simplement sa propre décision à la décision litigieuse ». Il est à noter que cet aspect de la réformation juridictionnelle renvoie à l'acceptation administrative de ce pouvoir. En effet, René Chapus évoque le pouvoir de « remplacer » la décision prise par le subordonné pour désigner le pouvoir de réformation (v. CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, Montchrestien, 2001, 15ème édition, tome 1, p. 396). Il en est de même pour Charles Eisenmann, qui présente également la substitution comme la conséquence de la réformation puisque la décision prise par le supérieur hiérarchique anéantit celle prise par le subordonné « [prenant] pour ainsi dire [sa] place, la remplace » (v. EISENMANN (C.), *Cours de droit administratif*, L.G.D.J., 2014, rééd., tome I, p. 236).

2381 BALDOUS B.), *op. cit.*, pp. 256-257.

2382 C'est nous qui soulignons. Le « sens » s'entend notamment comme « ce que veulent dire », ce que communiquent à l'esprit un mot ou une phrase. Le « sens » renvoie ainsi « à la valeur objective d'un signe », ce qui correspond selon nous, pour un acte administratif à sa valeur positive ou négative (v. LALANDE (A.), *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, P.U.F., novembre 2010, 3ème édition, pp. 973-974).

administratif positif, dont le juge peut modifier considérablement la signification, sans en bouleverser le sens[2383]. Par conséquent, il existerait bel et bien un pouvoir de substitution aux côtés du pouvoir de réformation, sans qu'il y ait entre eux une différence de nature, mais plutôt de degré. La différence se situe surtout sur l'intensité de la modification à apporter à l'acte administratif en cause.

Cependant, ce pouvoir de substitution ne saurait revêtir la même signification que la substitution administrative. En effet, le juge administratif ne comble pas véritablement une carence dans l'action de l'autorité administrative initiale. La liaison du contentieux constitue toujours une règle procédurale délimitant la fonction juridictionnelle[2384]. Le juge reste saisi d'une protestation contre une action administrative, qui n'est autre que la décision refusant la mesure individuelle[2385]. En outre, la substitution juridictionnelle ne vient pas pallier, contrairement à la substitution administrative, le manquement de l'administration à l'une de ses obligations. Comme en témoigne le contentieux environnemental, le juge se substitue à l'autorité préfectorale indépendamment du fait qu'elle avait ou non l'obligation d'agir[2386]. En réalité, le juge vient plutôt pallier une carence dans l'action normative de l'administration[2387].

Pour autant, les justifications de cette prérogative sont plutôt minces : la substitution est (au même titre que la réformation) un produit de l'histoire[2388]. Le domaine « sensible »[2389] que constituent les installations classées a justifié la non-remise en cause par le Conseil d'Etat de cette prérogative. Le contentieux de l'urbanisme n'a quant à lui pas reçu le même sort[2390]. Aujourd'hui, la préoccupation prégnante des droits subjectifs nous incite à envisager l'expansion de ce pouvoir juridictionnel de substitution en contentieux individuel de l'urbanisme. Allant en ce sens, une partie de la doctrine avait déjà préconisé de reconnaître

---

2383 Certes, la « signification » renvoie dans le langage courant au « sens » d'un mot. Pourtant, « penser le sens n'est pas exactement penser la signification », laquelle correspond plutôt à « un rapport réciproque [unissant] le signifié et le signifiant » (v. MORVAN (D.) et REY (A.) dir., *Dictionnaire culturel en langue française*, Dictionnaire Le Robert, Paris, 2005, tome IV, pp. 705-706 et p. 788). Schématiquement, le « signifié » renvoie à la notion, au concept, au sens, alors que le signifiant désigne concrètement l'aspect matériel (le contenu). Dès lors, si un signifiant peut correspondre à un ou plusieurs signifiés, un signifié peut très bien contenir différents signifiants (v. REY (A.) dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Dictionnaire Le Robert, Paris, octobre 2019, tome III, pp. 3508-3509).

2384 DEBBASCH (C.), *Procédure administrative contentieuse et procédure civile*, L.G.D.J., 1962, p. 22.

2385 V. en ce sens, BALDOUS, *op. cit.*, p. 256.

2386 En effet, le pouvoir de substitution dont dispose le juge de plein contentieux objectif résulte de la loi, cette dernière ne faisant nullement état d'une telle condition (v. C.E., Section, 15 décembre 1989, *Société SPECHINOR*, précité ; C.E., 4 mai 1998, *M. Téallier*, précité).

2387 « Dans ce domaine [le plein contentieux], le pouvoir de substitution du juge est justifiée par une carence consistant en une action inadéquate de l'administration » : CLOUZOT (L.), *op. cit.*, pp. 96-97.

2388 LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, pp. 42-43.

2389 CLOUZOT (L.), *op. cit.,* p. 97.

2390 Sous la justice retenue, le Conseil d'Etat accorda, en excès de pouvoir, par exemple la « reconstruction du mur mitoyen d'une maison » (v. C.E., 12 mai 1869, *Dame Clément*, *Rec.* p. 457).

une action en déclaration de droits en la matière[2391], ce que le Conseil d'Etat avait néanmoins refusé[2392].

Le débat se présente aujourd'hui sous de meilleurs augures. En raison du récent avis *Préfet des Yvelines*[2393], le juge accepte désormais d'enjoindre, dans des situations de compétence liée de l'administration, la délivrance de l'autorisation d'urbanisme, après avoir préalablement annulé la décision de refus. Une telle solution nous laisse ainsi légitimement supposer que le juge de l'urbanisme pourrait aller encore plus loin, en acceptant de se substituer à l'administration afin de déterminer les droits au profit du requérant. Certes, comme nous le verrons, cette action ne s'identifie pas exactement à l'action en déclaration de droits, qu'une partie de la doctrine appelait pourtant de ses vœux. Mais, elle permettrait toutefois au juge de l'urbanisme d'autoriser le requérant à exécuter le projet envisagé, à l'instar du juge de l'environnement.

La substitution juridictionnelle se définit par des modalités techniques et procédurales, spécifiques, au regard de sa finalité. Elle consiste, pour le juge de plein contentieux objectif, à l'instar de l'action en déclaration de droits, à déterminer directement les droits au profit du requérant, lui offrant ainsi l'économie de l'étape liminaire de l'annulation de la décision de refus[2394]. Encore faut-il que le juge administratif soit saisi, à la différence de l'action en déclaration de droits, de conclusions en ce sens[2395]. De plus, la substitution juridictionnelle a uniquement vocation à régir les situations de compétence liée de l'administration. Si le champ d'intervention paraît restreint, la réalité est toutefois toute autre. Appliquée en droit de l'urbanisme, cette technique ne se limiterait pas aux seules hypothèses de compétence liée

---

2391 V., notamment, WOEHRLING (J.-M.), « Procédure et pouvoirs du juge en contentieux administratif », in *Trentième anniversaire des Tribunaux Administratifs*, éd. CNRS, 1986, pp. 73-88 (p. 82) ; WOEHRLING (J.-M.), « Un grand arrêt manqué », *Gaz. du Pal.*, 27-28 septembre 1989, I-Jurisprudence, pp. 723-730 ; RICARD (M.), « Plaidoyer pour la reconnaissance du recours en déclaration de droits », *Gaz. du Pal.*, 28 juillet 1984, IV-Doctrine, pp. 345-348 ; SCHWING (C.), *Recherche sur l'adéquation du droit de l'urbanisme français à la Convention européenne des droits de l'Homme*, *op. cit.*, p. 456-466.

2392 *L'Urbanisme, pour un droit plus efficace*, *E.D.C.E.*, La Documentation Française, 1992, pp. 103-104 ; C.E., 8 juin 1988, *SARL A.B.C. Engineering*, *A.J.D.A.*, 1988, pp. 473-474, conclusions Schrameck.

2393 C.E., Avis, 25 mai 2018, *Préfet des Yvelines*, *Rec*. p. 240.

2394 Le dispositif est ainsi présenté comme suit : « La société Kaibacker est autorisée à exploiter sur le territoire de la commune de Munchhouse la porcherie industrielle qui a fait l'objet de sa demande présentée au préfet du Haut-Rhin le 27 juin 1996 » (v. C.A.A. Nancy, 21 juin 2004, *SARL Kaibacker*, req. n° 99NC02239).

2395 La règle du *non ultra petita* impose au juge de ne pas faire usage de son pouvoir de substitution dès lors que les parties ne l'ont pas saisi en ce sens. Le juge est ainsi tenu de respecter la demande en justice des parties (v. BERTRAND (F.-G.), *La règle « non ultra petita » dans le contentieux administratif*, thèse, Université Paris II, 1974, dactyl., 453 pages, p. 14). Par conséquent, si le requérant se borne à demander l'annulation de la décision de refus d'autorisation d'exploiter sans solliciter du juge son octroi, celui-ci doit se limiter à cette seule annulation (v. C.A.A. Nancy, 5 février 1998, *Assistance et travaux pour l'environnement et la propreté*, *Rec. tables* p. 1042, décision citée par Héléne Lepetit-Collin, *op. cit.*, pp. 370-371, note de bas de page n° 26).

prédéterminée par la législation, mais comprendrait également les cas de compétence liée post-juridictionnelle, ceux résultant d'un plein contrôle de la situation par le juge administratif. De toute évidence, le juge de l'urbanisme ne ferait que transposer, au stade de l'action, le contrôle entier de la demande effectué post-annulation, afin d'enjoindre la délivrance de la mesure.

Conséquemment, le juge administratif doit vider complètement le litige afin de déterminer les droits du requérant. Pour ce faire, il procède, d'une part, à l'analyse des moyens soulevés par le requérant pour contester la décision de refus[2396]. D'autre part, il doit « vérifie[r] l'ensemble des motifs possibles de refus, pour s'assurer que l'administration ne dispose pas de la possibilité de réitérer sa position initiale »[2397]. Néanmoins, dans le cadre d'un éventuel plein contentieux de l'urbanisme, un tel examen présentera nécessairement deux spécificités.

La première spécificité concernerait la date à laquelle le juge se place pour déclarer les droits du requérant. Eu égard à l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme, le juge devra se positionner au regard du droit applicable à la première demande. Une telle dérogation au régime de plein contentieux objectif devrait être admise sans grande difficulté. D'ailleurs, le juge de l'exécution, juge de plein contentieux, adopte d'ores et déjà une telle attitude pour déterminer s'il y a lieu d'enjoindre à l'administration la délivrance de la mesure[2398]. Il en serait de même, de toute évidence, si le juge de l'urbanisme statuait sur les droits du requérant au stade du dispositif. De toute façon, quand le juge de plein contentieux objectif se substitue à l'administration, ses pouvoirs ne sauraient excéder ceux de cette dernière. Dès lors, l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme, qui constitue le cadre d'intervention de l'administration, fixera dans le même temps l'action du juge, s'il se positionnait sur les droits du requérant. D'ailleurs, pour user de son pouvoir de substitution, le Conseil d'Etat neutralisera sans difficulté les conditions fixées à cet article et qui déterminent son application. En ce qui concerne la première condition, l'article L. 600-2 impose au requérant de confirmer sa demande dans les six mois suivant la notification de l'annulation juridictionnelle. Or, si des conclusions à des fins d'injonction valent confirmation auprès de l'autorité administrative[2399], il devrait en être ainsi s'agissant de conclusions tendant à l'octroi de la mesure individuelle.

[2396] À noter que le requérant devrait pouvoir, à l'appui de sa contestation du refus apposé à sa demande, « se prévaloir de la conformité de son projet, aux règles d'urbanisme applicables, le cas échéant assorties d'adaptations mineures » (v. C.E., 11 février 2015, *Mme Ouahmane et autre*, *Rec.* p. 62).

[2397] La démarche est ainsi similaire à celle adoptée par le juge dans le cadre d'une action en déclaration de droits (v. BLANCO (F.), *Pouvoirs du juge et contentieux de la légalité. Contribution à l'étude de l'évolution et du renouveau des techniques juridictionnelles dans le contentieux de l'excès de pouvoir*, *op. cit.*, p. 499).

[2398] C.E., Avis, 25 mai 2018, *Préfet des Yvelines*, précité.

[2399] *Ibid*.

En ce qui concerne la seconde condition posée à l'article L. 600-2, à savoir le caractère définitif de la décision juridictionnelle d'annulation, il est fort à parier que l'autorisation d'urbanisme prise en application de la décision juridictionnelle ne présentera qu'un caractère provisoire[2400].

Quant à la seconde spécificité qui caractériserait cette action, elle tient au fait que le juge prendra en compte l'ensemble des moyens, indépendamment de leur nature. Se matérialise ici une différence avec l'action en déclaration de droits. Quand le but de cette dernière constitue exclusivement la consécration des droits de l'administré[2401], le but du recours de plein contentieux en environnement comprend en outre la sanction des illégalités. Par conséquent, les moyens de légalité externe demeureront pleinement opérants en plein contentieux objectif de l'urbanisme[2402].

Si une telle action voit le jour, le juge devra être en mesure d'envisager l'ensemble des motifs susceptibles de justifier la position initiale de l'administration. Cette dernière aura évidemment la possibilité de substituer de nouveaux motifs durant l'instance à ceux initialement retenus. En outre, le pouvoir d'instruction dont dispose le juge de l'urbanisme devra être également étendu, puisque l'objectif du recours de plein contentieux objectif est de s'interroger « sur la légalité d'un acte à l'aune d'une situation juridique individualisée »[2403]. L'instruction sera nécessairement plus poussée, puisque le juge ne se limitera plus à la sanction des irrégularités. Son attitude sera en outre plus directive : le juge devra de lui-même mener ses investigations, puisque l'objectif est de déterminer les droits au profit du requérant. Il en va différemment au stade de l'exécution de l'annulation juridictionnelle de la décision de refus, compte tenu de la finalité du recours pour excès de pouvoir, puisque l'instruction n'y est aucunement automatique[2404].

[2400] Le permis de construire présente ce caractère provisoire lorsqu'il est délivré suite à la suspension de la décision de refus (C.E., Section, 7 octobre 2016, *Commune de Bordeaux*, *Rec.* p. 409, conclusions De Lesquen) ou suite à une injonction de délivrance (C.E., Avis, 25 mai 2018, *Préfet des Yvelines*, précité). Cette solution suit sur ce point le contentieux général de l'excès de pouvoir (v. C.E., 19 décembre 2014, *Société H et M Hennes et Mauritz SARL*, *Rec*. p. 408).

[2401] « Les moyens de légalité externe (…) seront ainsi délibérément écartés » : BLANCO (F.), *op. cit.*, p. 499.

[2402] Le contentieux de l'environnement fait ici office d'exception en plein contentieux objectif. En effet, les moyens de légalité externe sont classiquement présentés comme inopérants en plein contentieux objectif (v. GREMAUD (W.), *Les moyens de légalité externe en plein contentieux objectif*, mémoire, Université Panthéon-Assas, 2013, dactyl., pp. 11-15).

[2403] LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, p. 10.

[2404] BURGUBURU (J.), conclusions sur C.E., Avis, 25 mai 2018, *Préfet des Yvelines*, *B.J.D.U.*, 2018, n° 5, pp. 312-316 (p. 315).

De toute évidence, l'office du juge administratif de l'urbanisme gagnerait certainement en efficacité grâce au pouvoir de substitution. Le requérant disposerait, à l'issue du jugement, des droits inscrits au sein du dispositif juridictionnel, rendant ainsi l'intervention de l'administration parfaitement superfétatoire. Et quand bien même cette dernière interviendrait, l'édiction de la nouvelle mesure devra se faire conformément au dispositif, apportant ainsi une sécurisation effective des autorisations d'urbanisme[2405]. Pour autant, la substitution juridictionnelle ne constitue pas une garantie sans faille au profit du requérant. Certains obstacles, similaires à ceux relevés lors de l'usage du pouvoir de réformation, devraient également empêcher le juge de l'urbanisme de déterminer les droits du requérant[2406].

Néanmoins, nous ne doutons pas que le recours de plein contentieux objectif apporterait au requérant des résultats plus satisfaisants que le recours pour excès de pouvoir (même complété du pouvoir d'injonction) dans les cas où l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour édicter l'acte, même si, en réalité, la différence se joue sur des détails d'ordre procédural. En effet, les jugements rendus sur l'un ou l'autre de ces recours auront en apparence les mêmes effets, puisqu'ils renverront l'affaire à l'administration. La compétence de cette dernière se présente dans les faits de manière similaire. Comme nous l'avons déjà évoqué, l'administration n'est plus en mesure de soulever de nouveaux motifs de refus suite à l'annulation juridictionnelle de son refus initial. Ainsi, par l'intervention d'une *lex spécialis*[2407], le dispositif d'annulation signifie bel et bien que le requérant a « droit à l'acte ». L'administration doit l'édicter après avoir statué à nouveau (sur injonction) sur les points où elle dispose d'un pouvoir discrétionnaire. Dans le cadre d'un recours de plein contentieux objectif, le dispositif juridictionnel se présenterait plus simplement aux yeux du requérant. Après avoir contrôlé tous les points auxquels la compétence de l'administration est liée, le juge laisserait en suspens celui sur lequel elle dispose d'une compétence discrétionnaire. Il autoriserait directement le requérant à mener à bien son projet, tout en renvoyant devant l'autorité administrative pour la fixation des prescriptions qui nécessitent une certaine appréciation de sa part[2408]. Sur ce point, il est à noter que le recours de plein

---

2405 La solution est ici identique à celle décrite lors de l'utilisation du pouvoir de réformation (v. *supra*, A).

2406 Notamment lorsque la disposition d'urbanisme présente un contenu indéterminé (telle qu'une norme qualitative) qui suppose un pouvoir d'appréciation important de l'autorité administrative (v. *supra*, note de bas de page n° 2375).

2407 Selon l'article L. 424-3 du code de l'urbanisme.

2408 Il s'agirait de transposer en urbanisme l'attitude optée par le juge de l'autorisation environnementale. À titre d'illustration, après avoir autorisé le requérant à exploiter une installation classée, il peut ainsi renvoyer devant l'autorité administrative le requérant « pour la fixation des conditions indispensables à la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement » (C.A.A. Nancy, 21 juin 2004, req. n° 99NC02239, précité).

contentieux objectif se rapproche d'une action en déclaration de droits[2409]. De toute évidence, le requérant serait ainsi en mesure, dans un grand nombre de cas, de tirer des droits à la lecture du jugement, ce que n'offre pas le recours pour excès de pouvoir.

Certes, il nous est impossible de préfigurer les évolutions jurisprudentielles (ou législatives) futures concernant le contentieux individuel d'urbanisme. Cela n'empêche toutefois aucunement d'envisager de nouvelles techniques décisionnelles capables d'améliorer le traitement de ce contentieux, telles que le pouvoir de substitution. Son institution au profit du juge de l'urbanisme ne serait sans doute que la suite logique de l'évolution de son office (législatif). Un tel office comporte déjà la régularisation de l'autorisation d'urbanisme. Il ne manque plus pour le juge que le pouvoir de délivrance de cette même autorisation. Sans conteste, l'instauration d'un tel pouvoir au sein du contentieux individuel de l'urbanisme viendrait ainsi parachever la transformation de l'office du juge administratif.

Si l'avenir du contentieux individuel de l'urbanisme se trouve peut-être dans le plein contentieux objectif, l'avenir du contentieux des actes de planification réside quant à lui dans un contentieux renouvelé de l'excès de pouvoir.

SECTION II : LA DÉLIMITATION D'UN OFFICE DU JUGE DE L'EXCÈS DE POUVOIR SPÉCIFIQUE AUX ACTES RÈGLEMENTAIRES D'URBANISME

Présenté de longue date comme « la plus merveilleuse création des juristes », l'utilité du recours pour excès de pouvoir n'aurait plus à être démontrée. D'ailleurs, son domaine de prédilection dans le contentieux administratif réside dans le contentieux des actes réglementaires. La raison paraît évidente. Il est *a priori* le seul recours contentieux adapté à cette catégorie d'actes administratifs. En effet, le plein contentieux objectif vise, pour sa part, à « la détermination de la situation juridique individuelle du requérant »[2410]. Il faut alors en déduire que certaines « catégories d'actes sont systématiquement exclues du plein contentieux objectif »[2411], telles que les « décisions d'espèce » et les actes réglementaires qui ne sont

---

2409 P. Mouzouraki le relève : « même si la compétence de l'administration est liée, l'obligation du tribunal de vider le litige s'arrête là où son accomplissement l'amènerait à exercer, de façon inacceptable, des fonctions administratives ». Notamment, dans « l'hypothèse où les dispositions applicables attachent une importance particulière au fait (…) » (v. MOUZOURAKI (P.), *L'efficacité des décisions du juge de la légalité administrative dans le droit français et allemand*, L.G.D.J., 1999, pp. 345-346).

2410 LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, p. 295.

2411 *Ibid*.

jamais soumis au plein contentieux[2412]. Par conséquent, le juge de l'excès de pouvoir devrait conserver pleinement sa compétence, indépendamment de la nature de pleine juridiction de la régularisation (§1).

Evidemment, il ne s'agira pas du recours pour excès de pouvoir, tel qu'on l'entend classiquement, mais d'un « nouveau » recours pour excès de pouvoir. En effet, l'attribution d'une nouvelle arme qu'est la régularisation ne peut rester sans conséquence sur l'office du juge de l'excès de pouvoir. Mais, en réalité, elle n'est pas à l'origine de cette transmutation. Le pouvoir d'injonction (consacré par la loi du 8 février 1995) l'est assurément. On en mesure encore les effets actuellement, à en juger des jurisprudences récentes, qui consacrent au final ce que présageait déjà en 1998 Fabrice Melleray, à savoir une nécessaire « rétroaction », voire une « confusion » entre l'office du juge de l'annulation et celui de l'exécution[2413]. La régularisation juridictionnelle poursuit cette mouvance, en approfondissant cette confusion entre excès de pouvoir et pleine juridiction. Elle participe à « profondément bouge[r] (…) [le] maniement par le juge »[2414] de ce recours si singulier. Il va de soi que (s') étant saisi de conclusions à des fins de régularisation, le juge doit aller plus loin que le bout de sa requête : il « concourt officiellement au rétablissement de la légalité »[2415] de l'acte afin de régler complètement le litige.

Régler le plus complètement possible le litige devrait donc constituer une « obligation juridique contraignante » pour le juge[2416] ; elle devrait alors l'obliger à modifier ses pratiques juridictionnelles, les mieux établies en excès de pouvoir, afin de conférer un plein effet à ce nouveau pouvoir de régularisation. Ainsi, bien que la nature profonde du « recours pour excès de pouvoir des documents d'urbanisme » n'ait pas été modifiée, la régularisation va malgré tout contribuer à altérer sa physionomie (§2).

2412 Il est toutefois possible de soulever, par voie d'exception, l'illégalité des actes réglementaires, en contentieux électoral (BLANCO (F.), *Contentieux administratif*, *op. cit.*, p. 400).

2413 MELLERAY (F.), « Déclaration de droits et recours pour excès de pouvoir », *R.D.P.*, 1998, pp. 1089-1129 (p. 1116). V. C.E., Section, 21 décembre 2018, *Société Eden*, *Rec.* p. 468, *R.F.D.A.*, 2019, pp. 281-292, conclusions Roussel ; C.E., Ass., 19 juillet 2019, *Association des Américains accidentels*, *Rec.* p. 296, *R.F.D.A*, 2019, n° 5, pp. 891-908, conclusions Lallet.

2414 GUYOMAR (M.), « Quel est l'office du juge de l'excès de pouvoir, cent ans après l'arrêt Boussuge ? », *J.C.P.*, 24 septembre 2012, éd. A., étude n° 2310, pp. 17-20 (p. 17).

2415 CARPENTIER (É.), « Que reste-il du recours pour excès de pouvoir en matière d'autorisations d'urbanisme ? », *R.D.P.*, 2015, pp. 605-620 (p. 619).

2416 V. STAHL (J.-H.) et DOMINO (X.), « Injonctions : le juge administratif face aux réalités », chron. sous C.E., Section, 14 octobre 2011, *Commune de Valmeinier*, *A.J.D.A.*, 2011, pp. 2226-2232 (p. 2231).

§1 : L'office du juge de l'excès de pouvoir, un office adapté nonobstant la régularisation juridictionnelle des actes réglementaires

Si l'on remonte aux origines du recours pour excès de pouvoir, on peut voir que « l'infériorisation du juge (…) en face de l'Administration »[2417] a contribué à faire de lui un « protecteur des prérogatives » de cette dernière[2418]. La justification de cette posture est néanmoins difficile à déterminer. En effet, si la jurisprudence administrative arguait, à l'époque, du principe de séparation de l'administration active et de son juge pour s'interdire toute immixtion dans les activités de celle-ci[2419], plusieurs éminents auteurs y voyaient au contraire une « volonté délibérée du Conseil d'Etat de ne pas contraindre l'Administration »[2420], une politique jurisprudentielle qui tenait de l'opportunité du juge suprême et « non d'un impératif extérieur à sa volonté »[2421] et qui n'avait « rien à voir avec la séparation des pouvoirs »[2422].

Ses propos tenus au début et milieu du XXième ne reflètent toutefois plus guère la juridiction administrative contemporaine. Depuis en effet une vingtaine d'année désormais, la « fonction juridictionnelle [a trouvé] sa dimension normale lorsqu'elle s'exerce à l'encontre de l'administration »[2423]. Et il est vrai que, depuis l'avènement en 1995 du pouvoir juridictionnel d'injonction, le juge s'immisce dans les activités administratives, y compris dans ses activités réglementaires. En ce sens, l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme témoigne de la faculté du juge d'intervenir sur ce type d'acte, y compris dans son contenu. Or, si l'on considère, dans le prolongement du pouvoir d'injonction, que la régularisation de l'acte réglementaire relève des attributions normales du juge administratif, le principe de séparation des pouvoirs continue, bien évidemment, à définir les limites de la fonction juridictionnelle.

Ainsi, ce n'est qu'en mêlant la régularisation à l'office du juge de l'excès pouvoir que l'on peut aboutir à ce juste équilibre entre le pouvoir du juge de l'urbanisme et le pouvoir réglementaire. En effet, les principes classiques de l'excès de pouvoir permettent au juge

---

2417 MESTRE (A.), *Le Conseil d'Etat protecteur des prérogatives de l'administration*, L.G.D.J., 1974, p. 68.

2418 Par référence à l'intitulé de la thèse d'Achille Mestre (MESTRE (A.), *Le Conseil d'Etat protecteur des prérogatives de l'administration*, *op. cit*).

2419 BROYELLE (C.), « De l'injonction légale à l'injonction prétorienne : le retour du juge administrateur », *Dr. Admi.*, 2004, n° 3, chron. n° 6, pp. 8-14 (p. 8).

2420 MESTRE (A.), *op. cit.*, p. 67.

2421 RIVERO (J.), Le système français de protection des citoyens contre l'arbitraire administratif à l'épreuve des faits », in *Mélanges en l'honneur de Jean Dabin*, Sirey, 1963, pp. 813-836 (p. 828).

2422 WEIL (P.), *Les conséquences de l'annulation d'un acte administratif pour excès de pouvoir*, *op. cit.*, p. 60.

2423 Nous répondons ici à la formule de Jean Rivero, laquelle était à l'initial : « la fonction juridictionnelle perd sa dimension normale lorsqu'elle s'exerce à l'encontre de l'administration », compte tenu de la réserve du juge de l'excès de pouvoir à son égard (RIVERO (J.), *op. cit.*, p. 828).

administratif de toujours préserver l'appréciation que porte l'autorité compétente sur le document d'urbanisme, quand bien même il ferait l'objet d'une régularisation (A). De même, en interdisant au juge, au nom de la séparation des pouvoirs, de s'arroger un pouvoir normatif, les limites inhérentes à l'office du juge de l'excès de pouvoir ne font pas obstacle à la régularisation des documents d'urbanisme (B).

A. La préservation de la compétence discrétionnaire de l'administration, auteure du document d'urbanisme

Dans le contentieux de l'excès de pouvoir, le juge administratif adapte l'intensité de son contrôle en fonction de la nature de la compétence de l'administration. C'est ainsi que, selon la compétence liée ou discrétionnaire de l'administration, le juge optera pour un contrôle normal, voire un contrôle de proportionnalité, ou seulement un contrôle restreint ou minimum. Ce *distinguo* compétence liée / discrétionnaire est apparu nécessaire dès la création du recours pour excès de pouvoir. En effet, il est apparu nécessaire, afin de respecter le principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active, de restreindre les griefs d'illégalité en raison de la « nature plus ou moins discrétionnaire » de l'acte administratif contesté[2424].

Or, le développement de nouveaux griefs d'illégalité, et notamment le grief tiré de la qualification juridique erronée des faits, consacré par la célèbre décision *Gomel*[2425], a pu remettre en question l'avenir du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active. En effet, en examinant les faits, le juge doit apprécier s'ils correspondent à la signification juridique que leur a attribuée l'administration et qui justifie l'adoption de l'acte pour lequel celle-ci dispose de la compétence. Il va sans dire qu'un tel examen conduit nécessairement le juge à reproduire le même cheminement intellectuel suivi par l'administration, ce qui peut aboutir à « substituer l'appréciation du juge à celle de l'administration »[2426]. Une telle posture du juge de l'excès de pouvoir paraît, du reste, acceptable lorsque l'administration dispose d'une compétence liée par les textes, la compétence liée « ne lui laissant aucune possibilité de choix »[2427]. L'administration ne

---

2424 LAFERRIÈRE (É.), *Traité de la juridiction administrative*, Berger-Levrault, 1896, 2ème édition, tome II, p. 424. V. POULET (F.), « Juger de la légalité et intensité du contrôle », in *Juger de la légalité administrative. Quel(s) juge(s) pour quelle(s) légalité(s) ?*, LexisNexis, 2021, pp.173-184 (pp. 173-174).

2425 C.E., 4 avril 1914, *Gomel*, *Rec.* p. 488 ; *G.A.J.A.*, Dalloz, 2021, 23ème édition, n° 26, pp. 168-178.

2426 *G.A.J.A.*, Dalloz, 2021, 23ème édition, n° 26, pp. 168-178 (p. 176).

2427 VAN LANG (A.), GONDOUIN (G.) et INSERGUET-BRISSET (V.), *Dictionnaire du droit administratif*, Dalloz, Sirey, 2021, 8ème édition, 619 pages (p. 118).

dispose « d'aucun pouvoir d'appréciation des faits » ; elle « déduit automatiquement des faits le sens de la décision »[2428]. Cette même posture devient par contre « intolérable »[2429] dans les cas où l'administration dispose, par les textes, d'une liberté d'appréciation, la compétence discrétionnaire signifiant donc « la possibilité pour [elle] d'apprécier (…) l'opportunité de la décision à prendre »[2430]. C'est ainsi que la modulation de l'intensité du contrôle permet au juge de l'excès de pouvoir de toujours garantir le principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active.

Évidemment, le contentieux administratif de l'urbanisme offre de parfaites illustrations de cette modulation de l'intensité du contrôle du juge de l'excès de pouvoir, usant tantôt du contrôle normal lorsqu'il est confronté à des notions qui sont issues de dispositions législatives applicables au littoral, comme « les espaces proches du rivage »[2431], tantôt du contrôle restreint lorsque l'administration dispose d'une certaine latitude d'action, comme en matière de zonage[2432].

Mais « derrière l'alternative en apparence binaire de cette vitrine, se trouve en réalité une gamme infiniment plus riche et nuancée de contrôle »[2433]. En effet, la matière d'urbanisme comporte un « contrôle normal (…) atypique »[2434]. Ainsi que le décrit François Priet, le juge de l'excès de pouvoir contrôle la qualification juridique des faits « sans aller jusqu'à [son] contrôle complet », car il tient compte de la « marge d'appréciation » dont dispose l'administration, bien que le juge « dépasse la censure des erreurs manifestes »[2435]. Il s'agit en quelque sorte d'un contrôle de niveau « intermédiaire entre le contrôle restreint et le contrôle normal classique »[2436]. Si ce contrôle trouve à s'illustrer en contentieux des

---

2428 RAYNAUD (F.) et FOMBEUR (P.), « Théorie de la compétence liée », *A.J.D.A.*, 1999, pp. 567-572 (p. 569).

2429 LEPETIT-COLLIN (H.), *Recherches sur le plein contentieux objectif*, L.G.D.J., 2011, p. 458.

2430 RAYNAUD (F.) et FOMBEUR (P.), *op. cit.*, p. 569.

2431 V., au regard des dispositions législatives prévues concernant les espaces proches du rivage : C.E., Section, 12 février 1993, *Commune de Gassin*, *Rec.* p. 26, *J.C.P.*, 1993, éd. G., II, n° 22163, conclusions Le Chatelier ; C.E., 20 novembre 1995, *Association « L'environnement à Concarneau »*, *Rec. tables* p. 998.

2432 V., concernant les POS / PLU : C.E., Section, 23 mars 1979, *Commune de Bouchemaine*, *Rec.* p. 127, conclusions Labetoulle. V., également en matière de schéma d'aménagement local : C.E., 9 octobre 2017, *Association des exploitants de la plage de Pampelonne*, *Rec. tables* pp. 719, 843, 845 ; *B.J.D.U.*, 2018, n° 1, pp. 7-10, conclusions Von Coster.

2433 DOMINO (X.), « La restructuration de La Samaritaine : la légalité du permis de construire », conclusions sur C.E., 19 juin 2015, *Société « Grands magasins de la Samaritaine-Maison Ernest Cognacq » et Ville de Paris*, *R.F.D.A.*, 2015, pp. 805-816 (p. 808). V., également : POULET (F.), *op. cit.*, pp. 178-182.

2434 PRIET (F.), « La restructuration de La Samaritaine : la légalité du permis de construire », note sous C.E., 19 juin 2015, *Société « Grands magasins de la Samaritaine-Maison Ernest Cognacq » et Ville de Paris*, *R.F.D.A.*, 2015, pp. 817-823 (p. 823).

2435 *Ibid*.

2436 JACQUOT (H.), PRIET (F.) et MARIE (S.), *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2022, 9ème édition, pp. 1303-1304.

autorisations de construire[2437], le juge administratif en use aussi en réalité lorsqu'il contrôle la compatibilité reliant des documents d'urbanisme entre eux[2438], ou encore entre dispositions locales règlementaires et dispositions législatives[2439] ; notion de compatibilité, qui bien que faisant l'objet d'un contrôle normal, suppose la prise en compte de la marge d'appréciation de l'autorité administrative inférieure[2440].

Le recours pour excès de pouvoir apparaît véritablement, compte tenu de l'office du juge, comme le seul recours juridictionnel pleinement adapté pour préserver la compétence discrétionnaire attribuée par les textes à l'administration. Une telle affirmation se justifie d'autant plus que le plein contentieux objectif ne semble pas, pour sa part, être en mesure d'offrir les mêmes garanties. En effet, « quelle que soit la compétence dévolue à l'administration, liée ou discrétionnaire, l'office du juge est échangé, le contrôle exercé est le même »[2441], et le juge de plein contentieux objectif exerce toujours un contrôle normal, voire un contrôle de proportionnalité à l'égard des actes administratifs[2442]. Un tel manque de déférence de la part du juge à l'égard des actes discrétionnaires de l'administration est une raison plus que suffisante pour exclure du plein contentieux objectif le contentieux direct des actes règlementaires[2443].

Il ne serait en être autrement d'ailleurs compte tenu des caractéristiques de l'office du juge de plein contentieux objectif. Ce dernier a conservé, même après la formation du principe de séparation de l'administration active et de son juge, ses caractéristiques initiales de « juge-administrateur ». « Les notions de contrôle normal et restreint n'ont ainsi normalement pas leur place en pleine juridiction, mais uniquement en excès de pouvoir, quand le juge décide de la distance qu'il s'impose vis-à-vis de l'administration »[2444].

2437 C.E., 19 juin 2015, *Société « Grands magasins de la Samaritaine - Maison Ernest Cognacq » et Ville de Paris, Rec. tables* pp. 911, 915 ; *R.F.D.A.*, 2015, pp. 805-816, conclusions Domino.

2438 V., pour la compatibilité d'un POS et d'un schéma directeur : C.E., 3 avril 1987, *Ministre de l'urbanisme et du logement c/ Association pour la protection de l'environnement des habitants de Châteauneuf-de-Grasse*, *Rec.* p. 121. V., pour la compatibilité d'un PLU avec le SCOT : C.E., 18 décembre 2017, *Le Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise*, *Rec. tables* pp. 844, 847 ; *B.J.D.U.*, 2018, n° 2, pp. 94-99, conclusions Burguburu.

2439 V. pour illustration, la compatibilité d'un POS avec le principe d'équilibre posé à l'article L. 121-10 (devenu L. 101-2 1°) du code de l'urbanisme : C.E., 10 février 1997, *Association pour la défense des sites de Théoule*, *Rec.* p. 35, *B.J.D.U.*, 1997, n° 1, pp. 19-23, conclusions Touvet.

2440 JACQUOT (H.), PRIET (F.) et MARIE (S.), *op. cit.*, p. 1303.

2441 LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, p. 460.

2442 V. par exemple, en matière de police des installations classées (devenue autorisation environnementale) qui conduit « toujours à un contrôle normal du juge » : HERCÉ (S.), « Le contentieux des éoliennes et la fable du Héron », *B.D.E.I.*, 2013, supplément au n° 45, pp. 32-41 (p. 39).

2443 LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, pp. 298-299.

2444 BOTTEGHI (D.) et LALLET (A.), « Le plein contentieux et ses faux-semblants », *A.J.D.A.*, 2011, pp. 156-161 (p. 158).

D'ailleurs, Hélène Lepetit-Collin convient elle-aussi dans ses recherches dédiées à ce recours contentieux que « la distinction de la compétence liée et de la compétence discrétionnaire est bien indifférente à l'étendue du contrôle exercé »[2445].

L'usage du contrôle normal découlerait ainsi, selon l'auteur, des pouvoirs décisionnels du juge de plein contentieux objectif, précisément de son pouvoir de réformation[2446]. Et il est vrai que, même si nous recensons quelques « îlots » de contrôle restreint – en matière d'aides sociales – lorsque « l'administration dispose d'une compétence totalement discrétionnaire », le juge de plein contentieux objectif se limite dans ce cas à l'annulation de la décision[2447]. Il n'y a donc pas lieu de voir là une contradiction avec nos propos précédents. Il faut davantage considérer que, « en fonction de ce que le juge perçoit de la volonté du législateur ou de son propre office », celui-ci préfère mettre une certaine distance avec l'administration, en se positionnant comme un juge de l'excès de pouvoir et en faisant ainsi « échec aux implications normales de la qualification de plein contentieux »[2448].

La réformation, en tant que procédé juridictionnel correctif, implique donc une réfection de l'acte selon ce que la légalité exige, ce qui conduit nécessairement le juge « à contrôler complètement » la décision administrative[2449]. Or, la régularisation s'entend elle-aussi comme un procédé de correction de l'acte d'urbanisme et, pourtant, le juge administratif use tant du contrôle normal[2450], que du contrôle restreint[2451], pour prononcer un « sursis-à-statuer » à l'égard d'un document d'urbanisme.

Au regard de ces considérations, il faut en déduire que l'intensité du contrôle du juge dépend tout autant de pouvoirs décisionnels étendus, comme le sont la réformation et la régularisation, que de la nature même de l'acte en cause. En effet, s'il s'agit d'actes individuels créateurs de droits, la réformation et la régularisation impliquent du juge

---

2445 LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, p. 461.

2446 *Ibid*.

2447 Le Conseil d'Etat a en effet précisé que, puisque l'article L. 262-8 du code de l'action sociale prévoit un « large pouvoir d'appréciation » pour le président du conseil départemental « pour prendre la décision d'accorder ou de refuser la dérogation prévue à cet article », cette décision ne peut alors être « *censurée* [nous soulignons] par le juge que pour erreur manifeste » (C.E., Avis, 7 juillet 2010, *Mme Lavie*, *Rec.* p. 247).

2448 BOTTEGHI (D.) et LALLET (A.), *op. cit.*, p. 158.

2449 GUYOMAR (M.), conclusions sur C.E., Section, 22 juin 2007, *M. Arfi*, *R.F.D.A.*, 2007, pp. 1199-1210 (p. 1201).

2450 V., par exemple, C.A.A. Bordeaux, 16 décembre 2019, req. n° 18BX03138 : il est sursis à statuer afin de régulariser le plan local d'urbanisme lequel méconnaît « les dispositions de l'article L. 151-14 du code de l'urbanisme » en tant qu'il prévoit « pour les programmes de plus de 10 logements, qu'au sein des 70 % de logements de type 3 ou plus, 30 % devront être de type 4 ».

2451 V., par exemple, C.A.A. Nancy, 16 janvier 2020, req. n° 18NC02322 : il est sursis à statuer afin de régulariser le plan local d'urbanisme en raison, notamment, de « l'erreur manifeste d'appréciation » entachant le « classement de parcelles en zone Ub ».

administratif qu'il relève les droits auxquels peut prétendre le bénéficiaire de l'acte. Par la réformation, « le juge « détermine la situation juridique du requérant »[2452]. Autrement dit, en réformant, le juge détermine quelle est la décision « *conforme* »[2453] à la légalité dans son dispositif. Par la régularisation, le juge valide en partie seulement les droits auxquels peut prétendre le bénéficiaire de l'autorisation d'urbanisme[2454]. Il détermine alors, par la régularisation juridictionnelle, la décision qui est *susceptible* d'être conforme à la légalité (la légalité de l'acte n'est, rappelons-le, que « sous réserve »). Quoi qu'il en soit, en déterminant de manière effective les droits subjectifs, la réformation implique du juge administratif un contrôle précis de l'acte mis en cause[2455]. Il devrait en être de même lors de la régularisation juridictionnelle, déterminant de manière conditionnelle les droits subjectifs[2456].

La situation se présente différemment lorsqu'est soumis au contrôle du juge un acte de portée générale, comme le sont les documents d'urbanisme. Une certaine « déférence »[2457] du juge administratif semble être de mise compte tenu du caractère « politique »[2458] que revêt, dans une certaine mesure, le document d'urbanisme, au travers du projet urbain adopté pour le territoire où il a vocation à s'appliquer[2459].

[2452] LEPETIT-COLLIN (H.), *Recherches sur le plein contentieux objectif*, *op. cit.*, p. 462.

[2453] *Ibid.*, p. 461 (c'est l'auteur qui souligne).

[2454] C.E., 5 février 2021, *M. et Mme Boissery*, *Rec. tables* pp. 588, 978, 981, 982, 984 ; *B.J.D.U.*, 2021, n° 3, pp. 195-199, conclusions Domingo. V. *supra*, Partie II, Titre II, Chapitre I, Section II, §1, C.

[2455] LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, p. 462. Dans le même sens, MM. Botteghi et Lallet « s'atten[dent] (…) nécessairement à ce qu'en plein contentieux le contrôle de proportionnalité soit naturel, d'autant qu'il permet de respecter l'article 6 § 1 de la Convention européenne » (BOTTEGHI (D.) et LALLET (A.), « Le plein contentieux et ses faux-semblants », *op. cit.*, p. 158). D'ailleurs, pour Romain Tinière, la « question de la conformité du contrôle juridictionnel aux exigences européennes ne se pose pas (…) s'agissant du recours de plein contentieux », puisqu'en substituant son appréciation à celle de l'administration, le juge connaît nécessairement « pleinement les éléments de droit et de fait nécessaires à la résolution du litige » (TINIÈRE (R.), « La notion de « pleine juridiction » au sens de la Convention européenne des droits de l'homme et l'office du juge administratif », *R.F.D.A.*, 2009, pp. 729-740 (p. 733 et note de bas de page n° 51).

[2456] Evidemment, en tant que juge de l'excès de pouvoir, le juge administratif de l'urbanisme est à même de contrôler l'erreur manifeste d'appréciation lorsqu'il apprécie la légalité d'une autorisation d'urbanisme. Toutefois, la décision de la régulariser reste plutôt le résultat du considérant dans lequel le juge exerce un contrôle normal (v., pour des illustrations : C.A.A. Paris, 19 mai 2020, req. n° 17PA23191 ; C.A.A. Marseille, 24 mars 2020, req. n° 19MA01367 et n° 19MA01342). Ceci semble signifier que la régularisation impliquerait bel et bien un contrôle normal du juge administratif de l'urbanisme.

[2457] Nous reprenons ici le terme employé par Eduardo Jordao dans ses recherches menées sur l'adaptation de l'intensité du contrôle juridictionnel. Sa pensée a été synthétisée par le professeur Auby, rédacteur de la préface, qui, en rappelant le *distinguo* entre « déférence » et « contrôle approfondi » expliquait les critères de distinction. Ainsi, si « la sensibilité juridique d'une question induit plutôt un contrôle non déférent », nous entendons donc un contrôle approfondi, (…), par contre la « sensibilité politique » de l'acte incite « plutôt les juges à la retenue », ce qui renvoie bien au contrôle déférent (v. AUBY (J.-B.), « préface », in « Le juge et l'administration. Entre le contrôle et la déférence », Bruylant, 2016, pp.1-2 (p. 1)).

[2458] Un POS, selon Daniel Labetoulle, « est moins un constat que l'expression prospective d'une volonté politique » (LABETOULLE (D.), conclusions sur C.E., Section, 23 mars 1979, *Commune de Bouchemaine*, *Rec.* p. 129).

[2459] L'urbanisme règlementaire, que le PLU incarne, correspond aux deux conceptions traditionnelles du pouvoir règlementaire. D'une part, en tant que « règlement d'exécution », le PLU a pour vocation de traduire localement, par des aménagements, les volontés nationales et intercommunales. Ces aménagements étant

Cette « déférence » du juge de l'excès de pouvoir s'exprime surtout lorsque l'administration dispose d'une marge d'appréciation et vise alors à réduire la rigueur de sa « sanction » : l'annulation juridictionnelle. Et c'est en vue justement de cet objectif qu'il adopte, soit le contrôle restreint, donc un contrôle « de moindre intensité » se limitant au « déraisonnable »[2460], soit un contrôle, certes plus approfondi, mais modulé (le contrôle intermédiaire).

C'est cette même « déférence » qui explique également que le juge de l'excès de pouvoir refuse d'opérer, à l'égard des documents d'urbanisme, le contrôle dit du bilan. En effet, ce type de contrôle placerait immédiatement le juge en fonction « d'arbitrage »[2461], en ce qu'il devrait déterminer « les avantages et les inconvénients d'une décision »[2462]. Son contrôle de légalité rejoindrait celui de l'opportunité en ce que la seule bonne décision, la décision pertinente, est celle dont les avantages sont supérieurs à ses inconvénients[2463]. Sans doute que ce « principe du bilan » est plus adapté pour les « opérations ponctuelles », comme le sont les projets d'intérêt général[2464]. Il est par contre « d'un maniement particulièrement malaisé » face « à une décision globale qu'est un plan général d'urbanisme »[2465].

Nul ne devrait toutefois déplorer que le juge de l'urbanisme s'abstienne d'adopter un contrôle entier à l'égard des documents d'urbanisme, d'autant que, même en limitant ou modulant son contrôle, il remplit quand même, au regard de la jurisprudence de la Cour européenne, l'exigence « d'un contrôle de pleine juridiction » au sens de l'article 6 § 1 de la Convention européenne. La Cour admet en effet la compétence restreinte d'un juge en matière de faits en raison du « respect dû aux décisions d'opportunité de l'Administration »[2466], correspondant ni plus ni moins « à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire »[2467].

« obligatoires », les décideurs locaux sont réduits « au rôle d'exécutant » des politiques urbaines supérieures. D'autre part, en tant que « règlement autonome », le PLU doit être aussi « un traducteur des politiques publiques locales ». Pour ce faire, les décideurs locaux doivent disposer « d'une marge de réalisation suffisamment importante » pour avoir « la possibilité d'aménager leur territoire ». Ainsi, plus simplement, ce sont les projets d'aménagement urbain dont l'administration a le droit d'initiative qui traduisent cette « dimension politique » du PLU (v. BERTRAND (L.), « Du droit à la politisation : le choix des projets d'aménagement », *Civitas Europa*, 2019/2, n° 43, pp. 51-66 (p. 51)).

[2460] SERRAND (P.), « Le contrôle juridictionnel du pouvoir discrétionnaire de l'administration à travers la jurisprudence récente », *R.D.P.*, 2012, pp. 901-923 (p. 907).

[2461] HOSTIOU (R.), note sous C.A.A. Nantes, 27 septembre 2005, *Mme Marie-Louise Savelli*, *A.J.D.A.*, 2006, pp. 604-607 (p. 605).

[2462] SERRAND (P.), *op. cit.*, p. 916.

[2463] *Ibid*.

[2464] BROUSSOLLE (D.), note sous C.E., Section, 23 mars 1979, *Commune de Bouchemaine*, *D.*, 1979, II-Jurisprudence, pp. 534-537 (p. 537).

[2465] DUTHEILLET DE LAMOTHE (O.) et ROBINEAU (Y.), chron. sous C.E., Section, 23 mars 1979, *Commune de Bouchemaine*, *A.J.D.A.*, 1979, I-Doctrine, pp. 80-82 (p. 81).

[2466] C.E.D.H., 21 septembre 1993, *Zumtobel c/ Autriche*, req. n° 12235/86.

[2467] C.E.D.H., 22 novembre 1995, *Brian c/ Royaume-Uni*, req. n° 19178/91. C'est au nom d'une « bonne justice », que le juge « peut ainsi moduler son degré d'exigence à l'endroit de l'administration en fonction des

Par conséquent, c'est la nature règlementaire des documents d'urbanisme qui suppose que le juge administratif de l'urbanisme respecte, dans son office, la compétence plus ou moins discrétionnaire de l'administration, et ce, même lorsqu'il emploie à leur égard son pouvoir de régularisation. Dès lors, dans le cas où la régularisation est utilisée pour réparer l'erreur manifeste de l'administration, le juge administratif opte ici pour la réécriture de dispositions manifestement incompatibles avec la légalité. Autrement dit, en se limitant au contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, le juge ne décidera pas de la réécriture juridictionnelle de certains éléments du document d'urbanisme parfaitement tolérables, bien qu'ils ne soient peut-être pas les plus conformes à la légalité. Le juge administratif pourra ainsi assurer cette « déférence » qu'impose la marge d'appréciation de l'administration vis-à-vis de son office. Évidemment, dans l'hypothèse où l'administration disposerait d'une compétence liée, la décision de surseoir à statuer s'imposera, dès lors que l'élément infecté du document d'urbanisme apparaîtra non-conforme à la légalité, suite au contrôle normal opéré par le juge.

Ainsi, même en disposant d'un pouvoir correctif, le juge administratif de l'urbanisme et son office de juge de l'excès de pouvoir sont toujours en mesure de ménager la compétence discrétionnaire que détient l'administration.

B. La préservation de la compétence réglementaire de l'administration, auteure du document d'urbanisme

Émanation du principe de séparation des pouvoirs, la prohibition des arrêts de règlement pose une limite à la fonction juridictionnelle, formulée à l'article 5 du Code civil : « il est défendu aux juges de prononcer par voie de disposition générale et règlementaire sur les causes qui leur sont soumises ». Apparue à la période révolutionnaire, cette prohibition visait surtout à empêcher « toute incursion dans le domaine de la législation ou de la réglementation » du juge, « en réaction aux abus des parlements de l'Ancien Régime »[2468]. Ce faisant, cette prohibition « vise à empêcher toute immixtion du juge dans l'édiction et donc dans la conception de règles à portée générale et impersonnelle »[2469].

---

règles applicables et des décisions en jeu dans chaque cas et, ce faisant, rendre la décision la plus juste possible » (POULET (F.), « Juger de la légalité et intensité du contrôle », *op. cit.*, p. 183).

[2468] GAUDEMET (Y.), « La prohibition de l'arrêt de règlement s'adresse-t-elle au juge administratif ? Les leçons de l'histoire », *R.D.P.*, 2010, pp. 1617-1634 (p. 1623).

[2469] LEPETIT-COLLIN (H.), *Recherches sur le plein contentieux objectif*, *op. cit.*, p. 297.

C'est ce qui explique que le contentieux des actes règlementaires relève de la pleine compétence du juge de l'excès de pouvoir. En effet, le plein contentieux objectif, à travers l'utilisation par son juge d'un pouvoir de réformation, « ne semble pouvoir être envisagé à l'encontre d'actes règlementaires »[2470]. Le pouvoir de réformation suppose une modification en la forme juridictionnelle de l'acte administratif. En l'appliquant à un acte règlementaire, « un tel pouvoir aurait pour conséquence d'amener le juge à outrepasser les limites de la fonction juridictionnelle et à *retirer* à l'administration titulaire de ce pouvoir règlementaire d'une partie de sa compétence »[2471]. Il est vrai que la réformation suppose du juge de plein contentieux objectif qu'il se substitue à l'administration active ; il lui reviendrait alors, face à un acte de portée générale, de mettre en œuvre un pouvoir normatif à la place de l'administration active, méconnaissant ainsi cette prohibition des arrêts de règlement.

L'office du juge de l'excès de pouvoir prévient quant à lui toute immixtion de sa part dans la conception de la norme règlementaire. Cette affirmation se vérifiait toutefois surtout lorsque son office se limitait (s'autolimitait) à être un simple « vérificateur »[2472] de la légalité administrative. Cette image, longtemps décrite à partir des écrits d'Édouard Laferrière, ne correspond plus vraiment aux mutations que connaît, dans la période contemporaine, l'office du juge de l'excès de pouvoir. « Il est (…) toujours le garant du principe de légalité mais d'une façon qui n'est plus simplement négative ; elle peut être positive, plus active »[2473]. Le juge de l'excès de pouvoir a pour cela des prérogatives correctives, dont la régularisation juridictionnelle pour ce qui est du contentieux de l'urbanisme, afin d'obtenir la « rectification » de l'acte « pour qu'il puisse légalement perdurer »[2474]. Ses nouveaux « habits », pour reprendre une célèbre métaphore, font du juge de l'excès de pouvoir « un juge correcteur »[2475]. Ainsi, « le juge favorise le rétablissement de la légalité quand il se bornait à l'éradication des illégalités »[2476]. Or, appliquées à un acte règlementaire, ces techniques

---

2470 *Ibid*., p. 296.

2471 *Ibid*., p. 297 (c'est nous qui soulignons).

2472 CROZE (H.), « Le juge doit-il dire le droit ? », in *Justices et droit du procès : du légalisme procédural à l'humanisme processuel. Mélanges en l'honneur de Serge Guinchard*, Dalloz, 2010, pp. 225-232 (p. 228).

2473 SEILLER (B.), « Les décisions régularisées », *op. cit.*, p. 795.

2474 *Ibid*.

2475 Selon la formule de Florent Blanco (« Du juge censeur au juge correcteur. La réfection-interprétation dans le contentieux de l'excès de pouvoir » note sous C.E., 4 décembre 2013, *Association France Nature Environnement*, *A.J.D.A.*, 2014, pp. 1722-1725).

2476 SEILLER (B.), *op. cit.*, p. 795.

correctives ne rapprocheraient-elles pas l'office du juge de l'excès de pouvoir d'un arrêt de règlement ?[2477]

Des arrêts ponctuels et hors droit de l'urbanisme fournissent les premières illustrations remarquables de ce rapprochement. Sans être assimilés à des arrêts de règlement, de tels arrêts tranchent avec la réserve habituelle du juge de l'excès de pouvoir. Il en va tout d'abord ainsi de la décision *Association France Nature Environnement*, dans laquelle le Conseil d'Etat, au prix d'une interprétation des dispositions de l'article R. 581-60 du code de l'environnement, « rectifi[e] l'erreur matérielle commise » par l'autorité réglementaire en remplaçant la mention « 0,50 mètres » par « 0,25 mètres » dans son dispositif[2478]. Plus audacieuses sont ensuite, les décisions *Fédération CFDT Interco*[2479] et *Syndicat des avocats de France*[2480], dans lesquelles le Conseil d'Etat ne se contente pas d'annuler la décision de refus d'abroger et de modifier des décrets, mais précise, en tant que juge du fond, le contenu de la norme règlementaire. C'est ainsi que, dans la décision *Fédération CFDT Interco*, la décision de refus de modifier le décret est annulée « en tant qu'il exclut du corps électoral les agents non titulaires n'occupant pas un emploi permanent ainsi que des agents de droit privé dans les comités techniques paritaires des collectivités locales et de leurs établissements publics ». Dans la décision *Syndicat des avocats de France*, l'annulation du refus implique que l'autorité investie du pouvoir règlementaire prenne les mesures nécessaires « pour d'une part, permettre aux avocats et aux interprètes d'accéder à tout moment aux zones d'attente lorsqu'un étranger maintenu en formule la demande et, d'autre part, prévoir que, dans chaque zone d'attente, sera installé un local adapté permettant la confidentialité des échanges et équipé notamment d'une ligne téléphonique et d'un télécopieur ». Il ne fait guère de doute, qu'au vu de ces deux illustrations jurisprudentielles, le juge de l'excès de pouvoir « s'arroge un pouvoir de détermination des mesures règlementaires à édicter »[2481].

S'agissant de la régularisation juridictionnelle issue de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, ce procédé décisionnel s'inscrit dans cette même veine jurisprudentielle, voire

---

2477 Nous adaptons ici l'interrogation formulée par Yves Gaudemet : « n'y a-t-il pas, aujourd'hui, certaines formes, certaines modalités d'intervention du juge, singulièrement du juge administratif, qui rapprocherait son office de l'arrêt de règlement ? » (GAUDEMET (Y.), *op. cit.*, pp. 1628-1629).

2478 C.E., 4 décembre 2013, *Association France Nature Environnement et autres*, *Rec. tables* pp. 401, 710, 764, 777, 786.

2479 C.E., Section, 10 juillet 2002, *Fédération CFDT Interco*, *Rec.* p. 269.

2480 C.E., 30 juillet 2003, *Syndicat des avocats de France*, *Rec. tables* pp. 358, 360.

2481 SEILLER (B.), « Précisions sur l'obligation d'exercer le pouvoir règlementaire », *A.J.D.A.*, 2004, pp. 761-766 (p. 766).

l'approfondit. En effet, nous voyons des similitudes entre ce procédé et le contentieux du refus de modification d'un acte règlementaire. Dans ce dernier cas, lorsque le juge annule la décision de refus, c'est bien parce qu'il « existe des dispositions dont l'ajout ou la substitution serait susceptible de rétablir la légalité »[2482]. Cette position du juge administratif est bel et bien semblable à celle qu'il adopte dans le cadre de l'article L. 600-9.

Le concernant, ce dispositif législatif impose au juge, après avoir décelé la ou les irrégularités, d'en déterminer leur caractère régularisable[2483]. Il revient alors au juge administratif de l'urbanisme, après avoir recueilli les observations des parties, de se positionner, au minimum sur le principe même d'édiction de normes règlementaires avec un contenu indéterminé (l'administration disposant d'une marge d'appréciation, plusieurs solutions, toutes conformes à la légalité, sont dès lors possibles)[2484]. Au maximum, il se positionnera sur l'édiction de normes règlementaires au contenu déterminé (l'administration étant ici en situation de compétence liée, la norme ne peut et doit aller que vers un sens déterminé)[2485]. Autrement dit, le juge doit déterminer s'il est possible, au regard de l'ordonnancement juridique, de pouvoir substituer aux dispositions contestées de nouvelles normes d'urbanisme. Il y a là un empiètement certain du juge administratif de l'urbanisme, juge de l'excès de pouvoir, sur le pouvoir règlementaire, par son immixtion dans la conception d'une norme générale.

Pour autant, la régularisation juridictionnelle ne saurait permettre au juge administratif de l'urbanisme d'outrepasser sa fonction juridictionnelle. Cela a déjà été constaté[2486], la régularisation, à la différence de la réformation, préserve la compétence de l'autorité chargée de procéder au rétablissement de la légalité de l'acte. Dès lors, même si le juge impose

---

[2482] *Ibid*., p. 765.

[2483] Sans oublier que le juge doit déterminer également si la correction du document est susceptible de faire l'objet d'une procédure de modification lorsqu'il est infecté d'une irrégularité de nature interne, toujours selon l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme.

[2484] Il est à rappeler que lorsqu'on parle de compétence discrétionnaire, c'est que « en présence de circonstances de faits données, l'autorité administrative est libre de prendre telle ou telle décision » (RAYNAUD (F.) et FOMBEUR (P.), « La théorie de la compétence liée », *op. cit.*, p. 568). L'administration disposera ainsi d'un choix afin de déterminer le contenu de la disposition règlementaire dite de régularisation. V., pour illustration, C.A.A. Nancy, 16 janvier 2020, req. n° 18NC02322 : la régularisation du plan local d'urbanisme porte notamment sur l'erreur commise sur le classement de parcelles en zone urbaine, mais nulle précision ne concerne la détermination du zonage, dans le motif constituant le soutien nécessaire du dispositif (n° 28).

[2485] Telle est la conséquence lorsque l'administration est en situation de compétence liée, « l'administration n'aurait plus le choix entre plusieurs décisions, mais devrait se déterminer dans le sens qui lui serait à l'avance dicté par la règle de droit (RAYNAUD (F.) et FOMBEUR (P.), *op. cit.*, pp. 568-569). V. pour une illustration, C.A.A Nantes, 1er mars 2019, req. n° 17NT00863 : dans son arrêt avant-dire-droit, la Cour a ainsi « jugé que si la commune pouvait classer ces parcelles [litigieuses] en zone d'urbanisation future, la société était fondée à soutenir qu'un classement en 2AU (à urbaniser) était entachée d'une erreur de droit au regard des dispositions de l'article R. 123-6 du code de l'urbanisme ».

[2486] V. *supra*, à propos sur les liens entre régularisation et réformation juridictionnelles : Partie II, Titre II, Chapitre I, Section II, §2, C, 2.

l'édiction de dispositions règlementaires, voire en fixe les termes, « ce n'est pas du juge que viendra formellement la règlementation requise »[2487]. Le dispositif juridictionnel n'emportant pas par lui-même modification de l'acte règlementaire, le juge de l'excès de pouvoir s'en remet donc – tout en l'encadrant comme nous le verrons – à l'autorité investie du pouvoir réglementaire. C'est la décision de surseoir à statuer qui matérialise ce renvoi à l'autorité administrative compétente, tout comme ce renvoi peut découler implicitement du dispositif d'annulation (décision *Fédération CFDT Interco*[2488]), du dispositif de correction (décision *Association France Nature Environnement*[2489]), ou de l'injonction juridictionnelle prononcée au soutien de cette correction (décision *Syndicat des avocats de France*[2490]). Aucune dépossession de la compétence règlementaire n'est ainsi à déplorer pour l'autorité administrative. On peut, tout au plus, souligner un partage de cette compétence réglementaire avec un nouvel acteur : le juge de l'excès de pouvoir.

En tout état de cause, seule la loi a permis d'offrir au juge de l'excès de pouvoir cette hardiesse pour investir, de manière récurrente, le domaine de la conception de la norme règlementaire. En effet, lorsqu'il se situe en dehors du dispositif de l'article L. 600-9, le juge de l'excès de pouvoir peut soit être saisi d'une demande d'annulation d'un refus de modification d'un acte réglementaire[2491] (une hypothèse somme toute assez rare[2492]), soit faire appel « à l'effet utile » de sa décision juridictionnelle[2493]. Par cette référence, le Conseil d'Etat cherche surtout à légitimer la solution juridictionnelle pour laquelle il opte, car celle-ci reste malgré tout dérogatoire aux principes classiques du recours pour excès de pouvoir. Si le juge

---

[2487] GAUDEMET (Y.), « La prohibition de l'arrêt de règlement s'adresse-t-elle au juge administratif ? Les leçons de l'histoire », *op. cit.*, p. 1632.

[2488] Le dispositif juridictionnel ne comprend en effet aucune injonction. Par contre, sa formulation est telle qu'elle implique nécessairement de la part de l'autorité réglementaire de prendre les mesures règlementaires nécessaires afin d'inclure au sein du corps électoral les agents non titulaires n'occupant pas un emploi permanent et les agents de droit privé (C.E., Section, 10 juillet 2002, *Fédération CFDT Interco*, précité).

[2489] En formulant son dispositif comme suit : « l'insertion des mots « ni le cas échéant, dépasser les limites de l'égout du toit » (…) *s'entend comme prenant place* » – et *non prend place* – « après les mots « plus de 2,25 mètres » et non après les mots « plus de 0,50 mètres » », le juge de l'excès de pouvoir ne saurait user, ainsi que l'explique le professeur Blanco, d'un authentique pouvoir de réformation (BLANCO (F.), « Du juge censeur au juge correcteur. La réfection-interprétation dans le contentieux de l'excès de pouvoir », *op. cit.*, p. 1724, c'est l'auteur qui souligne).

[2490] L'article 2 du dispositif de la décision précise bel et bien « qu'il est enjoint à l'autorité investie du pouvoir règlementaire de prendre, dans un délai de deux mois, les mesures mentionnées à l'article 1er » (C.E., 30 juillet 2003, *Syndicat des avocats de France*, précité).

[2491] V., C.E., 10 janvier 1930, *Despujols*, *Rec.* p. 30 ; C.E., 10 janvier 1964, *Syndicat national des cadres des bibliothèques*, *Rec.* p. 17.

[2492] Comme le rappelle Bertrand Seiller, les administrés « préfèrent le plus souvent obtenir la disparition complète de l'acte règlementaire contesté plutôt que sa modification » (SEILLER (B.), « Précisions sur l'obligation d'exercer le pouvoir règlementaire », *op. cit.*, p. 765).

[2493] Dans sa décision *Association France Nature Environnement* (C.E., 4 décembre 2013, précité), le Conseil d'Etat justifie son choix d'opter pour un dispositif correctif plutôt qu'un dispositif annulatoire « afin de donner le meilleur *effet* [nous soulignons] à sa décision ».

ose outrepasser l'office qui est normalement le sien, il le fait au nom de « cet effet utile », c'est-à-dire, au nom de l'efficacité du recours pour excès de pouvoir, en recherchant une solution juridictionnelle autre, à savoir un dispositif correctif, mais mieux adaptée pour résoudre le litige dès lors que l'annulation lui paraît disproportionnée.

En droit de l'urbanisme, aucune légitimation n'est nécessaire. C'est la loi, en son article L. 600-9, qui place d'emblée le juge administratif de l'urbanisme en position de « juge-administrateur ». Cette « évolution vers un juge administrateur est difficilement contestable mais ne doit pas susciter crainte ou réticence »[2494]. Elle n'est finalement, en contentieux de l'urbanisme, que l'aboutissement logique d'un processus qui a débuté par la loi du 8 février 1995 marquant, par l'injonction légale, « le retour » du juge-administrateur[2495] et qui a gagné, au fil de diverses étapes jurisprudentielles[2496], l'office du juge de l'excès de pouvoir. La régularisation juridictionnelle ne marque qu'un simple approfondissement de cette évolution, en ce que le juge, en tant que juge du fond, administre désormais la décision d'urbanisme elle-même (et non uniquement ses motifs). Ce faisant, le juge de l'excès de pouvoir prend en la matière « encore un peu plus les habits du plein contentieux »[2497].

Malgré tout, le recours pour excès de pouvoir nous paraît, pour toutes les considérations que nous venons d'évoquer, le recours contentieux le plus approprié pour le contentieux des documents d'urbanisme[2498]. Tant l'interdiction pour le juge d'user du pouvoir de réformation des actes réglementaires que la nécessité de contrôles à l'intensité variable à l'égard de ces derniers nous porte à croire que le plein contentieux n'aurait, de toute évidence, pas ici sa place. Au-delà, la nature impersonnelle de ces actes d'urbanisme impose un recours

---

[2494] CLOUZOT (L.), *Recherche sur la substitution en droit administratif français*, Dalloz, 2012, p. 546.

[2495] En référence à la chronique de Camille Broyelle, in « De l'injonction légale à l'injonction prétorienne : le retour du juge administrateur », *Dr. Admi.*, 2004, n° 3, chron. n° 6, pp. 8-14. L'auteur évoque en effet « le retour » du juge administrateur en ce que le pouvoir d'injonction permet au juge administratif de se comporter comme ce qu'il était à l'initial, c'est-à-dire comme un « supérieur hiérarchique » de l'administration.

[2496] Nous pensons notamment ici aux pouvoirs de substitution de motifs et/ou base légale.

[2497] DEFOORT (B.), « A la recherche de l'« effet utile » : l'excès de pouvoir perdu ou retrouvé » ?, *A.J.D.A.*, 2020, p. 857.

[2498] Sans oublier l'appréciation libérale du juge de l'intérêt à agir du requérant (v. *supra* : Partie I, Titre I, Section II, § 1, B).

contentieux « holiste », mené dans le seul but « d'intérêt public »[2499], ce qui n'est pas sans rappeler les origines historiques du recours pour excès de pouvoir[2500].

Toutefois, il va sans dire que le maintien d'un recours pour excès de pouvoir urbanistique pour les actes règlementaires ne correspond plus vraiment à ce que Pierre Sandevoir appelait le « contentieux de moindre juridiction »[2501] : par la régularisation juridictionnelle, le juge de l'urbanisme « se libèr[e] du carcan de l'annulation »[2502], sans aucune difficulté. Dès lors, le « modèle classique du recours pour excès de pouvoir [reste] largement dépassé »[2503], eu égard à cette prérogative corrective et à la sécurisation de la norme administrative qu'elle sous-tend.

§2 : L'adaptation nécessaire de l'office du juge de l'excès de pouvoir dans le cadre de la régularisation juridictionnelle des actes réglementaires

À l'égard du contentieux des documents d'urbanisme, il a été démontré que le juge administratif ne pouvait pas « enfourcher un nouveau vélo, celui du plein contentieux »[2504]. Attaché au vélo de l'excès de pouvoir, la régularisation juridictionnelle a aussi démontré un perfectionnement de l'office du juge en la matière. Le juge se dévoue ainsi à une nouvelle cause : celle d'entreprendre la correction en son prétoire de la norme générale d'urbanisme dans le sens de la légalité.

Or, par l'avènement de la régularisation, le moment est enfin venu pour le juge administratif de l'urbanisme d'opter pour « un véhicule de nouvelle génération »[2505]. Il lui revient donc de modifier les lignes de son office et la régularisation juridictionnelle y contribue, tant certaines règles générales applicable à l'excès de pouvoir empêchent le déploiement réel de cette nouvelle prérogative.

[2499] En effet le critère de différenciation retenu par Fabrice Melleray pour dissocier la branche « holiste » de la branche « individualiste » du recours pour excès de pouvoir serait la nature « personnelle ou impersonnelle » des normes contestées (MELLERAY (F.), *Essai sur la structure du contentieux administratif français. Pour un renouvellement de la classification des principales voies de droit ouvertes devant les juridictions à compétence générale*, L.G.D.J., 2001, pp. 398-403). V. également : RAINAUD (J.-M.), *La distinction de l'acte règlementaire et de l'acte individuel*, L.G.D.J., 1966, pp. 183-196.

[2500] C'est ce qui correspond « au moment 1900 » (MELLERAY (F.), « A propos de l'intérêt donnant qualité à agir en contentieux administratif. Le « moment 1900 » et ses suites », *A.J.D.A.*, 2014, pp. 1530-1537).

[2501] SANDEVOIR (P.), *Études sur le recours de pleine juridiction : l'apport de l'histoire à la théorie de la justice administrative*, L.G.D.J., 1964, p. 351.

[2502] DEFOORT (B.), *op. cit.*, p. 857.

[2503] Nous reprenons ici les propos tenus par Fabrice Melleray, qui évoquait le caractère « inadapté » du recours pour excès de pouvoir pour « la promotion des intérêts individuels des requérants » et soulignait son caractère « attentatoire à la pérennité des situations juridiques » (MELLERAY (F.), *op. cit.*, p. 379).

[2504] Pour reprendre la métaphore d'Alexandre Lallet (« Le contentieux de l'abrogation des actes réglementaires », conclusions sur C.E., Ass., 19 juillet 2019, *Association des Américains accidentels*, *R.F.D.A.*, 2019, pp. 891-908 (p. 893)).

[2505] *Ibid*.

C'est ainsi que le juge administratif de l'urbanisme se doit, compte tenu du pouvoir de régularisation, de « toujours (…) regarder vers l'avenir »[2506] et ainsi de s'octroyer la possibilité de pouvoir statuer, même en excès de pouvoir, au jour du jugement (A). De même, par la régularisation, le juge administratif de l'urbanisme endosse pleinement un rôle de « juge-administrateur », en ce qu'il autorise la poursuite de l'élaboration d'actes réglementaires d'urbanisme. Aussi, la régularisation juridictionnelle a largement contribué à amoindrir le principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active (B).

A. Une « appréciation dynamique de la légalité »[2507] des actes réglementaires, imposée par la régularisation juridictionnelle

L'appréciation de la légalité de l'acte administratif par le juge au regard du droit applicable à la date de son édiction constituait, jusqu'à une période récente, l'un des « principes fondateurs »[2508] du recours pour excès de pouvoir. Sans qu'il soit réellement possible de lui trouver un acte de naissance jurisprudentiel, la décision *Poussier*[2509] est toutefois la première illustration de l'application expresse de ce principe, en ce qu'elle affirme solennellement « que la légalité d'un acte s'apprécie à la date de sa signature ». Ce n'est que plus récemment, dans une décision *Groupement des éleveurs mayennais de trotteurs* de 2003, que cette règle contentieuse a été véritablement érigée au rang de « principe »[2510].

La signification de cette règle contentieuse est désormais bien connue des juristes. Elle interdit au juge d'apprécier la légalité de l'acte administratif au regard d'éléments de fait ou de droit postérieurs à son édiction. Pour le dire autrement, l'appréciation de la légalité est pour ainsi dire statique, en ce que la « légalité d'un acte administratif se trouve (…) cristallisée au moment où cet acte est pris »[2511]. Les éléments de droit comme de fait postérieurs doivent alors être déclarés inopérants, c'est-à-dire qu'ils n'exercent « aucune influence sur la légalité de [l'acte administratif] »[2512].

2506 MALVERTI (C.) et BEAUFILS (C.), « Dynamique ou dynamite ? L'appréciation de la légalité à la date à laquelle le juge statue », in *chronique de jurisprudence du Conseil d'Etat*, *A.J.D.A.*, 2020, pp. 722-728 (p. 724).

2507 Selon la formule d'Aurélie Bretonneau dans ses conclusions sur C.E., Ass., 24 février 2017, *Madame Chupin et autres*, *R.F.D.A.*, 2017, pp. 535-549 (p. 540).

2508 MALVERTI (C.) et BEAUFILS (C.), *op. cit.*, p. 723.

2509 C.E., 29 avril 1949, *Poussier*, *Rec.* p. 189.

2510 C.E., Section, 30 juillet 2003, *Rec.* p. 346 ; *R.F.D.A.*, 2003, p. 1134, conclusions Séners.

2511 HEUMANN (C.), conclusions sur C.E., 21 décembre 1956, *Sieur Pin*, *D.*, 1957, II-Jurisprudence, pp. 75-78 (p. 77).

2512 *Ibid*.

La justification de cette règle contentieuse est tout aussi connue. Elle est pour ainsi dire « consubstantielle à la nature du recours pour excès de pouvoir »[2513]. Son rôle étant d'opérer une vérification de l'activité normative de l'administration, « le juge se place exactement dans les mêmes conditions où se trouvait [cette dernière] » lorsqu'elle a pris son acte. Or, puisque l'administration a l'obligation de « se fonder sur les textes législatifs et réglementaires en vigueur au moment même où [elle prend sa décision] (…) le corollaire de ce principe est que le juge de l'excès de pouvoir doit, à son tour, se fonder sur les textes en vigueur à la date de la décision attaquée »[2514].

Or, comme nous avons pu déjà l'entrevoir, la régularisation constitue, à plus d'un titre, une « contorsion »[2515] à ce principe du recours pour excès de pouvoir, en tant qu'elle implique une appréciation nécessairement « dynamique »[2516], c'est-à-dire évolutive de la légalité ; celle-ci continue à évoluer dans le prétoire du juge de l'urbanisme. En effet, puisque la régularisation signifie le rétablissement de la légalité de l'acte administratif, le juge tient forcément compte de l'acte correcteur, qu'il a lui-même instigué ou que l'administration a pu présenter spontanément[2517], toujours dans un cadre d'excès de pouvoir. Cet acte correcteur ou de régularisation constitue une circonstance de droit postérieure à l'édiction de l'acte d'urbanisme, susceptible d'avoir une influence sur la légalité de l'acte initial, puisque, s'il purge légalement le vice initial, c'est le moyen tiré de l'irrégularité qui sera désormais écarté par le juge[2518]. En se plaçant à une date postérieure à l'édiction de l'acte, le « juge de l'excès de pouvoir se comporte ainsi comme un juge de plein contentieux »[2519].

Toutefois, le juge de l'excès de pouvoir n'a pas attendu les évolutions du contentieux de l'urbanisme pour apprécier, en tant que juge du fond, des éléments postérieurs à l'édiction de l'acte contesté. Les techniques de neutralisation de motifs et de substitution de base légale et/ou de motifs constituent une première illustration de cette appréciation dynamique de la

---

2513 MALVERTI (C.) et BEAUFILS (C.), *op. cit.*, p. 723.

2514 LASRY (C.), conclusions sur C.E., Section, 12 octobre 1956, *Syndicat département de la boulangerie de l'Eure et Epoux Simenel*, *A.J.D.A.*, 1956, pp. 480-483 (p. 482).

2515 LIÉBER (S.-J.) et BOTTEGHI (D.), « L'étoile du recours pour excès de pouvoir pâlirait-elle encore ? », chron. sous C.E., 16 février 2009, *Société Atom*, *A.J.D.A.,* 2009, pp. 583-589 (p. 585).

2516 BRETENNEAU (A.), conclusions sur C.E., Ass., 24 février 2017, *Madame Chupin et autres*, *op. cit.*, p. 540.

2517 V. pour les documents d'urbanisme : C.E., Section, 22 décembre 2017, *Commune de Sempy*, précité.

2518 V. par exemple, C.E., 29 juin 2018, *Commune de Sempy*, *Rec.* p. 296 : « il résulte de tout ce qui précède qu'en application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, la délibération du conseil municipal de Sempy en date du 17 janvier 2018 régularise le vice dont est entachée la délibération du 10 février 2012. Par suite, le moyen tiré de ce que le conseil municipal de Sempy aurait approuvé la carte communale à l'issue d'une procédure irrégulière, faute de consultation préalable de la chambre d'agriculture, doit être écarté ».

2519 SEILLER (B.), « Les décisions régularisées », *op. cit.*, p. 796.

légalité dont le juge fait preuve[2520], faisant de la décision attaquée non un « monument figé », mais une « œuvre qui continue à se construire et à se consolider en cours d'instance voire dans le prétoire »[2521]. La décision *Association des américains accidentels* constitue une deuxième illustration, en ce qu'elle autorise le juge à apprécier la légalité d'un acte réglementaire au regard des circonstances de droit à la date à laquelle il statue, pour décider de l'annulation ou non de la décision de refus de l'abroger[2522]. Désormais, le juge de l'excès de pouvoir accepte, dans d'autres domaines, de déroger à la règle et à « apprécier la légalité au regard des règles applicables et des circonstances se prévalant à la date de sa décision »[2523], afin de donner un plein effet utile au pouvoir d'injonction[2524]. Enfin, la décision *Association des avocats ELENA France* est une troisième et dernière illustration, en ce que le juge de l'excès de pouvoir est en mesure de prononcer, à titre subsidiaire, l'abrogation d'un acte réglementaire au motif que celui-ci est devenu illégal au regard des circonstances (de droit ou de fait) prévalant à la date du jugement[2525].

En contentieux de l'urbanisme, la régularisation a cela de particulier que le juge doit être en mesure de faire application, au besoin, du droit en vigueur à la date à laquelle il statue. Si la solution a été dégagée en contentieux des autorisations[2526], il devrait en être de même, dans un souci d'unité du pouvoir de régularisation, dans le cas de la régularisation des documents d'urbanisme. Certains membres de la juridiction administrative semblent déjà aller

---

[2520] Outre la technique du « non-lieu sur moyen » (v. C.E., 30 mai 2007, *Van Camelbeke*, *Rec. tables* pp. 664, 673, 1033 ; *A.J.D.A.*, 2007, pp. 1490-1493, conclusions Guyomar).

[2521] LALLET (A.), « Le contentieux de l'abrogation des actes réglementaires », conclusions sur C.E., Ass., 19 juillet 2019, *Association des Américains accidentels*, *op. cit.*, p. 893.

[2522] C.E., Ass., 19 juillet 2019, *Association des Américains accidentels*, *Rec.* p. 296 ; *R.F.D.A*, 2019, n° 5, pp. 891-908, conclusions Lallet

[2523] V., pour des illustrations concernant le refus de la CNIL de mettre en demeure l'exploitant d'un moteur de recherche de procéder au déréférencement : C.E., Ass., 24 février 2017, *Madame Chupin et autres*, *Rec.* p. 59 ; *R.F.D.A.*, 2017, pp. 535-549, conclusions Bretonneau. Sur le refus de récupérer une aide d'Etat : C.E., 18 mars 2020, *Région Ile de France*, *Rec. tables* pp. 639, 648, 945. Sur le refus opposé à une demande visant à ce que soit adoptée toute mesure permettant de prévenir les risques : C.E., 7 février 2020, *Confédération paysanne et autres*, *Rec.* p. 25, conclusions Cytermann (consultables sur Arianeweb). Sur une mesure de suspension provisoire d'un sportif professionnel suite à un contrôle antidopage : C.E., 28 février 2020, *M. Stassen*, *Rec.* p. 63, conclusions Odinet.

[2524] De toute évidence, cette solution jurisprudentielle n'est que le fruit de l'évolution amorcée par la loi du 8 février 1995. Elle met ainsi « fin à une forme de cloisonnement artificiel – frisant la schizophrénie – entre l'office du juge de l'annulation et celui de l'injonction ». Elle fait plutôt au contraire « rétroagir » l'office du juge de l'exécution sur celui de l'annulation. La décision *Association des Américains accidentels* poursuit dès lors la mouvance amorcée par la décision *Société Eden*, laquelle organisait l'examen des moyens par le juge de l'excès de pouvoir afin de donner un plein effet au prononcé de l'injonction (v. FAURE (Y.) et MALVERTI (C.), « Le juge de l'excès de pouvoir au service du justiciable », chron. sous C.E., Section, 21 décembre 2018, *Société Eden*, *A.J.D.A.*, 2019, pp. 271-279 (p. 274)).

[2525] Le juge se prononce, en effet, sur les conclusions à fin d'abrogation d'un acte réglementaire que dans l'hypothèse où « il n'aurait pas fait droit aux conclusions à fin d'annulation » et, où « l'acte n'aurait pas été abrogé par l'autorité compétente depuis l'introduction de la requête » (C.E., Section, 19 novembre 2021, *Association des avocats ELENA France*, *Rec.* p. 331, conclusions Roussel).

[2526] C.E., 24 juillet 2019, req. n° 430473, inédit au *Lebon*.

en ce sens. A lire les conclusions de Julie Burguburu sur la décision *Commune de Sempy*, « toute modification plus importante, qu'elle soit directe (application de règles de fond) ou induite (conséquence d'une règle de forme ou de procédure) (…) relève (…) de la modification, par procédure simplifiée, qui, (…) doit tout de même respecter *le cadre légal existant au moment où elle est suivie* »[2527]. Il en ressort que, selon l'irrégularité à régulariser, le juge devra, pour déterminer la faisabilité de sa correction, forcément statuer au regard du droit applicable à cette date, lequel peut avoir évolué entre-temps.

Ce faisant, entre ce nouveau pouvoir correctif – la régularisation – conjugué avec une appréciation contemporaine de la légalité quelle que soit la nature de l'acte, l'office du juge administratif de l'urbanisme présentera un aspect métissé : un office hybride, à la fois d'excès de pouvoir et de pleine juridiction.

Maintenant que le juge de l'excès de pouvoir « assume »[2528] d'apprécier de manière dynamique la légalité administrative, reste à savoir s'il serait prêt à étendre la régularisation juridictionnelle à d'autres domaines que le droit de l'urbanisme. Il semblerait que oui. Le Conseil d'État a récemment fait application du mécanisme de sursis à statuer à l'égard d'une DUP[2529]. La Haute juridiction administrative ne s'est toutefois pas (encore) aventurée sur le terrain de la régularisation juridictionnelle des actes réglementaires[2530].

En effet, il faut garder à l'esprit que la généralisation de la régularisation conduirait certainement, y compris en contentieux des actes réglementaires, à une mutation profonde des relations unissant l'administration active à son juge. Sur ce point, la régularisation atteste du renouveau de ce lien en contentieux administratif de l'urbanisme. Or, la pratique de la régularisation, même d'office, à l'égard des documents d'urbanisme fait surtout apparaître le juge de l'excès de pouvoir comme le « supérieur hiérarchique de l'administration »[2531].

[2527] BURGUBURU (J.), conclusions sur C.E., Section, 22 décembre 2017, *Commune de Sempy*, *B.J.D.U.*, 2018, n° 2, pp. 137-148 (p. 140).

[2528] MALVERTI (C.) et BEAUFILS (C.), « Dynamique ou dynamite ? L'appréciation de la légalité à la date à laquelle le juge statue », *op. cit.*, p. 725.

[2529] C.E., 9 juillet 2021, *Commune de Grabels*, *Rec.* p. 224 ; *B.J.D.U.*, 2021, n° 5, pp. 221-223, conclusions Roussel.

[2530] Le législateur, quant à lui, autorise le juge de l'excès de pouvoir à utiliser la régularisation juridictionnelle à l'égard de plans et programmes ayant une incidence notable sur l'environnement, selon l'article L. 191-1 du code de l'environnement (issu de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, *J.O.*, 9 novembre 2019, texte n°1).

[2531] Selon la formule utilisée par le professeur Broyelle en raison de l'emploi, d'office, par le juge administratif de son pouvoir d'injonction (BROYELLE (C.), « De l'injonction légale à l'injonction prétorienne : le retour du juge administrateur », *op. cit.*, p. 10).

B. Une séparation assouplie de la juridiction administrative avec l'administration active, imposée par la régularisation juridictionnelle

Lorsque le juge administratif décide de la régularisation des autorisations d'urbanisme, il se met surtout au service d'un tiers-justiciable (le bénéficiaire) et de la sécurisation de ses droits à construire. C'est d'ailleurs cette subjectivisation du recours pour excès de pouvoir qui nous fait opter pour son basculement en plein contentieux[2532]. Lorsqu'il s'agit en revanche d'actes réglementaires, comme le sont les documents d'urbanisme, le juge use de son pouvoir de régularisation au seul service de l'administration et de son activité normative.

Présentant un aspect unitaire et d'origine législative, la régularisation n'a pas vraiment eu de difficulté à s'insérer dans l'office du juge de l'urbanisme, lequel, en tant que juge de l'excès de pouvoir, dispose des pouvoirs décisionnels permettant le rétablissement de la légalité administrative. La régularisation juridictionnelle ne constitue finalement qu'un prolongement, un approfondissement de l'office du juge. Au-delà, il est communément admis que « le règlement administratif justifie (…) même (…) fonde, le caractère objectif du contentieux administratif français de la légalité »[2533]. Appliquée à l'égard d'actes règlementaires, la régularisation conforte ce caractère objectif du recours pour excès de pouvoir, puisque sa fonction n'est autre que de procéder à la réparation du manquement au droit commis par l'administration. Ainsi, il s'agit toujours de confronter une norme vis-à-vis d'une autre. La régularisation répond de toute évidence à ce mouvement actuel de sécurisation des actes administratifs, mouvement qui touche bien évidemment les actes règlementaires[2534]. Elle évite toutefois, pour ce faire, une subjectivisation du recours, « davantage justifié[e] pour des actes individuels porteurs d'intérêts contraires »[2535].

Toutefois, malgré son insertion aisée en excès de pouvoir, la régularisation « transforme assez profondément les relations entre le juge administratif et l'administration »[2536]. Il faut dire que depuis l'avènement du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active, « juge et administration demeurent

---

2532 V. sur ce point, *supra*, ce chapitre, Section I.

2533 PLESSIX (B.), « Le droit administratif français, droit de l'acte règlementaire », *Dr. Admi.*, 2018, n° 7, repère n° 7, pp. 1-2 (p. 2).

2534 Nous pensons ici à la célèbre décision *Société KPMG*, qui reconnait l'obligation pour « l'autorité investie du pouvoir réglementaire d'édicter, pour des motifs de sécurité juridique, les mesures transitoires qu'implique, s'il y a lieu, une réglementation nouvelle » (C.E., Ass., 24 mars 2006, *Société KPGM et Société Ernst & Young et autres*, *Rec.* p. 154 ; *R.F.D.A.*, 2006, pp. 463-482, conclusions Aguila).

2535 PLESSIX (B.), *op. cit.*, p. 2.

2536 SEILLER (B.), « Les décisions régularisées », *op. cit.*, p. 795.

séparés sans que l'un puisse influencer sur l'action de l'autre »[2537]. Or, si depuis l'avènement de la loi du 8 février 1995, le « détachement »[2538] si caractéristique du juge de l'excès de pouvoir n'est plus de mise, la régularisation juridictionnelle renforce un peu ce rapprochement entre les deux. En effet, l'un des enjeux de la régularisation est de déjouer l'un des principes les mieux établis de notre système juridique, le principe de séparation, qui constitue pourtant, du point de vue historique, le fondement même de notre contentieux administratif de la légalité[2539].

Sans aller dire, bien évidemment, que le juge administratif se montre arbitraire, il est toutefois inévitable de considérer que la régularisation de décisions illégales en son prétoire peut susciter chez le requérant un sentiment de « connivence »[2540] entre le juge et l'administration. Ce sentiment est sans doute bien légitime en règle générale et d'autant plus lorsqu'il s'agit d'un acte règlementaire. En effet, puisque l'administration est, par définition, la seule concernée par la correction d'un document d'urbanisme, la régularisation a pour « seul effet de prolonger le processus d'élaboration de l'acte et de permettre *in fine* de l'amener à la perfection »[2541].

Comme le fait remarquer Bertrand Seiller, cette critique a déjà été formulée à propos de la décision *Hallal*[2542]. Elle se pose cependant en des termes différents concernant la régularisation juridictionnelle, puisque c'est le juge administratif de l'urbanisme lui-même qui offre le plus souvent exclusivement à l'administration ce « droit à régularisation »[2543] de son acte règlementaire. C'est ainsi que la régularisation a contribué à « accroître le flou entourant la fin du processus décisionnel », en ce qu'elle permet la « poursuite de l'édiction » de l'acte administratif toujours « en cours d'exécution »[2544].

Or, la régularisation contribue à modifier le rôle du juge de l'excès de pouvoir. Comme cela a pu être constaté en contentieux individuel, la régularisation fait du juge

---

2537 CLOUZOT (L.), *Recherche sur la substitution en droit administratif français*, *op. cit.*, p. 545.

2538 BROYELLE (C.), *op. cit.*, p. 14.

2539 CHEVALLIER (J.), *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, *op. cit.*, p. 219.

2540 Le terme est attribué à Bertrand Seiller (SEILLER (B.), *op. cit.*, p. 795). Mais cette idée se retrouve également chez Maxime Boul lorsqu'il évoque le fait que « le juge administratif se rapproche encore de l'administrateur en ce qu'il devient son *complice* [nous soulignons] dans la correction des vices des décisions d'urbanisme (…) » (BOUL (M.), « L'office du juge de l'urbanisme : vers un juge-administrateur ? », actes du colloque *Le droit au juge à l'épreuve du contentieux de l'urbanisme* organisé le 14 mars 2019 par l'Université de Perpignan, *J.C.P.*, 24 juin 2019, éd. A., étude n° 2188, pp. 43-47 (p. 45)).

2541 SEILLER (B.), *op. cit.*, p. 795.

2542 C.E., Section, 6 février 2004, *Mme Hallal*, précité.

2543 DUTHEILLET DE LAMOTHE (L.) et ODINET (G.), « La régularisation, nouvelle frontière de l'excès de pouvoir », chron. sous C.E., 1er juillet 2016, *Commune d'Emerainville*, *A.J.D.A.*, 2016, pp. 1859-1866 (p. 1862).

2544 LANGELIER (É.) et VIROT-LANDAIS (A.), « Mérites et limites du recours à la régularisation des actes viciés », *J.C.P.*, 27 juillet 2015, éd. A., étude n° 2245, pp. 38-44 (p. 38).

administratif de l'urbanisme un juge protecteur des droits acquis des constructeurs. C'est ce qui sous-tend d'ailleurs, en droit de l'urbanisme, toutes les prérogatives exceptionnelles du juge dans un cadre d'excès de pouvoir. En contentieux des actes réglementaires, la régularisation révèle, en revanche, une certaine filiation avec le pouvoir hiérarchique.

Il ne saurait être contesté qu'au regard de ses origines historiques[2545], le recours pour excès de pouvoir est « fortement inspiré d'un contrôle hiérarchique »[2546]. D'ailleurs, il est possible de dresser un parallèle entre régularisation et contrôle hiérarchique des actes règlementaires. En effet, l'examen porte dans les deux cas sur la légalité de la décision et la prise en compte de ses éléments postérieurs[2547]. Quand ce dernier point sera expressément acquis en jurisprudence, le juge administratif de l'urbanisme sera pleinement dans un rôle de supérieur hiérarchique de l'administration, toujours évidemment en la forme juridictionnelle.

Au regard d'une telle posture du juge de l'excès de pouvoir, les conclusions de Jean Rivero clamant que le juge administratif « gouverne » sont d'une étonnante actualité[2548]. Mais, sans aller jusque là, le juge administratif de l'urbanisme est sans conteste, du fait de la régularisation, « un juge-administrateur »[2549], avec une précision toutefois : il n'est pas juge-administrateur « au sens où (…) il prendrait des actes administratifs exécutoires à [la] place » de l'administration ; mais il est juge-administrateur dans le sens où « en tant que juge de l'administration, il se place de plus en plus en situation d'administrer »[2550].

La régularisation rejoint parfaitement ces considérations. En effet, le juge se positionne comme le ferait l'administration lorsqu'il détermine s'il est possible de substituer de nouvelles dispositions à celles illégales ou en rajouter au sein du dispositif de l'acte. Il substitue ainsi son appréciation à celle de l'administration. Après avoir déterminé le caractère faisable de la correction, la décision juridictionnelle, et l'autorité de chose jugée qui s'y attache, encadrent nécessairement la compétence de l'administration : cette dernière a l'obligation de rectifier son acte, sans que le juge lui dicte le contenu (sauf dans certains cas). Quoi qu'il en soit, la régularisation ne vaut pas substitution d'un nouvel acte édicté par le juge administratif de l'urbanisme. La compétence reste toujours de l'ordre administratif.

[2545] LADREIT DE LACHARRIÈRE (R.), *Le contrôle hiérarchique de l'administration dans la forme juridictionnelle*, Paris, Librairie du recueil Sirey, 1938, pp. 5-6 et pp. 102-105.

[2546] LEPETIT-COLLIN (H.), *Recherches sur le plein contentieux objectif*, *op. cit.*, p. 381.

[2547] CHAUVET (C.), *Le pouvoir hiérarchique*, L.G.D.J., 2013, pp. 301-304.

[2548] RIVERO (J.), « Le juge administratif français, un juge qui gouverne ? », *D.*, 1951, I-Doctrine, pp. 21-24.

[2549] V. en ce sens BOUL (M.), « L'office du juge de l'urbanisme : vers un juge-administrateur ? », *op. cit.*, p. 44.

[2550] CHARLES (H.), *Le juge administratif, juge administrateur*, thèse, Université de Toulouse I, 2003, dactyl. p. 573.

De toute évidence, les modalités de ce procédé décisionnel font que le juge de l'urbanisme atteint maintenant « les confins de la séparation entre la juridiction administrative et l'administration active »[2551]. La régularisation marque ainsi le retour du juge administratif dans les activités administratives et, en ce qui concerne ces présents développements, l'une des plus délicates, l'activité de réglementer, tant il est vrai que « le pouvoir réglementaire (…) « constitue le cœur de notre système juridique »[2552].

Réglementer ne consiste pas en effet, comme le rappelle simplement Benoît Plessix, à « délivrer un permis (…) ; (…) encore moins recueillir le consentement d'autrui ». L'acte réglementaire se caractérise communément par son caractère général et impersonnel, se rapprochant de l'idée de permanence de la norme, et présente nécessairement une « normativité autonome »[2553], comme les documents d'urbanisme, lesquels adaptent des normes générales préexistantes sous la forme d'orientations ou de prescriptions en fonction des spécificités d'un territoire donné. Les actes réglementaires sont ainsi susceptibles « d'un nombre illimité d'applications »[2554]. Les documents d'urbanisme mettent en lumière l'un des domaines « privilégié[s] de l'intervention de l'administration »[2555], à savoir le pouvoir réglementaire de police administrative.

Or, même s'il a des « airs d'administrateur », il « reste [quand même] un juge »[2556]. Le juge de l'excès de pouvoir est d'ailleurs naturellement chargé de contrôler l'action administrative. A l'égard d'une autorité investie du pouvoir réglementaire, le juge doit alors s'assurer que cette dernière respecte son obligation d'exercer le pouvoir réglementaire[2557], voire, au regard de la jurisprudence et de l'emploi de la régularisation juridictionnelle, qu'elle respecte une obligation de « bien » réglementer[2558]. En effet, il ne suffit plus que l'autorité réglementaire agisse ; son obligation d'exercer son pouvoir décisionnel s'exprime aussi en termes qualitatifs : l'autorité doit agir de manière pertinente.

Jusqu'à la loi ALUR, le juge a essentiellement veillé au respect de cette obligation grâce au contrôle qu'il effectue sur l'acte réglementaire. Toutefois, le juge de l'urbanisme veille toujours à adapter l'intensité de son contrôle afin de préserver la marge d'appréciation

---

2551 BOUL (M.), *op. cit.*, p. 46.

2552 HUGLO (B.), « Une nouvelle obligation : celle de bien réglementer ? », *A.J.D.A.*, 2009, pp. 20-27 (p. 20).

2553 UNTERMAIER-KERLÉO (É.), « L'acte administratif réglementaire, un acte de portée générale ? », *Dr. Admi.*, 2017, n° 6, étude n° 11, pp. 23-28 (p. 26).

2554 *Ibid*.

2555 HUGLO (B.), *op. cit.*, p. 20.

2556 BOUL (M.), *op. cit.*, p. 46.

2557 C.E., Avis, 9 mai 2005, *Marangio*, précité.

2558 A lire en effet Benjamin Huglo, la juridiction administrative s'achemine désormais « vers une seconde phase », celle « de l'obligation de bien réglementer » (HUGLO (B.), *op. cit.*, p. 20).

de l'autorité investie du pouvoir réglementaire. Désormais, depuis la loi ALUR, le juge de l'urbanisme dispose d'un nouvel outil, la régularisation, par lequel il veille à ce que l'administration « agisse judicieusement »[2559]. Ainsi, la régularisation modifie sa mission de contrôle de l'action administrative, perfectionnant par là même son office, dans la mesure où il imposera à l'administration d'agir à l'égard de l'irrégularité qu'il aura pointée, voire dans certains cas, lui imposera d'agir dans un sens déterminé.

Si, de cette manière, on se rend compte que l'office du juge administratif de l'urbanisme présente un certain aspect hiérarchique, « il ne faut pas pour autant en conclure que la nature de la relation existant entre [juge et administration] suppose un rapport de supérieur à subordonné »[2560]. Sa fonction restant juridictionnelle, le juge de l'urbanisme se montre bien plus à son égard comme un « éclaireur »[2561], voire un « co-auteur »[2562], en ce qu'il s'insère dans le processus décisionnel.

Le fait que le juge détienne un procédé décisionnel d'origine administrative et dérogatoire en excès de pouvoir, comme la régularisation, ne doit pas non plus nous inquiéter ou nous rebuter. Au contraire, c'est grâce à la régularisation que le juge de l'urbanisme devient « de plus en plus entier ou « presque » entier »[2563]. En ce sens, la régularisation participe à une redéfinition de la fonction juridictionnelle : juger « c'est aussi bien énoncer la règle qu'attribuer à chacun ce qui lui revient »[2564]. Rapporté au contentieux de l'urbanisme, cette affirmation signifie que le juge ne se contente plus de dire à l'administration quelles sont les lacunes contenues dans son acte d'urbanisme, il l'aide désormais à remédier à celles-ci. La régularisation juridictionnelle vise en effet à corriger les omissions et erreurs contenues dans la norme d'urbanisme (y compris dans son dispositif).

Le droit de l'urbanisme, du fait de sa complexité et de son insécurité juridique prégnante, met finalement en place son propre mécanisme de survie, en palliant lui-même ces dysfonctionnements de l'administration[2565] ; il « s'auto-régule »[2566] grâce à la régularisation.

[2559] C'est ce qu'implique cette obligation de bien faire. Celle-ci n'implique plus [que l'administration] agisse, mais qu'elle agisse judicieusement ; qu'elle ne prenne pas un décret mais le bon décret » (HUGLO (B.), *op. cit.*, p. 20)

[2560] Tel était le constat déjà établi par Ludivine Clouzot à propos de l'utilisation du pouvoir de substitution par le juge administratif (CLOUZOT (L.), *Recherche sur la substitution en droit administratif français*, *op. cit.*, p. 547). Il vaut *a fortiori* pour la régularisation.

[2561] BOUL (M.), « L'office du juge de l'urbanisme : vers un juge-administrateur ? », *op. cit.*, p. 45.

[2562] LANGELIER (É.) et VIROT-LANDAIS (A.), « Mérites et limites du recours à la régularisation des actes viciés », *op. cit.*, p. 38.

[2563] BOUL (M.), *op. cit.*, p. 46.

[2564] CROZE (H.), « Le juge doit-il dire le droit ? », *op. cit.*, p. 232.

[2565] Avant d'avoir recours à la régularisation, le « droit de l'urbanisme [était] coutumier des lois de validation afin de pallier aux dysfonctionnements commis par l'administration (HOCREITÈRE (P.), « Le juge

Si, évidemment, l'administration est pleinement compétente pour remédier à ses propres défaillances, ce pouvoir exorbitant a surtout été confié, par le législateur, au juge administratif[2567]. Il n'y a là rien de bien étonnant en réalité pour un juge, issu originairement de l'administration, de pourvoir disposer d'une telle prérogative. Néanmoins, l'insertion de la régularisation au sein de son office conduit surtout à considérer que le juge doit administrer au mieux pour juger encore mieux.

CONCLUSION DU CHAPITRE II

Le contentieux administratif de l'urbanisme accorde manifestement une large place à la régularisation. En l'étendant à l'ensemble des actes individuels et réglementaires d'urbanisme, le législateur vise à « privilégier la régularisation sur l'annulation »[2568]. Le droit de l'urbanisme n'est finalement que l'une des manifestations de « cette poussée de fièvre de sécurité juridique qui se serait emparée du juge administratif »[2569] depuis quelques temps.

Il n'empêche que la régularisation contribue à un « perfectionnement »[2570] de l'office décisionnel du juge de l'urbanisme. En effet, en décidant du rétablissement de la légalité des actes d'urbanisme, le juge se positionne, sans complexe désormais, en juge-administrateur, non en ce qu'il se substituerait entièrement à l'autorité compétente, mais plutôt en ce qu'il co-administre avec elle son activité normative. Ainsi, ce procédé contribue à accroître la porosité (déjà constatée) de la distinction des contentieux de l'excès de pouvoir et de pleine juridiction.

Il est alors apparu légitime de proposer un basculement du contentieux des actes individuels d'urbanisme en plein contentieux objectif. Non seulement, un plein office du juge de l'urbanisme approfondirait la sécurisation des situations juridiques des bénéficiaires, mais en plus, un tel basculement contribuerait à conférer une certaine cohérence juridique à la distinction des contentieux.

S'agissant du contentieux des plans d'urbanisme, le recours pour excès de pouvoir fait peau neuve. En effet, doté à l'origine du seul pouvoir d'annulation, le juge était forcément

---

constitutionnel et la loi du 9 février 1994. Commentaire de la décision n° 93-335 DC du 21 janvier 1994 », in *La loi du 9 février 1994* (*dossier*), *R.F.D.A.*, 1995, pp. 7-21 (p. 19)).

[2566] Pour reprendre la formule de Ludivine Clouzot, in *Recherche sur la substitution en droit administratif français*, *op. cit.*, p. 551.

[2567] La régularisation est issue, quel que soit l'acte d'urbanisme concerné, d'un dispositif législatif (selon les articles L. 600-5, L. 600-5-1 et L. 600-9 du code de l'urbanisme).

[2568] HOCREITÈRE (P.), « Régulariser plutôt qu'annuler : une première application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme », *Constr.-Urba.*, 2015, n° 5, pp. 7-10 (p. 8).

[2569] LALLET (A.), « Le contentieux de l'abrogation des actes réglementaires », conclusions sur C.E., Ass., 19 juillet 2019, *Association des Américains accidentels*, *op. cit.*, p. 893.

[2570] *Ibid*.

tourné vers le passé[2571], devant seulement « vérifier si l'administrateur dont l'acte lui a été déféré est resté dans la limite de ses pouvoirs »[2572]. La régularisation lui impose de se tourner à présent vers l'avenir, quitte à statuer à la date du jugement, afin de s'assurer que la norme locale d'urbanisme se conformera aux exigences essentielles du principe de légalité. Certes, ce recours garde sa nature essentiellement objective, parce qu'il est dirigé contre une norme générale, mais ses modalités en ressortent profondément changées, au point de tendre vers le recours de plein contentieux.

Mais ne serait-ce pas là finalement « la soupape de sureté », si chère à Léon Aucoc[2573], qui fera perdurer le recours pour excès de pouvoir dans notre système juridique ? En effet, même si la jurisprudence contemporaine promeut largement les droits individuels, il ne faut pas non plus oublier que le recours pour excès de pouvoir a aussi « pour but d'assurer le bon fonctionnement de la machine administrative »[2574]. A ce titre, la régularisation juridictionnelle remplit parfaitement ce but. C'est le juge administratif lui-même qui va pouvoir ainsi faire face aux dysfonctionnements, aux lacunes des normes locales, car la régularisation des plans d'urbanisme dépasse largement le cadre du litige, ayant plutôt vocation à régir de multiples situations. Réserver le recours pour excès de pouvoir aux actes réglementaires reste encore l'option la plus efficace pour parvenir à une bonne administration de l'urbanisme.

CONCLUSION DU TITRE II

La régularisation constitue sans conteste la prérogative décisionnelle la plus atypique à la disposition du juge administratif de l'urbanisme. En effet, instiguer la correction des actes d'urbanisme contribue nécessairement à une mutation profonde du contentieux de l'excès de pouvoir. Toutefois, cette prérogative décisionnelle, même d'origine législative, ne peut apparaître comme une création *ex nihilo*. Toutes les évolutions ayant successivement permis l'approfondissement de l'office décisionnel du juge de l'excès de pouvoir en constituent le terreau. En effet, il faut voir dans certaines prérogatives décisionnelles communes du juge administratif (comme les procédés de substitution de motifs ou de base légale, ou les

---

2571 WEIL (P.), *Les conséquences de l'annulation d'un acte administratif pour excès de pouvoir*, *op. cit.*, p. 137.

2572 AUCOC (L.), conclusions sur C.E., 13 mars 1867, *Bizet*, *Rec*. pp. 272-276 (p. 273).

2573 *Ibid*.

2574 MESTRE (A.), *Le Conseil d'Etat, protecteur des prérogatives de l'administration*, *op. cit.*, p. 260.

annulations en tant que ne pas) des procédés correctifs des actes administratifs[2575]. Finalement, la régularisation ne fait qu'aller plus loin dans la correction des actes : elle permet de corriger l'acte d'urbanisme en lui-même. D'ailleurs, une extension de ce procédé en dehors du domaine de l'urbanisme est d'ores et déjà amorcée.

Quoi qu'il en soit, la question de l'avenir du recours pour excès de pouvoir continue de se poser nécessairement. En effet, disposer d'une prérogative comme la régularisation est sans conteste annonciateur de la « mort » du recours (du moins dans sa forme traditionnelle), tant elle renforce la posture de juge-administrateur du juge administratif, le rapprochant ainsi encore un peu plus du juge de plein contentieux objectif[2576]. Malgré tout, notre étude sur l'office décisionnel du juge de l'urbanisme tend à démontrer toute l'utilité du contentieux de l'excès de pouvoir et le brillant avenir qui semble lui être réservé, au moins pour ce qui est du contentieux des actes réglementaires d'urbanisme. L'office du juge de l'excès de pouvoir semble effectivement être le mieux à même d'assurer, dans une certaine mesure, la séparation nécessaire de la juridiction administrative et de l'administration active, lorsque cette dernière agit dans le cadre de ses activités de réglementation[2577].

Par contre, la sécurisation des autorisations d'urbanisme peut justifier un basculement du contentieux de l'urbanisme en plein contentieux objectif. Notre étude a pu ainsi démontrer la pleine adaptabilité de la matière au régime de plein contentieux objectif. Ainsi, naîtrait un contentieux de l'urbanisme hybride, à l'image du contentieux environnemental, lui-même réparti, selon la nature de l'acte, entre contentieux de l'excès de pouvoir et plein contentieux objectif.

[2575] SEILLER (B.), « Les décisions régularisées », in *Le justiciable face à la justice administrative*, actes du colloque organisé le 19 septembre 2018 à l'Université Clermont-Auvergne, *R.F.D.A.*, 2019, pp. 791-796 (p. 793).

[2576] BERNARD (M.), « Le recours pour excès de pouvoir est-il frappé à mort ? », *A.J.D.A.*, 1995, n° spécial, pp. 190-199.

[2577] PLESSIX (B.), « Le droit administratif français, droit de l'acte réglementaire », *Dr. Admi.*, juillet 2018, n° 7, repère n° 7, p. 1-2.

CONCLUSION DE LA PARTIE II

L'étude de l'office décisionnel du juge de l'urbanisme soulève des questions sans nul doute classiques en contentieux administratif. En effet, la période contemporaine témoignait déjà d'un renouveau certain de l'office du juge de l'excès de pouvoir, dans le sens où le juge s'est vu reconnaître, ou s'est lui-même reconnu, toute une gamme de prérogatives destinées à éviter le prononcé de l'annulation juridictionnelle ou à limiter ses effets dévastateurs au nom de la sécurité juridique. Le contentieux de l'urbanisme ne s'éloigne guère de cette tendance. Bien au contraire, il ne fait que l'accentuer par l'octroi législatif de techniques décisionnelles spécifiques du fait de l'importance, semble-t-il plus prégnante, des considérations de sécurité juridique.

Or, cet impératif de sécurité juridique devrait en réalité revêtir la même importance en droit de l'urbanisme que dans d'autres matières. Aussi, des techniques décisionnelles comme la régularisation commencent à trouver des applications dans d'autres domaines, laissant ainsi au contentieux de l'urbanisme des spécificités à la marge, celles vraiment justifiées par la matière (comme, par exemple, les conditions spécifiques à l'opérance du moyen d'exception d'illégalité). Envisager une éventuelle généralisation de procédés décisionnels urbanistiques conduirait finalement à (re)découvrir les avantages d'un plein office pour le juge de l'excès de pouvoir. Historiquement, afin de faire du recours pour excès de pouvoir l'outil de contrôle des actes de l'administration, le Conseil d' Etat a opté pour une séparation stricte de la juridiction administrative et de l'administration active, et, partant, il a autolimité son office décisionnel au seul pouvoir d'annulation[2578]. Or, aujourd'hui, le contrôle plus ou moins approfondi exercé par le juge de l'excès de pouvoir sur la légalité des actes administratifs justifie parfaitement un plein office décisionnel, à savoir la possibilité pour lui « d'administrer » à travers diverses prérogatives possibles (y compris, pourquoi pas, par la régularisation), mais toujours, bien évidemment, en la forme juridictionnelle. Ici comme ailleurs, le juge administratif est, selon la formule d'Yves Gaudemet, « administrateur parce que juge »[2579].

Toutefois, qu'il s'agisse de la spécialisation de l'office décisionnel du juge de l'urbanisme ou, *a fortiori*, de l'éventuelle transformation en profondeur du recours pour excès de pouvoir, c'est la porosité existante de la distinction des contentieux administratifs qui

---

[2578] CHEVALLIER (J.), *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, L.G.D.J., 1970, pp. 275-278.

[2579] GAUDEMET (Y.), « Le juge administratif, futur administrateur ? », in *Le juge administratif à l'aube du XXIème siècle*, actes du colloque organisé à Grenoble les 11 et 12 mars 1994, Presses Universitaires de Grenoble, 1995, pp. 179-195 (p. 181).

s'accroît. Aussi, afin de conserver une certaine logique à la distinction des contentieux, il nous a semblé pertinent de soumettre au régime de plein contentieux objectif les contentieux individualistes (ainsi que les nomme Fabrice Melleray[2580]), comme le contentieux des actes individuels d'urbanisme, dans lesquels le juge use de la régularisation afin « de garantir les intérêts personnels » des bénéficiaires d'autorisation[2581].

[2580] MELLERAY (F.), *Essai sur la structure du contentieux administratif français. Pour un renouvellement de la classification des principales voies de droit ouvertes devant les juridictions à compétence générale*, L.G.D.J., 2001, p. 331.
[2581] *Ibid*., p. 339.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Au terme de notre étude, nous voudrions exprimer une certitude, mais aussi exposer des pistes de réflexion.

La certitude réside, tout d'abord, dans la réalité de la spécialisation du contentieux de la légalité en droit de l'urbanisme. Depuis plusieurs décennies, le droit de l'urbanisme est en effet « doté, d'une façon qui a souvent été contestée, de règles procédurales différentes de celles du droit du contentieux administratif de droit commun »[2582]. Cela ne faisait guère de doute.

Pourtant, cette spécialisation du contentieux a pu être relativisée par une partie de la doctrine. Ainsi, Bertrand Seiller ne voit seulement que « quelques spécificités » en la matière, minimisant l'aspect dérogatoire ou original du contentieux du droit de l'urbanisme[2583]. On peut toutefois comprendre cette impression mitigée quant à la spécialisation du contentieux de l'urbanisme. L'analyse de l'office du juge administratif de la légalité a en effet laissé apparaître que sa spécialisation est bien plus une question de degré que de nature. En ce sens, l'office du juge administratif de la légalité répond à la caractéristique fondamentale du recours pour excès de pouvoir : le juge reste toujours saisi d'une question de légalité portant sur un acte administratif[2584]. En se spécialisant, le contentieux de l'urbanisme n'a pas, pour autant, changé de nature. Subsistent toujours ce lien d'interdépendance qui unit un contentieux administratif spécial au contentieux général, ainsi que l'influence réciproque de l'un sur l'autre, qui font que le premier demeure un droit spécifique et non un droit autonome[2585]. Ainsi, le contentieux de la légalité en droit de l'urbanisme est bel et bien un contentieux spécial. Tout en s'intégrant dans le contentieux de l'excès de pouvoir, ce contentieux comprend des dispositifs originaux, ainsi que des applications particulières de dispositifs déjà existants en contentieux général.

Néanmoins, minimiser la spécialisation de l'office du juge de l'urbanisme nous paraît difficilement justifiable en contentieux des autorisations d'urbanisme. Certes, le recours pour excès de pouvoir connaît, comme chacun sait, différentes évolutions depuis plusieurs

---

2582 LABETOULLE (D.), « Droit du contentieux de l'urbanisme et droit du contentieux administratif », in *Gouverner, administrer, juger. Liber amicorum Jean Waline*, Dalloz, 2002, pp. 629-638 (p. 629).

2583 SEILLER (B.), « Bandes à part ou éclaireurs ? », in *Les contentieux spéciaux, un laboratoire du procès administratif ?* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 2020, pp. 205-208 (p. 208).

2584 PERRIN (A.), *Contentieux administratif*, Dalloz, 2021, 2ème édition, p. 130.

2585 CHAZAL (J.-P.), « Réflexions épistémologiques sur le droit commun et les droits spéciaux », in *Études de droit de la consommation. Liber amicorum Jean Calais-Auloy*, Dalloz, 2004, pp. 279-309 (p. 289).

décennies visant à protéger les droits fondamentaux des administrés. L'analyse de l'office du juge des documents d'urbanisme, et de ses particularités contentieuses, en témoigne d'ailleurs : la limitation du moyen de l'exception d'illégalité, l'interdiction de pratiquer l'économie de moyens, ou encore la régularisation juridictionnelle sont autant d'éléments de l'office du juge destinés à offrir une « protection juridictionnelle »[2586] aux administrés. Or, lorsqu'une autorisation d'urbanisme est l'objet du recours, les dispositifs spéciaux sont tels, que distinguer une voie de droit spécifique aux décisions individuelles présente une certaine pertinence en pratique. L'étude a en effet pu révéler des spécificités contentieuses exclusivement applicables en contentieux des autorisations d'urbanisme, telles que le dispositif de forclusion, l'obligation de notification, la limitation matérielle et temporelle de l'intérêt à agir des requérants individuels et associatifs, la limitation du moyen de l'exception d'illégalité, la cristallisation automatique des moyens, la recevabilité de conclusions indemnitaires pour citation abusive, la suppression de la voie de l'appel, la mise en place de délai de jugement, voire encore la recherche d'office par le juge de la régularisation de l'autorisation. Tous ces éléments permettent ainsi de distinguer, au sein du contentieux de l'excès de pouvoir, une voie de droit distincte de celle réservée aux actes réglementaires, tels que les documents d'urbanisme. D'ailleurs, ce dédoublement du recours pour excès de pouvoir, à peine esquissé, pourrait être renforcé, dès lors que certaines spécificités, présentées dans notre étude à titre prospectif – telles que l'allongement du délai de recours contentieux, la subjectivisation des moyens, l'action en déclaration de droits, ou encore l'existence d'un référé au fond urbanistique – pourraient faire l'objet d'une consécration en contentieux de l'urbanisme. Ainsi, la spécialisation de l'office du juge de l'urbanisme pourrait encore, à l'avenir, gagner en intensité et en visibilité.

Des pistes de réflexion, ensuite, peuvent être formulées au terme de la présente étude. Le choix a été fait de mener une recherche sur les spécificités contentieuses en droit de l'urbanisme et d'en saisir la cohérence. Evidemment, les enjeux qui sous-tendent cette spécialisation contentieuse restent assez classiques : il s'agit de la recherche d'un équilibre entre la légalité administrative et la sécurité juridique, laquelle intègre notamment la garantie des droits fondamentaux des administrés[2587]. Néanmoins, distinguer entre l'office processuel

---

[2586] Pour reprendre les termes utilisés par Antoine Claeys (*L'évolution de la protection juridictionnelle de l'administré au moyen du recours pour excès de pouvoir*, thèse, Université de Poitiers, 2005, dactyl., tome I, pp. 29-31)

[2587] LABETOULLE (D.), « Principe de légalité et principe de sécurité », in *L'État de droit : mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Dalloz, 1996, pp. 403-412 (p. 410).

et l'office décisionnel du juge de l'urbanisme nous permet d'identifier une articulation logique propre à cette spécialisation du contentieux. C'est ainsi qu'en se concentrant sur l'office processuel du juge, notre étude a pu démontrer de quelle manière le juge de l'urbanisme régule l'accès de son prétoire et rationalise le temps juridictionnel. L'étude de l'office décisionnel a permis, quant à elle, de voir de quelle manière le juge de l'urbanisme décide de la solution juridictionnelle la plus adaptée.

Ainsi présentée, la spécialisation du contentieux de l'urbanisme conduit à une nouvelle façon de penser le contentieux administratif. L'office spécial du juge de l'urbanisme ne serait alors qu'une préfiguration du juge administratif de demain. Toutefois, penser un juge administratif du futur est loin d'être aisé, même si le Président Daniel Labetoulle a déjà, lors des différentes réformes du contentieux de l'urbanisme, appelé de ses vœux certaines extensions de dispositifs spéciaux[2588].

Certaines extensions ont néanmoins déjà eu lieu. On pense à la technique de cristallisation des moyens afin de discipliner le déroulement de l'instruction. On pense aussi (même si cette évolution peut susciter des réserves) à la jurisprudence *CFDT Finances*[2589], laquelle s'inspire du dispositif de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme, tout en limitant encore plus l'exception d'illégalité des actes réglementaires.

D'autres extensions semblent, au contraire, peu envisageables, tant les spécificités contentieuses « n'ont de sens que dans le contexte du droit de l'urbanisme »[2590]. Il s'agit, en premier chef, de la limitation du moyen de l'exception d'illégalité d'un document d'urbanisme, directement liée au contenu des normes urbanistiques. Cette spécificité ne paraît pas, en conséquence, adaptée à d'autres matières. Peut également être évoquée l'obligation d'enregistrer une transaction prévoyant le désistement en contrepartie d'un avantage matériel, directement liée à l'existence de recours abusifs, pratique symptomatique du contentieux de l'urbanisme, mais qui ne « paraît pas avoir contaminé d'autres domaines »[2591]. De même, on ne regrettera pas la suppression de la voie de l'appel pour certains contentieux dirigés à l'encontre d'actes urbanistiques, dans des secteurs où la demande en logement est criante. En effet, en dehors de certains contextes qui peuvent justifier ce particularisme, la vocation

---

2588 LABEOULLE (D.), « Droit du contentieux de l'urbanisme et droit du contentieux administratif », in *Gouverner, administrer, juger. Liber Amicorum Jean Waline*, Dalloz, 2002, pp. 629-638 (pp. 634-636) ; LABETOULLE (D.), « Bande à part ou éclaireur ? », in *La réforme du contentieux de l'urbanisme*, *A.J.D.A.*, 2013, pp. 1897-1900 (pp. 1899-1900).

2589 C.E., Ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et des affaires économiques de la CFDT*, *Rec.* p. 188, conclusions Bretonneau.

2590 LABETOULLE (D.), « Bande à part ou éclaireur ? », *op. cit.*, p. 1899.

2591 *Ibid.*

économique et/ou sociale de cette méthode ne suffit pas à regarder son extension comme souhaitable.

Pour d'autres extensions, il est délicat à l'heure actuelle de se prononcer. Tel est le cas pour l'admission des conclusions reconventionnelles pour citation abusive prévue à l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme. En raison des rares utilisations d'un tel dispositif par le juge de l'urbanisme, il est difficile d'en apprécier tous les bénéfices, pour envisager une éventuelle application dans d'autres matières.

D'autres extensions semblent, en revanche, plus difficiles à entreprendre. On pense ici à l'abandon de la technique de l'économie de moyens. En effet, la généralisation d'un tel abandon conduirait d'une certaine manière à garantir la bonne administration pour l'autorité en charge de refaire l'acte. Cette dernière aurait connaissance de l'ensemble des irrégularités. Le juge sait d'ailleurs renoncer à l'économie de moyens, ponctuellement, lors de l'utilisation de pouvoirs tels que l'injonction ou la régularisation. Toutefois, l'arrêt *Eden*[2592] traduit bien la volonté du Conseil d'État de ne pas s'en défaire. L'heure n'est pas encore ainsi à une application à une plus grande échelle. Une autre extension semble également difficile à entreprendre pour le juge : celle de la redéfinition de l'intérêt donnant qualité à agir du requérant particulier contestant un acte individuel. En effet, faire dépendre le recours pour excès de pouvoir de la lésion subie par le requérant du fait de l'acte illégal remet ainsi en cause la conception libérale qu'a le juge de l'excès de pouvoir de l'intérêt à agir[2593]. Seul le domaine contractuel, où l'intérêt à agir a déjà été restreint compte tenu de ses enjeux économiques[2594], pourrait être touché par cette redéfinition de l'intérêt à agir du requérant particulier.

Pour le reste, l'extension des spécificités contentieuses urbanistiques semble plutôt envisageable. La voie textuelle devrait toutefois être privilégiée pour certains dispositifs particuliers, tels que l'obligation de notification du recours, la mise en place de délai de jugement ou la cristallisation automatique des moyens, autant de mécanismes pouvant trouver application dans des contentieux où un acte individuel est contesté. En ce qui concerne la régularisation juridictionnelle des actes, le juge de l'excès de pouvoir devrait être en mesure d'instiguer cette évolution. Le Conseil d'État a en effet admis la possibilité d'enjoindre à

2592 C.E., Section, 21 décembre 2018, *Société Éden*, *Rec.* p. 469, conclusions Roussel.

2593 MELLERAY (F.), « A propos de l'intérêt donnant qualité à agir en contentieux administratif. le moment 1900 et ses suites », *A.J.D.A.*, 2014, pp. 1530-1537 (p. 1531).

2594 C.E., 30 octobre 1998, *Ville de Lisieux*, *Rec.* p. 375, conclusions Stahl.

l'administration de régulariser des actes administratifs quelle que soit leur nature[2595]. Il a franchi un cap et décide d'appliquer la régularisation juridictionnelle au-delà du droit de l'urbanisme, en l'occurrence à l'égard d'une DUP[2596]. La Haute juridiction administrative ne s'est cependant pas (encore) aventurée sur le terrain de la régularisation des actes réglementaires. Toutefois, compte tenu de son extension prétorienne, il y a tout lieu de penser que la régularisation juridictionnelle pourrait devenir prochainement un « attribut naturel » de l'office du juge de la légalité[2597].

On peut pourtant se demander si de telles évolutions de l'office du juge pourraient porter atteinte à la conception unitaire du recours pour excès de pouvoir. Nous ne le pensons pas. La vraie originalité de ce recours, tel qu'il est repensé, serait d'aboutir à un dédoublement de ce dernier selon la nature individuelle ou réglementaire de l'acte contesté. Pour autant, la conception unitaire du recours pour excès de pouvoir ne saurait être entamée, dès lors que certaines règles du procès sont indifférentes à la nature de l'acte attaqué[2598], et que certaines évolutions (comme la régularisation juridictionnelle) n'intègreront pas non plus cette distinction.

Il en découle néanmoins une dernière interrogation, celle de la pertinence, voire de l'utilité du recours pour excès de pouvoir en tant que catégorie juridique. Comme chacun sait, l'ampleur et la variété des pouvoirs du juge marquent l'avènement d'un « nouveau recours pour excès de pouvoir »[2599], ou plutôt un « nouveau recours de pleine juridiction presque comme les autres »[2600]. L'étude de la spécialisation de l'office du juge de l'urbanisme renforce cette impression. Certaines prérogatives (comme l'appréciation de l'intérêt à agir d'un requérant particulier ou la régularisation juridictionnelle) offrent une latitude d'action au juge de l'urbanisme telle, « qu'il n'a plus grand-chose à envier à son homologue de plein

---

[2595] V., suite à l'annulation d'un acte individuel : C.E., Section, 1er juillet 2016, *Commune d'Émerainville*, *Rec.* p. 291, conclusions Daumas. V., suite à l'annulation partielle d'un PLU : C.E., 16 juillet 2021, *Commune de la Londe-les-Maures*, *Rec. tables* pp. 963, 965 ; *B.J.D.U.*, 2021, n° 6, pp. 425-427, conclusions Polge. V., suite à l'annulation d'un refus d'abrogation partielle d'une carte communale : C.A.A. Douai, 19 novembre 2019, req. n° 18DA00440.

[2596] Le Conseil d'Etat a fait application du mécanisme du sursis à statuer : C.E., 9 juillet 2021, *Commune de Grabels*, *Rec.* p. 224 ; *B.J.D.U.*, 2021, n° 5, pp. 221-223, conclusions Roussel.

[2597] LESQUEN (X. De), « Le juge peut-il surseoir à statuer pour permettre la régularisation d'une déclaration d'utilité publique ? », note sous C.E., 9 juillet 2021, *Commune de Grabels*, *B.J.D.U.*, 2021, pp. 323-324 (p. 324).

[2598] Nous pensons par exemple aux règles régissant la compétence de la juridiction administrative, la dispense du ministère d'avocat.

[2599] CLAEYS (A.), *L'évolution de la protection juridictionnelle de l'administré au moyen du recours pour excès de pouvoir*, thèse, Université de Poitiers, 2005, dactyl., tome 2, p. 1116.

[2600] DUBOS (O.) et MELLERAY (F.), « La modulation dans le temps des effets de l'annulation d'un acte administratif », *Dr. Admi.*, 2004, étude n° 15, pp. 8-16 (p. 15).

contentieux »[2601]. Il en est de même pour l'appréciation dans certains cas par le juge de l'excès de pouvoir de la légalité de l'acte administratif à la date du jugement[2602]. De telles évolutions conduisent à considérer qu'il n'y a désormais plus guère de différence entre l'excès de pouvoir et la pleine juridiction. C'est la pertinence même de la distinction des contentieux qui se pose alors. Plusieurs auteurs se sont déjà engouffrés dans la brèche, accompagnant chaque évolution de l'office du juge de l'excès de pouvoir « de l'annonce de sa disparition et de sa substitution par le recours de pleine juridiction »[2603]. Plus audacieux a été de proposer, comme l'a fait R. Alibert, une absorption du contentieux de pleine juridiction par le recours pour excès de pouvoir[2604]. Ces propositions visant à la consécration d'un recours unique demeurent toutefois de l'ordre théorique, tant leur mise en œuvre semble à ce stade tout bonnement impossible[2605]. En effet, l'office du juge de la légalité en droit de l'urbanisme, en dépit de l'aspect unitaire de cette formule, ne dispense pas de distinguer selon qu'il est saisi d'une autorisation d'urbanisme, d'une décision de refus ou d'un document de planification urbaine. Selon l'objet du recours, il en découle des règles procédurales et des pouvoirs spécifiques.

Nous garderons dès lors à l'esprit une donnée essentielle. La dualité des contentieux, bien qu'elle connaisse en doctrine ses défenseurs comme ses détracteurs, demeure une distinction structurante à laquelle le juge administratif reste profondément attaché[2606]. Ainsi que l'écrivait D. Giltard, le recours pour excès de pouvoir, même renouvelé, n'a pas vocation à disparaître, mais doit plutôt coexister avec le recours de pleine juridiction[2607]. Nous adhérons également à cette affirmation, tout en y apportant quelques compléments. Il semble en effet opportun de limiter le recours pour excès de pouvoir à certains actes, aux actes

---

[2601] CLAEYS (A.), *op. cit.*, p. 1113.

[2602] C.E., Ass., 19 juillet 2019, *Association des Américains accidentels*, *Rec.* p. 296 ; *R.F.D.A*, 2019, n° 5, pp. 891-908, conclusions Lallet ; C.E., Section, 19 novembre 2021, *Association des avocats ELENA France*, *Rec.* p. 331, conclusions Roussel.

[2603] CLAEYS (A.), *op. cit.*, p. 1112. V., notamment : HAURIOU (M.), note sous C.E., 29 novembre 1912, *Boussuge*, *D.*, 1914, III, p. 33 ; PACTEAU (B.), « Du recours pour excès de pouvoir au recours de pleine juridiction ? », in *Deuxième centenaire du Conseil d'Etat. Volume I*, *R.A.*, 1999, n° spécial, pp. 195-212 ; WOEHRLING (J.-M.), « Vers la fin du recours pour excès de pouvoir ? », in *L'État de droit : mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, *op. cit.*, pp. 777-791 ; WALINE (J.), « Plein contentieux et excès de pouvoir », *R.D.P.*, 2015, pp. 1551-1566.

[2604] ALIBERT (R.), *Le contrôle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir*, éd. Payot, 1926, p. 58

[2605] DIDIERLAURENT (M.), *L'office du juge de pleine juridiction*, thèse, Université de Montpellier, 2021, dactyl., p. 412 ; PERRIN (A.) et LEPETIT-COLLIN (H.), « La distinction des recours contentieux en matière administrative. Nouvelles perspectives », *R.F.D.A.*, 2011, pp. 813-829 (pp. 820-823) ; PERRIN (A.), *Contentieux administratif*, *op. cit.*, p. 119.

[2606] PERRIN (A.), *op. cit.*, p. 118.

[2607] GILTARD (D.), « L'avenir du recours pour excès de pouvoir », in *Le juge administratif et l'Europe : le dialogue des juges*, actes du colloque du 50ème anniversaire des tribunaux administratifs, P.U.G., 2004, pp. 205-233 (pp. 232-233).

réglementaires[2608]. L'étude du contentieux des documents de planification laisse entrevoir la forme la plus classique du recours pour excès de pouvoir. La spécialisation de ce contentieux étant bien moins marquée, celui-ci s'apparente à un contentieux abstrait de la légalité administrative dans lequel les intérêts privés (existants) sont pris en compte de manière indirecte. Le juge veille également à maintenir une indépendance certaine entre l'administration active et lui (à travers l'impossibilité d'utiliser le pouvoir de réformation et compte tenu des conditions de mise en œuvre du pouvoir de régularisation des actes réglementaires). Le rattachement du contentieux des autorisations d'urbanisme à l'excès de pouvoir apparaît, en revanche, moins évident. La spécialisation de ce contentieux est aujourd'hui bien plus accrue, faisant ainsi prévaloir différents intérêts privés. Il en est ainsi, dès lors que le juge déclare recevable le recours formé par un particulier s'estimant lésé par l'autorisation du projet[2609]. Il en fait de même en faisant prévaloir la situation personnelle d'un pétitionnaire lorsqu'il enjoint à l'administration de lui accorder l'autorisation illégalement refusée, ou encore lorsqu'il décide de la régularisation d'une autorisation au profit de son bénéficiaire. La dimension fondamentalement subjective du contentieux des autorisations d'urbanisme ne laisse plus alors subsister de grande de différence avec le plein contentieux objectif et son basculement dans ce domaine devient dès lors de l'ordre du plausible[2610]. Néanmoins, il ne faut pas croire que l'éventuel rattachement du contentieux des autorisations d'urbanisme à la pleine juridiction constituera la panacée. Cette notion de pleine juridiction reste « approximative », car elle rassemble des contentieux « hétérogènes (…) dont le seul point commun est de conférer au juge des pouvoirs ne se limitant pas à l'annulation d'un acte administratif »[2611]. Intégrer la matière d'urbanisme ne fera alors que souligner un peu plus le « désordre » qui caractérise l'office du juge de pleine juridiction[2612]. En définitive, l'aspect dérogatoire du contentieux de l'urbanisme conforte encore un peu plus le caractère

---

2608 V. dans le même sens : GUYOMAR (M.), « Quel est l'office du juge de l'excès de pouvoir, cent ans après l'arrêt *Boussuge* ? », *J.C.P.*, 24 septembre 2012, éd. A., n°38-39, étude n° 2310, pp. 17-20 (p. 20).

2609 Nous reprendrons ainsi les propos de J.-P. Henry, qui voit le recours pour excès de pouvoir comme un « instrument de cessation du préjudice anormal » causé par l'administration au requérant, en ce qu'il permet « l'annulation de l'acte générateur » (*La dualité des fonctions du recours pour excès de pouvoir envisagée à partir de la notion d'intérêt*, thèse, Université de Montpellier, 1975, dactyl., p. 174). Ce n'est aujourd'hui plus totalement le cas. En effet, par la régularisation juridictionnelle de l'acte, le recours pour excès de pouvoir est un instrument de cessation du préjudice subi par son bénéficiaire (intervenant à l'instance).

2610 V., *supra* : Partie II, Titre II, Chapitre II, Section I.

2611 PERRIN (A.) et LEPETIT-COLLIN (H.), *op. cit.*, p. 813.

2612 DIDIERLAURENT (M.), *L'office du juge de pleine juridiction*, thèse, Université de Montpellier, 2021, dactyl., p. 452. D. Pouyaud parlait quant à elle de catégorie « fourre-tout » pour définir la pleine juridiction (POUYAUD (D.), « La réforme du 31 décembre 1987 et la distinction des contentieux », in *Mélanges René Chapus*, Montchrestien, 1992, pp. 541-558 (p. 557)).

inadapté des critères traditionnels de distinction des contentieux (la question posée au juge et les pouvoirs du juge).

L'étude de la spécialisation de l'office du juge de l'urbanisme permet toutefois de soulever une autre articulation possible de la classification des contentieux, une articulation en fonction de la nature de l'acte querellé. De ce constat, nous en avons déduit que, selon la nature de l'acte d'urbanisme contesté, le procès administratif ne présente pas la même nature, car les parties ont des attentes différentes[2613]. En effet, un habitant qui se plaint du classement établi dans le nouveau plan local ou de la réalisation prochaine d'une ZAC est dans une situation différente de celle d'un pétitionnaire qui voit son permis contesté par des riverains ou qui espère au contraire obtenir l'autorisation qui lui a été refusée. Les finalités de ces procès étant différentes, il est alors nécessaire de prévoir des voies de recours différentes pour y répondre (impliquant des pouvoirs différents du juge). Le requérant contestant la nouvelle réglementation d'urbanisme ou d'une future ZAC ne saurait revendiquer une atteinte à des droits particuliers. Il reste toutefois destinataire de cette norme non-individuelle et c'est en sa qualité d'habitant de la collectivité locale qu'il agit devant le juge administratif. Ceci atteste clairement de la dimension « altruiste » du recours pour excès de pouvoir lorsqu'il est dirigé contre un acte de portée générale[2614]. Et, bien que le juge dispose d'un pouvoir de régularisation à l'égard des documents d'urbanisme, il apparaît à l'issue de notre étude que cette prérogative fait bien de lui « un plein juge de la légalité », sans qu'il soit « assimilé à un juge de plein contentieux »[2615]. C'est la nature réglementaire de cet acte qui empêche le juge de le refaire de toute pièce, car, autrement, il outrepasserait sa fonction juridictionnelle en édictant une telle « norme créatrice de réglementation »[2616] à destination d'une collectivité locale[2617]. Le détenteur d'une autorisation contestée ou d'une décision de refus cherche, par ailleurs, à défendre ou à obtenir un droit particulier. La nature individuelle de l'acte contesté renforce ainsi la dimension « individualiste » du recours pour excès de pouvoir[2618]. En revanche, les prérogatives (d'office) de régularisation des autorisations d'urbanisme et

---

[2613] BLANCO (F.), *Pouvoirs du juge et contentieux administratif de la légalité. Contribution à l'étude de l'évolution et du renouveau des techniques juridictionnelles dans le contentieux de l'excès de pouvoir*, P.U.A.M., 2010, p. 574.

[2614] RAINAUD (J.-M.), *La distinction de l'acte réglementaire et de l'acte individuel*, L.G.D.J., 1966, p. 78.

[2615] BLANCO (F.), *op. cit.*, p. 571. V., *supra* : Partie II, Titre II, Chapitre II, Section II.

[2616] Pour reprendre la formule de Isabelle Poirot-Mazères (« Les décisions d'espèce », *R.D.P.*, 1992, pp. 443-512 (p. 487)).

[2617] S'agissant des « actes complexes », ces derniers, contrairement aux actes réglementaires, ne sont pas des « normes créatrices de réglementation », mais bien des normes d'application. Aussi, la régularisation juridictionnelle peut être employée à leur égard (comme pour une DUP : C.E., 9 juillet 2021, *Commune de Grabels*, précité), sauf si l'acte obéit à une procédure particulière (comme pour une décision de préemption : v. *supra*, Partie II, Titre II, Chapitre II, Section I, § 2).

[2618] RAINAUD (J.-M.), *op. cit.*, p. 78.

d'injonction de délivrance de l'autorisation font pratiquement de ce juge un juge de plein contentieux. Font pour le moment défaut, le pouvoir de réformer l'autorisation d'urbanisme (dont l'utilisation resterait toutefois ponctuelle) et, surtout, le pouvoir de substituer l'autorisation à la décision de refus de l'administration.

À l'issue de notre étude, la distinction entre acte individuel et acte non-individuel nous est donc apparue « comme une arme fonctionnelle »[2619] utilisée pour souligner toute la pertinence de la distinction des contentieux administratifs. D'ailleurs, n'est-ce pas, justement, le Président Odent, qui en rappelant « l'influence déterminante des questions de procédure » sur la division des branches du contentieux, soulignait l'illogisme conduisant à faire découler la procédure de « la nature des recours ouverts aux justiciables » et non de « la nature des matières contentieuses » [2620] ?

Puisse cette rencontre avec ce « contentieux du troisième type »[2621], qu'est le contentieux de l'urbanisme, s'inscrire dans une nouvelle façon de penser la dualité des contentieux administratifs.

2619 *Ibid.*

2620 ODENT (R.), *Contentieux administratif*, Dalloz, 2007, rééd., tome 1, p. 79.

2621 Pour reprendre le titre de la contribution de Philippe Terneyre, employé à propos du contentieux contractuel (TERNEYRE (P.), « L'émergence d'un recours contentieux du troisième type (commentaire de la loi n°92-10 du 4 janvier 1992 relative aux recours en matière de passation de certains contrats et marchés de fournitures et de travaux) », *Actualité législative Dalloz*, 1992, 8ème cahier, Commentaires législatifs, pp. 82-88).

BIBLIOGRAPHIE

I. Manuels, ouvrages généraux et spécialisés et monographies

ALIBERT (R.), *Le contrôle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir*, Payot éd., 1926, 391 pages

AUBY (J.-B.), PERINET-MARQUET (H.) et NOGUELLOU (R.), *Droit de l'urbanisme et de la construction*, L.G.D.J., 2020, 12ème édition, 1288 pages

AUBY (J.-M.) et DRAGO (R.), *Traité de contentieux administratif*, L.G.D.J., 1984, 3ème édition, tome II, 718 pages ; *Traité des recours en matière administrative*, Litec, 1992, 686 pages

AUCOC (L.), *Conférences sur l'administration et le droit administratif*, Dunod éd., 1869, tome I, 1ère édition, 681 pages

AUTEXIER (C.), *Introduction au droit public allemand*, P.U.F., 1997, 1ère édition, 379 pages

BLANCO (F.), *Contentieux administratif*, P.U.F., 2019, 1ère édition, 780 pages

BOIVIN (J.-P.), *Pratique du contentieux des installations classées et des carrières*, Le Moniteur, 2010, 285 pages

BONICHOT (J.-C.), CASSIA (P.) et POUJADE (B.), dir., *Les Grands Arrêts du contentieux administratif*, Dalloz, 2022, 8ème édition, 1592 pages

BRISSON (J.-F.), Le recours pour excès de pouvoir : tendances récentes du contentieux administratif, Ellipses, 2004, 144 pages

BROYELLE (C.), *Contentieux administratif*, L.G.D.J., 2021, 9ème édition, 560 pages

CADIET (L.), dir., *Dictionnaire de la Justice*, P.U.F., 2004, 1362 pages

CADIET (L.), NORMAND (J.) et AMRANI MEKKI (S.), *Théorie générale du procès*, P.U.F., 2020, 3ème édition, 953 pages

CHABANOL (D.), *Le juge administratif*, L.G.D.J., 1993, 120 pages

CHAPUISAT (J.), *Le droit de l'urbanisme*, P.U.F, 1983, 1ère édition, 125 pages ; *Le droit de l'urbanisme*, P.U.F., 1999, 5ème édition, 124 pages

CHAPUS (R.), *L'administration et son juge*, P.U.F., 1999, 426 pages

Droit administratif général, Montchrestien, 2001, 15ème édition, tome 1, 1427 pages

Droit du contentieux administratif, Montchrestien, 2008, 13ème édition, 1540 pages

CLOËZ (H.), ORTEGA (O.) et PELLETIER (P.), *Pour en finir avec les recours d'urbanisme abusifs*, Levallois-Perret EditionsPC, 2018, 63 pages

CORNU (G.) dir., *Vocabulaire juridique*, Paris, P.U.F., 2022, 14ème édition, 1105 pages

COURRÈGES (A.) et DAËL (S.), *Contentieux administratif*, P.U.F., 2013, 4ème édition, 411 pages

DEBARD (T.) et GUINCHARD (S.), *Lexique des termes juridiques 2022-2023*, Dalloz, 2022, 30ème édition, 1148 pages

DEBBASCH (C.) et RICCI (J.-C.), *Contentieux administratif*, Dalloz, 8ème édition, 2001, 1018 pages

DEHARBE (D.), *Les installations classées pour la protection de l'environnement*, Litec, 2007, 625 pages

DONIER (V.) et LAPÉROU-SCHENEIDER (B.) dir., *L'accès au juge. Recherche sur l'effectivité d'un droit*, Bruylant, 2013, 1000 pages

EISENMANN (C.), *Ecrits de droit administratif*, Dalloz, 2013, rééd., 655 pages

DUGUIT (L.), *Traité de droit constitutionnel*, Ed. de Broccard, 1923, 2ème édition, tome II, 719 pages

EISENMANN (C.), *Cours de droit administratif,* L.G.D.J., 2014, rééd., tome I, 786 pages

GILLI (J.-P.), HUBERT (C.) et LANVERSIN (J. De), dir., *Les Grands Arrêts du droit de l'urbanisme*, 1996, 4ème édition, 995 pages

GOHIN (O.) et POULET (F.), *Contentieux administratif*, LexisNexis, 2020, 10ème édition, 638 pages

GUYOMAR (M.) et SEILLER (B.), *Droit du contentieux administratif*, Dalloz, 2021, 6ème édition, 673 pages
HERCÉ (S.), *Le PLU(i)*, Le Moniteur, 2017, 3ème édition, 405 pages
HÉRON (J.), LE BARS (T.) et SALHI (K.), *Droit judiciaire privé*, Montchrestien, 2019, 7ème édition, 1030 pages
JACQUOT (H.), *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 1987, 1ère édition, 706 pages
JACQUOT (H.), dir., *La dimension juridique de l'écriture du plan local d'urbanisme*, *Les Cahiers du GRIDAUH*, 2013, n° 23, 907 pages
JACQUOT (H.), PRIET (F.) et SOAZIC (M.), *Droit de l'urbanisme*, 2022, 9ème édition, 1455 pages
JANIN (P.), *Les particularités du recours contentieux devant le juge administratif en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement*, [s.n.], 1982, 48 pages
JEGOUZO (Y.) et FOULQUIER (N.), dir., *Dictionnaire du droit de l'urbanisme : dictionnaire pratique*, Le Moniteur, 2019, 3ème édition, 1311 pages
LABETOULLE (D.), *Le permis de construire*, P.U.F., 1982, 127 pages
LEBRETON (J.-P.), *Droit de l'urbanisme*, P.U.F., 1993, 1ère édition, 479 pages
LAFERRIÈRE (É.), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Paris, Berger-Levrault et Cie, 1896, 2ème édition, 2 tomes, 724 pages
LALANDE (A.), *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, P.U.F., 2010, 3ème édition, 1323 pages
LANDON (P.), *Histoire abrégée du recours pour excès de pouvoir des origines à 1954*, L.G.D.J., 1962, 196 pages
LE BOT (O.), *Le guide des référés administratifs et des autres procédures d'urgence devant le juge administratif*, Dalloz, 2017, 2ème édition, 1028 pages
Contentieux administratif, Bruylant, 2021, 8ème édition, 390 pages
Droit de l'urbanisme, Dalloz, 2022, 1ère édition, 1789 pages
LESQUEN (X. De), *Dynamiques du droit de l'urbanisme*, L.G.D.J., 2018, 165 pages
MALLET-BRICOUT (B.) et NOURISSAT (C.), dir., *La transaction dans toutes ses dimensions*, Dalloz, 2006, 214 pages
MERLIN (P.), *L'urbanisme*, P.U.F., 2022, 13ème édition, 125 pages
MORAND –DEVILLER (J.) et FERRARI (S.), *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2018, 10ème édition, 245 pages
MORVAN (D.) et REY (A.) dir., *Dictionnaire culturel en langue française*, Dictionnaire Le Robert, Paris, 2005, tome 4, 2083 pages
Observatoire des mutations institutionnelles et juridiques, dir., *La justice administrative en Europe*, P.U.F., 2007, 1ère édition, 76 pages
ODENT (R.), *Contentieux administratif,* Dalloz, 2007, réed., tome I, 1051 pages
PACTEAU (B.), *Manuel de contentieux administratif*, P.U.F., 2014, 3ème édition, 304 pages
PERRIN (A.), *Contentieux administratif*, Dalloz, 2021, 2ème édition, 250 pages
PLESSIX (B.), *Droit administratif général*, LexisNexis, 2022, 4ème édition, 1787 pages
POUJADE (B.) et BONICHOT (J.-C.), *Droit de l'urbanisme*, Montchrestien, 2006, 183 pages
RENUCCI (J.-F.), *Droit européen des droits de l'Homme : droits et libertés fondamentaux garantis par la CEDH*, L.G.D.J., 2021, 9ème édition, 626 pages
REY (A.), dir., *Dictionnaire historique de la langue française*, Le Robert, 2019, 5ème édition, 3 volumes, 4378 pages
RICCI (J.-C.), *Contentieux administratif*, Hachette Supérieur, 2016, 295 pages
ROLAND (H.), *Lexique juridique des expressions latines*, LexisNexis, 2021, 8ème édition, 471 pages
ROLAND (H.) et BOYER (L.), *Locutions latines du droit français*, Litec, 1998, 4ème édition, 566 pages

SOLER-COUTEAUX (P.) et CARPENTIER (É.), *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 2022, 8ème édition, 1159 pages

YOUSRY (L.), dir., *La notion de compatibilité dans le droit de l'urbanisme*, Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de l'Espace, Éd. Direction des Journaux Officiels, septembre 1991, 177 pages

II. Thèses et Mémoires

ABLANCOURT (M.-C.), *Le contentieux administratif des installations classées*, mémoire, Université de la Réunion, 2002, dactyl., 61 pages

ASSELIN (L.), *Le double degré de juridiction*, Paris, A. Pedone ed., 1934, 112 pages

AUBERT (C.), *Le délai du recours pour excès de pouvoir*, thèse, Université de Paris, 1937, Imprimerie Pfeiffer et Assant, 189 pages

AUDIGOU (A.), *Le délai de recours en annulation contre les décisions administratives*, thèse, Université de Rennes, dactyl., 1972, 410 pages

BAILLEUL (D.), *L'efficacité comparée des recours pour excès de pouvoir et de plein contentieux objectif en droit public français*, L.G.D.J., 2002, 428 pages

BALDOUS (B.), *Les pouvoirs du juge de pleine juridiction*, P.U.A.M., 2000, 383 pages

BÉCHILLON (D. De), *Hiérarchies des normes et hiérarchies des fonctions normatives de l'Etat*, Economica, 1996, 577 pages

BELRHALI (H.), *Les coauteurs en droit administratif*, L.G.D.J., 2003, 391 pages

BÉTAILLE (J.), *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement*, thèse, Université de Limoges, 2012, dactyl., 755 pages

BLANCO (F.), *Pouvoirs du juge et contentieux administratif de la légalité. Contribution à l'étude de l'évolution et du renouveau des techniques juridictionnelles dans le contentieux de l'excès de pouvoir*, P.U.A.M., 2010, 693 pages

BOILLOT (C.), *La transaction et le juge*, Presse Universitaire de l'Université Clermont-Auvergne – Dalloz, 2003, 718 pages

BOURGOIS (J.-L.), *Le contentieux du droit de préemption des collectivités publiques (Contribution à la théorie des actes détachables en droit administratif français)*, thèse, Université de Lille II, dactyl., 1994, 408 pages

BOUSSEMART (D.), *La sécurisation des permis de construire contre les recours abusifs*, thèse, Université Paris Descartes, 2015, dactyl, 480 pages

BRISSON (J.-F.), *Les recours administratifs en droit public français*, L.G.D.J., 1996, 494 pages

BROSSIER (V.), *La suspension des décisions d'urbanisme par la voie du référé administratif*, thèse, Université de Poitiers, 2003, dactyl., 2 tomes, 505 pages

CHARLES (C.), *Le juge-administratif, juge administrateur*, thèse, Université Toulouse I, 2003, dactyl., 632 pages

CHARLES (H.), *« Actes rattachables » et « actes détachables » en droit administratif français (Contribution à une théorie de l'opération administrative)*, L.G.D.J., 1968, 242 pages

CHAUVET (C.), *Le pouvoir hiérarchique*, L.G.D.J., 2013, 704 pages

CHAUVIN (N.), *L'illégalité du plan d'occupation des sols*, Litec, 1996, 450 pages

CHEVALLIER (J.), *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, L.G.D.J., 1970, 319 pages

CIAUDO (A.), *L'irrecevabilité en contentieux administratif français*, L'Harmattan, 2009, 570 pages

CLAEYS (A.), *L'évolution de la protection juridictionnelle de l'administré au moyen du recours pour excès de pouvoir*, thèse, Université de Poitiers, 2005, dactyl., 2 tomes, 1187 pages

CLOUZOT (L.), *Recherche sur la substitution en droit administratif français*, Dalloz, 2012, 688 pages
CONNIL (D.), *L'office du juge administratif et le temps*, Dalloz, 2012, 904 pages
COQ (V.), *Nouvelles recherches sur les fonctions de l'intérêt général dans la jurisprudence administrative*, L'Harmattan, 2015, 659 pages
CRUCIS (H.-M.), *Les combinaisons de normes dans la jurisprudence administrative française*, L.G.D.J., 1991, 377 pages
D'AMBRA (D.), *L'objet de la fonction juridictionnelle : dire le droit et trancher les litiges*, L.G.D.J., 1994, 339 pages
DEBBASCH (C.), *Procédure administrative contentieuse et procédure civile*, L.G.D.J., 1962, 467 pages
DELANLSSAYS (T.), *La motivation des décisions juridictionnelles du Conseil d'État*, thèse, Université de Lille II, 2017, dactyl., 2 tomes, 971 pages
DELHOSTE (M.-F.), *Les polices administratives spéciales et le principe d'indépendance des législations*, L.G.D.J., 2001, 290 pages
DESFONDS (L.), *Langage et conceptualisation du contentieux provisoire des décisions administratives. Réflexion sur la procédure de suspension des décisions administratives*, P.U.A.M., 2006, 427 pages
DEVEVEY (J.-P.), *La notion d'intérêt donnant qualité pour agir dans le contentieux du droit de l'urbanisme*, thèse, Université de Nantes, 2002, dactyl., 492 pages
DIDIERLAURENT (M.), *L'office du juge de pleine juridiction*, thèse, Université de Montpellier, 2021, dactyl., 538 pages
DUFOURCQ (B.), *L'office du juge dans la phase d'instruction*, thèse, Université de Poitiers, 2008, dactyl., 652 pages
DUPEYRON (C.), *La régularisation des actes nuls*, L.G.D.J., 1973, 283 pages
EDDAZI (F.), *Planification urbaine et Intercommunalité*, thèse, Université d'Orléans, 2011, dactyl, 738 pages
EINAUDI (T.), *L'obligation d'informer dans le procès administratif*, L.G.D.J., 2002, 465 pages
FOULQUIER (N.), *Les droits publics subjectifs des administrés. Émergence d'un concept en droit administratif français du XIXème au XXème siècle*, Dalloz, 2003, 805 pages
GAILLET (A.), *L'individu contre l'Etat. Essai sur l'évolution des recours de droit public dans l'Allemagne du XIXème siècle*, Dalloz, 2012, 531 pages
GALLO (C.), *La décision conditionnelle en droit administratif français*, Dalloz, 2019, 466 pages
GOURDOU (J.), *Les conséquences de la constatation de l'illégalité d'un acte administratif par le juge administratif*, thèse, Université de Pau, 1996, dactyl., 935 pages
GRABIAS (F.), *La tolérance administrative*, Dalloz, 2018, 634 pages
GREMAUD (W.), *Les moyens de légalité externe en plein contentieux objectif*, mémoire, Université Panthéon-Assas, 2013, dactyl., 63 pages
La régularisation en droit administratif, Dalloz, 2021, 480 pages
GRENET (C.), *Les moyens d'annulation du plan d'occupation des sols et les conséquences de son annulation et de la reconnaissance de son illégalité par voie d'exception*, mémoire, Université Panthéon-Assas, 1993, dactyl., 41 pages
GUÉRARD (S.), La *notion de détachabilité en droit administratif français*, thèse, Université Paris II, 1997, dactyl., 2 tomes, 604 pages
GUÉRIN-LAPOTRE (É.), *Le commandement dans l'office du juge administratif*, thèse, Université de Montpellier, 2002, dactyl., 292 pages
HACHEM (B.), *L'office du juge des référés en droit de l'urbanisme*, L.G.D.J., 2014, 441 pages
HENRY (J.-P.), *La dualité de fonction du recours pour excès de pouvoir envisagée à partir de la notion d'intérêt*, thèse, Université de Montpellier I, 1975, dactyl., 355 pages

HOSTEING (P.), *Le délai du recours pour excès de pouvoir*, thèse, Université de Paris, 1939, Imprimerie Fabre et cie, 192 pages

HOSTIOU (R.), *Procédures et formes de l'acte administratif unilatéral en droit français*, L.G.D.J., 1974, 353 pages

IL (L.), *La liaison du contentieux*, thèse, Paris, Ed. Panthéon-Assas, 2012, 497 pages

IMBERT (L.), *L'évolution du recours pour excès de pouvoir 1872-1900*, Dalloz, 1952, 214 pages

INSERGUET (J.-F.), *La spécificité du régime juridique des actes administratifs en droit de l'urbanisme : l'exemple du plan d'occupation des sols*, thèse, Université de Limoges, dactyl., 1997, 457 pages

ISRAËL (J.-J.), *La régularisation en droit administratif français. Etude sur le régime de l'acte administratif unilatéral*, L.G.D.J., 1981, 268 pages

ISAAC (G.), *La procédure administrative non contentieuse*, L.G.D.J., 1968, 732 pages

JEANNIN (L.), *Le droit au recours juridictionnel des personnes privées en droit public comparé franco-allemand*, thèse, Université Paris I, 2003, dactyl., 733 pages

JORDAO (É.), *Le juge et l'administration. Entre le contrôle et la déférence*, Bruylant, 2016, 619 pages

KORNPROBST (B.), *La notion de partie et le recours pour excès de pouvoir*, L.G.D.J., 393 pages

KOUBI (G.), *Réflexions critiques à propos de la distinction entre légalité externe et légalité interne de l'acte administratif unilatéral*, thèse, Université de Montpellier I, 1984, dactyl., 2 tomes, 378 pages

LADREIT DE LACHARRIÈRE (R.), *Le contrôle hiérarchique de l'administration dans la forme juridictionnelle*, Paris, Librairie du recueil Sirey, 1938, 279 pages

LAVEISSIÈRE (C.), *L'annulation partielle. Réflexions sur les pouvoirs du juge administratif*, mémoire, Université de Bordeaux IV, 2000, dactyl., 75 pages

LEBRUN (A.), *Les décisions créatrices de droits*, thèse, Université de Rennes 1, 2021, dactyl., 979 pages

LECLERC (C.), *Le renouvellement de l'office du juge administratif français*, L'Harmattan, 2015, 938 pages

LECOQ (V.), *Contribution à l'étude juridique de la norme locale d'urbanisme*, PULIM, 2004, 563 pages

LELLIG (W.), *L'office du juge administratif de la légalité*, thèse, Université de Montpellier, 2015, dactyl., 607 pages

LEPETIT-COLLIN (H.), *Recherches sur le plein contentieux objectif*, L.G.D.J., 2011, 586 pages

LE STRAT (G.), *Le pouvoir d'injonction du juge administratif*, thèse, Université de Rennes I, 2001, dactyl., deux tomes, 543 pages

LEURQUIN DE VISSCHER (F.), *La dérogation en droit public*, Bruylant, 1991, 309 pages

LISSANDRO (G.), *Le droit français des sols à l'épreuve du droit international public et du droit européen*, thèse, 1996, Université de Nice-Sophia Antipolis, dactyl., 2 tomes, 596 pages

LORTHE (J.-C.), *Le permis de construire*, Service de reproduction des thèses de l'Université des sciences sociales de Grenoble, 1977, 523 pages

MALPEL-BOUYJOU (C.), *L'office du juge judiciaire et la rétroactivité*, Dalloz, 2014, 588 pages

MAMOUDY (O.), *La modulation dans le temps des effets des décisions de justice en droit français*, thèse, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, dactyl., 2013, 603 pages

MARIE (S.), *Le principe de mutabilité et le droit de l'urbanisme*, thèse, Université de Caen, 2009, dactyl., 653 pages

MARTIN (P.-A.), *La sécurisation des autorisations d'urbanisme*, thèse, Université de Bordeaux IV, 2013, dactyl., 713 pages

MELLERAY (F.), *Essai sur la structure du contentieux administratif français. Pour un renouvellement de la classification des principales voies de droit ouvertes devant les juridictions à compétence générale*, L.G.D.J., 2001, 466 pages

MESTRE (A.), *Le Conseil d'Etat protecteur des prérogatives de l'administration*, L.G.D.J., 1974, 312 pages

MICHALIS (I), *L'intérêt à agir dans le contentieux de l'annulation des actes administratifs. Étude comparée des droits français et allemand*, Mare & Martin, 2021, 616 pages

MOLINERO (L.), *La théorie de la connaissance acquise*, mémoire, Université de Nantes, 1989, dactyl., 78 pages

MORENO (D.), *Le juge judiciaire et le droit de l'urbanisme*, L.G.D.J., 1991, 285 pages

MOROT (C.), *Le tiers requérant et l'altération du recours pour excès de pouvoir en droit de l'urbanisme*, thèse, Université de Toulouse, 2018, dactyl., 592 pages

MOUKOKO (R.), *Le plein contentieux spécial des installations classées*, thèse, Université de Metz, 2009, dactyl., 603 pages

MOUZOURAKI (P.), *L'efficacité des décisions du juge de la légalité administrative dans le droit français et allemand*, L.G.D.J., 1999, 509 pages

NICOUD (F.), *Du contentieux administratif de l'urbanisme. Étude visant à préciser la fonction du contentieux de l'urbanisme dans l'évolution du droit du contentieux administratif général*, P.U.A.M., 2006, 470 pages

NORMAND (J.), *L'office du juge et la contestation*, L.G.D.J., 1965, 526 pages

OBERDORFF (H.), *L'exécution par l'administration des décisions du juge administratif*, thèse, Université Paris II, 1981, dactyl., 593 pages

PACTEAU (B.), *Le juge de l'excès de pouvoir et les motifs de l'acte administratif*, Université de Clermont I, 1977, 263 pages

PERRIN (A.), *L'injonction en droit public français*, Paris, Ed. Panthéon Assas, 2009, 917 pages

PONSARD (A.-L.), *La transaction administrative*, thèse, Université Paris Nanterre, dactyl., 2015, 662 pages

POULET (F.), *L'inopérance des moyens dans le contentieux administratif français*, thèse, Université Paris II, 2014, dactyl., 650 pages

PRÉVÉDOUROU (E.), *Les recours administratifs obligatoires. Etude comparée des droits allemand et français*, L.G.D.J., 1996, 403 pages

PIASECKI (J.), *L'office du juge administratif des référés : entre mutations et continuité jurisprudentielle*, thèse, Ed. Lille, 2008, dactyl., 541 pages

RAIMBAULT (P.), *Recherche sur la sécurité juridique en droit administratif français*, L.G.D.J., 2009, 693 pages

RAINAUD (J.-M.), *La distinction de l'acte règlementaire et de l'acte individuel*, L.G.D.J., 1966, 210 pages

RIVES (A.), *L'exception d'illégalité*, Éd. Paris A. Michalon, 1908, 235 pages

ROUYÈRE (A.), *Recherche sur la dérogation en droit public*, thèse, Université de Bordeaux I, 1993, dactyl., 2 tomes, 505 pages

SAGNIER (P.-Y.), *L'économie des moyens dans les décisions d'annulation pour excès de pouvoir*, mémoire, Université de Lille, 2013, dactyl, 156 pages

Le juge administratif et l'économie de moyens, L.G.D.J., 2022, 638 pages

SANDEVOIR (P.), *Études sur le recours de pleine juridiction : l'apport de l'histoire à la théorie de la justice administrative*, L.G.D.J., 1964, 469 pages

SAYEDE HUSSEIN (A.), *Le juge administratif, juge du référé-suspension*, P.U.A.M., 2014, 533 pages

SCHWING (C.), *Recherche sur l'adéquation du droit de l'urbanisme français à la Convention Européenne des droits de l'Homme*, P.U.A.M., 2004, 2 tomes, 687 pages
SEILLER (B.), *L'exception d'illégalité des actes administratifs*, thèse, Université Panthéon-Assas, 1995, dactyl., 780 pages
STAUB (M.), *L'indivisibilité en droit administratif*, L.G.D.J., 1999, 1049 pages
TABEY (S.), *Réflexion sur l'existence d'un droit administratif de l'urbanisme*, thèse, Université de Poitiers, 2003, dactyl., 392 pages
THERON (S.), *La notion de condition. Contribution à l'étude de l'acte administratif*, L'Harmattan, 2001, 640 pages
TRIENBACH (M.), *Les normes non directement applicables en droit public français*, L.G.D.J., 2015, 540 pages
VIC (J.-F.), *L'effectivité des décisions d'annulation dans le contentieux de l'urbanisme. Contribution à l'étude du recours pour excès de pouvoir*, thèse, Université de Nantes, 1997, 519 pages
TERNICET (M.-R.), *L'acte conservatoire en droit administratif*, L.G.D.J., 1979, 226 pages
UNTERMAIER (É.), *Les règles générales en droit public français*, L.G.D.J., 2011, 556 pages
VALEMBOIS (A.-L.), *La constitutionnalisation de l'exigence de sécurité juridique en droit français*, L.G.D.J., 2005, 534 pages
WEIL (P.), *Les conséquences de l'annulation d'un acte administratif pour excès de pouvoir*, 1952, Ed. Paris Jouve et Cie, 275 pages
YANNAKOPOULOS (C.), *La notion de droits acquis en droit administratif français*, L.G.D.J., 1997, 604 pages

III. Mélanges

Aspects actuels du droit des affaires. Mélanges en l'honneur de Yves Guyon, Dalloz, 2003, 1138 pages
L'avenir du droit. Mélanges en hommage à François Terré, P.U.F., 1999, 868 pages
Bien public, bien commun. Mélanges en l'honneur de Étienne Fatôme, Dalloz, 2011, 478 pages
Cinquante ans de contentieux publics. Mélanges en l'honneur de Bernard Pacteau, Mare&Martin, 2018, 707 pages
Le droit administratif : permanences et convergences. Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume, Dalloz, 2007, 1122 pages
L'État de droit : mélanges en l'honneur Guy Braibant, Dalloz, 1996, 817 pages
Études de droit de la consommation. Liber amicorum Jean Calais-Auloy, Dalloz, 2004, 1197 pages
Études offertes à Jean-Marie Auby, Dalloz, 1992, 811 pages
Études offertes à Pierre Bellet, Litec, 1991, 534 pages
Études offertes au professeur René Hostiou, LexisNexis, 2008, 571 pages
Gouverner, administrer, juger. Liber amicorum Jean Waline, Dalloz, 2002, 797 pages
L'homme, ses territoire, ses cultures. Mélanges offerts à André-Hubert Mesnard, L.G.D.J., 2006, 403 pages
L'interventionnisme économique de la puissance publique. Étude en l'honneur du doyen Georges Péquignot, Centre d'Etudes et de Recherches Administrative de Montpellier, 1984, 2 tomes, 739 pages
Jean Foyer, auteur et législateur. Mélanges Jean Foyer, P.U.F., 1997, 512 pages
Le juge entre deux millénaires. Mélanges offerts à Pierre Drai, Dalloz, 2000, 708 pages
Juger l'administration, administrer la justice. Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle, Dalloz, 2007, 882 pages
Justices et droit du procès : du légalisme procédural à l'humanisme processuel. Mélanges en l'honneur de Serge Guinchard, Dalloz, 2010, 1105 pages

Mélanges en hommage à Bernard Vonglis, L'Harmattan, 2000, 374 pages
Mélanges Jacques Robert : libertés, Montchrestien, 1998, 569 pages
Mélanges offerts à Emmanuel Langavant, L'Harmattan, 1999, 436 pages
Mélanges offerts à Monsieur le Doyen Louis Trotabas, L.G.D.J., 1970, 572 pages
Mélanges René Chapus : droit administratif, Montchrestien, 1992, 707 pages
Les métamorphoses du droit. Hommage à Jean-Marie Rainaud, L'Harmattan, 2009, 463 pages
Mouvement du droit public : du droit administratif au droit constitutionnel, du droit français aux autres droits. Mélanges en l'honneur de Franck Moderne, Dalloz, 2004, 1264 pages
La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur. Etudes en l'honneur de Jean-Pierre Lebreton, *Les Cahiers du GRIDAUH*, 2015, n° 29, 381 pages
La scène juridique : harmonies en mouvement. Mélanges en l'honneur de Bernard Stirn, Dalloz, 2019, 578 pages
Terres du droit : mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo, Dalloz, 2009, 798 pages

IV. Colloques et actes de colloque

BIENVENU (J.-J.), PETIT (J.) et PLESSIX (B.), dir., *La Constitution administrative de la France*, actes du colloque organisé par le CRDA du 28 au 30 septembre 2011, Dalloz, 2012, 395 pages
BIGOT (G.) et BOUVET (M.), dir., *Regards sur l'histoire de la justice administrative*, actes d'une journée d'étude du Centre d'histoire du droit de l'Université de Rennes I les 7 mai 2003 et 16 janvier 2004, LexisNexis, 2006, 347 pages
BLANCO (F.), dir., *Le pouvoir d'injonction du juge administratif. La loi du 8 février 1995, vingt ans après*, actes du colloque organisé par l'Université d'Orléans le 6 février 2015, *R.F.D.A.*, 2015, pp. 441-470 et pp. 643-667
BRENET (F.) et GIRARD (A.-L.), *Cohérence et actes administratifs*, actes du colloque organisé par l'Université de Poitiers les 21 et 22 mars 2019, Presses Universitaires de Poitiers, 2020, 263 pages
CHIFFLOT (N.), dir., *Le droit administratif et les droits fondamentaux*, actes du colloque organisé par l'AFDA les 2-3 juin 2022 à l'Université de Strasbourg, publication à venir
CLAEYS (A.) et MAUBLANC (J.-V.), dir., *Cohérence et contentieux administratif*, actes du colloque organisé par l'Université de Poitiers les 9 et 10 décembre 2021, publication à venir
DEFOORT (B.) et LAVERGNE (B.), dir., *Juger de la légalité administrative. Quel(s) juge(s) pour quelle(s) légalité(s) ?*, LexisNexis, 2021, 335 pages
FERRARI (S.) et HOURSON (S.), dir., *La loyauté en droit public*, actes du colloque organisé le 19 octobre 2015 à la Faculté de droit de l'Université Paris Descartes, Institut Universitaire Varenne, 2018, 186 pages
GRIDAUH, dir., *Les mutations du droit de l'urbanisme. Journée d'études en l'honneur du doyen Bernard Touret*, actes du colloque organisé le 22 mars 2007 à l'Université de Reims, *Constr.-Urba.*, 2007, n° 7-8, pp. 7-38
HOURSON (S.) et LANTERO (C.), dir., *Le justiciable face à la justice administrative*, actes du colloque organisé le 19 septembre 2018 à l'Université Clermont-Auvergne, *R.F.D.A.*, 2019, pp. 669-693 et pp. 785-813
LAFAIX (J.-F.), dir., *Le renouvellement de l'office du juge administratif*, Berger-Levrault, 2017, 334 pages
LÉGER (J.) et PONTIER (J.-M.), dir., *L'injonction et l'exécution des décisions de justice*, P.U.A.M., 2006, 204 pages
LEI (M.) et RENEAU (R.), dir., *Vers un juge administratif préventif ?*, actes du colloque organisé par l'Université de Bretagne-Sud le 1er avril 2021, *J.C.P.*, 26 avril 2021, éd. A., pp. 11-48

MERMAZ (L.), dir., *Trentième anniversaire des tribunaux administratifs*, actes du colloque tenu à Grenoble les 15 et 16 mars 1984, Ed. du CNRS, Paris, 1986, 377 pages

MORALES (M.) et RADIGUET (R.), dir., *Le droit au juge à l'épreuve de l'évolution du contentieux de l'urbanisme*, actes du colloque organisé par l'Université de Perpignan le 14 mars 2019, *J.C.P.*, 24 juin 2019, éd. A., pp. 13-56

OBERDORFF (H.) et GARDAVAUD (G.), dir., *Le juge administratif à l'aube du XXIème siècle*, P.U.G., 1995, 475 pages

PARANCE (B.), dir., *La défense de l'intérêt général par les associations. Intérêt général versus intérêts collectifs*, actes du colloque organisé par l'Université de Paris VIII le 12 novembre 2012, L.G.D.J., 2015, 125 pages

PERRIN (A.), dir., *La régularisation*, actes du colloque organisé par l'Université de Bourgogne les 7 et 8 mars 2017, Mare & Martin, 2018, 279 pages

RENAUDIE (O.), dir., *L'intérêt à agir devant le juge administratif*, actes d'une journée d'étude organisée par l'Université de Lorraine le 3 avril 2015, Berger Levrault, 2015, 173 pages

RENDERS (D.), MORAND-DEVILLER (J.), PAQUES (M.) et PRIET (F.), dir., *Le contentieux de l'urbanisme en Europe*, colloque biennal de l'Association internationale de droit de l'urbanisme, Liège, 18-19 septembre 2015, *Les Cahiers du GRIDAUH*, 2017, n° 30, 410 pages

VEDEL (G.), dir., *Les décisions en matière d'environnement et d'urbanisme*, actes de la journée d'études organisée le 12 décembre 1992 à Aix-en-Provence, Centre d'études juridiques d'urbanisme, 1992, 116 pages

V. Articles de doctrine

AÇIMUZ (B.) et AKSOYLU (Ö), « Turquie, rapport national », in *Le contentieux de l'urbanisme en Europe*, *Les Cahiers du GRIDAUH*, 2017, n° 30, pp. 373-394

ALHAMA (F.), « Transaction et renonciation à l'exercice du recours pour excès de pouvoir », *R.F.D.A.*, 2017, pp. 503-515

« Précisions sur la demande en appréciation de régularité », *A.J.D.A.*, 2019, pp. 330-337

ALVES CORREIA (F.) et LOPES MARTINS (L.), « Portugal, rapport national », in *Le contentieux de l'urbanisme en Europe*, *Les Cahiers du GRIDAUH*, 2017, n° 7, pp. 279-288

AMRANI-MEKKY (S.), « L'obsolescence programmée du juge ? Propos introductifs », actes du colloque intitulé *L'obsolescence programmée du juge ? Justice judiciaire, justice amiable, justice numérique* organisé par l'Université de Nanterre du 5 octobre 2018, *J.C.P.*, 17 décembre 2018, éd. G., supplément n° 51, pp. 6-15

ARRIGHI DE CASANOVA (J.) et STAHL (J.-H.), « Quand le code de justice administrative devient adulte », in *La scène juridique : harmonies en mouvement. Mélanges en l'honneur de Bernard Stirn*, Dalloz, 2019, pp. 55-67

ATIAS (C.), « La notification de jugement en matière d'urbanisme (article L. 600-3 du code de l'urbanisme) », *D.*, 1998, chron., p. 300

AUBY (J.-B.), « Prescription juridique et production juridique », *R.D.P.*, 1988, pp. 673-686

« Beaucoup de bruit sans raison », *Etudes Foncières*, mars 1994, n° 62, pp. 7-9

« La loi du 9 février 1994 et le contentieux de l'urbanisme », in *La loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction* (dossier), *R.F.D.A.*, 1995, pp. 25-42

« La bataille de San-Romano – réflexions sur les évolutions récentes du droit administratif », *A.J.D.A.*, 2001, pp. 912-926

« Progrès de la divisibilité », *Dr. Adm.*, 2015, n° 5, repère n° 5, pp. 1-2

AUBY (J.-M.), « Les recours administratifs », *A.J.D.A.*, 1955, pp. 122-123

« La transaction en matière administrative », *A.J.D.A.*, 1956, pp. 1-4
BAFFERT (P.), « La genèse de l'ordonnance du 8 décembre 2005 et ses décrets d'application. Une petite histoire du permis de construire et de ses réformes », *B.J.D.U.*, 2007, n° 1, pp. 2-8
« La planification stratégique », in *La loi Grenelle II* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 2010, pp. 1688-1696
BAILLEUL (D.), « L'intérêt d'un « intérêt à agir » en matière d'excès de pouvoir », *L.P.A.*, 3 février 2003, n° 24, pp. 6-14
« Les nouvelles méthodes du juge administratif », *A.J.D.A.*, 2004, pp. 1626-1630
« L'article L. 600-4-1 du Code de l'urbanisme : une tentative avortée de l'abandon de l'économie de moyens », *L.P.A.*, 23 juin 2004, n° 125, p. 13-17
« Vers la fin de l'interdiction des moyens nouveaux en excès de pouvoir ? », *Dr. Adm.*, 2008, n° 4, étude n° 9, pp. 17-20
BAILLON (N.) et LERAISNABLE (F.), « Récentes évolutions jurisprudentielles sur la notification des recours contre les autorisations d'urbanisme », *A.J.D.A.*, 2010, pp. 1523-1528
BANDRAC (M.), « De l'acte juridictionnel, et de ceux des actes du juge qui ne le sont pas », in *Le juge entre deux millénaires. Mélanges offerts à Pierre Drai*, Dalloz, 2000, pp. 171-183
BARLOY (F.), « La restriction des moyens de légalité invocables : la mort programmée du vice de procédure et de l'exception d'illégalité », in *Le droit au juge à l'épreuve de l'évolution du contentieux de l'urbanisme*, actes du colloque organisé par l'Université de Perpignan le 14 mars 2019, *J.C.P.*, 24 juin 2019, éd. A., étude n° 2187, pp. 38-42
BELDA (B.), « Faut-il généraliser le recours administratif préalable obligatoire ? », *R.D.P.*, 2008, pp. 1483-1511
BENOIT-CATTIN (P.), « Le contentieux de l'urbanisme après la loi Bosson du 9 février 1994 », *J.C.P.*, 10 juin 1994, éd. N., n° 23, Doctrine, pp. 207-214
BERGERES (M.-C.), « Les actes non réglementaires », *A.J.D.A.*, 1980, pp. 3-18
BERNARD (F.-C.) et TENAILLEAU (F.), « L'article L. 600-3 du code de l'urbanisme - bilan jurisprudentiel », *R.D.I.*, 1996, pp. 523-529
BERNARD (M.), « Le recours pour excès de pouvoir est-il frappé à mort ? », *A.J.D.A.*, 1995, n° spécial, pp. 190-199
BERTRAND (L.), « Du droit à la politisation : le choix des projets d'aménagement », *Civitas Europa*, 2019/2, n° 43, pp. 51-66
BILLET (P.), « Un joyeux « non-anniversaire » (air connu) », entretien avec Samuel Deliancourt », *J.C.P.*, 2012, éd. A., supplément au n° 43, pp. 18-19
« ALUR et contentieux de l'urbanisme », *J.C.P.*, 15 septembre 2014, éd. A., n° 37, comm. n° 2264, pp. 58-60
BLANCO (F.), « Les référés au fond », in *Vingt ans de référé* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 2020, pp. 1336-1341
« Juger de la légalité « pour elle-même » ? », in *Juger de la légalité administrative. Quel(s) juge(s) pour quelle(s) légalité(s) ?*, LexisNexis, 2021, pp. 213-226
BOISMERY (I.), « Droit commun et droit spécial des contrats à l'aune des réformes », in *La coexistence des droits*, Mare&Martin, 2019, pp. 87-94
BOIVIN (J.-P.), « Vers un principe de précarité permanente de l'exploitant ? », actes du colloque *Les 30 ans de la loi ICPE*, *B.D.E.I.*, 2006, n° 6, supplément, pp. 45-54
BONICHOT (J.-C.), « Vers une plus grande sécurité juridique ? », *B.J.D.U.*, 2000, n° 6, pp. 403-407
« Les nouveaux schémas de cohérence territoriale, pari risqué ou ambition raisonnée ? », in *La loi SRU* (*dossier*), *D.A.U.H.*, 2001, n° 5, pp. 47-57
« Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle ? », in *Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot*, Presses Universitaires d'Orléans, 2006, pp. 49-60
« Légalité et sécurité en matière d'urbanisme : les propositions du groupe de travail Labetoulle », *B.J.D.U.*, 2013, n° 4, pp. 243- 251

BONNEFONT (R.), « Le référé-suspension : l'exemple de l'urbanisme », in *Les référés devant le juge de l'urbanisme* (*dossier*), *A.J.C.T.*, 2017, pp. 75-78

BOTTEGHI (D.) et LALLET (A.), « Le plein contentieux et ses faux-semblants », *A.J.D.A.*, 2011, p. 156-161

BOUL (M.), « L'office du juge de l'urbanisme : vers un juge-administrateur ? », in *Le droit au juge à l'épreuve de l'évolution du contentieux de l'urbanisme*, actes du colloque organisé le 14 mars 2019 à l'Université de Perpignan, *J.C.P.*, 24 juin 2019, éd. A., étude n° 2188, pp. 43-47

BOULANGER (J.), « Usage et abus de la notion d'indivisibilité des actes juridiques », *R.T.D.C.*, 1950, pp. 1-17

BOULISSET (P.), « Les conséquences de l'annulation par le juge administratif d'une décision de refus de permis de construire », *Annales des loyers*, 2001, n° 1, pp. 85-87

BOURREL (A.), « Contribution à l'étude du principe d'indépendance des législations en droit administratif français », *R.J.E.P.*, décembre 2005, n°626, pp. 455-472

BOUSSARD (S.), « La classification des contentieux à l'épreuve de la métamorphose du juge de l'excès de pouvoir », in *Regards sur l'histoire de la justice administrative*, LexisNexis, 2006, pp. 305-331

BOUTET (D.), « Quelques problèmes concernant les effets de l'exception d'illégalité », *R.D.P.*, 1990, pp. 1735-1753

BOUYSSOU (F.), « Commentaire de la loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction », *A.J.D.A.*, 1994, pp. 208-218

« Le rôle des associations en matière d'urbanisme », *A.J.D.A.*, 1980, pp. 145-149

« La sécurisation des autorisations d'urbanisme : du terrorisme contentieux à l'absolution automatique ? », *A.J.D.A.*, 2006, pp. 1268-1271

BRAIBANT (G.), « Du simple au complexe, quarante ans de droit administratif, 1953-1993 », *E.D.C.E.*, 1993, n° 45, pp. 409-420

BRAUD (X.), « L'intérêt à agir dans le contentieux de l'environnement », in *L'intérêt à agir dans le contentieux de l'urbanisme, de l'aménagement et de l'environnement*, *Les Cahiers du GRIDAUH*, 2018, n° 32, pp. 39-53

BRENET (F.), « Les réserves d'intérêt général », in *Le droit administratif : permanences et convergences. Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume*, Dalloz, 2007, pp. 139-163

BROUSSOLLE (Y.), « La démolition des constructions dans le contentieux judiciaire du permis de construire », *Administrer*, juillet 2012, n° 456, pp. 13-19

BROYELLE (C.), « De l'injonction légale à l'injonction prétorienne : le retour du juge administrateur », *Dr. Adm.*, 2004, n° 3, chron. n° 6, pp. 8-14

BUI-XUAN (O.), « L'avenir des expérimentations, entre contraintes méthodologiques et assouplissements juridiques – A propos de l'étude du Conseil d'Etat 2019 », *J.C.P.*, 11 novembre 2019, éd. G., aperçu rapide n° 1145, pp. 1197-2000

BURGELIN (J.-F.), COULON (J.-M.) et FRISON-ROCHE (M.-A.), « L'office de la procédure », in *Le juge entre deux millénaires. Mélange offerts à Pierre Drai*, Dalloz, 2000, pp. 253-267

BUSSON (B.), « Le mauvais procès des recours des associations : faux arguments et vraies menaces », *R.J.E.*, 2001, n° 1, pp. 59-71

CADIET (L.) et GUINCHARD (S.), « Le double degré de juridiction », in *Justice et double degré de juridiction* (*dossier*), *Justices*, 1996, n°4, pp. 1-8

CALLON (J.-É.), « L'abus du droit au juge peut-il être sanctionné ? », *L.P.A.*, 28 mars 2000, n° 62, pp. 4-10

CARIN (R.), « Propos d'introduction », in *Vers un juge administratif préventif*, Actes du colloque organisé par l'Université de Bretagne-Sud le 1er avril 2021, *J.C.P.*, éd. A., 2021, étude n° 2137, pp. 12-18

CARPENTIER (É.), « Les évolutions récentes du recours pour excès de pouvoir en matière d'autorisation d'urbanisme », *Droit et Ville*, 2015, n° 79, pp. 11-28

« Que reste-t-il du recours pour excès de pouvoir matière d'autorisations d'urbanisme ? », *R.D.P.*, 2015, n° 3, pp. 605-620

« Opération complexe et préemption. Retour sur une question délicate et controversée », *B.J.D.U.*, 2016, n° 5, pp. 327-335

« La sanction de la règle d'urbanisme (Réflexion sur l'ineffectivité institutionnalisée du droit de l'urbanisme) », in *La règle d'urbanisme* (*dossier*), *R.F.D.A.,* 2016, pp. 877-881

« To do or not to do… Le juge peut-il enjoindre de délivrer une autorisation d'urbanisme en conséquence de l'annulation de son refus ? », *A.J.D.A.*, 2018, pp. 484-490

CHABANOL (D.), « L'article L. 600-4-1 du Code de l'urbanisme, une réponse dangereuse à un problème à la mode », *A.J.D.A.*, 2001, pp. 216-218

CHAPUS (R.), « De l'office du juge : contentieux administratif et nouvelle procédure civile », in *L'administration et son juge*, P.U.F., 1999, pp. 293-370

« La justice administrative vue par… », *La lettre de justice administrative*, 2004, n° 4, consultable sur le site internet du Conseil d'Etat.

CHAUVAUX (D.), « L'office du juge administratif : constantes et mutations », *Justice et Cassation*, 2010, n° 6, pp. 58-68

CHAVRIER (G.), « Réflexions sur la transaction administrative », *R.F.D.A.*, 2000, pp. 548-566

CHAZAL (J.-P.), « Réflexions épistémologiques sur le droit commun et les droits spéciaux », in *Etudes de droit de la consommation. Liber amicorum Jean Calais-Auloy*, Dalloz, 2004, pp. 279-309

CHEVALLIER (J.), « L'interdiction pour le juge administratif de faire acte d'administrateur », *A.J.D.A.*, 1972, pp. 67-89

CHEVILLEY-HIVER (C.), « La lutte contre l'activisme associatif en droit du contentieux de l'urbanisme », in *L'accès au juge. Recherche sur l'effectivité d'un droit*, Bruylant, 2013, pp. 303-318

CIAUDO (A.), « Le recours administratif préalable obligatoire, un obstacle à l'accès au juge ? », in *L'accès au juge. Recherche sur l'effectivité d'un droit*, Bruylant, 2013, pp. 826-837

CLAEYS (A.), « La technique juridictionnelle de la substitution de motifs et l'office du juge de l'excès de pouvoir », in *Le droit administratif : permanences et convergences. Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume*, Dalloz, 2007, pp. 299-321

« Les contentieux administratifs : la pluralité codifiée », in *Cohérence et contentieux administratif*, actes du colloque organisé par l'Université de Poitiers les 9 et 10 décembre 2021, publication à venir

CORBEL (M.-P.), « L'annulation partielle des actes administratifs », *A.J.D.A.*, 1972, I-Doctrine, pp. 138-151

CORNILLE (P.), « Propos iconoclastes sur l'ordonnance du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme », *Constr.-Urba.*, octobre 2013, n° 10, comm. n° 134, pp. 21-23

CORNILLE (P.) et ROUSSEAU (N.), « Quelle sécurisation des constructeurs et des constructions par la loi ENL ? », *Constr.-Urba.*, 2006, n° 10, étude n° 14, pp. 22-26

COSTA (D.), « L'amenuisement de l'exception d'illégalité externe », in *Les moyens dans le contentieux administratif*, actes du colloque organisé par l'Université de Lorraine le 4 avril 2019, *Civitas Europa*, 2020, n° 44, pp. 39-52

COSTA (J.-P.), « Quelques observations sur le droit de l'urbanisme vu sous l'angle de la convention européenne des droits de l'homme », in *Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot*, Presses Universitaires d'Orléans, 2006, pp. 161-169

COULET (W.), « La notion de compatibilité dans le droit de l'urbanisme », *A.J.D.A.*, 1976, pp. 291-299

COURRECH (J.), « La modifications des autorisations d'urbanisme », *J.C.P.*, 1988, éd. N., I – Doctrine, pp. 193-203

COURTIN (M.), « Installations classées, un contentieux à repenser ? », actes du colloque *Le juge administratif, un juge vert ?* organisé le 14 octobre 1994, *R.J.E.*, 1995, n° spécial, pp. 53-65

« Le juge ou le préfet ? Pouvoirs d'injonction et de substitution du juge administratif », in *Les évolutions récentes du droit des installations classées pour la protection de l'environnement,* Artois Presses Universités, 2001, pp. 103-111

CRÉPEY (É.), « Les nouvelles règles du procès en matière d'urbanisme », in *La réforme du contentieux de l'urbanisme* (*dossier*), *A.J.D.A*., 2013, pp. 1905-1908

CRISTINI (R.), « Peut-on abandonner « l'économie des moyens » ? L'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme », in *Les métamorphoses du droit. Hommage à Jean-Marie Rainaud*, L'Harmattan, 2009, pp. 253-268

CROZE (H.), « Le juge doit-il dire le droit ? », in *Justices et droit du procès : du légalisme procédural à l'humanisme processuel. Mélanges en l'honneur de Serge Guinchard*, Dalloz, 2010, pp. 225-232

DA SILVA (I.), « Substitution de motifs, deux ans d'application de la jurisprudence Hallal », *A.J.D.A.*, 2006, pp. 690-696

DANNA (P.-P.), « Vers une évolution du contrôle de la légalité interne des documents d'urbanisme ? », *R.F.D.A.*, 2000, pp. 367-383

DAVID (M.), « Le caractère prescriptif des SCOT. Evolutions et interrogations », *A.J.D.A.*, 2011, pp. 483-488

DEBBASCH (C.), « L'interprétation par le juge administratif de la demande des parties », *J.C.P.*, 1982, éd. G., I, n° 3085

DEBOUY (C.), « L'illégalité du POS – Drame ou péripétie ? », *Droit et Ville*, 1989, n° 27, pp. 95-116

« La suspension des décisions en matière d'urbanisme par la procédure du référé administratif », *C.J.E.G.*, 2002, n° 584, pp. 65-83

« Vingt ans de réformes depuis la loi Bosson : construction d'un contentieux administratif spécial de l'urbanisme ? », *J.C.P.*, 21 juillet 2014, éd. A., étude n° 2233, pp. 44-52

DEFOORT (B.), « Les paradoxes du contentieux des actes administratifs unilatéraux : à propos de quelques arrêts récents», *R.F.D.A.*, 2018, pp. 1071-1080

« A la recherche de l' « effet utile » : l'excès de pouvoir perdu ou retrouvé » ?, *A.J.D.A.*, 2020, tribune, p. 857

« Juger de la légalité et « effet utile » des décisions du juge », in *Juger de la légalité administrative. Quel(s) juge(s) pour quelle(s) légalité(s) ?*, LexisNexis, 2021, pp. 227-239

DEGUERGUE (M.), « Le double degré de juridiction », in *L'appel administratif* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 2006, pp. 1308-1314

DELIANCOURT (S.), « Le principe d'intangibilité de l'ouvrage public, la préservation de l'intérêt général et le pouvoir d'injonction du juge administratif : entre pragmatisme et raison d'état », in *L'injonction et l'exécution des décisions de justice*, P.U.A.M., 2006, pp. 130-154

DENIZOT (A.), « L'immutabilité de l'instance en contentieux administratif : un principe de procédure civile acclimaté aux spécificités du procès administratif », *R.F.D.A.*, 2018, pp. 99-108

DOMINO (X.) et BRETONNEAU (A), « Recevabilité d'une QPC devant le juge des référés suspension », *Gaz. du Pal.*, 6 décembre 2016, n° 43, n° 3467

DONNAT (F.) et CASSAS (D.), « L'office du juge administratif dans la jurisprudence récente du Conseil d'Etat », *Dr. Adm.*, 2004, n° 5, étude n° 9, pp. 9-12

DRAGO (R.), « Liberté d'entreprendre et environnement », in *Mélanges Jacques Robert : libertés*, Montchrestien, 1998, pp. 101-110
« Le droit de l'expérimentation », in *L'avenir du droit. Mélanges en hommage à François Terré*, P.U.F., 1999, pp. 229-249
DUBREUIL (C.-A.), « Remarques sur la régularisation des contrats administratif s», in *La régularisation*, Mare & Martin, 2018, pp. 181-194
DURAND (P.-E.), « La divisibilité des ouvrages et des ensembles immobiliers en droit de l'urbanisme », *Constr.-Urba.*, 2006, n° 3, étude n° 3, pp. 5-9
« L'annulation partielle des autorisations d'urbanisme. Cinq années d'application de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme », *A.J.D.A.*, 2012, pp. 129-134
DURUP De BALEINE (A.), « Le juge administratif et les requêtes abusives en matière d'urbanisme », *Droit et Ville*, 2018, n° 85, pp. 111-130
DUTRIEUX (D.), « Un permis définitif : leurre ou certitude ? », *A.J.D.I.*, 2012, pp. 828-833
DUȚU (A.), « Roumanie, rapport national », in *Le contentieux de l'urbanisme en Europe*, *Les Cahiers du GRIDAUH*, 2017, n° 30, pp. 309-310
EISENMANN (C.), « Le droit administratif et le principe de légalité », *E.D.C.E.*, 1957, pp. 25-40
« Le droit administratif et le principe de légalité », in *Ecrits de droit administratif*, Dalloz, 2013, pp. 241-271
ETAME STONE (V.), « L'office du juge administratif de l'urbanisme à l'épreuve de la loi ELAN. Retour sur une évolution mitigée du contentieux de l'urbanisme », *B.J.D.U.*, 2022, n° 2, pp. 87-94
ETCHEGARAY (J.-R.), « Géographie de la qualité pour agir dans le contentieux du permis de construire », *Constr.-Urba.*, 1999, n° 10, chron. n° 10, pp. 5-7
« La réforme des procédures d'urgence : le nouveau juge des référés administratifs est-il arrivé ? », *Constr.-Urba*, 2001, n° 1, chron. n° 1, pp. 5-10
FAVRET (J.-M.), « L'intérêt à agir en droit de l'urbanisme », in *L'intérêt à agir devant le juge administratif*, Berger Levrault, 2015, pp. 81-90
FERRARI (S.), « Règles d'urbanisme applicables sur l'ensemble du territoire – Règlement national d'urbanisme », *JCl. Administratif*, Fasc. 498-20, 5 mars 2018, n° 15
FOUCHER (K.), « Les exigences constitutionnelles du droit d'accès au juge », in *L'intérêt à agir dans le contentieux de l'urbanisme, de l'aménagement et de l'environnement*, *Les Cahiers du GRIDAUH*, 2018, n° 32, pp. 99-112
FOULQUIER (N.), « Les mécanismes non amiables de résolution des litiges », in *Le contentieux de l'urbanisme en Europe*, *Les Cahiers du GRIDAUH*, 2017, n° 30, pp. 39-46
FRAISSEIX (P.), « Vers la fin de la théorie de la connaissance acquise ? », *R.D.P.*, 1999, pp. 759-779
« La révolution méthodologique du juge de l'excès de pouvoir », *L.P.A.*, 9 septembre 2005, n° 180, pp. 3-9
FRISON-ROCHE (M.-A.), « Les offices du juge », in *Jean Foyer, auteur et législateur. Mélanges Jean Foyer*, P.U.F., 1997, pp. 463-476
FROMONT (M.), « Le principe de proportionnalité », in *Des principes fondateurs à l'effectivité de la règle : bilan et perspectives d'un droit en mutation* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 1995, pp. 156-166
« Le principe de sécurité juridique », *A.J.D.A.*, 1996, pp. 178-184
GABARDA (O.), « Le pouvoir d'injonction dans le contentieux du référé suspension », in *L'injonction et l'exécution des décisions de justice*, P.U.A.M., 2006, pp. 155-176
GABOLDE (C.), « Le juge administratif va-t-il nous gouverner ? (à propos de la loi du 8 février 1995), *Dr. Adm.*, novembre 1995, pp. 1-2
GAÏA (P.), « Conformité à la constitution de la loi du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction », *D.*, 1995, III, pp. 302-303

GARREAU (D.), « Les effets de l'annulation d'un POS », *Revue Française de la Décentralisation*, 1995, n° 1, pp. 26-38

GASSIN (R.), « Lois spéciales et droit commun », *D.*, 1961, Chron. XVIII, pp. 91-98

GAUDEMET (Y.), « Le juge administratif, futur administrateur ? » in *Le juge administratif à l'aube du XXIème siècle*, actes du colloque organisé à Grenoble les 11 et 12 mars 1994, Presses Universitaires de Grenoble, 1995, pp. 179-193

« Le pouvoir de réformation de la Cour d'Appel de Paris dans le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence », *J.C.P.*, 15 décembre 1999, éd. G., I-Doctrine, n° 188, pp. 2241-2245

« La prohibition de l'arrêt de règlement s'adresse-t-elle au juge administratif ? Les leçons de l'histoire », *R.D.P.*, 2010, pp. 1617-1634

« Synthèse », in *L'office du juge* (*dossier*), *Justice et Cassation*, 2010, n°6, pp. 161-164

GENEVOIS (B.), « Un universitaire au Conseil constitutionnel : le Doyen Georges Vedel », *R.F.D.A.*, 2004, pp. 215-223

GILLI (J.-P.), « Contentieux du permis de construire, la légalité sous réserve », *A.J.D.A.*, 1995, pp. 355-360

GILLIG (D.), « Publication de l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme », *J.C.P.,* 2013, éd. N., II, n° 819

« Expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement et d'un certificat de projet », *Environnement et Développement durable*, 2014, n° 6, étude n° 10, pp. 13-21

« La réforme du contentieux de l'urbanisme opérée par le décret du 17 juillet 2018 », *Constr.-Urba.*, 2018, n° 9, étude n° 9, pp. 9-15

GILTARD (D.), « L'avenir du recours pour excès de pouvoir », in *Le juge administratif et l'Europe : le dialogue des juges*, actes du colloque du 50ème anniversaire des tribunaux administratifs, P.U.G., 2004, pp. 205-233

« L'office du juge d'appel et le double degré de juridiction », in *Juger l'administration, administrer la justice. Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle*, Dalloz, 2007, pp. 425-439

GIRAUD (C.), « Le pouvoir de réformation du juge administratif », *R.D.P.*, 2018, pp. 1597-1624

GODFRIN (G.), « Qu'est-ce qu'un certificat d'urbanisme ? », *Constr.-Urba.*, 2009, n° 11, étude n° 22, pp. 15-19

« Le nouveau schéma de cohérence territoriale », *D.A.U.H.*, 2011, pp. 53-66

« Le plan local d'urbanisme entre droit souple et droit dur », in *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur. Etudes en l'honneur de Jean-Pierre Lebreton*, *Les Cahiers du GRIDAUH*, 2015, n° 29, pp. 119-131

« Notification des requêtes contre les autorisations d'urbanisme : précision mineure et interrogation majeure », *A.J.D.A.*, 2016, pp. 508-511

GONOD (P.), « La régularisation de l'acte administratif par le juge administratif », in *La régularisation*, Mare&Martin, 2018, pp. 219-231

GRAND (V. Le), « Le nouveau règlement national d'urbanisme », *Constr.-Urba.*, février 2017, n° 2, étude n° 2, pp. 9-14

GRIDAUH, « La règle locale d'urbanisme en question », *Constr.-Urba.*, 2011, n° 10, étude n° 12, pp. 12-20

« Enquête sur les réformes de 2013 sur le contentieux de l'urbanisme », *GRIDAUH*, décembre 2018, 433 pages (*pagination internet*)

GUÉDON (M.-J.), « Régularité interne de l'acte administratif et pouvoir de substitution du juge », *A.J.D.A.*, 1981, pp. 443-451

GUYOMAR (M.), « Quel est l'office du juge de l'excès de pouvoir, cent ans après l'arrêt Boussuge ? », *J.C.P.*, 24 septembre 2012, éd. A., étude n° 2310, pp. 17-20

HACHEM (B.), « Pour la fin de l'inhibition du pouvoir d'injonction par le juge administratif », *A.J.D.A.*, 2014, pp. 197-203

HANSEN (P.), « Le recours abusif dans le contentieux de l'urbanisme », *B.J.D.U.*, 2005, n° 4, pp. 234-237

HAURIOU (A.), « Le droit administratif de l'aléatoire », in *Mélanges offerts à Monsieur le Doyen Louis Trotabas*, L.G.D.J., 1970, pp. 197-225

HERCÉ (S.), « Le contentieux des éoliennes et la fable du Héron », *B.D.E.I.*, 2013, supplément au n° 45, pp. 32-41

HOCREITÈRE (P.), « Le juge constitutionnel et la loi du 9 février 1994. Commentaire de la décision n° 93-335 DC du 21 janvier 1994 », in *La loi du 9 février 1994* (*dossier*), *R.F.D.A.*, 1995, pp. 7-21

« L'annulation du permis de construire et ses conséquences », *Droit et Ville*, 1996, n° 41, pp. 151-186

« Le régime juridique des autorisations tacites en matière d'urbanisme », *B.J.D.U.*, 1996, n° 4, pp. 228-234

« Régulariser plutôt qu'annuler : une première application de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme », *Constr.-Urba.*, 2015, n° 5, pp. 7-10

HOFFMANN (F.), « Les conclusions reconventionnelles à caractère indemnitaire dans le contentieux de l'urbanisme », *Droit et Ville*, 2015, n° 79, pp. 53-68

HUGLO (B.), « Une nouvelle obligation : celle de bien réglementer ? », *A.J.D.A.*, 2009, pp. 20-27

INSERGUET (J.-F.), « Fiche 7. Les principes généraux de rédaction du règlement », in *La dimension juridique de l'écriture du plan local d'urbanisme*, *Les Cahiers du GRIDAUH*, 2012, n° 23, pp. 53-58

JACQUOT (H.), « Sur la nature juridique des plans français », *Droit social*, 1969, n° 6, pp. 361-366

« La notion de prise en compte d'un document de planification spatiale : enfin une définition jurisprudentielle », *D.A.U.H.*, 2005, n° 9, p. 71-85

« Conclusion générale : où va le droit de l'urbanisme ? », actes du colloque intitulé « Les mutations du droit de l'urbanisme » du 22 mars 2007 à l'Université de Reims, *Constr.-Urba.*, 2007, n° 7-8, colloque n° 20, pp. 36-38

« Sur la règle de la compatibilité limitée en droit de l'urbanisme », in *Terres du droit : mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo*, Dalloz, 2009, pp. 607-617

« Sur la dissociation des fonctions d'information et de stabilisation du certificat d'urbanisme d'information générale », in *Bien public, bien commun. Mélanges en l'honneur de Étienne Fatôme*, Dalloz, 2011, pp. 165-177

JANICOT (L.) et ROTOULLIÉ (J.-C.), « La demande en appréciation de régularité d'une décision administrative », *R.F.D.A.*, 2018, pp. 821-828

JARROSSON (C.), « Réflexions sur l'imperium », in *Etudes offertes à Pierre Bellet*, Litec, 1991, pp. 245-279

JÉGOUZO (Y.), « Les modifications apportées au droit de l'urbanisme par la loi du 9 février 1994 », *R.D.I.*, 1994, pp. 153-161

« Les opérations soumises à une autorisation prévue par une législation étrangère à l'urbanisme », *A.J.D.A.*, 2007, pp. 249-253

« L'efficacité du contentieux de l'urbanisme », in *Le contentieux de l'urbanisme en Europe*, actes du colloque organisé à Liège les 18-19 septembre 2015, *Les Cahiers du GRIDAUH*, 2017, n° 30, pp. 77-88

JÉGOUZO (Y.), LABETOULLE (D.), MERLIN (P.), MORAND-DEVILLER (J.), « Débat : les enjeux du droit de l'urbanisme », *A.J.D.A.*, 1993, n° spécial, pp. 6-18

JEULAND (E.), « La notion d'intérêt comme moyen d'immixtion dans les rapports de droit », in *La défense de l'intérêt général par les associations. Intérêt général versus intérêts collectifs*, L.G.D.J., 2015, pp. 57-73

KALFLÈCHE (G.), « Pour l'instauration de référés spéciaux en droit de l'urbanisme », actes du colloque intitulé *Le droit au juge à l'épreuve de l'évolution du contentieux de l'urbanisme* du 14 mars 2019 à l'Université de Perpignan, *J.C.P.*, 24 juin 2019, éd. A., étude n° 2186, pp. 33-37

KISSANGOULA (J.), « A propos du principe d'indépendance des législations et des procédures dans le contentieux administratif », *R.R.J.*, 2004-1, pp. 261-292

KOUTOUPA-RENGAKOS (E.), « Grèce, rapport national », in *Le contentieux de l'urbanisme en Europe*, *Les Cahiers du GRIDAUH*, 2017, n° 30, pp. 235-247

LABETOULLE (D.), « Le contentieux du nouveau droit de l'urbanisme : analyse prospective », in *Le nouveau droit de l'urbanisme*, *R.D.I.*, Sirey, 1984, pp. 101-122

« Principe de légalité et principe de sécurité », in *Mélanges Guy Braibant*, Dalloz, 1996, pp. 403-412

« Droit du contentieux de l'urbanisme et droit du contentieux administratif », in *Gouverner, administrer, juger. Liber amicorum Jean Waline*, Dalloz, 2002, pp. 629- 638

« Le vice de procédure, parent pauvre de l'évolution du pouvoir d'appréciation du juge de l'annulation », in *Terres du droit : mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo*, Dalloz, 2009, pp. 479-487

« Bande à part ou éclaireur ? », in *La réforme du contentieux de l'urbanisme* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 2013, pp. 1897-1900

« Une nouvelle réforme du droit du contentieux de l'urbanisme », *R.D.I.*, 2013, pp. 508-516

« Contentieux de l'urbanisme : « il faut modifier le comportement des acteurs ». Questions à Daniel Labetoulle, président honoraire de la section du contentieux du Conseil d'Etat », *A.J.D.A.*, 2013, pp. 1188-1189

LABOUYSSE (D.), « L'exception d'illégalité de la règle d'urbanisme locale », *Constr.-Urba.*, juillet 2015, n° 7 et 8, étude n° 10, pp. 15-20

LAFAIX (J.-F.), « L'évolution de l'office du juge du contrat administratif », in *Le renouvellement de l'office du juge administratif*, Berger-Levrault, 2017, pp. 99-131

« La régularisation en matière contractuelle », *Contrats et Marchés publics*, août 2017, n° 8-9, étude n° 9, pp. 10-21

LALIGANT (M.), « La notion d'intérêt à agir et le juge administratif », *R.D.P.*, 1971, pp. 43-82

LAMORLETTE (B.), « La compatibilité des documents d'urbanisme », *Etudes Foncières*, décembre 1990, n° 49, pp. 34-37

LANGELIER (É.), « Nouvelles variations sur l'intérêt à agir dans le recours en annulation », *A.J.D.A.*, 2012, pp. 417-421

« Particularisation, généralisation…et particularisation du contentieux administratif : propos dubitatifs à la lumière de l'intérêt à agir », *J.C.P.*, 23 novembre 2015, éd. A., étude n° 2345, pp. 42-48

LANGELIER (É.) et VIROT-LANDAIS (A.), « Mérites et limites du recours à la régularisation des actes viciés », *J.C.P.*, 27 juillet 2015, éd. A., étude n° 2245, pp. 38-44

LAPORTE (M.), « Le désistement d'office pour défaut de réaction à une demande du juge (article R. 611-8-1 et R. 612-5-1 du code de la justice administrative), *R.F.D.A.*, 2021, pp. 319-328

LAQUIÈZE (A.), « Remarques sur une notion multiforme et fonctionnelle : l'indépendance des législations et des procédures dans la jurisprudence administrative », *R.A.*, 1999, n° 308, pp. 150-163

LASSERRE (V.), « Loi et règlement », in *Répertoire de droit civil*, Dalloz, juillet 2015, § 224

LEBRETON (J.-P.), « La compatibilité en droit de l'urbanisme », *A.J.D.A.*, 1991, pp. 491-496

« L'urbanisme et les législations réputées indépendantes », *A.J.D.A.*, 1993, n° spécial, pp. 20-26

« Document d'urbanisme : l'émergence d'une notion jurisprudentielle », *A.F.D.U.H.*, 1998, pp. 33-46

« La réforme des procédures d'élaboration et de gestion des documents d'urbanisme », in *La réforme du droit de l'urbanisme* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 2012, pp. 647-654

« La planification urbaine dans la loi ALUR », in *ALUR : une grande loi ou simplement une loi volumineuse ?* (*dossier*), *A.J.D.A*., 2014, pp. 1088-1095

LE COQ (M.), « Annulation partielle des autorisations d'urbanisme. Les réponses de la jurisprudence », *A.J.D.A.*, 2014, pp. 1191-1197

LE COQ (V.), « Les recours des associations en matière d'urbanisme. Limites », *Dr. Adm.*, février 1999, n° 6, pp. 6-11

LE CORNEC (E.), « Les critères du document d'urbanisme : une analyse critique », *Dr. Adm.*, octobre 1997, n° 10, chron. n°17, pp. 4-8

LE GARS (J.-M.), « Les méthodes d'instruction et d'examen des moyens de la requête – aspects français », *R.A.*, 1999, n° spécial 7, pp. 109 -116

LESQUEN (X. De), « Le juge et l'exploitant », *B.D.E.I.*, 1er décembre 2014, numéro spécial, pp. 15-20

LETOURNEUR (M.), « L'effet dévolutif de l'appel et l'évocation dans le contentieux administratif », *E.D.C.E.*, 1958, pp. 58-72

LÉVY (A.), « L'obligation de notification des recours en matière d'urbanisme : variations sur la jurisprudence », *R.D.I.*, 2001, pp. 119-127

LIET-VEAUX (G.), « Le permis de construire modificatif », *J.C.P.*, 2002, éd. N., étude n° 1372, pp. 906-908

« Des dangers de l'exception d'illégalité ou de l'interdiction de rien faire qui ne soit autorisé par la loi », in *L'interventionnisme économique de la puissance publique. Étude en l'honneur du doyen Georges Péquignot*, Centre d'Etudes et de Recherches Administrative de Montpellier, 1984, tome 2, pp. 435-446

LONG (M.), « L'audit du droit de l'urbanisme. Du rapport du Conseil d'Etat au projet de loi portant réforme du code de l'urbanisme », *R.F.D.A.*, 1993, p. 221

LUSSON-LEROUSSEAU (N.), « La divisibilité des documents d'urbanisme », *A.F.D.U.H.*, 1999, étude n° 3, pp. 95-127

LUYCKX-GÜRSOY (N.), « L'annulation d'une décision de refus de permis de construire contenant tous les motifs de refus doit-elle conduire le juge à ordonner la délivrance du permis refusé ? », *B.J.D.U.*, 2017, n° 5, pp. 285-287

LYON-CAEN (A.), « Sur la transaction en droit administratif », in *Les modes alternatifs de règlement des litiges* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 1997, pp. 48-53

MAILLOT (J.-L.), « Précisions, ajustements et questions sur les régimes de « cristallisation des moyens » prévus aux articles R. 611-7-1 et R. 611-7-2 du code de justice administrative et R. 600-5 du code de l'urbanisme », *B.J.D.U.*, 2021, n° 2, pp. 87-94

MAILLOT (J.-L.) et COELO (É.), « De l'usage de l'article L. 600-7 du Code de l'urbanisme et la réforme nécessaire du contentieux des autorisations d'urbanisme », *Constr.-Urba.*, 2016, n° 4, étude n° 6, pp. 7-14

MAMONTOFF (C.), « Réflexions sur l'expérimentation du droit », *R.D.P.*, 1998, pp. 351-371

MAMOUDY (O.), « La demande en appréciation de régularité : une « purge juridictionnelle » à l'avenir incertain », *A.J.D.A.*, 2018, pp. 1821-1827

« Une balance déséquilibrée », in *Légalité et sécurité juridique, un équilibre rompu ?* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 2019, p. 1087.

« L'ouverture du recours », actes du colloque intitulé *Le justiciable et la procédure contentieuse* organisé le 19 septembre 2018 à l'Université Clermont-Auvergne, *R.F.D.A.*, 2019, pp. 669-675

« L'office renouvelé du juge administratif », in *Le droit administratif et les droits fondamentaux*, actes du colloque organisé par l'AFDA les 2-3 juin 2022 à l'Université de Strasbourg, publication à venir

MANSON (C.), « Les documents d'urbanisme prospectifs constituent-ils une illustration parfaite du droit souple ? », in *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur. Etudes en l'honneur de Jean-Pierre Lebreton*, *Les Cahiers du GRIDAUH*, 2015, n° 29, pp. 193-203

MARIE (S.), « La porosité actuelle entre planification stratégique et planification règlementaire », in *La planification territoriale stratégique : entre droit souple et droit dur. Études en l'honneur de Jean-Pierre Lebreton*, *Les Cahiers du GRIDAUH*, 2015, n° 29, pp. 205-215

MAUGÜÉ (C.) et BARROIS DE SARIGNY (C.), « Le contentieux de l'urbanisme : vers une spécificité encore plus marquée », *B.J.D.U.*, 2019, n° 1, pp. 3-10

« 2018 : nouvelle étape de la spécificité du contentieux de l'urbanisme », *R.F.D.A.*, 2019, pp. 33-43

MAUGÜÉ (C.) et SCHWARTZ (R.), « Les conséquences de l'illégalité des plans d'occupation des sols », *A.J.D.A.*, 1993, n° spécial, pp. 50-54

MELLERAY (F.), « Déclaration de droits et recours pour excès de pouvoir », *R.D.P.*, 1998, n° 4, pp. 1089-1129

« L'exorbitance du droit administratif en question(s) », *A.J.D.A.*, 2003, pp. 1961-1964

« L'étendue de l'autorité de la chose jugée des déclarations d'illégalité des actes administratifs opérées par le juge administratif », *A.J.D.A.*, 2004, pp. 138-142

« A propos de l'intérêt donnant qualité à agir en contentieux administratif. Le « moment 1900 » et ses suites », *A.J.D.A.*, 2014, pp. 1530-1537

« La divisibilité », in *Cohérence et actes administratifs*, actes du colloque organisé par l'Université de Poitiers les 21 et 22 mars 2019, Presses Universitaires de Poitiers, 2020, pp. 177-188.

MELOT (R.), « La « portée sociale » du recours au juge en matière d'urbanisme : quels apports de la sociologie du droit ? », in *L'intérêt à agir dans le contentieux de l'urbanisme, de l'aménagement et de l'environnement*, *Les Cahiers du GRIDAUH*, 2018, n° 32, pp.153-163

MEYNAUD-ZEROUAL (A.), « Le droit à l'erreur en matière administrative. Réflexions prospectives autour d'un projet de loi », *Dr. Adm.*, avril 2018, n° 4, étude n° 5, pp. 17-25

MIALOT (C.), La réforme du contentieux de l'urbanisme du point de vue du requérant », *A.J.D.A.*, 2013, p. 2337

« Nécessaire le nouvel article L. 600-12-1 du code de l'urbanisme ? », *A.J.D.A.*, 2019, p. 1249

MODERNE (F.), « L'avenir des schémas directeurs et des plans d'occupation des sols : les conséquences sur la planification urbanisme », in *L'urbanisme à l'heure de la décentralisation*, *Droit et Ville*, 1983, n° 16, pp. 27-68

MOLINERO (L.), « Considérations sur les effets contentieux du projet d'aménagement et de développement durable du plan local d'urbanisme », in *L'homme, ses territoires, ses cultures. Mélanges offerts à André-Hubert Mesnard*, L.G.D.J., 2006, pp. 181-187

MONTALIVET (P. De), « Les objectifs de valeur constitutionnelle », *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, 2006, n° 20, pp. 169-175

MORAND-DEVILLER (J.), « Le Conseil constitutionnel et la « petite » loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction », *R.D.I.*, 1994, pp. 163-168

« Sécurité et efficacité juridique : à la recherche d'une « grande loi » sur l'urbanisme », *Cahiers du CNFPT*, juin 1994, n° 41, pp. 82-91

« La notion de seuil en droit administratif », in *Mouvement du droit public. Du droit administratif au droit constitutionnel, du droit français aux autres droits Mélanges en l'honneur de Franck Moderne*, Dalloz, 2004, pp. 301-315

« Conclusions », in *Le contentieux de l'urbanisme en Europe*, *Les Cahiers du GRIDAUH*, 2017, n° 7, pp. 89-101

« Le tiers perturbateur », in *Cinquante ans de contentieux publics. Mélanges en l'honneur de Bernard Pacteau*, Mare&Martin, 2018, pp. 527-537

MOREAU (J.), « L'intérêt à agir dans le contentieux administratif de la légalité en matière de permis de construire », in *Mélanges offerts à Emmanuel Langavant*, L'Harmattan, 1999, pp. 317-330

MOTULSKY (H.), « La cause de la demande dans la délimitation de l'office du juge », *D.*, 1964, Chronique, pp. 233-246

NOGUELLOU (R.), « Intérêt pour agir et contentieux de l'urbanisme », in *Etudes offertes au professeur René Hostiou*, LexisNexis, 2008, pp. 435-446

« Les recours abusifs », *Dr. Adm.*, 2011, n° 7, alerte n° 46, p. 3

« La règle d'urbanisme et les PLU : où se trouve la règle d'urbanisme ? », in *La règle d'urbanisme* (*dossier*), *R.F.D.A.*, 2016, pp. 872-876

« L'activation du contentieux et son objet », in *Le contentieux de l'urbanisme en Europe*, *Les Cahiers du GRIDAUH*, 2017, n° 30, pp. 47-55.

« La régularisation en droit de l'urbanisme », in *La régularisation*, Mare&Martin, 2018, pp. 117-128

« Les contentieux triangulaires », *A.J.D.A.*, 2019, p. 2577

« La réforme du contentieux de l'urbanisme », in *La loi ELAN, aspects de droit public* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 2019, pp. 107-112

« Le contentieux de l'urbanisme », in *Les contentieux spéciaux, un laboratoire du procès administratif ?* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 2020, pp. 230-233.

OVERNEY (S.), « Le référé-suspension et le pouvoir de régulation du juge », *A.J.D.A.*, 2001, pp. 714-726

PACTEAU (B.), « La sécurité juridique, un principe qui nous manque ? », in *Des principes fondateurs à l'effectivité de la règle : bilan et perspectives d'un droit en mutation* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 1995, numéro spécial, pp. 151-155

« Les Cours administratives d'appel », in *Justice et double degré de juridiction* (*dossier*), *Justices*, 1996, n° 4, pp. 99-109

« L'obligation nouvelle de notification préalable des recours (article L. 600-3 du code de l'urbanisme) : Précisions jurisprudentielles », *L.P.A.*, 16 octobre 1996, n° 125, pp. 10-15

« Du recours pour excès de pouvoir au recours de pleine juridiction ? », in *Deuxième centenaire du Conseil d'Etat. Volume I*, *R.A.*, 1999, n° spécial, pp. 195-212

« Vu de l'intérieur : Loi du 30 juin 2000, une réforme exemplaire », *R.F.D.A.*, 2000, pp. 959-962

« Vicissitudes (et vérification … ?) de l'adage juger l'administration c'est encore administrer », in *Mouvement du droit public : du droit administratif au droit constitutionnel, du droit français aux autres droits. Mélanges en l'honneur de Franck Moderne*, Dalloz, 2004, pp. 317-326

PASTOR (J.-M.), « Accélération des projets de construction : une première ordonnance cible les recours abusifs », *A.J.D.A.*, 2013, p. 1540

PÉANO (D.), « Qualité et accessibilité des décisions des juridictions administratives », *A.J.D.A.*, 2011, pp. 612-615

« La hiérarchie des normes à l'épreuve du Grenelle 2 », *Constr.-Urba.*, 2011, n° 9, étude n° 10, pp. 17-21

PEISER (G.), « Les conséquences de la reconnaissance par le Conseil d'Etat de l'illégalité d'un acte administratif par voie d'exception », in *Etudes offertes par Jean-Marie Auby*, Dalloz, 1992, pp. 277-287

PÉRINET-MARQUET (H.), « Conformité : le retour », *Constr.-Urba.,* 2011, n° 5, repère n° 5, pp. 1-2

PERRIN (A.), « La loyauté dans le procès administratif », in *La loyauté en droit public*, actes du colloque organisé le 19 octobre 2015 à la Faculté de droit de l'Université Paris Descartes, Institut Universitaire Varenne, 2018, pp. 67-85

« La prévention par la neutralisation de l'intervention contentieuse », in *Vers un juge administratif préventif ?*, actes du colloque organisé par l'Université de Bretagne-Sud le 1er avril 2021, *J.C.P.*, éd. A., 2021, étude n° 2141, pp. 29-37

« Les recours contentieux administratif : les dynamiques de la diversité », in *Cohérence et contentieux administratif*, actes du colloque organisé par l'Université de Poitiers les 9 et 10 décembre 2021, publication à venir

PERRIN (A.) et LEPETIT-COLLIN (H.), « La distinction des recours contentieux en matière administrative. Nouvelles perspectives », *R.F.D.A.*, 2011, pp. 813-829

PEYRICAL (J.-M.), « Le juge administratif et la sauvegarde des actes de l'annulation : étude sur la neutralisation et la substitution des motifs », *A.J.D.A.*, 1996, pp. 22-34

PITTARD (Y.), « Les PLU après la loi ALUR », *R.T.D.I.*, 2014, cahier spécial Loi ALUR, pp. 11-22

PLESSIX (B.), « Transaction et droit administratif », in *La transaction dans toutes ses dimensions*, Dalloz, 2006, pp. 133-146

« Ce besoin animal de sécurité juridique », *Dr. Adm.*, janvier 2018, n° 1, pp. 1-2

« Le droit administratif français, droit de l'acte réglementaire », *Dr. Adm.*, juillet 2018, n° 7, repère n° 7, pp. 1-2

« Les actes détachables », in *Cohérence et actes administratifs*, actes du colloque organisé par l'Université de Poitiers les 21 et 22 mars 2019, Presses Universitaires de Poitiers, 2020, pp. 153-173

POIROT-MAZIÈRES (I.), « Les décisions d'espèce », *R.D.P.*, 1992, pp. 443-512

POIROUX (A.-S.) et LE COQ (V.), « La réforme du permis de construire et le contentieux ? », *Droit et Ville*, 2008, n° 65, pp. 173-234

POLIZZI (F.), « L'achèvement des travaux », in *Séminaire d'actualité* animé par Etienne Fatôme, GRIDAUH, 1er août 2007, 7 pages (*pagination internet*)

« L'annulation partielle des autorisations d'urbanisme », *B.J.D.U.*, 2012, pp. 251-259

« La sortie de vigueur d'une autorisation d'urbanisme », *B.J.D.U.*, 2013, n° 5, pp. 327-334

« Comment éviter l'annulation d'une autorisation d'urbanisme régularisable », *B.J.D.U.*, 2014, n° 4, pp. 243-253

« Permis de construire modificatif et permis de régularisation », *B.J.D.U.*, 2017, n° 4, pp. 211-216

« La mise en place d'un délai de jugement des recours contre certains permis est-elle réaliste et efficace ? », *A.J.D.A.*, 2018, pp. 1718-1720

« Libérée du carcan du permis de construire modificatif, la régularisation va produire tous ses effets », *B.J.D.U.*, 2019, n° 1, pp. 11-13

POLLAUD-DULIAN (F.), « Du droit commun au droit spécial – et retour », in *Aspects actuels du droit des affaires. Mélanges en l'honneur de Yves Guyon*, Dalloz, 2003, pp. 925-950

POLTIER (É.), « Le juge du contentieux et ses pouvoirs », in *Le contentieux de l'urbanisme en Europe*, *Les Cahiers du GRIDAUH*, 2017, n° 30, pp. 57-76

PONSARD (R.), « La notion de régularisation », in *La régularisation*, Mare&Martin, 2018, pp. 19-56

PONTHEREAU (M.-C.), « Réflexions sur la motivation des décisions juridictionnelles en droit administratif français », *R.D.P.*, 1994, pp. 747-765

POULET (F.), « L'appel, voie de recours somptuaire ou salutaire », in *A quoi sert l'appel ?* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 2019, pp. 677-682

« Sécurité juridique et fermeture du prétoire », in *Légalité et sécurité juridique, un équilibre rompu ?* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 2019, pp. 1088-1093

« La prévention par l'éviction du litige », in *Vers un juge administratif préventif ?*, actes du colloque organisé par l'Université de Bretagne-Sud le 1er avril 2021, *J.C.P.*, 26 avril 2021, éd. A., comm. 2139, pp. 19-22

POUYAUD (D.), « La réforme du 31 décembre 1987 et la distinction des contentieux », in *Mélanges René Chapus*, Montchrestien, 1992, pp. 541-558

PRIET (F.), « La jurisprudence du Conseil d'Etat en matière d'urbanisme et la protection du droit de propriété », in *Mélanges en hommage à Bernard Vonglis*, L'Harmattan, 2000, pp. 319-333

« Le nouveau plan local d'urbanisme », in *La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové* (*dossier*), *R.F.D.A.*, 2014, pp. 557-566

« La rénovation du règlement du plan local d'urbanisme (commentaire du décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015) », in *La règle d'urbanisme* (*dossier*), *R.F.D.A.*, 2016, pp. 863-871

PRIEUR (M.), « Le recours devant les juridictions administratives en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement », *R.J.E.*, 1978, n° 2, pp. 121-126

RADIGUET (R.), « Restrictions des droits d'accès au juge par la procédure administrative contentieuse en droit de l'urbanisme », in *Le droit au juge à l'épreuve de l'évolution du contentieux de l'urbanisme*, actes du colloque organisé à l'Université de Perpignan le 14 mars 2019, *J.C.P.*, 24 juin 2019, éd. A., étude n° 2183, pp. 18-22

RAYNAUD (F.) et FOMBEUR (P.), « Théorie de la compétence liée », *A.J.D.A.*, 1999, pp. 567-572

RÉGLADE (M.), « L'exception d'illégalité en France », *R.D.P.*, 1923, pp. 393-425

RENAUDIE (O.), « Accès au juge et contentieux de l'urbanisme : la question délicate de la suppression de l'appel », in *Le contentieux de l'urbanisme* (*dossier*), *R.D.P.*, 2020, pp. 5-16

RENEAU (R.), « La prévention par la résolution définitive du litige », in *Vers un juge administratif préventif*, Actes du colloque organisé par l'Université de Bretagne Sud le 1er avril 2021, *J.C.P.*, éd. A., 26 avril 2021, étude n° 2138, pp. 15-18

REVERT (M.), « Le volet contentieux de la loi Elan. Améliorer le traitement contentieux de l'urbanisme ? », in *Loi ELAN* (*dossier*), *R.D.I.*, 2019, pp. 64-71

« La cristallisation des moyens en urbanisme : mode d'emploi d'un texte abrogé », *R.D.I.*, 2019, pp. 361- 363

RIALS (S.), « Ouverture : l'office du juge », in *La fonction de juger* (*dossier*), *Droits*, 1989, n° 9, pp. 3-20

RICARD (M.), « Plaidoyer pour la reconnaissance d'un recours en déclaration de droits », *Gaz. du Pal.*, 28 juillet 1984, IV-Doctrine, pp. 345-348

RICHARD (M.), « Une arme de régularisation massive ? L'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme », *A.J.D.A.*, 2016, pp. 2359-2367

« L'office du juge administratif dans le contentieux de l'urbanisme », in *Le renouvellement de l'office du juge administratif*, Berger-Levrault, 2017, pp. 79-98

RIVERO (J.), « Le juge administratif français, un juge qui gouverne ? », *D.*, 1951, I – Doctrine, pp. 21-24

« Le Huron au Palais-Royal ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir », *D.*, 1962, Chron., pp. 37-40

« Le système français de protection des citoyens contre l'arbitraire administratif à l'épreuve des faits » in *Mélanges en l'honneur de Jean Dabin*, Sirey, 1963, pp. 813-836

ROLIN (F.), « Propositions de revalorisation du recours gracieux en matière d'urbanisme. Le grand oublié des réformes relatives à la régularisation des autorisations », *A.J.D.A.*, 2014, pp. 1985-1986

« La régularisation des documents d'urbanisme à la demande du juge. Quelques problèmes pratiques…et théoriques », *A.J.D.A.*, 2017, pp. 25-27

ROMBAUTS-CHABROL (T.), « Restriction des droits d'accès au juge par la réforme de l'intérêt à agir : vers un contentieux subjectif ? », in *Le droit au juge à l'épreuve de l'évolution du contentieux de l'urbanisme*, actes du colloque organisé par l'Université de Perpignan le 14 mars 2019, *J.C.P.*, 24 juin 2019, éd. A., étude n° 2184, pp. 23-28

ROTA (M.), « Vers la disparition des vices de forme ? », *R.D.P.*, 2015, pp. 641-662

ROTOULLIÉ (J.-C.) « Sécurité juridique et tolérance des illégalités », in *Légalité et sécurité juridique, un équilibre rompu ?* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 2019, pp. 1094-1099

SACHER (É.), « Faciliter un désistement n'est pas forcer un désistement. La difficile interprétation de l'article R. 612-5-1 du code de justice administrative », *A.J.D.A.*, 2020, pp. 1805-1809

SAISON (J.), « Le juge administratif et l'adage *lex specialis derogat generalis*. Réflexions sur la liberté de l'interprète », *R.F.D.A.*, 2016, pp. 556-564

SANTONI (L.), « Le rescrit juridictionnel », *Constr.-Urba.*, 2018, n° 10, comm. n° 140, pp. 19-20

« L'expérimentation du rescrit juridictionnel désormais opérationnelle », *Constr.-Urba.*, 2019, n° 3, comm. n° 23, p. 19-20

SAUVÉ (J.-M.), « Le juge administratif et les droits fondamentaux », in *Le contentieux des droits fondamentaux* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 2016, pp. 2420-2424

SAVARIT-BOURGEOIS (I.), « Remarques sur quelques dérives du droit de l'urbanisme », in *Le droit administratif : permanences et convergences. Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume*, Dalloz, 2007, pp. 939-959

SAVY (R.), « Les effets des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme », *A.J.D.A.*, 1970, I-Doctrine, pp. 460-464

SCHLEGEL (C.), « Aspects contentieux de la réforme : quel recours contre l'enregistrement », in *La réforme du droit des installations classées* (*dossier*), *B.D.E.I.*, 2009, n° 23, pp. 41-47

SEILLER (B.), « Précisions sur l'obligation d'exercer le pouvoir règlementaire », *A.J.D.A.*, 2004, pp. 761-766

« L'illégalité sans l'annulation », *A.J.D.A.*, 2004, pp. 963-970

« Les validations préétablies, stade ultime du dérèglement normatif », *A.J.D.A.*, 2005, pp. 2384-2390

« Art. 6. Le recours pour excès de pouvoir », in *La Constitution administrative de la France*, acte du colloque organisé par le CRDA du 28 au 30 septembre 2011, Dalloz, 2012, pp. 97-116

« Les décisions régularisées », actes du colloque *Le justiciable face à la justice administrative : le justiciable et les politiques jurisprudentielles* organisé le 19 septembre 2018 à l'Université de Clermont-Auvergne, *R.F.D.A.*, 2019, pp. 791-796

« Bandes à part ou éclaireurs ? », in *Les contentieux spéciaux, un laboratoire du procès administratif ?* (*dossier*), *A.J.D.A.*, 2020, pp. 205-207

SERRAND (P.), « Le contrôle juridictionnel du pouvoir discrétionnaire de l'administration à travers la jurisprudence récente », *R.D.P.*, 2012, pp. 901-923

SILVANI (C.) et GUINOT (V.), « Le point sur la notification des recours en matière d'urbanisme », *Constr.-Urba.*, 2009, n° 12, étude n° 24, pp. 15-19

SIRE (T.), « Est-il encore pertinent de contester une autorisation d'urbanisme ? », in *Les recours contre les autorisations d'urbanisme : requêtes abusives ou droit légitime des administrés ?*, actes du colloque organisé le 24 mars 2017 à Toulouse, *Droit et Ville*, 2018, n° 85, pp. 131-147

SIRINELLI (J.), « La subjectivisation du recours pour excès de pouvoir », *R.F.D.A.*, 2016, pp. 529-544

« Juger de la légalité et distinction des branches du contentieux administratif », in *Juger de la légalité administrative. Quel(s) juge(s) pour quelle(s) légalité(s) ?*, LexisNexis, 2021, pp. 285-302

STAHL (J.-H.) et COURRÈGES (A.), « La modulation dans le temps des effets d'une annulation contentieuse. Note à l'attention de Monsieur le Président de la Section du contentieux », in *La modulation dans le temps des effets d'une annulation contentieuse* (*dossier*), *R.F.D.A.*, 2004, pp. 438-453

STELLA RICHTER (P.) et AMOROSINO (S.), « Italie, rapport national », in *Le contentieux de l'urbanisme en Europe*, *Les Cahiers du GRIDAUH*, 2017, n° 30, pp. 249-256

TEITGEN-COLLY (C.), « La pédagogie dans la rédaction des décisions du juge administratif », in *Les figures du juge administratif*, L.G.D.J., 2015, pp. 87-106

TERNEYRE (P.), « L'émergence d'un recours contentieux du troisième type (commentaire de la loi n°92-10 du 4 janvier 1992 relative aux recours en matière de passation de certains contrats et marchés de fournitures et de travaux) », *Actualité législative Dalloz*, 1992, 8ème cahier, Commentaires législatifs, pp. 82-88

TESSIER (V.), « La procédure de modification du plan local d'urbanisme », *J.C.P.*, 9 février 2015, éd. A., essentiel n° 2034, pp. 44-48

THÉRON (S.), « « L'effet « déclaratif » d'un acte ou d'un jugement. Quelle signification ? », *A.J.D.A.*, 2011, pp. 2100-2104

THIELE (R.), « Annulations partielles et annulations conditionnelles », *A.J.D.A.*, 2015, pp. 1357-1364

THUILLIER (T.), « La hiérarchie des normes en droit de l'urbanisme : des clarifications en demi-teinte », *B.J.D.U.*, 2019, n° 2, pp. 91-95

TIBERGHIEN (F.) et LASSERRE (B.), « Divisibilité et indivisibilité des actes administratifs », *Chronique générale de jurisprudence administrative française*, *A.J.D.A.*, 1982, pp. 72-79

TINIÈRE (R.), « La notion de « pleine juridiction » au sens de la Convention européenne des droits de l'homme et l'office du juge administratif », *R F D A.*, 2009, pp. 729-740

TIRARD-ROUXEL (A.), « L'apport de la loi Macron au contentieux du refus de permis de construire », *B.J.D.U.*, 2016, n° 6, pp. 395-399

TOUBOUL (C.), « L'objet de la régularisation, de la simple erreur matérielle à une illégalité plus substantielle », in *La régularisation*, Mare&Martin, 2018, pp. 77-83

TOUVET (L.), « La loi « SRU » à l'épreuve du Conseil constitutionnel », *B.J.D.U.*, 2000, n° 6, pp. 378-381

TRAORÉ (S.), « Obligation de se prononcer sur tous les moyens en matière d'urbanisme », *Dr. Adm.*, mai 2001, pp. 28-30

TREMEAU (J.), « La constitutionnalisation du droit de l'urbanisme. Quelques remarques sur la décision du Conseil constitutionnel du 7 décembre 2000 », *B.J.D.U.*, 2001, n° 3, pp. 146-154

« La nouvelle réforme du droit de l'urbanisme : la loi Engagement National pour le logement », *B.J.D.U.*, 2006, n°5, pp. 318-335

« Le certificat d'urbanisme un an après », *D.A.U.H.*, 2009, pp. 35-61

TRUCHET (D.), « L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'Etat : retour aux sources et équilibre », in *L'intérêt général*, *E.D.C.E.*, 1999, pp. 361-374

« Office du juge et distinction des contentieux : renoncer aux « branches » », actes du colloque intitulé *Le pouvoir d'injonction du juge administratif* du 6 février 2015 à l'Université d'Orléans, *R.F.D.A.*, 2015, pp. 657-661

UNTERMAIER-KERLÉO (É.), « L'acte administratif réglementaire, un acte de portée générale ? », *Dr. Adm.*, 2017, n° 6, étude n° 11, pp. 23-28

VAN LANG (A.), « Développement durable et contentieux administratif », *A.J.D.A.*, 2008, p. 1353

VÉNÉZIA (J.-C.), « Les mesures d'application », in *Mélanges René Chapus : droit administratif*, Montchrestien, 1992, pp. 673-679

VIGOUROUX (C.), « Intérêt à agir et urbanisme : où en est la jurisprudence ? », *B.J.D.U.*, 1994, n° 3, pp. 3-6

« L'efficacité de la justice administrative : une approche économique », in *L'efficacité de la justice administrative*, Mare & Martin, 2016, pp. 83-94

WACHSMANN (P.), « Perspective historique : l'évolution significative du rapport entre le droit administratif et les libertés », in *Le droit administratif et les droits fondamentaux*, actes du colloque organisé par l'AFDA les 2-3 juin 2022 à l'Université de Strasbourg, publication à venir

WALINE (J.), « Plein contentieux et excès de pouvoir », *R.D.P.*, 2015, pp. 1551-1566.

WIELS (C.), « Acte II – La réforme du contentieux d'urbanisme après la loi ELAN, suite et fin ? », *B.J.D.U.*, 2019, n° 2, pp. 74-78

WOEHRLING (J.-M.), « Procédure et pouvoirs du juge en contentieux administratif », in *Trentième anniversaire des tribunaux administratifs*, Ed. du CNRS, Paris, 1986, pp. 73-84

« Un grand arrêt manqué », *Gaz. du Pal.*, 27-28 septembre 1989, I-Jurisprudence, pp. 723-730

« La redécouverte du plein contentieux », in *Le juge administratif à l'aube du XXIème siècle*, P.U.G., 1995, pp. 247-267

« Vers la fin du recours pour excès de pouvoir ? », in *L'État de droit : mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Dalloz, 1996, pp. 777-791

« Un aspect méconnu de la gestion administrative : la régularisation des procédures et décisions illégales », *R.F.A.P.*, 2004, n° 111, pp. 533-545

WORMSER (É.), « Le rapprochement incertain du régime processuel des autorisations individuelles d'urbanisme et d'environnement », *Constr.-Urba.*, 2014, n° 12, étude n° 13, pp. 12-15

ZARCA (A.), « Questions sur l'annulation des transactions », *A.J.D.A.*, 2013, pp. 506-513

« Les limites du pouvoir d'injonction », *R.F.D.A*, 2015, pp. 650-656

VI. Notes, chroniques et commentaires de jurisprudence

APPLETON (J.), note sous Cass., Crim., 4 décembre 1930, *Abbé Gautrand*, *D.*, 1931, I, pp. 33-35

BAFFERT (P.), « Peut-on invoquer, dans un recours contre l'approbation d'un document d'urbanisme, les insuffisances des modalités de concertation prévues dans la délibération en prescrivant l'élaboration ? », note sous C.E., 8 octobre 2012, *Commune d'Illats*, *B.J.D.U.*, 2012, n° 6, pp. 466-467

« Une commune peut-elle régulariser, par une seconde délibération, le fait que la délibération prescrivant l'élaboration d'un PLU ait omis de définir les objectifs poursuivis ? », note sous C.E., 17 avril 2013, *Commune de Ramatuelle*, *B.J.D.U.*, 2013, n° 6, p. 429

BÉCHILLON (D. De), « La limitation dans le temps de l'invocation des vices de forme et de procédure affectant les actes réglementaires - Contre », note sous C.E., Assemblée, 18 mai 2018, *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT*, *R.F.D.A.*, 2018, pp. 662-664

BENOIT-CATTIN (P.), « Transfert du permis de construire », note sous C.E., 20 octobre 2004, *SCI Logana*, *Constr.-Urba.*, décembre 2004, n° 12, comm. n° 239, p. 20

BILLET (P.), « Droit des recours des associations : l'année de trop », comm. sous C.C. n° 2022-986 QPC, 1er avril 2022, *Association La Sphinx*, *Energie - Environnement - Infrastructures*, 2022, n° 5, alerte 56, pp. 3-4

BLANCO (F.), « Le Conseil d'Etat, juge pédagogue. A propos des arrêts *Société à objet sportif « Toulouse Football Club »* (C.E., Section, 25 juin 2001), *Vassilikiotis* (C.E., Assemblée, 29 juin 2001) et *Titran* (C.E., 27 juillet 2001) », *R.R.J.*, 2003, pp. 1513-1562

« Du juge censeur au juge correcteur. La réfection-interprétation dans le contentieux de l'excès de pouvoir », note sous C.E., 4 décembre 2013, *Association France Nature Environnement*, *A.J.D.A.*, 2014, pp. 1722-1725

BONICHOT (J.-C.), « Un permis modificatif peut-il régulariser rétroactivement un permis de construire illégal ? », note sous C.E., 15 janvier 1997, *Association pour la sauvegarde des espaces verts et du cadre de vie de Châtenay-Malabry*, *B.J.D.U.,* 1997, n° 2, pp. 127-128

BOUYSSOU (F.), « Le contrôle juridictionnel des P.O.S. par voie d'exception », note sous C.E., 9 janvier 1981, *Ministre de l'Environnement et du Cadre de vie c/ Comité inter-association pour l'Environnement de Nancy*, *Droit et Ville*, 1981, n° 11, pp. 145-157

Note sous C.E., Section, 13 novembre 1981, *Plunian*, *J.C.P.*, 1982, II- Jurisprudence, n° 19849

BROUANT (J.-P.), « Caractère prescriptif et opposabilité du SCOT en matière d'équilibre social de l'habitat : l'ombre (constitutionnelle) d'un doute », note sous C.A.A. Lyon, 8 novembre 2011, *Société Investissements internationaux et participations*, *A.J.D.A.*, 2012, pp. 391-394

BROUSSOLLE (D.), note sous C.E., Section, 23 mars 1979, *Commune de Bouchemaine*, *D.*, 1979, II-Jurisprudence, pp. 534-537

CARPENTIER (É.), « De Saint-Lunaire à Saint-Bon-Tarentaise : itinéraire d'une jurisprudence en quête d'équilibre », note sous C.E., Section, 5 mai 2017, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, *R.F.D.A.*, 2017, pp. 790-797

CASSIA (P.), « La contribution du juge administratif des référés au caractère complet des voies de droit communautaire », note sous C.E., Ord., 29 octobre 2003, *Société Techna et autres*, *Europe*, janvier 2004, n° 1, chron. n° 1, pp. 5-11

CHARLES (H.), comm. sous T.A. Lyon, 7 juin 1990, *Comité d'intérêt local de Champvert*, *D.*, 1991, II – Jurisprudence, pp. 11-12

« Commentaires sur C.E., Assemblée, 22 janvier 1974, *Sieur Adam* et C.E., 2 mars 1977, *Sieur Domat »*, *Les Grands Arrêts du droit de l'urbanisme*, 1996, 4ème édition, pp. 191-202

CHAUVAUX (D.) et GIRARDOT (T.-X.), « Précisions quant à l'office du juge de l'injonction », note sous C.E., 4 juillet 1997, *M. Leveau* et C.E., 4 juillet 1997, *M. Bourezak*, *A.J.D.A.*, 1997, pp. 584-590

CORNILLE (M.), « La cristallisation des moyens intervenue en première instance perd ses effets en cause d'appel. La fin du romantisme en contentieux administratif », note sous C.E., 13 février 2019, *Société Active Immobilier*, *J.C.P.*, 6 mai 2019, éd. A., comm. n° 2131, pp. 34-37

CORNILLE (P.), « Annulation partielle d'un permis et divisibilité de celui-ci », note sous C.E., 23 février 2011, *SNC Hôtel de la Bretonnerie*, *Constr.-Urba.*, 2011, n°4, comm. n° 52, pp. 21-22

« Annulation partielle d'une autorisation d'occupation du sol : une faculté à la portée extensive », note sous CAA Marseille, 9 févr. 2012, *Commune Armissan*, req. n° 10MA01897, *Constr.-Urba.*, 2012, n°5, comm. n° 80, p. 19

« Les nouveaux atours de la faculté d'annulation partielle des AOS par le juge », note sous C.E., 1er octobre 2015, *Commune de Toulouse*, *Constr.-Urba.*, novembre 2015, n° 11, comm. n° 152, pp. 25-26

« Deux juges pour réparer deux préjudices résultant d'un recours abusif, n'est-ce pas un de trop ? », comm. sous Cour de cass, Civ. 1ère, 16 novembre 2016, n° 16-14152, *Constr.-Urba.*, 2017, n° 2, comm. n° 8, pp. 23-24

COUTON (X.), « Annulation partielle de permis de construire et ouvrages distincts : ne pas confondre divisibilité et partie identifiable de l'immeuble », note sous C.E., 1er mars 2013, *Epoux Fritot*, *Constr.-Urba.*, 2013, n° 4, comm. n° 54, pp. 23-24

DAUMAS (V.), « Le pouvoir de l'administration de régulariser ses actes illégaux : la jurisprudence en chantier », note sous C.E., Section, 1er juillet 2016, *Commune d'Emerainville et Syndicat d'agglomération nouvelle de Marne-la-Vallée-Val-Maubuée*, *Dr. Adm.*, mars 2017, n° 3, étude n° 4, pp. 23-26

DEBOUY (C.), comm. sous C.E., 5 avril 2006, *Mme Duguet*, *D.A.U.H.*, 2007, n° 11, comm. n° 818, pp. 674-675

DEFOORT (B.), « Quand le Conseil d'Etat définit l'office du juge de l'excès de pouvoir – Brèves réflexions sur le méta office du juge administratif », comm. sous C.E., Ass., 19 juillet 2019, *Association des américains accidentels*, *J.C.P.*, 18 novembre 2019, éd. G., comm. n° 1193, pp. 2081-2085

DEHARBE (D.), « Vers un juge-administrateur au contentieux des installations classées ? », note sous C.E., 4 mai 1998, *Téallier*, *L.P.A.*, 11 août 1999, n° 159, pp. 18-24

DELDIQUE (L.) et DEHARBE (D.), « L'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme : l'annulation partielle sans la divisibilité », note sous C.E., 1er mars 2013, *Epoux Fritot*, *Droit de l'environnement*, 2013, n° 213, pp. 227-230

DELVOLVÉ (P.), « La limitation dans le temps de l'invocation des vices de forme et de procédure affectant les actes réglementaires – Des arguments pour ? », note sous C.E., Ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et des affaires économiques de la CFDT*, *R.F.D.A.*, 2018, pp. 665-667

DEMOUVEAUX (J.-P.) et LEBRETON (J.-P.), « Divisibilité des prescriptions d'un POS. Annulation partielle », note sous C.E., 1er juillet 1998, *Commune de Doucier*, *A.F.D.U.H.*, 1999, comm. n° 268, pp. 257-258

DOMINO (X.) et BRETONNEAU (A.), « Les terres mêlées du plein contentieux », chron. sous C.E., Section, 27 juillet 2012, *Mme Lababiche épouse Beldjerrou*, *A.J.D.A.*, 2012, pp. 1845-1851

DONNAT (F.) et CASAS (D.), « L'administration doit-elle pouvoir invoquer devant le juge de l'excès de pouvoir de nouveaux motifs à ses décisions ? », chron. sous C.E., Section, 6 février 2004, *Mme Hallal, A.J.D.A.*, 2004, pp. 436-439

DORÉ (F.), « Circonstances particulières au sens de la jurisprudence *Czabaj* », chron. sur C.A.A. Paris, 19 février 2019, req. n° 17PA01708, *A.J.D.A.*, 2019, pp. 1497-1499

DUFAU (J.), « Le Conseil d'Etat et la remise en cause de la règle d'intangibilité de l'ouvrage public », *J.C.P.*, 7 avril 2003, éd. A., comm. n° 1342, pp. 480-482

DUTHEILLET DE LAMOTHE (L.) et ODINET (G.), « Délai de recours : point trop n'en faut », chron. sous C.E., Ass., 13 juillet 2016, *Czabaj*, *A.J.D.A.*, 2016, pp. 1629-1635

« La régularisation, nouvelle frontière de l'excès de pouvoir », chron. sous C.E., Sect., 1er juillet 2016, *Commune d'Emerainville* et *Syndicat d'Agglomération nouvelle de Marne-la-Vallée-Val-Maubuée*, *A.J.D.A.*, 2016, pp. 1859-1866

DUTHEILLET DE LAMOTHE (O.) et ROBINEAU (Y.), chron. sous C.E., Section, 23 mars 1979, *Commune de Bouchemaine*, *A.J.D.A.*, 1979, I-Doctrine, pp. 80-82

ERSTEIN (L.), « L'intérêt du voisin », veille sous C.E., 13 avril 2016, *Bartolomei*, *J.C.P.*, 25 avril 2016, ed. G., veille n° 503, p. 864

ÉVEILLARD (G.), « La nature des actes administratifs pris en exécution d'une décision de justice au regard de la distinction entre les actes créateurs de droits et les actes non créateurs de droits », note sous C.E., 19 décembre 2014, *Ministre des Finances c/ Société H&M Hennes et Mauritz SARL*, *Dr. Adm.*, 2015, n° 5, comm. n° 31, pp. 27-30

« La limitation du contrôle de la légalité externe des actes réglementaires », note sous C.E., Ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT*, *Dr. Adm.*, octobre 2018, n° 10, comm. n° 45, pp. 23-28

FATÔME (É.), « L'exception d'illégalité des documents d'urbanisme après l'arrêt Commune de Courbevoie », note sous C.E., Section, 7 février 2008, *Commune de Courbevoie*, *B.J.D.U.*, 2008, pp. 2-11

FAURE (Y.) et MALVERTI (C.), « Le juge de l'excès de pouvoir au service du justiciable », chron. sous C.E., Section, 21 décembre 2018, *Société Eden*, *A.J.D.A.*, 2019, pp. 271-279

FLAUSS (J.-F.), note sous T. A. Strasbourg, 3 août 1989, *Province de la Hollande septentrionale c/ Etat*, *D.*, 1991, Jurisprudence, pp. 49-56

FONBAUSTIER (L.), « En principe, seul un défaut total d'exploitation est de nature à emporter la caducité d'une autorisation d'installation classée pour la protection de l'environnement », note sous C.E., Section, 27 septembre 2006, *Communauté d'agglomération de Montpellier*, *R.D.I.*, 2007, pp. 128-130

FRIEDRICH (C.), « Eclairage sur la recevabilité d'un référé-suspension en matière d'urbanisme », note sous C.E., 6 octobre 2021, *Mme Maillard et autres*, *J.C.P.*, 18 octobre 2021, éd. G., comm. n° 1105, pp. 1920-1921

GENEVOIS (B.), note sous C.E., Ass., 29 avril 1981, *Ordre des architectes*, *A.J.D.A.*, 1981, pp. 429-434

GILLIG (D.), « Illustration du pouvoir de réformation du juge administratif en matière de contentieux spécial des installations classées », note sous C.A.A. Bordeaux, 14 novembre 2006, *Société Toupnot*, req. n° 03BX01988, *Environnement et Développement durable*, février 2007, n° 2, comm. n° 27, pp. 32-33

« Le Conseil d'Etat précise le champ d'application de l'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme », note sous C.E., 1er mars 2013, *Epoux Fritot*, *Environnement et Développement durable*, 2013, n° 5, comm. n° 38, pp. 37-38

GODFRIN (G.), « Impossibilité d'exciper l'illégalité d'un schéma directeur à l'appui du recours contre un POS », note sous C.E., 15 octobre 2007, *Fédération départementale de l'hôtellerie de plein air de Charente-Maritime*, *Constr.-Urba.*, 2008, n° 1, comm. n° 14, pp. 22-24

« Annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme », note sous T.A. Versailles, 22 janvier 2008, *Staub*, *Constr.-Urba.*, 2008, n°7, comm. n° 120, pp. 28-29

« L'illégalité du document d'urbanisme entraîne l'annulation du refus de construire », note sous C.E., 16 novembre 2009, *SARL Les résidences de Cavalière* et C.E., 30 décembre 2009, *Commune de Cannet-des-Maures*, *Constr.-Urba.*, février 2010, n° 2, pp. 17-20

GOURDOU (J.) et BOURREL (A.), note sous C.E., 23 avril 2002, *Ceccaldi-Raynaud*, *C.J.E.G.*, mars 2002, pp. 170-179

GUERIN (M.), « Annulation partielle et permis modificatif : des précisions bienvenues », note sous C.E., 1er octobre 2015, *Commune de Toulouse*, *A.J.D.A.*, 2016, pp. 163-167

HAURIOU (M.), note sous C.E., 26 juin 1908, *Daraux*, *Sirey*, 1909, III, pp. 129-130

Note sous C.E., 29 novembre 1912, *Boussuge*, *Sirey*, 1914, III, pp. 33-35

HONORAT (É.) et SCHWARTZ (R.), « Chronique générale de jurisprudence administrative française », chron. sous C.E., Section, 8 juin 1990, *Assaupamar*, *A.J.D.A.*, 1990, pp. 701-704

HOSTIOU (R.), note sous C.A.A. Nantes, 27 septembre 2005, *Mme Marie-Louise Savelli*, *A.J.D.A.*, 2006, pp. 604-607

« Au sujet de la voie de fait et de l'ouvrage public mal planté », note sous Cour de Cass., Assemblée Plénière, 19 juin 2015, *Syndicat intercommunal pour l'aménagement hydraulique des vallées du Croult et du Petit Rosne c/ SA du domaine immobilier de la Muette*, *R.D.I.*, 2015, pp. 406-410

JACOBET DE NOMBEL (C. De), « La régularisation mettant obstacle au prononcé d'une mesure de restitution », note sous Cass., Crim., 5 décembre 2017, *R.D.I.*, 2018, pp. 98-99

JEGOUZO (Y.), « Incidences de la déclaration d'illégalité d'un plan d'occupation des sols sur les autorisations d'urbanisme – réflexions sur les effets de la jurisprudence « Gepro » », note sous C.E., Section, 8 juin 1990, *Association de sauvegarde du patrimoine martiniquais, C.J.E.G.*, 1991, pp. 1-6

KERNEIS-CARDINET (M.), « Injonction conditionnelle en cas d'annulation pour vice de forme un acte octroyant une subvention », note sous C.E., 1er juillet 2016, *Commune d'Emerainville*, *J.C.P.*, 2016, éd. A., n° 2281, pp. 15-24.

LANDAIS (C.) et LENICA (F.), « le juge, la gomme et le crayon », chron. sous C.E., Section, 25 février 2005, *Mme Barbier*, *A.J.D.A*, 2005, pp. 1002-1005

Chron. sous C.E., 25 janvier 2006, *SARL Potchou et autres*, *A.J.D.A.*, 2006, pp. 589-592

LANVERSIN (J. De), « Lotissement. Décision – Pouvoirs de l'administration-Participations », in *Les grands arrêts du droit de l'urbanisme*, Dalloz, 1996, comm. n° 32, pp. 452-484

LARUE (X.), « Le permis de construire et la théorie de la connaissance acquise », chron. sous C.A.A. Douai, 24 mars 2011, *Epoux Rebelo*, *A.J.D.A.*, 2011, pp. 793-796

LAVIALLE (C.), « La « tangibilité » de l'ouvrage public », note sous C.E., Section, 29 mars 2003, *Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes et Commune de Clans*, *R.F.D.A.,* 2003, pp. 484-490

LE BOT (O.), note sous C.C., 17 juin 2011, QPC, *Association Vivraviry*, *D.*, 2011, pp. 1942-1945

« Unification des régimes d'intervention », note sous C.E., Section, 25 juillet 2013, *Office français de protection des réfugiés et des apatrides*, *J.C.P.*, 23 décembre 2013, éd. A., comm. n° 2369, pp. 32-33

LE COQ (V.), « Le devenir du droit de préemption urbain à la suite de l'annulation du POS », note sous C.A. Montpellier, 25 juin 1993, *Commune de Montpellier c/ Mme Blanc épouse Zerrouki*, *L.P.A.*, 27 mai 1994, n° 63, pp. 21-23

LE CORNEC (E.), « Rapport de présentation et légalité des documents d'urbanisme. Nature et portée de la jurisprudence récente du juge administratif », note sous C.E., 12 juin 1995, *Association intercommunale contre un projet de carrière*, *R.F.D.A.*, 1998, pp. 390-405

LESQUEN (X. De), « L'article L. 600-1 du code de l'urbanisme est-il invocable à l'occasion du recours directement dirigé contre la délibération approuvant le plan local d'urbanisme ? », note sous C.E., 23 décembre 2014, *Commune de Laffrey*, *B.J.D.U.*, 2015, n° 2, pp. 126-127

« Est-il possible d'obtenir l'annulation d'une prescription imposée par l'administration au demandeur lors de la délivrance d'une autorisation d'urbanisme ? », note sous C.E., Section, 13 mars 2015, *Mme Ciaudo*, *B.J.D.U.,* 2015, n° 3, pp. 220-221

« La délivrance d'un permis de construire modificatif à fin de régularisation demeure-t-elle possible après achèvement des travaux ? », note sous C.E., 22 février 2017, *Mme Bonhomme et autres*, *B.J.D.U.*, 2017, n° 3, pp. 190-191

« Comment apprécier le rapport de compatibilité du PLU avec le SCOT ? », note sous C.E., 18 décembre 2017, *Le Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise*, *B.J.D.U.*, 2018, n° 2, pp. 99-100

« Dans quelles conditions une commune peut-elle régulariser un vice de procédure affectant un document local d'urbanisme déjà adopté ? », note sous C.E., Section, 22 décembre 2017, *Commune de Sempy*, *B.J.D.U.*, 2018, n° 2, pp. 148-150

« Un permis de construire peut-il être régularisé au bénéfice de changement, entre-temps intervenu, de la règle de fond qu'il méconnaît ? », note sous C.E., 7 mars 2018, *Mme Bloch*, *B.J.D.U.*, 2018, n° 3, pp. 192-193

« Quel est le régime contentieux de la nouvelle autorisation environnement qu'un projet nécessite, le cas échéant en même temps que la délivrance d'un permis de construire ? », note sous C.E., Avis, 22 mars 2018, *Association Novissen et autres*, *B.J.D.U.*, 2018, n° 3, pp. 219-220

« Le juge peut-il ordonner de délivrer le permis de construire après avoir annulé le refus initialement opposé à la demande ? », note sous C.E., Avis, 25 mai 2018, *Préfet des Yvelines*, *B.J.D.U.*, 2018, n° 5, pp. 317-318

« Dans quelle mesure l'autorité de chose jugée qui s'attache à l'annulation d'un refus de permis limite-t-elle la possibilité pour les tiers de contester le permis ultérieurement délivré ? », note sous C.E., 12 octobre 2018, *Société Néoen*, *B.J.D.U.*, 2019, n° 1, p. 62

« Quelles sont les conditions d'entrée en vigueur du nouvel article L. 600-3 qui limite dans le temps la possibilité de former un référé-suspension ? », note sous C.E., 25 septembre 2019, *Commune de Fosses*, *B.J.D.U.*, 2019, n°6, pp. 414-415

« Lorsqu'une cour administrative d'appel est saisie d'un appel contre un jugement qui a sursis à statuer en vue de permettre la régularisation du permis de construire attaqué, le tribunal demeure-t-il compétent pour statuer sur la mesure de régularisation ? », note sous C.E., 5 février 2021, *M et Mme Boissery*, *B.J.D.U.*, 2021, n° 3, pp. 199-200

« Le juge peut-il permettre l'enchaînement de phases de régularisation sur le fondement des articles L. 600-5-1 et L. 600-5 ? », note sous C.E., 17 mars 2021, *Mme Venturin*, *B.J.D.U.*, 2021, n° 3, pp. 216-217

« Quelles sont les conséquences de l'absence de notification au juge d'une mesure de régularisation ? », note sous C.E., 9 novembre 2021, *SCCV Lucien Viseur*, *B.J.D.U.*, 2022, n° 1, pp. 76-78

« Le délai de régularisation d'un permis fixé par le juge est-il impératif ? Dans quel délai le requérant doit-il contester la mesure de régularisation ? », note sous C.E., 16 février 2022, *Ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales c/ Association « Éoliennes s'en naît trop »*, *B.J.D.U.*, 2022, n° 3, pp. 222-223

LESSI (J.) et DUTHEILLET DE LAMOTHE (L.), « L'autorisation d'urbanisme : combien de divisions ? », chron. sous C.E., Section, 13 mars 2015, *Madame Ciaudo*, *A.J.D.A.*, 2015, pp. 985-989

LEWALLE (P.), « Le lien entre l'arrêt Danthony et le Conseil d'Etat belge. Commentaire de l'arrêt du Conseil d'Etat de France n° 335033, *Danthony e.a.*, du 23 décembre 2011 », *Administration publique*, 2014, vol. 3, pp. 360-378

LIÉBER (S.-J.) et BOTTEGHI (D.), « L'étoile du recours pour excès de pouvoir pâlirait-elle encore ? », chron. sous C.E., 16 février 2009, *Société Atom*, *A.J.D.A.,* 2009, pp. 583-589

MALVERTI (C.) et BEAUFILS (C.), « *Le Médecin malgré lui* - le juge de l'excès de pouvoir au chevet des autorisations d'urbanisme », chron. sous C.E., Section, 15 février 2019, *Commune de Cogolin*, *A.J.D.A.*, 2019, pp. 752-760

« Dynamique ou dynamite ? L'appréciation de la légalité à la date à laquelle le juge statue », in chron. de jurisprudence du Conseil d'Etat, *A.J.D.A.*, 2020, pp. 722-728

« Contentieux de l'urbanisme : parer les morts, réparer les vivants », chron. sous C.E., Avis, 2 octobre 2020, *SCI du Petit Bois*, *A.J.D.A.*, 2020, pp. 2016- 2026

MAMOUDY (O.), « La cristallisation des moyens ne perdure pas en appel », note sous C.E., Avis, 13 février 2019, *Société Active Immobilier*, *A.J.D.A.*, 2019, pp. 822-825

MASCLET (J.-C.), note sous Cass., Com., 10 décembre 1985, *R.T.D.E.*, 1986, pp. 159-176

MELLERAY (F.), « L'annulation conditionnelle d'un permis de construire », note sous T.A. Amiens, 24 mai 2005, *Dubruque et autres*, *A.J.D.A.*, 2005, pp. 2416-2420

MONTECLER (M.-C. De), « Une justice administrative « à plusieurs vitesses » ? », *A.J.D.A.*, 2014, p. 133

MORAND-DEVILLER (J.), « Les conséquences de l'annulation d'un POS sur la légalité des autorisations de construire », note sous C.E., Section, 12 décembre 1986, *Société Gepro*, C.E., 28 janvier 1987, *Comité de défense des espaces verts* et C.E., 4 décembre 1987, *S.A. Europe-Maison*, *L.P.A.*, 29 avril 1988, n° 52, pp. 15-19

NÉSI (F.), « L'abus de l'action en justice nécessite-t-il l'intention de nuire ? », note sous Cass. Civ. 2ème, 11 septembre 2008, *M. Illiano c/ M. Charpin et Mme Taranger*, *B.J.D.U.*, 2008, n° 5, pp. 348-349

NOGUELLOU (R.), « Régularisation et droit de l'urbanisme », note sous C.E., Section, 22 décembre 2017, *Commune de Sempy*, *R.F.D.A.*, 2018, pp. 370-374

PAULIAT (H.), « Czabaj, 5 ans déjà ! », comm. sous C.E., Ass., 13 juillet 2016, *Czabaj*, *J.C.P.*, 19 juillet 2021, éd. A., comm. n° 2240, pp. 31-34

PERRIN (A.), « L'annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme », note sous C.E., 23 février 2011, *SNC Hôtel de la Bretonnerie*, *Dr. Adm.*, 2011, n° 5, note n°54, pp. 53-56

« Le plein contentieux objectif et le contentieux de droit commun », note sous C.E., Avis, 29 mai 2015, *Association Nonant Environnement*, *R.F.D.A.*, 2015, n° 4, p. 741-749

PETIT (J.), « Intangibilité et ouvrage public inachevé », note sous C.E., Section, 14 octobre 2011, *Commune de Valmeinier*, *R.D.P.*, 2013, pp. 79-95

PLANCHET (P.), « L'actualité de l'exception d'illégalité en droit de l'urbanisme. Retour sur l'arrêt « Commune de Courbevoie » », note sous C.E., Section, 7 février 2008, *Commune de Courbevoie*, *A.F.D.U.H.*, 2010, n° 14, pp. 29-42

POLIZZI (F.), « Urbanisme – le délai raisonnable est opposable aux recours des tiers contre une autorisation d'urbanisme », note sous C.E., 9 novembre 2018, *Valière et autre*, *J.C.P.*, 4 février 2019, éd. A., comm. n° 2040, pp. 37-40

« Entre prescription et refus de permis, l'administration peut-elle choisir ? », note sous C.E., 26 juin 2019, *Deville*, *J.C.P.*, 9 septembre 2019, éd. A., n° 2252, pp. 46-48

POULET (F.), « Quelle sanction pour la transaction non enregistrée dans le délai d'un mois suivant sa conclusion ? », note sous Cour de cass., Civ. 3ème, 20 décembre 2018, *Société financière Saxe c/ Société March promotion construction vente*, *B.J.D.U.*, 2019, n° 3, pp. 182-185

« Dans quelle mesure le juge est-il tenu de surseoir à statuer en vue de la régularisation d'une autorisation d'urbanisme. A quelles conditions un vice peut-il être qualifié de régularisable ? », note sous C.E., Avis, 2 octobre 2020, *Barrieu*, *B.J.D.U.*, 2021, n° 1, pp. 56-60

« La présomption d'urgence dans le référé-suspension contre une autorisation d'urbanisme a-t-elle un caractère irréfragable ? Le juge des référés qui a communiqué, après la clôture de l'instruction, le mémoire d'une partie et procédé ainsi à sa réouverture peut-il rendre immédiatement son ordonnance ? », note sous C.E., 26 mai 2021, *M. B. et autres*, *B.J.D.U.*, 2021, n° 4, pp. 294-296

« L'obligation de notification résultant de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme est-elle applicable en cas de contestation d'un permis modificatif, d'une décision modificative ou d'une mesure de régularisation présentée dans les conditions prévues par l'article L. 600-5-2 du même code ? », note sous C.E., 28 mai 2021, *Viallat*, *B.J.D.U.*, 2021, n° 4, pp. 303-304

POUTHIER (T.), « L'office du juge de l'autorisation environnementale », note sous C.E., Avis, 22 mars 2018, *Association Novissen*, *A.J.D.A.*, 2018, pp. 1451-1457

PRIET (F.), « De l'office du juge en matière d'annulation partielle d'une autorisation d'urbanisme », note sous C.E., 4 octobre 2013, *M. Andrieu et Mme Perrée*, *A.J.D.A.*, 2014, pp. 180-183

« La restructuration de La Samaritaine : la légalité du permis de construire », note sous C.E., 19 juin 2015, *Société « Grands magasins de la Samaritaine-Maison Ernest Cognacq » et Ville de Paris*, *R.F.D.A.*, 2015, pp. 817-823

« La limitation de l'exception d'illégalité du fait des vices entachant la concertation », note sous C.E., Section, 5 mai 2017, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, *A.J.D.A.*, 2017, pp. 1515-1519

REVERT (M.), « L'article L. 600-7 du code de l'urbanisme, passager clandestin du contentieux de l'urbanisme ? », note sous Cass. Civ 1ère 16 novembre 2016, *R.D.I.*, 2017, pp. 206-207

« La substitution de motifs, au-delà de l'exigence de motivation intégrale des refus de permis de construire », note sous T.A. Dijon, 22 mai 2017, *SARL Holding Créations*, *R.D.I.*, 2017, pp. 430-431

« Le permis de construire valant permis de démolir : acte unique mais décisions distinctes », note sous C.E., 21 février 2018, *SCI La Villa Mimosas*, *R.D.I.,* 2018, pp. 243-245

« Hiérarchiser ses prétentions en contentieux de l'urbanisme, après l'arrêt *Société Eden* », note sous C.E., 30 mai 2019, *M. Renaud*, *R.D.I.*, 2019, pp. 415-418

« L'applicabilité immédiate de l'article L. 600-12-1 du code de l'urbanisme ou la mort instantanée de la jurisprudence Commune de Courbevoie », note sous C.A.A. Marseille, 8 juillet 2019, *Association de sauvegarde de l'environnement de Puyvert et autres c/ Commune de Puyvert et SCI La Valette Lubéron*, req. n° 18MA04115 et n° 18MA04116, *R.D.I.*, 2019, pp. 531-534

« Le cas du refus de permis de construire valant refus d'autorisation d'exploitation commerciale superfétatoire : compétence et recevabilité devant la cour administrative d'appel », note sous C.E., 16 novembre 2020, *Société MG Patrimoine et autres*, *R.D.I.*, 2021, pp. 48-50

ROBINEAU (Y.) et FEFFER (M.-A.), « Portée de l'exception d'illégalité », chron. sous C.E., Ass., 18 janvier 1980, *Bargain*, *A.J.D.A.*, 1980, pp. 91-93

ROTOULLIÉ (J.-C.), « Contentieux des ICPE et opposabilité des règles d'urbanisme », note sous C.E., 16 décembre 2016, *Société Ligérienne Granulats SA*, *A.J.D.A.*, 2017, pp. 694-698

ROUSSEAU (N.), « Un permis modificatif ne peut régulariser les vices de procédure intervenus lors de l'instruction du permis initial », note sous C.A.A. Paris, 14 juin 2001, *M. Lecoquierre Duboys de la Vigerie et Association Villages d'Ile-de-France, Constr.-Urba.,* janvier 2002, n° 1, comm. n° 19, p. 24

ROUSSEL (S.) et CHARLINE (N.), « Contentieux des actes réglementaires : bouquet final », note sous C.E., Assemblée, 18 mai 2018, *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT*, *A.J.D.A.*, 2018, pp. 1206-1212

SABLIÈRE (P.), « L'intangibilité de l'ouvrage public au risque de l'exécution des décisions de justice », note sous C.E., Section, 29 janvier 2003, *Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes et Commune de Clans*, *A.J.D.A.*, 2003, pp. 784-786

SANTONI (L.), « Le Conseil d'Etat continue d'œuvrer pour la sécurisation des documents d'urbanisme », note sous C.E., 23 décembre 2014, *Commune de Laffrey*, *Constr.-Urba.*, février 2015, n° 2, comm. n° 18, pp. 16-18

« La régularisation est la règle, l'annulation l'exception », note sous C.E., Avis, 2 octobre 2020, *Barrieu*, *Constr.-Urba.*, 2020, n° 11, comm. n° 121, pp. 24-26

SARGOS (P.), note sous Cass., Civ. 1ère, 19 juin 1985, *Office nationale de la chasse c/ Guesdon, D.*, 1985, Jurisprudence, pp. 426-429

SEILLER (B.), note sous T.A. Orléans, 8 février 2001, *Société Robert Noche et ses fils*, *A.J.D.A.*, 2001, pp. 500-504

« L'irrégularité d'un document d'urbanisme ne peut être invoquée contre son acte d'approbation », chron. sous C.E., 23 décembre 2014, *Commune de Laffrey*, *Gaz. du Pal.*, 18 avril 2015, pp. 1180-1181

« Un délai de secours en l'absence de délai de recours », chron. sous C.E., Ass., 13 juillet 2016, *Czabaj*, *Gaz. du Pal.*, 11 octobre 2016, n° 35, pp. 24-25

SOLER-COUTEAUX (P.), « L'arrêt *Commune de Courbevoie* : une occasion manquée ? », note sous C.E., Section, 7 février 2008, *Commune de Courbevoie*, *R.D.I.*, 2008, pp. 240-250

« La jurisprudence de *Commune de Courbevoie* ne s'applique pas à un refus de permis de construire », note sous C.E., 30 décembre 2009, *Commune du Cannet-des-Maures*, *R.D.I.*, 2010, pp. 224-225

« Le délai de recours contre un permis nouveau ou un permis modificatif délivré en cours d'instance démarre à compter de son affichage et de sa notification », note sous C.E., 23 mai 2011, *Paris Habitat OPH et Ville de Paris*, *R.D.I.*, 2011, pp. 466-467

« L'appelant ne peut soulever à hauteur d'appel un moyen qu'il a invoqué en première instance au-delà du délai fixé pour la cristallisation des moyens », note sous C.A.A. Bordeaux, 30 novembre 2017, *Confédération pour les entrepreneurs et la préservation du pays du Bassin d'Arcachon, R.D.I.,* 2018, pp. 118-119

SOLER-COUTEAUX (P.) et STREBLER (J.-P.), « La modernisation des SCOT : le projet, toujours le projet, encore le projet », *R.D.I.*, 2020, pp. 502-508

SORBARA (J.-G.), « Les ordonnances du 17 juin 2020 entre rénovation et rationalisation des normes d'urbanisme », *R.F.D.A.*, 2021, pp. 127-133

STAHL (J.-H.) et DOMINO (X.), « Injonctions : le juge administratif face aux réalités », chron. sous C.E., Section, 14 octobre 2011, *Commune de Valmeinier*, *A.J.D.A.*, 2011, pp. 2226-2232

STAUB (J.-M.), « Le permis de construire confronté à la normativité du SCOT et à une annulation partielle », note sous C.A.A. Lyon, 8 novembre 2011, *Société investissements internationaux et participations*, *L.P.A.*, 7 juin 2012, n° 114, pp. 14-21

« L'annulation partielle du permis de construire », note sous C.E., 4 octobre 2013, *Andrieu et Perrée*, *Dr. Adm.*, 2014, n° 2, comm. n° 16, pp. 43-44

SUDRE (F.), « Plénitude de juridiction du juge de l'excès de pouvoir en « matière civile » », note sous C.E.D.H., 29 octobre 2009, *Chaudet c/ France*, req. n° 49037/06, *J.C.P.*, 23 novembre 2009, éd. G, comm. n° 488, p. 41

TOUVET (L.), « Que signifie l'exigence de compatibilité entre deux documents d'urbanisme ? », note sous C.E., 10 juin 1998, *Commune de Balma et Société anonyme Leroy-Merlin*, *B.J.D.U.*, 1998, n° 4, pp. 250-251

TRAORÉ (S.), « Les SMVM dans leurs rapports avec les autres documents d'urbanisme », note sous C.E., 3 mars 2008, *Mme Laporte et autres*, *Constr.-Urba.*, 2009, n° 1, étude n° 1, pp. 11-18

« Les effets juridiques de l'annulation d'un POS sur un refus de permis de construire », note sous C.E., 30 décembre 2009, *Commune du Cannet-des-Maures*, *R.L.C.T.*, avril 2010, n° 56, pp. 37-40

TREMEAU (J.), « Une irrégularité dans la procédure de délivrance d'un permis de construire peut-elle être corrigée par un permis modificatif ? », note sous C.E., 2 février 2004, *SCI Fontaine de Villiers*, *B.J.D.U.*, 2004, pp. 30-34

« L'article L. 600-1-1 sur le droit au recours des associations est-il conforme à la Constitution », note sous C.E., 6 avril 2011, *Association Vivraviry* et C.C., 17 juin 2011, QPC, *Association Vivraviry*, *B.J.D.U.*, 2011, n° 4, pp. 303-304

« La consécration contentieuse du certificat d'urbanisme », note sous C.E., 6 juin 2012, *M. et Mme Vidal*, *A.J.D.A.*, 2012, pp. 2019-2023

« Qu'est-ce qu'un « permis modificatif » permettant de régulariser un permis de construire annulé partiellement sur le fondement de l'article L. 600-5 ? », note sous C.E., 1er octobre 2015, *Commune de Toulouse*, *B.J.D.U.*, 2015, n° 6, pp. 427-428

« Une dalle végétalisée ne dépassant pas le niveau du sol doit-elle être prise en compte pour apprécier l'emprise au sol d'une construction ? L'illégalité du permis de construire entraîne-t-elle l'illégalité du permis de démolir ? », note sous C.E., 21 février 2018, *SCI La Villa Mimosas*, *B.J.D.U.*, 2018, n° 3, pp. 172-173

VERNET (M.), « Les nouvelles possibilités d'annulation partielle des autorisations d'urbanisme depuis l'adoption de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme », note sous C.E., 23 février 2011, *SNC Hôtel de la Bretonnerie*, *R.J.E.P.*, 2011, n° 688, comm. n° 35, pp. 21-22

VIALETTE (M.), « L'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme est-il susceptible de s'appliquer en référé ? », note sous C.E., 22 mai 2015, *SCI Paolina*, *B.J.D.U.*, 2015, n° 5, pp. 353-354

WOEHRLING (J.-M.), note sous C.E., 8 juin 1988, *A.B.C. Engineering*, *Gaz. du Pal.*, 1989, I-Jurisprudence, pp. 723-732

VII. Conclusions des rapporteurs publics (ou Commissaires du Gouvernement)

AGUILA (Y.), « Autorité de chose jugée et jugement avant-dire droit », conclusions sur C.E., Section, 17 mars 1995, *Ministre d'Etat, ministre de l'Education nationale et de la Culture contre MM. Ranieri et Jouanneau*, *R.F.D.A.*, 1995, pp. 1138-1144

« Le contrôle du juge sur le classement d'un site », conclusions sur C.E., Assemblée, 16 décembre 2005, *Groupement forestiers des Ventes de Nonant*, *A.J.D.A.*, 2006, pp. 320-327

ARRIGHI DE CASANOVA (J.), conclusions sur C.E., 1er décembre 1993, *Mme Chiarazzo*, *A.J.D.A.*, 1994, pp. 152-154

ARTUS (D.), conclusions sur C.A.A. Nantes, 6 mai 2008, *Consorts Raffegeau*, *B.J.D.U.*, 2008, n° 5, pp. 342-346

AUCOC (L.), conclusions sur C.E., 13 mars 1867, *Bizet*, *Rec*. pp. 272-276

AUSTRY (S.), conclusions sur C.E., 22 février 2002, *Association du camp de César et Commune de Sainte-Gemmes-sur-Loire*, *B.J.D.U.*, 2002, n° 3, pp. 182-188

BACQUET (A.), conclusions sur C.E., Ass., 18 janvier 1980, *Bargain*, *R.A.*, 1980, pp. 151-158

BARBILLON (J.-Y.), conclusions sur C.A.A. Paris, 14 juin 2001, *M. Lecoquierre Duboys de la Vigerie et Association Villages d'Ile-de-France*, *B.J.D.U.*, 2001, n° 5, pp. 332-337

BARROIS DE SARIGNY (C.), conclusions sur C.E., 9 novembre 2018, *Valière et autres*, *B.J.D.U.*, 2019, n° 1, pp. 51-56

BAUDOIN (J.), conclusions sur C.E., Section, 24 novembre 1967, *Noble*, *D.*, 1968, II, pp. 142-146

BERGEAL (C.), conclusions sur C.E., Section, 13 mars 1998, *Fédération nationale des sociétés d'économie mixte*, *A.J.D.A.*, 1998, pp. 514-522

BLUM (L.), conclusions sur C.E., 29 novembre 1912, *Boussuge*, *Rec.* pp. 1128-1135

BONICHOT (J.-C.), conclusions sur C.E., 7 janvier 1987, *Duplaix*, *Le Quotidien Juridique*, 30 mai 1987, n° 61, pp. 3-6

Conclusions sur C.E., 12 juin 1995, *Association intercommunale contre un projet de carrière*, *B.J.D.U.*, 1995, n° 4, pp. 281-283

« Les zones d'aménagement concerté et la notion d'opération complexe », conclusions sur C.E., Section, 26 mars 1999, *SARL « Société d'Aménagement de Port-Léman »*, *R.F.D.A.*, 1999, pp. 847-853

Conclusions sur C.E., 28 juillet 1999, *Mme Ricard* et C.E., 28 juillet 1999, *M. Laskar* et *Commune de Frossay*, *B.J.D.U.*, 1999, n° 5, pp. 382-387

BOUCHER (J.), conclusions sur C.E., 19 décembre 2008, *Mme Mellinger*, *A.J.D.A.*, 2009, pp. 838-841

BOUKHELOUA (N.), « Quel sort réserver aux moyens soulevés après la date d'effet d'une ordonnance de cristallisation ? », conclusions sur T.A. Versailles, 15 décembre 2017, *Association « Bien vivre à Vernouillet »*, *A.J.D.A.*, 2018, pp. 449-452

BOURGEOIS-MACHUREAU (B.), conclusions sur C.E., 23 février 2017, *M. et Mme Néri, SARL Côte d'Opale, B.J.D.U.*, 2017, n° 3, pp. 173-176

BRETONNEAU (A.), conclusions sur C.E., Ass., 24 février 2017, *Madame Chupin et autres*, *R.F.D.A.*, 2017, pp. 535-549

« La limitation dans le temps de l'invocation des vices de forme et de procédure affectant les actes réglementaires », conclusions sur C.E., Ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT*, *R.F.D.A.*, 2018, pp. 649-661

Conclusions sur C.E., 26 octobre 2018, *Garde des sceaux, ministre de la justice c/ M. A* (consultables sur ArianeWeb)

BURGUBURU (J.), « Ensemble immobilier : un ou plusieurs permis de construire ? », conclusions sur C.E., Section, 17 juillet 2009, *Commune de Grenoble*, *R.F.D.A.*, 2009, pp. 1021-1029

Conclusions sur C.E., 18 décembre 2017, *M et Mme Danglot*, *B.J.D.U.*, 2018, n° 2, pp. 107-111

Conclusions sur C.E., 18 décembre 2017, *Le Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise et autre, B.J.D.U.,* 2018, n° 2, pp. 94-99

Conclusions sur C.E., Section, 22 décembre 2017, *Commune de Sempy*, *B.J.D.U.*, 2018, n° 2, pp. 137-148

Conclusions sur C.E., Avis, 25 mai 2018, *Préfet des Yvelines*, *B.J.D.U.*, 2018, n° 5, pp. 312-316

CASAS (D.), conclusions sur C.E., Assemblée, 16 juillet 2007, *Société Tropic Travaux Signalisation Guadeloupe*, *R.F.D.A.*, 2007, pp. 696-711

CHAUVAUX (D.), « La substitution de motifs devant le juge des référés », conclusions sur C.E., 15 mars 2004, *Commune de Villasavary*, *A.J.D.A.*, 2004, pp. 1311-1314

« Règlements devenus illégaux et conséquences des illégalités négatives (à propos de l'inertie administrative dans le domaine des sanctions professionnelles) », conclusions sur C.E., Section, 25 février 2005, *Mme Barbier*, *R.F.D.A.*, 2005, pp. 753-759

COURRÈGES (A.), conclusions sur C.E., 30 janvier 2008, *Ville de Paris*, *B.J.D.U.*, 2008, n° 1, pp. 50-55

« Les rapports entre documents d'urbanisme et autorisations d'occuper les sols », conclusions sur C.E., Section, 7 février 2008, *Commune de Courbevoie*, *R.F.D.A.*, 2008, pp. 559-567

Conclusions sur C.E., 1er juillet 2009, *Société Holding JLP*, *A.J.D.A.*, 2009, pp. 1848-1852

Conclusions sur C.E., 30 décembre 2009, *Commune du Cannet-des-Maures*, *B.J.D.U.*, 2010, n° 1, pp. 16-21

DACOSTA (B.), conclusions sur C.E., 8 juin 2011, *Commune de Divonne-les-Bains*, req. n° 327515, *B.J.C.P*, 2011, n° 78, pp. 381-386.

DAUMAS (V.), conclusions sur C.E., 11 décembre 2015, *Commune de Colmar*, *B.J.C.L.*, 2016, n° 2, pp. 147-149

« La régularisation d'un acte illégal », conclusions sur C.E., Section, 1er juillet 2016, *Commune d'Emerainville*, *R.F.D.A.*, 2017, pp. 289-302

DEREPAS (L.), conclusions sur C.E., 7 juillet 2010, *Commune de Châteaudouble*, *B.J.D.U.*, 2010, n° 6, pp. 455-459

DIEU (F.), conclusions sur C.E., Avis, 23 décembre 2016, *Société MDVP Distribution*, *B.J.D.U.*, 2017, n° 2, pp. 95-106

DOMINO (X.), « La restructuration de La Samaritaine : la légalité du permis de construire », conclusions sur C.E., 19 juin 2015, *Société « Grands magasins de la Samaritaine-Maison Ernest Cognacq » et Ville de Paris*, *R.F.D.A.*, 2015, pp. 805-816

DUMORTIER (G.), « L'office du juge administratif à l'égard du vice de procédure », conclusions sur C.E., 23 décembre 2011, *Danthony*, *R.F.D.A.*, 2012, pp. 284-295

DUTHEILLET DE LAMOTHE (L.), conclusions sur C.E., 29 janvier 2018, *Société d'assainissement du parc automobile niçois*, *B.D.E.I.*, 2018, n° 74, pp. 3-6

Conclusions sur C.E., Avis, 22 mars 2018, *Association Novissen et autres*, *B.J.D.U.*, 2018, n°3, pp. 212-218

FAVRET (J.-M.), conclusions sur C.A.A. Nancy, 22 mai 2014, *Société MSE Le Haut Des Epinettes*, req. n°13NC1422, conclusions non publiées

FRANC (M.), conclusions sur C.E., 19 décembre 1975, *Préfet de Paris c/ Marché St Germain*, *A.J.D.A.*, 1976, pp. 422-425

FUCHS (O.), conclusions sur C.E., Avis, 2 octobre 2020, *Barrieu*, *B.J.D.U.*, 2021, n° 1, pp. 50-56

GENEVOIS (B.), conclusions sur C.E., 4 février 1981, *Sieur Perrier*, *Administrer*, mai 1981, n° 113, pp. 29-31

Conclusions sur C.E., Ass., 20 novembre 1981, *Association pour la protection de la vallée de l'Ubaye*, *R.D.P.*, 1982, pp. 473-496

Conclusions sur C.E., 17 décembre 1982, *Chambre de l'agriculture de l'Indre*, *R.D.P.*, 1983, pp. 216-228

GLASER (É.), conclusions sur C.E., 10 octobre 2003, *Commune de Soisy-sous-Montmorency*, *B.J.D.U.*, 2003, n° 6, pp. 415-421

GUYOMAR (M.), « L'illégalité d'un schéma directeur peut-elle être invoquée à l'encontre d'un décret déclaratif d'utilité publique ? », conclusions sur C.E., Section, 25 février 2005, *Association Préservons l'avenir à Ours Mons Thaulhac et autres*, *R.F.D.A.*, 2005, pp. 608-618

Conclusions sur C.E., Section, 22 juin 2007, *M. Arfi*, *R.F.D.A.*, 2007, pp. 1199-1210

HENRARD (O.), « Le délai raisonnable de recours contre une décision individuelle irrégulièrement notifiée », conclusions sur C.E., Ass., 13 juillet 2016, *Czabaj*, *R.F.D.A.*, 2016, pp. 927-942

HEUMANN (C.), conclusions sur C.E., 21 décembre 1956, *Sieur Pin*, *D.*, 1957, II-Jurisprudence, pp. 75-78

L'HÔPITAL (G.), conclusions sur C.E., 20 mars 1862, *Ville de Châlons*, *Rec.* pp. 235-237

HUBERT (P.), conclusions sur C.E., 24 janvier 1992, *Association des centres distributeurs Edouard Leclerc*, *R.F.D.A.*, 1992, pp. 499-509

HOYNCK (S.), conclusions sur C.E., 26 juin 2019, *Deville*, *B.J.D.U.*, 2019, n° 5, pp. 325-328

Conclusions sur C.E., 16 février 2022, *Ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales c/ Association « Éoliennes s'en naît trop »*, *B.J.D.U.*, 2022, n° 3, pp. 217-222

ILJIC (A.), « La cristallisations des moyens ne perdure pas en appel », conclusions sur C.E., Avis, 13 février 2019, *Société Active Immobilier, A.J.D.A.*, 2019, pp. 819- 822

LA VERPILLIERE (C. De), conclusions sur C.E., Section, 15 décembre 1989, *Ministre de l'environnement c/ Société SPECHINOR*, *C.J.E.G.*, 1990, pp. 136-140

LABETOULLE (D.), conclusions sur C.E., Section, 23 mars 1979, *Commune de Bouchemaine*, *Rec.* pp. 127-131

Conclusions sur C.E., 13 novembre 1981, *Plunian*, *Rec.* pp. 413-420

Conclusions sur C.E., Section, 18 mars 1983, *Mme Siefert*, *A.J.D.A.*, 1983, pp. 437-440

LAGRANGE (M.), conclusions sur C.J.C.E., 27 mars 1963, *Da Costa*, *Rec. C.J.C.E.* pp. 79-91

LALLET (A.), conclusions sur C.E., Section, 13 mars 2015, *Mme Ciaudo*, *B.J.D.U.*, 2015, n° 3, pp. 207-220

« Le contentieux de l'abrogation des actes réglementaires », conclusions sur C.E., Ass., 19 juillet 2019, *Association des américains accidentels*, *R.F.D.A.*, 2019, n° 5, pp. 891-908

Conclusions sur C.E., 30 janvier 2020, *M. Robert et autres* (*accessible via Arianeweb*)

LAMY (F), conclusions sur C.E., 4 mai 1998, *M. Téallier*, *B.D.E.I.*, 1998, n° 4, pp. 22-24

conclusions sur C.E. 29 juin 2001, *M. Vassilikiotis*, *Rec*. pp 305-313

« La responsabilité de l'Etat pour faute simple en raison du retard de la justice administrative », conclusions sur C.E., Ass., 28 juin 2002, *Garde des Sceaux, Ministre de la Justice c/ Magiera*, *R.F.D.A.*, 2002, pp. 756-761

LASRY (C.), conclusions sur C.E., 12 octobre 1956, *Syndicat Départemental de la boulangerie de l'Eure et Epoux Simenel*, *A.J.*, 1956, pp. 480-482

LASVIGNES (S.), conclusions sur C.E., 29 juillet 1994, *M. Hervé-Marie Bruguier*, *B.J.D.U.*, 1994, n° 5, pp. 19-21

Conclusions sur C.E., 29 juillet 1994, *SCI Baudin*, *B.J.D.U.*, 1995, n° 5, pp. 23- 25

LEGRAS (C.), conclusions sur C.E., Section, 4 octobre 2011, *Commune de Valmeinier*, *R.J.E.P.*, 2012, n° 696, pp. 27-36

LENICA (F.), conclusions sur C.E., Avis, 3 mars 2009, *M. Pierre Leconte*, *B.J.D.U.*, 2009, n° 2, pp. 146-149

LESQUEN (X. De), conclusions sur C.E., 8 octobre 2012, *Commune d'Illats*, *B.J.D.U.*, 2012, n° 6, pp. 459-465

Conclusions sur C.E., 1er mars 2013, *M. et Mme Fritot*, *B.J.D.U.*, 2013, n° 3, pp. 221-228

Conclusions sur C.E., Avis, 18 juin 2014, *SCI Mounou et autres* et *Société Batimalo et autre*, *B.J.D.U.*, 2014, n° 4, pp. 317-323

« La régularisation devant le juge de plein contentieux d'un vice affectant l'autorisation d'exploiter », conclusions sur C.E., 22 septembre 2014, *SIETOM de la région de Tournan-en-Brie*, *B.D.E.I.*, 2014, n° 54, pp. 11-14

Conclusions sur C.E., 22 mai 2015, *SCI Paolina*, req. n° 385183, *B.J.D.U.*, 2015, n° 5, pp. 349-352

Conclusions sur C.E., 1er octobre 2015, *Commune de Toulouse*, *B.J.D.U.*, 2015, n° 6, pp. 421-427

Conclusions sur C.E., 16 décembre 2016, *Société Ligérienne Granulats SA et ministre de l'Ecologie, du développement durable et de l'énergie*, *B.J.D.U.*, 2017, n° 2, pp. 88-93

MORISOT (M.), conclusions sur C.E., Ass., 13 février 1976, *Association de sauvegarde du quartier Notre-Dame à Versailles*, *R.A.*, 1976, pp. 381-389

NORMAND (N.), « La cristallisation des moyens perdure en appel », conclusions sur C.A.A. Bordeaux, 30 novembre 2017, *Confédération pour les entrepreneurs et la préservation du pays du Bassin d'Arcachon, A.J.D.A.*, 2018, pp. 235-239

PIVETEAU (D.), conclusions sur C.E., 28 mai 2001, *Commune de Bohars*, *B.J.D.U.*, 2001, n° 3, pp. 212-220

REVERT (M.), « Quel régime contentieux pour le permis de construire valant permis de démolition ? », conclusions sur C.A.A. Marseille, 24 avril 2014, *Commune d'Antibes et Société Immobilière Chêne Roc*, *A.J.D.A.,* 2014, pp. 2018-2023

ROBINEAU (Y.), conclusions sur C.E., Section, 26 juillet 1982, *Le Roy*, *J.C.P.*, 1982, éd. G., II-Jurisprudence, n° 19892

ROUSSEL (S.), conclusions sur C.E., 25 septembre 2020, *M. Poncet et Mme Petitti*, *B.J.D.U.*, 2021, n° 1, pp. 45-48

SCHRAMECK (O.), conclusions sur C.E., 8 juin 1988, *A.B.C. Engineering*, *A.J.D.A.*, 1988, pp. 473-474

SAVOIE (H.), conclusions sur C.E., 10 juin 1998, *Commune de Balma et Société anonyme Leroy-Merlin*, *B.J.D.U.*, 1998, n° 4, pp. 242-250

SILVA (I. De), conclusions sur C.E. Section, 23 novembre 2001, *Compagnie nationale Air France*, *C.J.E.G.*, avril 2002, n° 586, pp. 230-245

« Validité et conditions de la substitution de motifs dans le contentieux de l'excès de pouvoir », conclusions sur C.E., Section, 6 février 2004, *Mme Hallal*, *R.F.D.A.*, 2004, pp. 740-749

STAHL (J.-H.), « Les pouvoirs du juge en matière de substitution de base légale en matière d'excès de pouvoir », conclusions sur C.E., Section, 3 décembre 2003, *Préfet de Seine-Maritime c/ El Bahi*, *R.F.D.A.*, 2004, pp. 733-739

Conclusions sur C.E., Section, 22 avril 2005, *Commune de Barcarès*, *B.J.D.U.*, 2005, n° 3, pp. 201-210

Conclusions sur C.E., 27 juillet 2005, *M et Mme Marchand*, *B.J.D.U.*, 2005, n° 5, pp. 376-379

STIRN (B.), conclusions sur C.E., 9 janvier 1981, *Ministre de l'Environnement et du Cadre de vie c/ Comité inter-association pour l'Environnement de Nancy,* non publiées

TOUTÉE (H.), « Le régime de l'exception d'illégalité en matière d'urbanisme », conclusions sur C.E., Section, 8 juin 1990, *Association de sauvegarde du patrimoine martiniquais*, *R.F.D.A.,* 1991, pp. 149-158

VÉROT (C.), « Inopérance de l'exception d'illégalité d'un schéma directeur », conclusions sur C.E., 15 octobre 2007, *Fédération département de l'hôtellerie de plein air de la Charente-Maritime*, *R.J.E.P.*, janvier 2008, n° 649, comm. n° 5, pp. 28-30

VIALETTES (M.), conclusions sur C.E., 23 décembre 2014, *Commune de Laffrey*, *B.J.D.U.*, 2015, n° 2, pp. 123-126

VIGOUROUX (C.), conclusions sur C.E., Section, 12 décembre 1986, *Société Gepro, A.J.D.A.*, 1987, Jurisprudence-II, pp. 275-279

VILLETTE (V.), conclusions sur C.E., 28 mai 2021, *Viallat et autres*, *B.J.D.U.*, 2021, n° 4, pp. 297-303

VON COESTER (S.), « Recours des tiers contre les autorisations délivrées par le juge : un aménagement des conditions de recevabilité de la tierce opposition », conclusions sur C.E., Avis, 29 mai 2015, *Association Nonant Environnement*, *B.D.E.I.*, 1er septembre 2015, n° 59, pp. 5-8

Conclusions sur C.E., 22 février 2017, *Madame Bonhomme et autres*, *B.J.D.U.*, 2017, n° 3, pp. 187-190

VIII. Avis, rapports et notes techniques

CHARLES (H.) et HOCREITÈRE (P.) dir., « Note technique relative à l'information du public, aux délais de recours et à la procédure administrative non contentieuse en matière d'autorisation d'occupation des sols », in *Urbanisme et environnement*, *R.F.D.A.*, 1988, pp. 551-553

CONSEIL D'ETAT :

L'urbanisme : pour un droit plus efficace, *E.D.C.E.*, La Documentation Française, 1992, 203 pages

Régler autrement les conflits : conciliation, transaction, arbitrage en matière administrative, *E.D.C.E.*, La Documentation Française, 1993, 163 pages

L'intérêt général, *E.D.C.E.*, 1999, 449 pages

Les recours administratifs préalables obligatoires, *E.D.C.E.*, La Documentation Française, 2008, 233 pages

Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?, *E.D.C.E.*, La Documentation Française, 2009, 150 pages

Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets, *E.D.C.E.*, La Documentation Française, 2014, 192 pages

LABETOULLE (D.), dir., *Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre*, rapport, 25 avril 2013, 28 pages (*pagination internet*)

MARTIN (P.), dir., *Groupe de travail sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative*, rapport, avril 2012, 221 pages (*pagination internet*)

MAUGÜÉ (C.), dir., *Proposition pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace*, rapport, 11 janvier 2018, 74 pages (*pagination internet*)

PELLETIER (P.), dir., *Propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme*, rapport, janvier 2005, 86 pages (*pagination internet*)

PIÉRART (O.), dir., *Réflexions pour la justice administrative de demain*, rapport, novembre 2015, 79 pages (*pagination internet*)

Avis n° 846 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur le projet de la loi ELAN, présenté par Guillaume Vuilletet, 15 mai 2018, 75 pages (*pagination internet*)

Avis présenté au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur le projet de loi portant Evolution du logement de l'aménagement et du numérique par Raphaël Gérard, 15 mai 2018, n° 942, 69 pages (*pagination internet*)

Rapport fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan du Sénat sur le projet de loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, 6 octobre 1993, 47 pages (*pagination internet*)

Rapport fait au nom de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi, adopté par le Sénat, portant Engagement national pour le logement par Gérard Hamel, 21 décembre 2005, n° 2771, 480 pages (*pagination internet*)

Rapport fait au nom de la Commission des affaires économiques sur le projet de loi ALUR, 26 juillet 2013, n° 1329, 695 pages, p. 577 (*pagination internet*)

Rapport n° 329 fait au nom de la Commission spéciale sur le projet de loi pour un Etat au service d'une société de confiance par Mme Pascale Gruny et M. Jean-Claude Luche, 22 février 2018, 821 pages (*pagination internet*)

Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de la loi ELAN par Richard Lioger et Christelle Dubos, 19 mai 2018, n° 971, 936 pages (*pagination internet*)

TABLE DE JURISPRUDENCE

Pour un meilleur confort de lecture, seules sont indiquées en note de bas de page la publication (notamment au Recueil Lebon) et les conclusions relatives à un avis ou une décision évoqué(e), le cas échéant leur numéro de requête.
L'ensemble des notes, observations et commentaires qui leur sont dédiés est regroupé dans la présente table de jurisprudence.
Les numéros en gras renvoient au numéro de la note.

I. Décisions des juridictions administratives

Jugements des Tribunaux administratifs

T.A. Versailles, 22 novembre 1994, *Association Alliance locale des citoyens d'Orsay et Bures c/ Commune de Bures-sur-Yvette et Orsay*, *B.J.D.U.*, 1995, n° 5, pp. 403-407, conclusions Demouveaux : **494**.

T.A. Nancy, 28 février 1995, *Association oiseaux-nature 88 et autres c/ Ministre de l'environnement, Société des papeteries de Golbey*, req. n° 931046 : **2339**.

T.A. Toulouse, 14 novembre 1996, *M. et Mme Gilbert Lannoy*, req. n° 921061 : **2336**.

T.A. Orléans, 8 février 2001, *Société Robert Nioche et ses fils*, *A.J.D.A.*, 2001, pp. 500-504, note Seiller : **1289**.

T.A. Amiens, 24 mai 2005, *Dubruque et autres*, *A.J.D.A.*, 2005, pp. 2416-2420, note Melleray : **2065** ; **2067** ; **2068**.

T.A. Amiens, 29 décembre 2006, *M. Barres*, req. n° 0401732, *A.J.D.A.*, 2007, p. 767 : **1671**.

T.A. Versailles, 22 janvier 2008, *Staub*, req. n° 0506582, *Constr.-Urba.*, 2008, n°7-8, comm. n° 120, pp. 28-29, note Godfrin : **1665** ; **1679**.

T.A. Toulon, 10 novembre 2009, *Bouahik*, req. n° 0706075 : **1673**.

T.A. Lille, 27 janvier 2011, *Association « Les 2sous du Grand Stade » et autres*, req. n° 1001030 : **2065**.

T.A. Poitiers, 15 mai 2014, *SCI Le Mascaret*, req. n° 1101019 : **687**.

T.A. Cergy-Pontoise, 8 janvier 2015, *Société Multi Développement France*, req. n° 1209831, *A.J.D.A.*, 2015, pp. 993-996, comm. Merenne : **625**.

T.A. Bordeaux, 16 avril 2015, *Castiglione*, req. n° 1403072 : **689**.

T.A. Toulon, 27 septembre 2016, req. n° 1301717, *A.J.D.A.*, 2016, pp. 2179-2183, conclusions Sauton : **2197**.

T.A. Lyon, 17 novembre 2015, req. n° 1303301, *A.J.D.A.*, 2016, pp. 914-919, conclusions Stillmunkes ; *Procédures*, 2016, n° 1, pp. 41-42, note Deygas ; *Constr.-Urba.*, 2016, n° 1, pp. 24-25, note Cornille : **688**.

Arrêts des Cours administratives d'appel

C.A.A. Lyon, 19 avril 1994, *préfet de Haute-Corse c/ Commune de Sainte-Lucie de Moriani et S.C.I. Les Marines de Sainte-Lucie*, req. n° 93LY01230 : **1608**.

C.A.A. Lyon 21 juin 1994, *M. Jean Terrolle*, req. n° 92LY01579 : **2346**.

C.A.A. Paris, 6 octobre 1994, *Assoun*, req. n° 93PA01018 : **1684**.

C.A.A. Paris, 30 décembre 1996, *Boyer c/ Commune de Boulogne-Billancourt*, *Rec. tables* pp. 1073, 1224, 1227 ; *J.C.P.*, 25 juin 1997, éd. G., II-Jurisprudence, pp. 313-314, note H. V. : **636**.

C.A.A. Marseille, 17 juin 1999, req. n° 97MA01123, *Collectivités Territoriales Intercommunalité*, 2005, n° 5, pp. 14-15, comm. Pellissier : **1608**.

C.A.A. Nantes, 30 juin 2000, *Syndicat mixte de la région angevine (SMRA)*, req. n° 98NT01333, *B.J.D.U.*, 2000, n° 4, pp. 228-232, conclusions Lalauze : **1650** ; **1794**.

C.A.A. Lyon, 10 octobre 2000, *Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement*, req. n° 00LY00997, *R.J.E.*, 2001, n° 4, p. 706, chron. Schneider : **2268**.

C.A.A. Paris, 14 juin 2001, *M. Lecoquierre Duboys de la Vigerie et Association Villages d'Ile-de-France*, req. n° 99PA00757, *B.J.D.U.*, 2001, n° 5, pp. 332-337, conclusions Barbillon, pp. 337-338, note Bonichot : **1992**.

C.A.A. Douai, 22 décembre 2001, req. n° 99DA10042 : **217**.

C.A.A. Nancy, 21 juin 2004, *SARL Kaibacker*, req. n° 99NC02239, *Environnement et Développement durable*, 2004, n° 11, comm. n° 112, p. 27, note Gillig ; *Environnement*, 2005, n° 2, pp. 12-13, chron. Deharbe et Podraza : **2394** ; **2408**.

C.A.A. Lyon, 27 juillet 2004, *Association Velluve environnement respect des sites et de l'eau*, req. n° 00LY01129, *A.J.D.A.*, 2005, pp. 683-684, note Hul : **494**.

C.A.A. Lyon, 1er décembre 2005, req. n° 01LY02553, *Environnement*, 2006, n° 3, pp. 30-31, note Deharbe ; *R.J.E.*, 2007, n° 2, pp. 245-262, comm. Hostiou, Hélin ; *J.C.P.*, 5 juin 2006, éd. A., pp. 739-748, chron. Sestier et Chabanol : **1801**.

C.A.A. Marseille, 9 février 2006, req. n° 01MA00279 : **1031**.

C.A.A. Bordeaux, 2 mai 2006, req. n° 03BX00147 : **1891**.

C.A.A. Lyon, 6 juillet 2006, *SCI Plein Sud*, *Rec. tables* p. 1030, *Dr. Adm.*, 2006, n° 11, p. 33 : **1884**.

C.A.A. Lyon, 15 février 2007, req. n° 00LY01066, *B.D.E.I.*, 2007, n° 10, pp. 11-17, comm. Beineix, pp. 41-45, comm. Pennaforte ; *Gaz. du Pal.*, 2007, n° 355, p. 46, comm. Graveleau ; *R.J.E.*, 2008, n° 3, pp. 359-377, comm. Schneider : **2318**.

C.A.A. Nantes, 6 mai 2008, *Ministre d'Etat, ministre de l'Ecologie, du développement, de l'aménagement durables c/ Consorts Raffegeau*, req. n° 07NT02215, *B.J.D.U.*, 2008, n° 5, pp. 342-346, conclusions Artus, comm. Geffray : **1668**.

C.A.A. Paris, 22 mai 2008, req. n° 07PA02573 : **625** ; **648**.

C.A.A. Marseille, 3 juillet 2008, req. n° 07MA00154 : **1854**.

C.A.A. Paris, 4 décembre 2008, *SA Hôtel de la Bretonnerie et Ville de Paris,* req. n° 07PA03606, *R.D.I.*, 2009, pp. 436-438, note Soler-Couteaux : **1673**.

C.A.A. Bordeaux, 3 février 2009, *Association de défense de l'environnement Vent de la Gartempe*, req. n° 08BX00890, *R.D.I.*, 2009, p. 559, note Soler-Couteaux ; *Constr.-Urba.*, 2009, n° 3, pp. 19-20, note Cornille : **513**.

C.A.A. Marseille, 10 juillet 2009, req. n° 09MA00308 : **1884**.

C.A.A. Paris, 1er octobre 2009, req. n° 07PA03569 : **1891** ; **1896**.

C.A.A. Marseille, 18 décembre 2009, req. n° 07MA04115 : **1669**.

C.A.A. Marseille, 7 juillet 2010, req. n° 08MA03370 : **1673**.

C.A.A. Marseille, 7 octobre 2010, req. n° 09MA00052 : **1672**.

C.A.A. Marseille, 21 octobre 2010, req. n° 08MA04196 : **1666**.

C.A.A. Marseille, 9 décembre 2010, req. n° 08MA04252 : **1669**.

C.A.A. Paris, 16 décembre 2010, req. n° 08PA01721 : **1667**.

C.A.A. Marseille, 17 décembre 2010, *Commune de Mandelieu-la-Napoule*, req. n° 09MA01288, *R.D.I.*, 2011, pp. 349-350, note Soler-Couteaux : **1497**.

C.A.A. Douai, 24 mars 2011, *Epoux Rebelo*, req. n° 10DA00308, *A.J.D.A.*, 2011, pp. 793-796, chron. Larue : **281**.

C.A.A. Lyon, 8 novembre 2011, *Société Investissements internationaux et participations*, req. n° 10LY01628 ; *L.P.A.*, 7 juin 2012, n° 114, pp. 14-21, comm. Staub ; *A.J.D.A.*, 2012, pp. 391-394, comm. Brouant : **1564** ; **1583** ; **1694** ; **2027**.

C.A.A. Marseille, 12 janvier 2012, req. n° 10MA00363 : **1608**.

C.A.A Marseille, 9 février 2012, *Commune d'Armissan*, req. n° 10MA01897, *Constr.-Urba.*, 2012, n° 5, comm. n° 80, p. 19, comm. Cornille : **1677** ; **1700**.

C.A.A. Marseille, 23 février 2012, req. n° 10MA01543 : **367**.

C.A.A. Marseille, 15 mars 2012, *Mmes Guez et Paret c/ Commune de Six-Fours-les-Plages,* req. n° 10MA01865, *Répertoire du Notariat Defrénois*, 2012, n° 18, pp. 876-884, note Meng et Daubré : **1507**.

C.A.A. Marseille, 14 mai 2012, req. n° 09MA03306 : **1891**.

C.A.A. Marseille, 27 septembre 2012, req. n° 10MA04041, *J.C.P.*, 4 mars 2013, éd. A., p. 41, comm. Gillig ; *A.J.D.A.*, 2013, pp. 52-56, chron. Lopa Dufrénot ; *Études Foncières*, 2013, n° 161, pp. 43-45, chron. Dutrieux : **371**.

C.A.A. Bordeaux, 2 novembre 2012, req. n° 12BX01806 : **1891**.

C.A.A. Douai, 7 février 2013, req. n° 12DA00744, n° 12DA00745 et n° 12DA00747 : **1677**.

C.A.A. Douai, 14 février 2013, req. n° 12DA01473 : **1677**.

C.A.A. Lyon, 19 février 2013, req. n° 12LY01704 : **1688**.

C.A.A. Douai, 4 avril 2013, req. n° 11DA01867 : **1692**.

C.A.A. Versailles, 23 mai 2013, req. n° 12VE01426 et n° 12VE01428 : **1689**.

C.A.A. Marseille, 30 mai 2013, req. n° 10MA04254 : **1681**.

C.A.A. Nantes, 7 juin 2013, req. n° 12NT02489 : **284**.

C.A.A. Douai, 13 juin 2013, *Société de Gestion Hotelière MDC*, req. n° 11DA00408, *A.J.D.A.*, 2013, pp. 1504-1506, chron. Moreau ; *R.J.E.*, 2014, n° 3, p. 576, chron. Schneider : **2347**.

C.A.A. Bordeaux, 27 juin 2013, req. n° 11BX02356, *L.P.A.*, 19 septembre 2013, n° 188, pp. 15-20, note Dutrieux : **371**.

C.A.A. Douai, 27 juin 2013, req. n° 12DA00103 : **1680**.

C.A.A. Marseille, 4 juillet 2013, req. n° 11MA00843 : **1686**.

C.A.A. Marseille, 19 juillet 2013, req. n° 11MA01177 : **1680**.

C.A.A. Marseille, 17 octobre 2013, req. n° 11MA04154 : **1690**.

C.A.A. Douai, 24 octobre 2013, req. n° 12DA01400 : **1683**.

C.A.A. Paris, 25 novembre 2013, req. n° 12PA03814 : **1689**.

C.A.A. Lyon, 28 novembre 2013, req. n° 13LY00156 : **2021**.

C.A.A. Douai, 11 décembre 2013, req. n° 12DA01017, *Constr.-Urba.*, 2014, n° 2, p. 23, note Cornille : **1683**.

C.A.A. Paris, 19 décembre 2013, req. n° 11PA04005 : **1690**.

C.A.A. Nantes, 17 janvier 2014, req. n° 12NT00692 : **1687** ; **1979**.

C.A.A. Nantes, 17 janvier 2014, req. n° 12NT01423, *Constr.-Urba.*, 2014, n° 3, pp. 25-26, comm. Cornille : **1684**.

C.A.A. Nantes, 17 janvier 2014, req. n° 13NT00947, *Droit de l'environnement*, 2014, n° 223, pp. 182-186, note Deldique : **1682**.

C.A.A. Lyon, 4 février 2014, req. n° 13LY00156, *Droit de l'environnement*, 2014, n° 223, pp. 182-186, comm. Deldique : **1999**.

C.A.A. Marseille, 6 mars 2014, req. n° 12MA02615 : **1685**.

C.A.A. Marseille, 20 mars 2014, req. n° 13MA02161, *R.D.I.*, 2014, pp. 588-593, note Soler-Couteaux ; *Constr.-Urba.*, 2014, n° 6, pp. 21-22, note Cornille : **707**.

C.A.A. Nantes, 28 mars 2014, req. n° 12NT00081 : **1988**.
C.A.A. Lyon, 15 avril 2014, req. n° 13LY01639 : **1980** ; **1982**.
C.A.A. Nantes, 18 avril 2014, req. n° 12NT00261 : **1979**.
C.A.A. Douai, 9 octobre 2014, req. n° 13DA01270 : **371**.
C.A.A. Lyon, 27 janvier 2015, req. n° 14LY01961, *Constr.-Urba.*, 2015, n° 3, pp. 15-17, note Santoni : **2008**.
C.A.A. Nantes, 6 mars 2015, req. n° 13NT02568 : **1122**.
C.A.A. Nancy, 30 avril 2015, req. n° 14NC01651 : **703**.
C.A.A. Marseille, 11 mai 2015, req. n° 13MA02503 : **1935**.
C.A.A. Nantes, 12 juin 2015, req. n° 14NT01864 : **1980**.
C.A.A. Nancy, 2 juillet 2015, req. n° 14NC00758 : **1988**.
C.A.A. Nantes, 10 juillet 2015, req. n° 14NT01922 : **1482**.
C.A.A. Nancy, 8 octobre 2015, req. n° 15NC00204 : **1997**.
C.A.A. Marseille, 16 octobre 2015, req. n° 12MA01707 : **1988**.
C.A.A. Lyon, 3 novembre 2015, req. n° 14LY00610 : **1983**.
C.A.A Paris, 29 janvier 2016, req. n° 14PA02648 : **1983**.
C.A.A. Lyon, 9 février 2016, req. n° 14LY02619 : **2176**.
C.A.A. Lyon, 9 février 2016, req. n° 15LY01285 : **1979** ; **2026**.
C.A.A. Nancy, 18 février 2016, req. n° 15NC00221 : **1997**.
C.A.A. Paris, 23 février 2016, req. n° 14PA02952 : **1977**.
C.A.A. Marseille, 26 février 2016, req. n° 14MA02372 : **2002**.
C.A.A. Lyon, 29 mars 2016, req. n° 14LY03293 : **1496**.
C.A.A. Versailles, 31 mars 2016, req. n° 14VE03481 : **1977**.
C.A.A. Marseille, 1er avril 2016, req. n° 15MA04279 : **2176**.
C.A.A. Douai, 4 mai 2016, req. n° 15DA00915 : **2176**.
C.A.A. Marseille, 10 mai 2016, req. n° 14MA03690, *B.D.E.I.*, 2017, n° 67, pp. 21-26, comm. Gillig : **693**.
C.A.A. Marseille, 24 juin 2016, req. n° 14MA01340, *B.J.D.U.*, 2017, n° 4, pp. 264-282, chron. Revert : **2003**.
C.A.A. Marseille, 21 juillet 2016, req. n° 14MA00803 : **1998** ; **2026**.
C.A.A. Marseille, 26 septembre 2016, req. n° 15MA03849, *B.J.D.U.*, 2017, n° 4, pp. 264-282, chron. Revert : **1643**.
C.A.A. Marseille, 6 décembre 2016, req. n° 16MA00260 : **698**.
C.A.A. Marseille, 8 décembre 2016, req. n° 15MA00826 : **2176**.
C.A.A. Marseille, 22 décembre 2016, req. n° 16MA00989 : **2176**.
C.A.A. Marseille, 24 mai 2017, req. n° 15MA02955 : **2002**.
C.A.A. Bordeaux, 30 mai 2017, req. n° 15BX01790 : **693**.
C.A.A. Lyon, 30 mai 2017, req. n° 15LY01374 : **1984**.
C.A.A. Lyon, 4 juillet 2017, req. n° 15LY01615 : **1978**.
C.A.A. Nancy, 4 juillet 2017, req. n° 16NC00989 : **1892**.
C.A.A. Marseille, 6 juillet 2017, req. n° 15MA02398 : **1981**.
C.A.A. Bordeaux, 13 juillet 2017, req. n° 16BX00622 : **1892**.
C.A.A. Lyon, 18 juillet 2017, req. n° 15LY03867 : **1979**.
C.A.A. Nantes, 16 octobre 2017, req. n° 16NT01725, *Droit de l'environnement*, 2018, n° 264, pp. 60-65, note Audrain-Demey : **1558**.
C.A.A Nantes, 20 octobre 2017, req. n° 16NT00735 : **1481**.
C.A.A. Marseille, 26 octobre 2017, req. n° 16MA00230 : **2021**.
C.A.A. Nantes, 10 novembre 2017, req. n° 15NT02037 : **2021** ; **2026**.
C.A.A. Nantes, 10 novembre 2017, req. n° 16NT00244 : **2000**.

C.A.A. Bordeaux, 30 novembre 2017, *Confédération pour les entrepreneurs et la préservation du pays du Bassin d'Arcachon*, req. n° 15BX01869, *A.J.D.A.*, 2018, pp. 235-239, conclusions Normand ; *L.P.A.*, 18 juillet 2018, n° 143, chron. Morand-Deviller, Bourdon, Poulet ; *A.J.C.T.*, 2018, pp. 227-228, note Bonnefont ; *Procédures*, 2018, n° 2, p. 26, note Deygas ; *R.D.I.*, 2018, pp. 115-116, note Soler-Couteaux ; *Constr.-Urba.*, 2018, n° 1, pp. 22-23, note Couton : **810**.

C.A.A. Versailles, Formation plénière, 7 décembre 2017, req. n° 15VE02620, *J.C.P.*, 1er avril 2019, éd. G., pp. 618-625, chron. Verpeaux et Macaya : **538** ; **1986**.

C.A.A. Nantes, 18 décembre 2017, req. n° 16NT02818 : **2002**.

C.A.A. Bordeaux, 29 décembre 2017, req. n° 15BX03115 : **2000**.

C.A.A. Marseille, 5 janvier 2018, req. n° 15MA03888 : **2026**.

C.A.A. Lyon, 18 janvier 2018, req. n° 16LY00172 : **688** ; **697**.

C.A.A. Nancy, 18 janvier 2018, req. n° 16NC02716 : **1985**.

C.A.A. Douai, 1er février 2018, req. n° 17DA02036, *B.D.E.I.*, 2018, n° 77, pp. 28-29, comm. Gillig : **1800**.

C.A.A. Marseille, 27 février 2018, req. n° 16MA02753, *B.J.D.U.*, 2018, n° 5, pp. 346-362, chron. Revert : **1652**.

C.A.A. Nantes, 5 mars 2018, req. n° 16NT02717 : **697**.

C.A.A. Bordeaux, 30 mars 2018, req. n° 16BX00931 et n° 16BX01003 : **2026**.

C.A.A. Marseille, 9 mai 2018, req. n° 16MA01869 et n°17MA03852 : **2002**.

C.A.A. Nantes, 22 mai 2018, req. n° 16NT01466 : **1441**.

C.A.A. Nantes, 24 mai 2018, req. n° 15NT02736 : **1651**.

C.A.A. Paris, 31 mai 2018, req. n° 16PA02898 : **1738**.

C.A.A. Lyon, 5 juin 2018, req. n° 16LY04177 : **697**.

C.A.A. Douai, 12 juillet 2018, req. n° 17DA01691, *Gaz. du Pal.*, 2018, n° 34, pp. 20-22, comm. Crottet : **1744**.

C.A.A. Nancy, 19 juillet 2018, req. n° 17NC01858 : **1891**.

C.A.A. Marseille, 1er octobre 2018, req. n° 16MA03806, *A.J.D.A.*, 2019, pp. 39-42, chron. Favret, Revert, Vinet, Bréchot, De La Taille Lolainville, Leguin et Nguyen Duy : **566**.

C.A.A. Marseille, 15 octobre 2018, req. n° 16MA04387 : **1891**.

C.A.A. Bordeaux, 26 octobre 2018, req. n° 16BX01606 : **1934**.

C.A.A. Marseille, 8 novembre 2018, *Syndicat intercommunal de la Foata et Commune de Pietraserena*, req. n° 17MA00806, *A.J.D.A.*, 2019, pp. 875- 878, chron. Favret, Revert, Vinet, Leguin, Derlange, Cabanne, Nguyen Duy et Ribeiro-Mengoli : **1892**.

C.A.A. Lyon, 15 novembre 2018, req. n° 17LY00839 : **1744**.

C.A.A. Douai, 29 novembre 2018, req. n° 16DA01711 : **1743**.

C.A.A. Nancy, 13 décembre 2018, req. n° 17NC02833 : **1272**.

C.A.A. Marseille, 21 janvier 2019, req. n° 16MA02846 : **1651**.

C.A.A. Marseille, 28 février 2019, req. n° 17MA00337 : **2000**.

C.A.A. Marseille, 28 février 2019, req. n° 18MA00483 : **1271**.

C.A.A. Marseille, 12 mars 2019, req. n° 17MA01498 : **669**.

C.A.A. Nantes, 1er mars 2019, req. n° 17NT00863 : **2485**.

C.A.A. Douai, 28 mars 2019, req. n° 17DA00601 : **1271**.

C.A.A. Marseille, 5 avril 2019, req. n° 18MA00707 : **1887** ; **1892**.

C.A.A. Marseille, 9 avril 2019, req. n° 17MA03561 : **281** ; **284**.

C.A.A. Lyon, 11 avril 2019, req. n° 17LY03387 : **1744**.

C.A.A. Lyon, 16 avril 2019, req. n° 18LY00148 : **1988**.

C.A.A. Nancy, 16 mai 2019, req. n° 18NC00295 : **1892**.

C.A.A. Lyon, 21 mai 2019, req. n° 18LY01639 : **1982**.

C.A.A. Versailles, 23 mai 2019, req. n° 17VE01175 : **1249**.
C.A.A. Bordeaux, 29 mai 2019, req. n° 17BX04033 : **1249** ; **1272**.
C.A.A. Nancy, 6 juin 2019, req. n° 18NC01580 et n° 18NC01614 : **1249** ; **1272**.
C.A.A. Lyon, 11 juin 2019, req. n° 18LY02463 : **2005**.
C.A.A. Nantes, 18 juin 2019, req. n° 18NT03433 : **1987**.
C.A.A. Douai, 20 juin 2019, req. n° 16DA01718 : **1738**.
C.A.A. Lyon, 20 juin 2019, req. n° 18LY03900 : **1249**.
C.A.A Paris, 20 juin 2019, req. n° 17PA03091 et n° 17PA03094 : **1997**.
C.A.A. Marseille, 24 juin 2019, req. n° 18MA04570 : **1481**.
C.A.A. Lyon, 2 juillet 2019, req. n° 18LY03541 : **1980**.
C.A.A. Nantes, 2 juillet 2019, req. n° 17NT03082, *Constr.-Urba.*, 2020, n° 2, pp. 22-23, comm. n° 23, note Renaux : **1249**.
C.A.A. Marseille, 4 juillet 2019, *Mme Bernigaud*, req. n° 18MA00490 : **1887** ; **1892**.
C.A.A. Paris, 4 juillet 2019, req. n° 17PA23181 : **369**.
C.A.A. Marseille, 9 juillet 2019, req. n° 17MA00608 : **1249**.
C.A.A. Bordeaux, 11 juillet 2019, req. n° 16BX03291 : **1746**.
C.A.A. Bordeaux, 11 juillet 2019, req. n° 17BX03415 : **1746**.
C.A.A. Marseille, 11 juillet 2019, req. n° 18MA05496 : **1892**.
C.A.A. Nantes, 19 juillet 2019, req. n° 18NT02368 : **1267**.
C.A.A. Bordeaux, 29 août 2019, req. n° 17BX04080 : **1481**.
C.A.A. Marseille, 12 septembre 2019, req. n° 18MA04244 : **920**.
C.A.A. Douai, 1er octobre 2019, req. n° 17DA02031 : **1746**.
C.A.A. Paris, 3 octobre 2019, req. n° 17PA24045 : **685**.
C.A.A. Marseille, 17 octobre 2019, req. n° 19MA03634 : **1087**.
C.A.A. Bordeaux, 29 octobre 2019, req. n° 18BX02913 : **750**.
C.A.A. Douai, 19 novembre 2019, req. n° 18DA00440 : **2595**.
C.A.A. Versailles, 21 novembre 2019, req. n° 17VE02931 : **827**.
C.A.A. Bordeaux, 16 décembre 2019, req. n° 18BX03138 : **1967** ; **1990** ; **2450**.
C.A.A. Douai, 17 décembre 2019, req. n° 18DA01112, *A.J.D.A.*, 2021, pp. 1633-1636, chron. Perdu, Michel, Bréchot, Duguit-Larcher, Angéniol, Jimenez, Margerit et Gloux-Saliou : **1374**.
C.A.A. Nancy, 16 janvier 2020, req. n° 18NC02322 : **1967** ; **2451** ; **2484**.
C.A.A. Lyon, 30 janvier 2020, req. n° 18LY04665 : **669**.
C.A.A. Marseille, 30 janvier 2020, req. n° 19MA02968 et n° 19MA02991 : **364**.
C.A.A. Versailles, 30 janvier 2020, req. n° 18VE04179 : **795**.
C.A.A. Douai, 4 février 2020, req. n° 18DA00173 : **1481**.
C.A.A. Lyon, 10 mars 2020, req. n° 18LY03128 : **1967** ; **2004** ; **2026**.
C.A.A. Lyon, 10 mars 2020, req. n° 18LY03178 : **1967** ; **2021**.
C.A.A. Lyon, 10 mars 2020, req. n° 18LY03207 : **2002**.
C.A.A. Marseille, 24 mars 2020, req. n° 19MA01367 et n° 19MA01342 : **2456**.
C.A.A. Bordeaux, 14 mai 2020, req. n° 18BX01974 : **781**.
C.A.A. Bordeaux, 19 mai 2020, req. n° 18BX01220 : **793**.
C.A.A. Paris, 19 mai 2020, req. n° 17PA23191 : **2456**.
C.A.A. Marseille, 25 mai 2020, req. n° 19MA04258 : **669**.
C.A.A. Bordeaux, 11 juin 2020, req. n° 18BX02627 : **669**.
C.A.A. Marseille, 16 juin 2020, req. n° 18MA03727 : **2021**.
C.A.A. Nantes, 19 juin 2020, req. n° 19NT03313 : **407**.
C.A.A. Paris, 29 juin 2020, req. n° 19PA01292 : **795**.
C.A.A. Marseille, 17 septembre 2020, req n° 18MA04480 : **457**.

C.A.A. Nantes, 17 septembre 2020, req. n° 19NT04375 : **457**.
C.A.A. Bordeaux, 13 octobre 2020, req. n° 18BX02822 : **398** ; **407**.
C.A.A. Douai, 13 octobre 2020, req. n° 19DA01243 : **369**.
C.A.A. Douai, 29 décembre 2020, req. n° 19DA00520 : **324**.
C.A.A. Lyon, 14 janvier 2021, *Hospices civils de Lyon*, req. n° 18LY03485, *J.C.P.*, 24 mai 2021, éd. A., n° 2166, pp. 39-42 conclusions Deliancourt, pp. 42-43, note Pauliat ; *Dr. Adm.*, 2021, n° 8, pp. 27-35, chron. Delaunay et Idoux : **409**.
C.A.A. Douai, 9 février 2021, req. n° 19DA01901 : **697**.
C.A.A. Lyon, 29 avril 2021, req. n° 20LY00927 : **697**.
C.A.A. Versailles, 12 mai 2021, req. n° 19VE00545 : **398** ; **407**.
C.A.A. Marseille, 18 mai 2021, req. n° 21MA01263 : **290**.
C.A.A. Douai, 25 mai 2021, req. n° 20DA01105 : **457**.
C.A.A. Marseille, 10 juin 2021, req. n° 19MA02267 : **327**.
C.A.A. Marseille, 24 juin 2021, req. n° 19MA02339 : **371**.
C.A.A. Douai, 14 décembre 2021, req. n° 20DA01465 : **398**.
C.A.A Marseille, 10 mai 2022, req. n° 21MA01258 : **1249**.
C.A.A. Lyon, 27 septembre 2022, req. n° 21LY1626 : **1249**.
C.A.A. Toulouse, 20 octobre 2022, req. n° 20TL04719 : **2341**.

Avis contentieux et arrêts du Conseil d'Etat

C.E., 4 juin 1816, *Oursin de Montchrevel*, *Rec.* p. 65 : **377**.
C.E., 7 juin 1826, *De Wattigny*, *Rec.* p. 28 : **377**.
C.E., 1er août 1837, *Patron*, *Rec.* p. 364 : **377**.
C.E., 17 février 1853, *Piedevant*, *Rec.* p. 228 : **377**.
C.E., 15 décembre 1853, *Dame Biennais*, *Rec.* p. 1075 : **377**.
C.E., 10 mars 1854, *Borderolle*, *Rec.* p. 191 : **377**.
C.E., 20 mars 1862, *Ville de Châlons*, *Rec.* p. 235, conclusions L'Hôpital : **377**.
C.E., 28 décembre 1862, *Bourcier*, *Rec.* p. 870, conclusions Robert : **161**.
C.E., 11 janvier 1866, *Chabanne*, *Rec.* p. 22 : **1213**.
C.E., 22 avril 1868, *Martin*, *Rec.* p. 460 : **2332**.
C.E., 10 février 1869, *Broutin*, *Rec.* p. 145 : **1212**.
C.E., 12 mai 1869, *Dame Clément*, *Rec.* p. 457 : **2390**.
C.E., 15 mai 1869, *Blamoutier*, *Rec.* p. 475, conclusions De Belbeuf : **161**.
C.E., 26 juin 1869, *Le Brun de Blon*, *Rec.* p. 630 : **1213**.
C.E., 14 janvier 1887, *Société Union des gaz*, *Rec.* p. 43 : **377**.
C.E., 30 janvier 1880, *Compagnie générale des allumettes chimiques*, *Rec.* p. 117 : **2317**.
C.E., 13 décembre 1889, *Cadot*, *Rec.* p. 1148 ; *G.A.J.A.*, Dalloz, 2021, 23ème édition, pp. 39-41 : **2113**.
C.E., 29 mars 1901, *Casanova*, *Rec.* p. 333 ; *Sirey*, 1901, III, pp. 73-76, note Hauriou ; *G.A.J.A.*, Dalloz, 2021, 23ème édition, pp. 54-60 : **152**.
C.E., 13 décembre 1901, *Commune de Touques c/ Cie générale française d'assainissement des villes et des communes*, *Rec.* p. 871 : **2317**.
C.E., 27 février 1903, *Micoud*, *Rec.* p. 187 : **661**.
C.E., 28 décembre 1906, *Syndicat des patrons-coiffeurs de Limoges*, *Rec.* p. 977, conclusions Romieu ; *Sirey*, 1907, III, pp. 23-25, conclusions Romieu ; *R.D.P.*, 1907, pp. 24-35, note Jèze ; *G.A.J.A.*, Dalloz, 2021, 23ème édition, n° 16, pp. 99-105 : **152**.
C.E., 29 mai 1908, *Sieur Poulin*, *Rec.* p. 580 : **1344**.

C.E., 5 août 1912, *Ministre des travaux publics*, *Rec.* p. 960 : **661**.

C.E., 1er août 1914, *Wiriot*, *Rec.* p. 1011 : **1216**.

C.E., 1er août 1914, *Pillot*, *Rec.* p. 1010 : **1216**.

C.E., 4 avril 1914, *Gomel*, *Rec.* p. 488 ; *Sirey*, 1917, III, pp. 25-27, note Hauriou ; *Dr. Adm.*, 2015, n° 6, étude n° 8, pp. 13-18, étude Moutouallaguin ; *G.A.J.A.*, Dalloz, 2021, 23ème édition, n° 26, pp. 168-178 : **200** ; **2425**.

C.E., 26 janvier 1926, *Béjot*, *Rec.* p. 51 : **2318**.

C.E., 10 janvier 1930, *Despujols*, *Rec.* p. 30 ; *D.*, 1930, III, p. 16, note P.-L. J. ; *Sirey*, 1930, III, pp. 41-43, note Alibert ; *G.A.J.A.*, Dalloz, 2021, 23ème édition, n° 39, pp. 257-265 : **2491**.

C.E., Section, 12 novembre 1937, *Société immobilière du Vert-Galant*, *Rec.*, p. 925 : **1616**.

C.E., Section, 9 décembre 1938, *Sieur Barraud*, *Rec.* p. 924 : **661**.

C.E., 19 juillet 1939, *Election du maire d'Aston*, *Rec*. p. 622 : **337**.

C.E., 13 février 1948, *Louarn*, *Rec.* p. 79 : **630**.

C.E., 29 avril 1949, *Poussier*, *Rec.* p. 189 : **2509**.

C.E., Ass., 17 février 1950, *Dame Lamotte*, *Rec.* p. 111 ; *R.D.P.*, 1951, pp. 478-488, conclusions Delvolvé ; *G.A.J.A.*, Dalloz, 2021, 23ème édition, n° 56, pp. 383-388 : **161** ; **2113**.

C.E., Section, 20 février 1953, *Intercopie*, *Rec.* p. 88 ; *G.A.C.A.*, Dalloz, 2022, 8ème édition, n° 65-66, pp. 1090-1116 : **762** ; **781** ; **782** ; **965**.

C.E., Ass., 17 avril 1953, *Falco et Vidaillac*, *Rec.* p. 175 ; *R.D.P.*, 1953, pp. 458-468, conclusions Donnedieu De Vabres : **161**.

C.E., 6 janvier 1954, *Sieur Angeras*, *Rec.* p. 8 : **1616**.

C.E., Section, 2 avril 1954, *Demoiselles Thévenot et Saumont*, *Rec.* p. 210 : **1618**.

C.E., Ass., 19 novembre 1955, *Andréani*, *Rec.* p. 551 ; *Revue Pratique D.A.*, 1956, pp. 25-28, conclusions Landon : **631**.

C.E., 25 novembre 1955, *Mauranne*, *Rec. tables* p. 777 : **787**.

C.E., Section, 12 octobre 1956, *Syndicat départemental de la boulangerie et Epoux Simenel*, *Rec.* p. 369 ; *A.J.D.A.,* 1956, pp. 480-483, conclusions Lasry : **1853** ; **2175**.

C.E., Section, 25 janvier 1957, *Sieur Keinde Serigne*, *Rec.* p. 63 : **906**.

C.E., 15 mars 1957, *Sieur Israël*, *Rec.* p. 174 : **973**.

C.E., 15 juillet 1957, *Sieur Abadie*, *Rec.* p. 493 : **2336**

C.E., 16 octobre 1957, *Dame Veuve Valat*, *Rec.* p. 533 : **152**.

C.E., 27 novembre 1957, *Ville de Meudon*, *Rec. tables* p. 924 : **2313** ; **2318**.

C.E., Section, 14 novembre 1958, *Ponard*, *Rec.* 554 ; *Dr. Adm.*, octobre 2009, n° 10, étude n° 17, pp. 9-19, étude Claeys : **1461** ; **2191**.

C.E., 20 janvier 1960, *Sieur Zagame*, *Rec.* p. 35 : **993**.

C.E., Section, 4 mars 1960, *Fédération nationale des industries chimiques*, *Rec*. p. 169 ; *A.J.D.A.*, 1960, I-Doctrine, pp. 39-43, chron. Combarnous et Galabert : **1781**.

C.E., Section, 12 mai 1961, *Société La Huta*, *Rec.* p. 313 : **468**.

C.E., 17 mai 1961 *Balaguer*, *Rec.* p. 333 : **152**.

C.E., Section, 12 octobre 1962, *Ministre de la Construction c/ Compagnie immobilière de la région parisienne*, *Rec.* p. 537 : **1617**.

C.E., 10 janvier 1964, *Syndicat national des cadres des bibliothèques*, *Rec.* p. 17 : **2491**.

C.E., 27 mai 1964, *Choulet*, *Rec.* p. 302 : **468**.

C.E., 19 juin 1964, *Ministre de la Construction c/ Consorts Michelin*, *Rec.* p. 348 : **1620**.

C.E., Ass., 23 octobre 1964, *Commissaire du gouvernement près de la commission régionale des dommages de guerre de Bordeaux c/ Depo*, *Rec.* p. 487 : **906**.

C.E., 23 novembre 1966, *Société d'exploitation du sanatorium Régina*, *Rec.* p. 619 : **2292**.

C.E., Section, 25 janvier 1967, *Société Massilia*, *Rec. tables* p. 825 : **2271** ; **2291**.

C.E., Section, 19 février 1967, *Société des Etablissements Petitjean*, *Rec.* p. 63 ; *R.T.D.E.*, 1967, pp. 681-696, conclusions Questiaux ; *A.J.D.A.*, 1967, pp. 267-270, chron. Lecat et Massot : **1345** ; **1520**.

C.E., Ass., 12 mai 1967, *Ministre des Armées c/ De Corbier*, *Rec.* p. 211 ; *R.A.*, 1968, pp. 168-171, conclusions Braibant : **1424**.

C.E., 6 octobre 1967, *Houillères du Bassin du Nord et du Pas-de-Calais*, *Rec.* p. 900 : **1798**.

C.E., 13 octobre 1967, *SCI La Méditerranée*, *Rec.* p. 375 : **1347**.

C.E., Section, 24 novembre 1967, *Noble c/ Commune des Roches-Prémarie-Andillé*, *Rec.* p. 443 ; *D.*, 1968, II, pp. 142-146, conclusions Baudoin : **660**.

C.E., Ass., 12 janvier 1968, *Ministre de l'Economie et des finances contre Dame Perrot*, *Rec.* p. 39 ; *A.J.D.A.*, 1968, pp. 179-184, conclusions Kahn : **2087**.

C.E., Ass., 29 mars 1968, *Société du lotissement de la plage de Pampelonne*, *Rec.* p. 210, conclusions Vught : **2352**.

C.E., 19 juin 1968, *Berthollet*, *Rec. tables* p. 1060 : **787**.

C.E., 11 décembre 1968, *Ministre de la Construction c/ Société immobilière de la Croix-Rouge*, *Rec.* p. 643 : **1620**.

C.E., 7 mai 1969, *Ministre de l'industrie c/ Spasaro*, *Rec.* p. 244 : **2328**.

C.E., 16 janvier 1970, *Sieur Bénéchet*, *Rec*. p. 30 : **1608** ; **1620**.

C.E., Section, 17 mars 1972, *Auchier*, *Rec.* p. 231 : **1412**.

C.E., 14 avril 1972, *Epoux Lafleur*, *Rec.* p. 289 : **2175**.

C.E., 5 mai 1972, *Sieur Rouge et autres*, *Rec.* p. 349 : **1755**.

C.E., 17 mai 1972, *Sieurs Roty, Demaret et Beaune*, *Rec.* p. 373 : **1600**.

C.E., Ass., 23 mars 1973, *Compagnie d'assurance L'Union*, *Rec.* p. 251 ; *R.D.I.*, 1973, pp. 1763-1774, conclusions Bertrand : **333**.

C.E., Ass., 6 juillet 1973, *Sieurs Michelin et Veyret*, *Rec.* p. 481 ; *A.J.D.A.*, 1973, p. 587, note Franc et Boyon : **973**.

C.E., Section, 7 décembre 1973, *Ministre de l'Agriculture c/ Société civile agricole des Nigritelles*, *Rec.* p. 699 ; *A.J.D.A.*, 1974, pp. 82-83, chron. Franc et Boyon : **1215**.

C.E., Ass., 22 janvier 1974, *Adam*, *Rec.* p. 145 ; *R.D.P.*, 1975, pp. 486-497, conclusions Gentot ; *D.*, 1974, pp. 430-432, note Gilli ; *J.C.P.*, 1975, II, n° 18064, note Odent, *R.D.P.*, 1974, pp. 1780-1787, note Waline ; *A.J.D.A.*, 1974, pp. 197-200, chron. Franc et Boyon ; *A.J.P.I.*, 1974, pp. 430-437, note Hauriou et Girod ; *C.J.E.G.*, 1974, pp. 211-213, note Virole : **1558** ; **1560**.

C.E., Section, 10 mai 1974, *Dénoyez et Chorques*, *Rec.* p. 274 ; *D.*, 1975, pp. 393-396, note Tedeschi ; *A.J.D.A.*, 1974, pp. 298-303, chron. Franc et Boyon ; *R.D.P.*, 1975, pp. 467-478, note Waline ; *R.A.*, 1974, pp. 440-446, note Moderne : **1092**.

C.E., 17 mars 1976, *Todeschini*, *Rec.* p. 157 : **2184**.

C.E., 20 mars 1976, *Commune de Saint Martin d'Hères*, *Rec.* p. 545 : **1619**.

C.E., Section, 23 juillet 1976, *URSAFF du Jura*, *Rec.* p. 362 : **1234**.

C.E., 2 février 1977, *SCI Faidherbe Lepère*, *Rec. tables* p. 937 : **2087**.

C.E., 2 mars 1977, *Domat*, *Rec. tables* p. 1004 : **1539** ; **1560**.

C.E., 11 mai 1977, *Sieur Mary*, *Rec.* p. 209 : **291**.

C.E., 17 juin 1977, *Cochet et Cortes*, *Rec.* p. 281 : **1494**.

C.E., 21 décembre 1977, *Elections municipales de Crolles (Isère)*, *Rec.* p. 525 : **692**.

C.E., 7 juillet 1978, *Maylie contre Commune de Castanet-Tolosan*, *Rec.* p. 300 : **1624**.

C.E., Section, 5 janvier 1979, *Ville de Mâcon*, *Rec. tables* pp. 596, 609, 846, 930 : **1220**.

C.E., 26 janvier 1979, *SCI Le Maréchal*, *Rec. tables* p. 924 : **1755**.

C.E., 2 février 1979, *Consorts Sénécal*, *Rec.* p. 40 : **1608**.

C.E., Section, 16 février 1979, *Société civile immobilière « Cap Naïo » c/ Mlle Fournier*, *Rec.* p. 66, conclusions Rougevin-Baville : **1608**.

C.E., Section, 23 mars 1979, *Commune de Bouchemaine*, *Rec.* p. 127, conclusions Labetoulle ; *A.J.D.A.*, 1979, pp. 80-82, chron. Dutheillet et Robineau ; *J.C.P.*, 1979, éd. G., II, n° 19.171, note Bouyssou ; *D.*, 1979, II-Jurisprudence, pp. 534-537, note Broussole : **1655** ; **2432** ; **2458** ; **2464** ; **2465**.

C.E., Section, 23 septembre 1979, *Valentini*, *Rec*. p. 133 ; *A.J.D.A.*, 1979, Jurisprudence, pp. 53-55, note Souloumiac : **953**.

C.E., 19 octobre 1979, *Association de sauvegarde du pays de Rhuys et autres*, *Rec.* p. 379 : **1648**.

C.E., Ass., 18 janvier 1980, *Bargain*, *Rec.* p. 29 ; *R.A.*, 1980, p. 151-158, conclusions Bacquet : **1415** ; **1433** ; **1437**.

C.E., Ass., 15 février 1980, *Association pour la protection du site du vieux Pornichet*, *Rec.* p. 84 ; *J.C.P.*, 1980, II-Jurisprudence, n° 19375, conclusions Genevois : **1411** ; **1424**.

C.E., 17 octobre 1980, *Laudrain*, *Rec.* p. 926 : **1347**.

C.E., Section, 17 octobre 1980, *M. Henri Bert*, *Rec.* p. 370, conclusions Labetoulle ; *A.J.D.A.*, 1980, pp. 649-651, chron. Feffer et Pinault : **1366** ; **1395**.

C.E., 9 janvier 1981, *Ministre de l'Environnement et du Cadre de vie c/ Comité inter-association pour l'Environnement de Nancy*, *Rec. tables* pp. 866, 871, 877, 981 : **217** ; **1347** ; **1348** ; **1349** ; **1389**.

C.E., Section, 6 février 1981, *Baudet*, *Rec.* p. 53 ; *A.J.D.A.*, 1981, pp. 489-492, conclusions Dondoux : **968**.

C.E., 6 février 1981, *Dugenest*, *Rec. tables* p. 829 : **2266**.

C.E., 18 février 1981, *Commune de Chalons-sur-Marne*, *Rec. tables* p. 979 : **1347**.

C.E., 1er avril 1981, *S.C.I. « Les Sablons »*, *Rec.* p. 179 : **1619**.

C.E., 5 juin 1981, *Mlle Layani*, req n° 23721, inédit : **968**.

C.E., 1er juillet 1981, *S.A. « Carrières Chalumeau »*, *Rec.* p. 293 : **1781**.

C.E., Section, 13 novembre 1981, *Plunian*, *Rec.* p. 413, conclusions Labetoulle ; *A.J.D.A.*, 1982, pp. 72-73, chron. Tiberghien et Lasserre : **1603** ; **1621** ; **1623** ; **1628**.

C.E., Ass., 20 novembre 1981, *Association pour la protection de la vallée de l'Ubaye*, *Rec.* p. 430 ; *R.D.P.*, 1982, pp. 473-496, conclusions Genevois : **1622** ; **1636**.

C.E., 20 novembre 1981, *M. Raginia*, *Rec. tables* p. 859 : **1620**.

C.E., 5 février 1982, *Société Mercantile Oltremare*, *Rec.* p. 51 : **402**.

C.E., 26 février 1982, *Société industrielle d'isolation et de fournitures d'usine*, *Rec. tables* p. 786 : **1624**.

C.E., Section, 23 avril 1982, *Chantebout*, *Rec.* p. 158 : **1347**.

C.E., Section, 26 juillet 1982, *Le Roy*, *Rec.* p. 316 ; *J.C.P.*, 1982, éd. G., II, n° 19892, conclusions Robineau ; *C.J.E.G.*, 1982, n° 372, pp. 403-407, note Liet-Veaux et Papin : **590** ; **1836** ; **2045** ; **2263** ; **2358**.

C.E., 20 octobre 1982, *S.A. immobilière et touristique de Saint-Gaudens*, *Rec. tables* pp. 721, 795 : **1624**.

C.E., 3 novembre 1982, *Royer*, *Rec.* p. 366 : **851**.

C.E., 17 décembre 1982, *Angelica Optique Centraix*, *Rec.* p. 419, conclusions Genevois : **1527**.

C.E., 17 décembre 1982, *Chambre de l'agriculture de l'Indre, Rec.* p. 433 ; *R.D.P.*, 1983, pp. 216-228, conclusions Genevois : **1558** ; **1559** ; **1578**.

C.E., Section, 18 mars 1983, *Madame Siefert*, *Rec.* p. 130 ; *A.J.D.A.*, 1983, pp. 437-440, conclusions Labetoulle : **2175**.

C.E., 4 novembre 1983, *Société foncière de la compagnie bancaire*, *Rec tables* p. 909 : **1624**.

C.E., 13 février 1985, *Commune de Baillargues*, *Rec.* p. 43 : **1652**.

C.E., Section, 28 février 1985, *Raballand*, *Rec.* p. 36 : **1624**.

C.E., 7 juin 1985, *Société de décoration et réalisations immobilières*, *Rec. tables* p. 814 : **1676**.

C.E., 26 juillet 1985 *URDEN*, *Rec.* p. 251 ; *A.J.D.A.*, 1985, p. 741, conclusions Dandelot : **489**.

C.E., Section, 22 novembre 1985, *Ministre de l'Urbanisme et du Logement c/ M. Daniau*, *Rec.* p. 342 ; *J.C.P.*, 1986, éd. G., II, 20633, conclusions Lasserre ; *A.J.D.A.*, 1985, p. 752 et pp. 723-725, chron. Hubac et Azibert : **1639** ; **1727**.

C.E., Section, 7 février 1986, *Colombet*, *Rec.* p. 29 ; *R.D.P.*, 1986, p. 1161, conclusions Dandelot : **1412** ; **2242** ; **2268** ; **2291**.

C.E., 19 novembre 1986, *Ministre de l'agriculture*, req. n° 66006, inédit : **634**.

C.E., Section, 12 décembre 1986, *Société Gepro*, *Rec.* p. 282 ; *A.J.D.A.*, 1987, pp. 275-279, conclusions Vigouroux : **895** ; **1342** ; **1351** ; **1352** ; **1447**.

C.E., 19 décembre 1986, *CPAM de la région choletaise*, *Rec. tables* pp. 688, 730 : **2163**.

C.E., 28 janvier 1987, *Comité de défenses des espaces verts c/ S.A. Le Lama*, *Rec.* p. 20 ; *A.J.D.A.*, 1987, II-Jurisprudence, pp. 279-281, conclusions Vigouroux ; *C.J.E.G.*, 1987, pp. 688-690, note Delpirou : **1351**.

C.E., Section, 13 mars 1987, *Société Albigeoise de spectacles et Société Castres spectacles*, *Rec.* p. 97 : **990**.

C.E., 3 avril 1987, *Ministre de l'urbanisme et du logement c/ Association pour la protection de l'environnement des habitants de Châteauneuf-de-Grasse*, *Rec.* p. 121 : **2438**.

C.E., 3 avril 1987, *Mme Monmarson et Mlle Colmars*, *Rec. tables* pp. 623, 849, 894 ; *R.D.I.*, 1987, p. 340, note Gaudemet et Labetoulle : **1928** ; **1973**.

C.E., 3 avril 1987, *Commune de Viry-Chatillon et autres*, req. n° 63945, inédit : **1652**.

C.E., 15 mai 1987, *Ville de Levallois-Perret*, *Rec.* p. 335 : **1639**.

C.E., 24 juillet 1987, *Epoux Rayrole*, req. n° 61164, inédit au *Lebon* ; *Dr. Adm.*, 1987, comm. 490 ; *J.C.P.*, 1988, éd. N., II., p. 38, comm. Stemmer : **996**.

C.E., 2 octobre 1987, *Ministre de l'urbanisme, du logement et des transports c/ Brière*, *Rec. tables* p. 1018 : **1856** ; **1974** ; **2162**.

C.E., 25 novembre 1987, *SA Vogue-Pip*, *Rec.* p. 377 : **654**.

C.E., 2 décembre 1987, *Cezian*, *Rec. tables* p. 1011 : **1472**.

C.E., 11 décembre 1987, *SARL SODERAPOR*, req. n° 73570, inédit : **2134** ; **2318**.

C.E., 29 janvier 1988, *Association Segustero*, *Rec. tables* pp. 635, 947, 1095 : **489**.

C.E., Section, 12 février 1988, *Ministre de l'urbanisme et du logement c/ société des automobiles Citroën*, *Rec.* p. 65 : **1624**.

C.E., 19 février 1988, *SIVOM de Martigues, Port-de-Bouc et Saint-Mitre-les-Remparts*, *Rec. tables* p. 910 : **1800**.

C.E., 11 mai 1988, *Comité de défense du site de Kervoazou*, *Rec. tables* p. 847 : **2258**.

C.E., 27 mai 1988, *Société industrielle armoricaine de légumes (SIALE)*, *Rec.* p. 221 : **2134** ; **2358** ; **2339**.

C.E., 8 juin 1988, *SARL A.B.C. Engineering*, req. n° 74554, inédit au *Lebon* ; *A.J.D.A.*, 1988, pp. 473-474, conclusions Schrameck ; *Gaz. du Pal.*, 1989, II, p. 723, note Woehrling : **1256** ; **1260** ; **1392**.

C.E., Section, 3 septembre 1988, *Martres c/ Commune de Mimizan*, *Rec.* p. 322 ; *A.J.D.A.*, 1989, p. 43, conclusions Moreau : **1649**.

C.E., 23 septembre 1988, *Société « Les maisons Goéland », Rec. tables* pp. 947, 1082, 1091, 1095 : **2179**.

C.E., 26 octobre 1988, *David et SA De façonnage industriel des métaux*, *Rec.* p. 378 : **2346**.

C.E., 14 décembre 1988, *Société Générale*, *Rec. tables* p. 736 : **1641**.

C.E., 1er février 1989, *Durand et Commune de Génissac*, *Rec. tables* pp. 836, 871, 985 : **547**.

C.E., 21 juillet 1989, *Ministre de l'Urbanisme, du Logement et des Transports c/ Association pour la défense de l'environnement et de la qualité de vie de Golfe-Juan Vallauris*, *Rec.* p. 166 ; *C.J.E.G.*, 1989, pp. 407-413, conclusions Frydman : **1358**.

C.E., Section, 15 décembre 1989, *Ministre de l'environnement contre Société SPECHINOR*, *Rec.* p. 254 ; *C.J.E.G.*, 1990, pp. 136-140, conclusions De La Verpillière : **1823** ; **2253** ; **2328** ; .**2337** ; **2338** ; **2386**.

C.E., 5 février 1990, *Association contre le déclassement et la vente du champ de foire de Saint-Germain-du-Bois*, *Rec. tables* p. 913 : **489**.

C.E., 9 mars 1990, *Stockhausen et Trudelle*, *Rec. tables* p. 1034 : **523** ; **551**.

C.E., 25 mai 1990, *Bauret*, *Rec. tables* pp. 913, 1046 : **489**.

C.E., Section, 8 juin 1990, *Association de sauvegarde du patrimoine martiniquais*, *Rec.* p. 148 ; *R.F.D.A.*, 1991, pp. 149-158, conclusions Toutée ; *R.D.I.*, 1990, p. 481, note Gaudemet et Labetoulle : **896** ; **1350** ; **1356** ; **1414** ; **1422** ; **1430** ; **1441**.

C.E., 20 juin 1990, *M. de Carvalho*, *Rec.* p. 934 : **1781**.

C.E., 20 juin 1990, *Fédération française de golf*, *Rec. tables* p. 1030 : **1358**.

C.E., 15 octobre 1990, *Ministre de l'environnement contre Association « Aquitaine alternative et autres » et Province de la Hollande septentrionale et autres*, *Rec. tables* p. 880 ; *C.J.E.G.*, 1991, pp. 133-136, conclusions De La Verpillière : **2266**.

C.E., 31 octobre 1990, *Warren*, *Rec. tables* p. 1037 : **1856**.

C.E., 27 mai 1991, *Epoux Bouquet*, *Rec.* p. 213 : **1361**.

C.E., 19 juin 1991, *Epoux Johannet*, *Rec.* p. 244 : **1356**.

C.E., 22 mai 1992, *M. Le Brun*, req. n° 101605, inédit au *Lebon* ; *R.D.I.*, 1992, pp. 491-495, chron. Jegouzo et Lamarque : **2268**.

C.E., 22 mai 1992, *M. Hervé*, req. n° 106480, inédit : **1639**.

C.E., 23 octobre 1992, *Commune de Poligny*, *Rec. tables* p. 1362 : **1650**.

C.E., 13 novembre 1992, *Commune de Nogent-sur-Marne*, *Rec. tables* p. 1390 : **2184**.

C.E., 14 décembre 1992, *Epoux Léger*, *Rec.* p. 444 : **1620** ; **1676**.

C.E., 18 décembre 1992, *Mme Ferrand*, *Rec.* p. 219 : **1680**.

C.E., Section, 12 février 1993, *Commune de Gassin*, *Rec.* p. 26 ; *A.J.D.A.*, 1993, p. 353, chron. Maugüé et Touvet ; *J.C.P.*, 1993, éd. G., II, n° 22163, conclusions Le Chatelier : **2431**.

C.E., 17 février 1993, *Desmons*, *Rec. tables* p. 1084 : **1642**.

C.E., 19 mars 1993, *Commune de Saint-Égrève*, *Rec. tables* pp. 630, 667, 941, 1083 : **547**.

C.E., 24 mai 1993, *Commune d'Hyères*, req. n° 115122, inédit : **1428**.

C.E., 30 juin 1993, *Mme Ribaudino*, *Rec. tables* pp. 1092, 1103 : **1475**.

C.E., 1er octobre 1993, *Perrone*, req. n° 96535, inédit : **1473**.

C.E., 8 octobre 1993, req. n° 128099, inédit : **276**.

C.E., 1er décembre 1993, *Mme Chiarazzo*, *Rec.* p. 334 ; *A.J.D.A.*, 1994, pp. 152-154, conclusions Arrighi De Casanova : **1505** ; **1506**.

C.E., 1er décembre 1993, *Armagnac*, *Rec.* p. 556 : **1428**.

C.E., 19 janvier 1994, *Portel*, *Rec tables* p. 1120 : **469**.

C.E., 27 avril 1994, *M. et Mme Bouchy*, *Rec. tables* p. 1261 ; *B.J.D.U.*, 1994, n° 4, pp. 67-70, conclusions Arrighi De Casanova : **1974**.

C.E., Ass., 10 juin 1994, *Commune de Cabourg*, *Rec.* p. 300, conclusions Lasvignes ; *R.F.D.A.*, 1994, pp. 728-740, conclusions Lasvignes ; *A.J.D.A.*, 1994, pp. 502-506, chron. Maugüé et Touvet ; *L.P.A.*, 20 janvier 1995, pp. 14-19, note Clément : **684**.

C.E., 9 décembre 1994, *SARL Seri*, *Rec. tables* p. 1261 : **1856** ; **1975** ; **2280**.

C.E., Section, 17 mars 1995, *Ministre d'Etat, ministre de l'Education nationale et de la Culture contre MM. Ranieri et Jouanneau*, *Rec.* p. 135 ; *R.F.D.A.*, 1995, pp. 1138-1144, conclusions Aguila : **2019** ; **2022**.

C.E., 24 mai 1995, *Ville de Meudon*, *Rec*. p. 208 ; *B.J.D.U.*, 1995, n° 4, p. 322, conclusions Bachelier : **851**.

C.E., Section, 9 juin 1995, *Epoux Tchijakoff*, *Rec.* p. 233 ; *L.P.A.*, 28 novembre 1997, n° 143, pp. 17-28, note Staub : **2253**.

C.E., 16 juin 1995, *Association de défense des habitants de la corniche basque*, *Rec. tables* pp. 612, 728, 1082 ; *B.J.D.U.*, 1995, pp. 320-321, conclusions Maugüé : **223**.

C.E., 20 novembre 1995, *Association « L'environnement à Concarneau »*, *Rec. tables* p. 998 : **2431**.

C.E., 1er décembre 1995, req. n° 137832, inédit : **1676**.

C.E., 8 décembre 1995, *Association de défense des riverains de Central Park*, *Rec. tables* pp. 996, 1098 : **1975**.

C.E., Avis, 1er mars 1996, *Association Soisy Etiolles Environnement*, *Rec.* p. 60 ; *B.J.D.U.*, 96, n° 1, pp. 51-56, conclusions Bonichot ; *A.J.D.A.*, 1996, pp. 513-517, chron. Chauvaux et Girardot : **445** ; **600**.

C.E., 25 mars 1996, *Association de sauvegarde du village de Guyancourt et de ses hameaux*, *Rec. tables* pp. 667, 1213 ; *B.J.D.U.*, 1996, pp. 130-132, conclusions Fratacci : **223**.

C.E. 29 mars 1996, *Desplanques*, req. n° 129636, inédit : **1991**.

C.E., 5 avril 1996, *M. Lucot*, req. n° 77629, inédit : **956**.

C.E., Ass., 15 avril 1996, *Syndicat CGT des hospitaliers de Bédarieux*, *Rec.* p. 130 ; *R.F.D.A.*, 1996, pp. 1169-1180, conclusions Combrexelle ; *A.J.D.A.*, 1996, pp. 366-368, chron. Stahl et Chauvaux : **1738**.

C.E., Avis, Section, 6 mai 1996, *M. Andersen*, *Rec.* p. 150 ; *B.J.D.U.*, 1996, n° 1, p. 68, conclusions Bonichot ; *A.J.D.A.*, 1996, pp. 513-517, chron. Chauvaux et Girardot ; *L.P.A.*, 16 octobre 1996, p. 10, note Pacteau : **450**.

C.E., 13 mai 1996, *Ville de Limoges*, *Rec. tables* pp. 1071, 1227 : **491**.

C.E., 28 juin 1996, *M. Durnez*, *Rec. tables* p. 1208 ; *B.J.D.U.*, 1996, n° 3, pp. 182-185, conclusions Schwartz : **1649**.

C.E., Section, 28 juin 1996, *Fédération pour les espaces naturels et l'environnement catalan*, *Rec.* p. 253 ; *B.J.D.U.*, 1996, n° 5, pp. 366-375, conclusions Maugüé : **287**.

C.E., 3 juillet 1996, *Société A.B.C. Engineering*, *Rec.* p. 259 : **968** ; **1451**.

C.E., 31 juillet 1996, *Société Balladins - Ville de Marseille,* req. n° 127667, inédit : **1676**.

C.E., 23 octobre 1996, *Commune de Combloux*, req. n° 159473, inédit : **1652**.

C.E., 15 janvier 1997, *Association pour la sauvegarde des espaces verts et du cadre de vie de Châtenet-Malabry*, req. n° 100494, inédit au *Lebon* ; *B.J.D.U.,* 1997, n° 2, pp. 125-127, conclusions Schwartz, pp. 127-128, note Bonichot : **1976**.

C.E., 10 février 1997, *Association pour la défense des sites de Théoule*, *Rec.* p. 35 ; *B.J.D.U.*, 1997, n° 1, pp. 19-23, conclusions Touvet : **2439**.

C.E., 4 juillet 1997, *Bourezak*, *Rec.*, p. 278 ; *R.F.D.A.*, 1997, pp. 815-819, conclusions Abraham ; *R.D.P.*, 1998, pp. 271-284, note Wachsmann ; *Revue générale des procédures*, 1998, n° 2, pp. 295-314, chron. Debouy : **1234** ; **1247** ; **1263**.

C.E., 4 juillet 1997, *M. Leveau*, *Rec.* p. 282 ; *R.F.D.A.*, 1997, pp. 819-822, conclusions Stahl ; *A.J.D.A.*, 1997, pp. 584-590, chron. Chauvaux et Girardot : **1247** ; **1263**.

C.E., 4 juillet 1997, *Les Verts Ile-de-France*, *Rec.* p. 287 ; *B.J.D.U.*, 1997, n° 4, p. 244, conclusions Stahl : **1413**.

C.E., Section, 13 mars 1998, *Fédération nationale des sociétés d'économie mixte*, *Rec.* p. 74 ; *A.J.D.A.*, 1998, pp. 514-522, conclusions Bergeal ; *Le Quotidien Juridique*, 1998, n° 44, p. 4, note Morand-Deviller : **1790**.

C.E., Section, 13 mars 1998, *Mme Mauline*, *Rec.* p. 80 ; *A.J.D.A.*, 1998, pp. 613-618, conclusions Combrexelle ; *Procédures*, 1998, n° 5, pp. 18-19, note Deygas, n° 6, p. 20, note Deygas ; *L.P.A.*, 7 octobre 1998, n° 120, pp. 16-25, chron. Morand-Deviller ; *L.P.A.*, 12 juillet 1999, n° 137, pp. 14-21, note Claisse : **282**.

C.E., 27 avril 1998, *Consorts Fabre*, req. n° 167762, inédit : **1558**.

C.E., 4 mai 1998, *M. Téallier*, *Rec. tables* p. 191 ; *B.D.E.I.*, 1998, n° 4, pp. 22-24, conclusions Lamy, pp. 21-22, note Courtin ; *L.P.A.*, 11 août 1999, n° 159, pp. 18-24, comm. Deharbe : **2334** ; **2344** ; **2346** ; **2386**.

C.E., 10 juin 1998, *Commune de Balma et Société anonyme Leroy-Merlin*, *Rec.* p. 221 ; *B.J.D.U.*, 1998, n° 4, pp. 242-250, conclusions Savoie ; *Gaz. du Pal.*, 1999, n° 76, pp. 7-25, chron. Graveleau : **1558** ; **1559** ; **1561**.

C.E., 1er juillet 1998, *Commune de Doucier*, *Rec. tables* p. 1212 ; *R.G.C.T.*, 1998, n° 2, pp. 150-152, note Buron ; *Gaz. du Pal.*, 1999, n° 258, pp. 8-27, chron. Graveleau : **1646**.

C.E., 30 octobre 1998, *Ville de Lisieux*, *Rec.* p. 375, conclusions Stahl ; *C.J.E.G.*, 1999, n° 551, pp. 61-71, conclusions Stahl ; *R.F.D.A.*, 1999, pp. 128-139, conclusions Stahl, pp. 139-146, note Pouyaud ; *A.J.D.A.*, 1998, pp. 969-977, chron. Fombeur et Raynaud ; *A.J.F.P.*, 1999, n° 1, pp. 4-8, note Boutelet ; *Procédures*, 1999, n° 2, pp. 22-23, note Deygas ; *R.G.C.T.*, 1999, n° 4, pp. 171-180, comm. Burdon ; *J.C.P.*, 10 mars 1999, éd. G., II., n° 10045, pp. 476-480, note Haïm ; *L.P.A.*, 31 mars 1999, n° 64, pp. 6-9, comm. Rouault ; *Gaz. du Pal.*, 1999, n° 118, pp. 7-14, chron. Graveleau ; *R.G.C.T.*, 1999, n° 5, p. 126, comm. Burdon : **2594**.

C.E., Section, 26 mars 1999, *SARL « Société d'Aménagement de Port-Léman »*, *Rec.* p. 111 ; *R.F.D.A.*, 1999, pp. 847-853, conclusions Bonichot ; *R.G.C.T.*, 1999, n° 7, pp. 433-436, comm. Deslandres ; *Répertoire du Notariat Dufrénois*, 1999, n° 20, pp. 1117-1144, chron. Périnet-Marquet et Pérignon : **953** ; **956**.

C.E., 5 mai 1999, *SCI Kerroy*, req. n° 181581, inédit au *Lebon* ; *B.J.D.U.*, 1999, n° 3, pp. 216-219, conclusions Honorat : **460**.

C.E., 28 juillet 1999, *Mme Ricard*, *M. Laskar et Commune de Frossay*, *Rec.* p. 271 ; *B.J.D.U.*, 1999, n° 5, pp. 382-387, conclusions Bonichot : **897** ; **922** ; **1361** ; **1368**.

C.E., 29 septembre 1999, req. n° 181086, inédit : **2161**.

C.E., 6 octobre 1999, *Association Tendance Nationale Union Islamique en France*, *Rec. tables* pp. 938, 1082 ; *B.J.D.U.*, 1999, n° 5, pp. 388-392, conclusions Maugüé ; *Dr. Adm.*, 1999, n° 12, comm. n° 318, pp. 29-30 : **550**.

C.E., 19 avril 2000, *Commune de Breuil-Bois-Robert*, req. n° 176148, inédit au *Lebon* ; *B.J.D.U.*, 2000, n° 2, pp. 127-130, conclusions Honorat : **441**.

C.E., 16 juin 2000, *Commune de Gassin*, *Rec. tables* p. 1138 : **439**.

C.E., Avis, 13 octobre 2000, *Procarione*, *Rec.* p. 421 ; *B.J.D.U.*, 2000, n° 4, pp. 275-279, conclusions Fombeur ; *Dr. Adm.*, 2001, n° 1, comm. n° 26, pp. 31-32 ; *R.G.C.T.*, 2001, n° 16, pp. 755-757, comm. Benoît : **215** ; **439** ; **1482**.

C.E., 15 novembre 2000, *Association de sauvegarde du site de Courcourt*, *Rec.* p. 516 ; *B.J.D.U.*, 2001, n° 5, pp. 375-379, conclusions Olson ; *L.P.A.*, 23 janvier 2001, n° 16, pp. 16-23, chron. Morand-Deviller : **329**.

C.E., 11 décembre 2000, *Commune de Saint-Fargeau-Ponthierry*, req. n° 385993, inédit : **1474**.

C.E., 12 février 2001, *Association France nature environnement et autres*, *Rec.*, p. 56 ; *Droit de l'environnement*, 2001, n° 88, pp. 93-97, note Busson, *L.P.A.*, 6 mars 2001, n° 46, pp. 18-21, note De Gaudemar : **1287**.

C.E., 26 mars 2001, *Secrétaire d'Etat au logement*, *Rec. tables* pp. 1048, 1149, 1154, 1158 : **275**.

C.E., 9 mai 2001, *M et Mme Delivet et M Samzun*, *Rec. tables* pp. 1103, 1115, 1123 ; *B.J.D.U.*, 2001, n° 4, pp. 287-292, conclusions Austry ; *A.J.D.A.*, 2001, pp. 465-469, chron. Guyomar et Collin ; *L.P.A.*, 22 janvier 2003, n° 16, pp. 12-16, comm. Nahmias : **446**.

C.E., 28 mai 2001, *Commune de Bohars*, *Rec.* p. 249 ; *B.J.D.U.*, 2001, pp. 212-220, conclusions Piveteau ; *C.J.E.G.*, 2002, n° 586, pp. 246-253, conclusions Piveteau ; *A.J.D.A.*, 2001, pp. 652-656, chron. Guyomar et Collin ; *Dr. Adm.*, 2001, n° 8, pp. 32-33 : **1141** ; **1148** ; **1154** ; **1200**.

C.E., Ass., 29 juin 2001, *Vassilikiotis*, *Rec.* p. 303, conclusions Lamy ; *R.R.J.*, 2003, n° 2, pp. 1513-1562, comm. Blanco ; *L.P.A.*, 24 octobre 2001, n° 212, pp. 12-17, comm. Damarey ; *R.D.P.*, 2002, pp. 711-780, chron. Guettier ; *A.J.D.A.*, 2001, pp. 1046-1051, chron. Guyomar et Collin ; *Europe*, 2001, n° 8, p. 20, note Cassia ; *G.A.C.A.*, Dalloz, 2022, 8ème édition, pp. 1359-1382 : **1099** ; **1818** ; **1819** ; **1824** ; **1825** ; **2063**.

C.E., 15 juin 2001, *Société Robert Nioche et ses fils SA*, *Rec. tables* p. 1120 : **1287**.

C.E., 27 juillet 2001, *Titran*, *Rec.* p. 411 ; *R.R.J.*, 2003, n° 2, pp. 1513-1562, comm. Blanco ; *A.J.D.A.*, 2001, pp. 1046-1051, chron. Guyomar et Collin : **1099** ; **1810** ; **1866**.

C.E., 27 juillet 2001, *Commune de Meudon*, *Rec. tables* p. 1115 ; *R.D.I.*, 2001, pp. 531-545, chron. Soler-Couteaux et Derepas : **347**.

C.E., 5 décembre 2001, *Société Intertouristik Holiday AG*, *Rec. tables* p. 1100 : **1118**.

C.E., 21 décembre 2001, *Fun music center*, req. n° 237133, inédit : **1119**.

C.E., 20 février 2002, *SCI Sédémathoge*, *Rec. tables* pp. 838, 966 ; *B.J.D.U.*, 2002, n° 2, pp. 136-138, conclusions Mignon : **442** ; **454**.

C.E., 22 février 2002, *Association du camp de César et Commune de Gemmes-sur-Loire*, *Rec. tables* pp. 581, 957 ; *B.J.D.U.*, 2002, n° 3, pp. 182-188, conclusions Austry, p. 188, note Touvet ; *J.C.P.*, 2002, éd. G., n° 24, pp. 1084-1090, chron. Boiteau : **1650** ; **1653** ; **1794**.

C.E., Ass., 28 juin 2002, *Garde des Sceaux, Ministre de la Justice c/ Magiera*, *Rec.* p. 247, conclusions Lamy ; *L.P.A.*, 2 octobre 2002, n° 197, pp. 15-23, conclusions Lamy ; *R.F.D.A.*, 2002, pp. 756-761, conclusions Lamy ; *A.J.D.A.*, 2002, pp. 596-599, chron. Casas et Donnat ; *Dr. Adm.*, 2002, n° 10, pp. 27-29, comm. Lombard ; *J.C.P.*, 2 octobre 2002, éd. G., n° 40, pp. 1729-1736, chron. Boiteau ; *L.P.A.*, 5 novembre 2002, n° 221, pp. 17-21, comm. Rouault ; *D.*, 2003, pp. 23-27, note Holderbach-Martin ; *J.C.P.*, 24 septembre 2003, éd. G., n° 39, pp. 1682-1687, comm. Menuret ; *Gaz. du Pal.*, 2002, n° 286, pp. 21-27, note Guillaumont ; *R.F.D.A.*, 2003, pp. 85-98, comm. Andriantsimbazovina ; *G.A.C.A.*, Dalloz, 2022, 8ème édition, n° 6, pp. 119-144 : **1028** ; **1051**.

C.E., Section, 10 juillet 2002, *Fédération CFDT Interco*, *Rec.* p. 269 ; *A.J.D.A.*, 2002, pp. 769-771, note de Montecler ; *R.D.P.*, 2003, pp. 405-477, chron. Guettier ; *Europe*, 2002, n° 11, pp. 20-21, comm. Saulnier-Cassia : **2479** ; **2488**.

C.E., 13 novembre 2002, *SA Foncière Paris Neuilly*, *Rec.*, p. 966 ; *B.J.D.U.*, 2002, n° 6, pp. 422-430, conclusions De Silva : **1445**.

C.E., 15 novembre 2002, *Commune de Saint-Benoît*, req. n° 235929, inédit : **1119**.

C.E., Avis, 6 décembre 2002, *Syndicat intercommunal des établissements du second cycle du second degré du district de l'Haÿ-les*-Roses, *Rec.* p. 433, conclusions Le Chatelier ; *J.C.P.*, 20 mars 2002, éd. G., pp. 494-500, chron. Boiteau, Ondoua et Levoyer ; *R.J.E.P.*, 2003, n° 603, pp. 543-571, comm. Terneyre et Gourdou : **614**.

C.E., Section, 29 janvier 2003, *Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes et Commune de Clans*, *Rec.* p. 21, conclusions Maugüé ; *R.F.D.A.*, 2003, pp. 477-483, conclusions Maugüé, pp. 484-490 note Lavialle ; *J.C.P.*, 7 avril 2003, éd. A., n° 15, pp. 480-482, comm. Dufau ; *A.J.D.A.*, 2003, pp. 784-786, note Sablière ; *L.P.A.*, 21 mai 2003, pp. 4-9,

note Bougrab ; *L.P.A.*, 6 juin 2003, n° 113, pp. 20-27, comm. Deliancourt et Charret ; *J.C.P.*, 4 juillet 2003, éd. N., n° 27, pp. 1030-1032, comm. Stemmer ; *J.C.P.*, 9 juillet 2003, éd. G., n° 28, pp. 1313-1316, note Noël ; *L.P.A.*, 18 août 2003, n° 164, pp. 4-6, comm. Melleray ; J.C.P., 22 octobre 2003, éd. G., chron. Périnet-Marquet ; *Droit et Ville*, 2004, n° 56, pp. 197-223, comm. Jobart : **1883** ; **1894** ; **1906**.

C.E., 29 janvier 2003, *Union des propriétaires pour la défense des Arcs*, *Rec. tables* p. 960 ; *B.J.D.U.*, 2003, n° 1, pp. 50-53, conclusions Piveteau, p. 54, comm. Touvet : **489**.

C.E., 7 février 2003, *SCEA Le Haras d'Achères II*, req. n° 220215, inédit : **1222**.

C.E., 14 mai 2003, *SCI Florine*, req. n° 251370, inédit : **1296**.

C.E., 30 juin 2003, *SARL Protime*, *Rec. tables* pp. 873, 1026 ; *B.J.D.U.*, 2004, n° 4, pp. 268-270, conclusions Lamy, p. 271, comm. Bonichot : **2242**.

C.E., Section, 30 juillet 2003, *Groupement des éleveurs mayennais de trotteurs*, *Rec.* p. 346 ; *R.F.D.A.*, 2003, p. 1134, conclusions Séners : **2510**.

C.E., 30 juillet 2003, *Syndicat des avocats de France*, *Rec. tables* pp. 358, 360 : **2480** ; **2490**.

C.E., Section, 5 novembre 2003, *Association Convention vie et nature pour une écologie radicale et Association pour la protection des animaux sauvages*, *Rec.* p. 444, conclusions Lamy ; *Environnement*, 2003, n° 1, pp. 15-17, comm. Benoit : **1282**.

C.E., Section, 3 décembre 2003, *Préfet de Seine-Maritime contre El Bahi*, *Rec.* p. 479, conclusions Stahl ; *R.F.D.A.*, 2004, pp. 733-739, conclusions Stahl ; *L.P.A.*, 20 avril 2004, n° 79, pp. 3-14, chron. Melleray ; *R.R.J.*, 2005, n° 2, pp. 1155-1163, note Charles ; *Dr. Adm.*, 2004, n° 5, pp. 9-12, note Donnat et Cassas ; *Gaz. Du Pal.*, 2005, n° 12, pp. 26-28, note Linotte et Pissaloux ; *D.*, 2005, pp. 26-35, chron. Frier : **120** ; **854** ; **1196** ; **1385** ; **2097** ; **2378**.

C.E., 17 décembre 2003, *Meyet et autres*, req. n° 258253, inédit au Lebon ; *A.J.D.A.*, 2004, pp. 712-717, comm. Markus : **1072**.

C.E., 2 février 2004, *SCI La Fontaine de Villiers*, *Rec. tables* p. 914 ; *B.J.D.U.*, 2004, n° 1, pp. 25-30, conclusions Guyomar, pp. 30-34, note Tremeau ; *R.D.I.*, 2004, pp. 204-223, chron. Soler-Couteaux et Robineau ; *J.C.P.*, 13 avril 2004, éd. A., n° 1292, pp. 566-567, note Demouveaux : **1177** ; **1856** ; **2281**.

C.E., 4 février 2004, *Association Promouvoir*, *Rec. tables* p. 888 ; *J.C.P.*, 13 avril 2004, éd. A., pp. 559-561, conclusions De Silva, pp. 558-559, note Moreau ; *J.C.P.*, 24 mars 2004, éd. G., pp. 570-573, note Tifine ; *J.C.P.*, 14 juillet 2004, n° 29, pp. 1318-1324, chron. Boiteau ; *R.R.J.*, 2004, n° 4, pp. 2647-2664, note Le Grand ; *Gaz du Pal.*, 7 mai 2004, n° 128, pp. 55-57, comm. Berland et Geraldini-Martins : **1818**.

C.E., Section, 6 février 2004, *Mme Hallal*, *Rec.* p. 48, conclusions De Silva ; *R.F.D.A.*, 2004, pp. 740-749, conclusions De Silva ; *J.C.P.*, 2004, éd. G., I, étude n° 151, note Boiteau ; *Dr. Adm.*, 2004, n° 3, pp. 26-28, note Chabanol ; *A.J.D.A.*, 2004, pp. 436-439, chron. Donnat et Cassas ; *Gaz. Du Pal.*, 2005, n° 12, pp. 45-48, note Du Marais ; *Gaz. Du Pal.*, 2005, n° 12, pp. 26-28, note Linotte et Pissaloux ; *R.F.D.A.*, 2004, pp. 417-421, note Terneyre : **120** ; **854** ; **1196** ; **1197** ; **1235** ; **1297** ; **1385** ; **1815** ; **2098** ; **2100** ; **2101** ; **2286** ; **2542**.

C.E., 11 février 2004, *SA France Travaux*, *Rec. tables* p. 905 ; *B.J.D.U.*, 2004, n° 1, pp. 35-41, conclusions Chauvaux, pp. 41-42, comm. Bonichot ; *R.D.I.*, 2004, pp. 204-223, chron. Soler-Couteaux et Robineau : **1494**.

C.E., Section, 27 février 2004, *Préfet des Pyrénées-Orientales c/ Abounkhila*, *Rec.* p. 93 ; *L.P.A.*, 18 octobre 2004, n° 208, pp. 8-18, chron. Melleray : **803**.

C.E., 15 mars 2004, *Commune de Villasavary*, *Rec. tables* p. 132 ; *A.J.D.A.*, 2004, pp. 1311-1314, conclusions Chauvaux ; *Gaz. du Pal.*, 2005, n° 12, pp. 45-48, note du Marais ; *Procédures*, 2007, n° 7, pp. 30-31, note Naud : **1292** ; **1297**.

C.E., 31 mars 2004, *Epoux Gaston*, *Rec. tables* pp. 702, 808 : **1206** ; **2134** ; **2258**.

C.E., Ass., 11 mai 2004, *Association AC !*, *Rec.* p. 197, conclusions Devys ; *R.F.D.A.*, 2004, pp. 438-452, étude Stahl et Courrèges, pp. 453-473, conclusions Devys ; *A.J.D.A.*, 2004, p. 1049, tribune Bonichot, pp. 1183-1192, chron. Landais et Lenica ; *Dr. Adm.*, 2004, n° 7, p. 25-29, comm. Lombard ; *Dr. Adm.*, n° 8, pp. 8-16, comm. Dubos et Melleray ; *J.C.P.*, 8 décembre 2004, éd. G., II, n° 10189, pp. 2269-2272, comm. Bigot ; *J.C.P.*, 20 décembre 2004, éd. A., n° 52, pp. 1662-1664, comm. Bigot ; *L.P.A.*, 17 novembre 2004, n° 230, pp. 14-21, comm. Montfort ; *L.P.A.*, 4 février 2005, p. 6-10, comm. Crouzatier-Durand ; *D.*, 2005, pp. 30-31, comm. Frier ; *R.D.P.*, 2005, pp. 536-542, comm. Guettier ; *Justice et Cassation*, 2007, comm. Arrighi de Casanova ; *R.R.J.*, 2005, n° 2, pp. 821-840, comm. Met-Domestici ; *G.A.J.A.*, Dalloz, 2021, 23ème édition, n° 101, pp. 807-822 : **854** ; **1971** ; **2208**.

C.E., 16 juin 2004, *Société Laboratoire de biologie végétale Yves Rocher*, *Rec. tables* p. 913 ; *R.D.I.*, 2004, pp. 455-469, chron. Soler-Couteaux et Robineau-Israël : **1115**.

C.E., 20 octobre 2004, *SCI Logana*, *Rec.* p. 381 ; *B.J.D.U.*, 2004, n° 4, pp. 299-302, conclusions Stahl, pp. 303-304, comm. Pérignon ; *R.F.D.A.*, 2004, p. 1240, note Terneyre ; *Constr.-Urba.*, 2004, n° 12, pp. 18-20, comm. Benoît-Cattin ; *J.C.P.*, 6 décembre 2004, éd. A., n° 50, pp. 1606-1607, comm. Billet ; *R.D.I.*, 2005, pp. 143-144, comm. Solet-Couteaux ; *Répertoire du Notariat Defrénois*, 2005, n° 9, pp. 792-796, comm. Meng : **994** ; **996** ; **997**.

C.E., 15 septembre 2004, *SARL Lecouffe Darras*, *Rec tables* pp. 777, 840 ; *B.J.D.U.*, 2004, n° 6, pp. 428-431, conclusions Piveteau, pp. 431-432, comm. Bonichot ; *R.D.I.*, 2005, pp. 139-140, comm. Soler-Couteaux ; *R.J.E.*, 2006, n° 2, p. 213, comm. Schneider, pp. 220-230, chron. Schneider ; *Environnement*, 2004, n° 11, pp. 25-26, comm. Gillig ; *Collectivités Territoriales Intercommunalité*, 2004, n° 12, p. 21, note Erstein : **2242** ; **2345**.

C.E., 14 janvier 2005, *Nurdin*, *Rec. tables* p. 1066 : **2093**.

C.E., Section, 25 février 2005, *Mme Barbier*, *Rec.* p. 81 ; *A.J.D.A.*, 2005, pp. 1002-1005, chron. Landais et Lenica ; *L.P.A.*, 13 juillet 2006, n° 139, pp. 20-30, chron. Haquet ; *R.F.D.A.*, 2005, pp. 753-759, conclusions Chauvaux, pp. 461-462, note Terneyre ; *J.C.P.*, 15 juin 2005, éd. G., n° 24, pp. 1119-1126, chron. Boiteau : **1818** ; **1825** ; **1914**.

C.E., Section, 25 février 2005, *Association « Préservons l'avenir à Ours Mons Thaulhac et autres »*, *Rec.* p. 83 ; *R.F.D.A.*, 2005, pp. 608-618, conclusions Guyomar ; *J.C.P.*, 15 juin 2005, éd. G., n° 24, pp. 1119-1126, chron. Boiteau : **1409** ; **1413**.

C.E., 11 avril 2005, *Commune de Bessan*, req. n° 258250, inédit au *Lebon* ; *B.J.D.U.*, 2005, n° 2, pp. 148-150, conclusions Prada Bordenave, pp. 150-151, comm. Bonichot : **1962**.

C.E., 20 avril 2005, *Société Bouygues Télécom*, *Rec. tables* pp. 1139, 1141, 1146 ; *A.J.D.A.*, 2005, pp. 1191-1196, conclusions Aguila ; *R.D.I.*, 2005, pp. 348-349, comm. Soler-Couteaux : **1759** ; **2352**.

C.E., 20 avril 2005, *Société des sablières et entreprises Morillon-Corvol*, req. n° 246690, inédit au Lebon ; *B.D.E.I.*, 2005, n° 3, pp. 32-35, conclusions Guyomar ; *R.J.E.*, 2006, n° 3, pp. 337-352, chron. Schneider, n° 4, pp. 481-497, chron. Schneider : **2344**.

C.E., Section, 22 avril 2005, *Commune de Barcarès*, *Rec.* p. 170 ; *B.J.D.U.*, 2005, n° 3, pp. 201-210, conclusions Stahl, pp. 210-211, comm. Bonichot ; *R.F.D.A.*, 2005, pp. 557-564, conclusions Stahl ; *Procédures*, 2005, n° 6, pp. 23-24, note Deygas ; *Constr.-Urba.*, 2005, n° 6, pp. 19-20, comm. Benoît-Cattin et Rousseau ; *A.J.D.A.*, 2005, pp. 1621-1625, chron. Landais et Lenica ; *J.C.P.*, 13 janvier 2006, éd. N., n° 2, p. 70, note Dutrieux : **1113** ; **1123** ; **1149** ; **1200**.

C.E., Avis, 9 mai 2005, *Marangio*, *Rec.* p. 195 ; *B.J.D.U.*, 2005, n° 3, pp. 162-168, conclusions Glaser, pp. 168-169, comm. Bonichot ; *R.F.D.A.*, 2005, pp. 1024-1029, conclusions Glaser ; *J.C.P.*, 27 juin 2005, éd. A., n° 26, pp. 1040-1044, comm. Billet ; *Collectivités Territoriales Intercommunalité*, 2005, n° 7, pp. 25-26, note Pellissier ; *R.F.D.A.*, 2005, pp. 901-902, note

Terneyre ; *Constr.-Urba.*, 2005, n° 7, pp. 20-22, comm. Benoît-Cattin ; *R.D.I.*, 2005, pp. 346-348, comm. Soler-Couteaux : **827** ; **839** ; **919** ; **2557**.

C.E., 25 mai 2005, *Commune de Banon*, *Rec. tables* pp. 1015, 1144 ; *B.J.D.U.*, 2005, n° 5, pp. 371-374, conclusions Roul, pp. 374-375, comm. Touvet ; *R.D.I.*, 2005, pp. 352-353, comm. Soler-Couteaux : **285** ; **333**.

C.E., Avis, 6 juillet 2005, *Mme Corcia et Associations des riverains des Hespérides et du Mourre-Rouge « A la pointe »*, *Rec.* p. 307 ; *B.J.D.U.*, 2005, n° 4, pp. 284-286, conclusions Donnat, pp. 286-287, comm. Bonichot ; *A.J.D.A.*, 2005, pp. 2138-2140, comm. Izembard ; *Constr.-Urba.*, 2005, n° 11, pp. 30-31, comm. Cornille : **599**.

C.E., 23 novembre 2005, *M. et Mme Veber*, *Rec. tables* p. 1032 ; *B.J.D.U.*, 2006, n° 4, pp. 299-304, conclusions Devys, p. 304, comm. Bonichot : **1149**.

C.E., Ass., 16 décembre 2005, *Groupement forestier des Ventes de Nonant*, *Rec.*, p. 583 ; *A.J.D.A.*, 2006, pp. 320-327, conclusions Aguila ; *R.D.P.*, 2005, pp. 487-542, chron. Guettier ; *R.R.J.*, 2007, n° 1, pp. 327-352, comm. Ballandras-Rozet ; *Environnement*, 2006, n° 2, pp. 23-24, comm. Février : **1820** ; **1821**.

C.E., 11 janvier 2006, *Association des Familles Victimes du Saturnisme*, *Rec.* p. 11 ; *Procédures*, 2006, n° 3, pp. 19-20, note Deygas ; *R.F.D.A.*, 2006, pp. 440-441, note Terneyre : **1868** ; **1874**.

C.E., Ass., 24 mars 2006, *Société KPGM et Société Ernst & Young et autres*, *Rec.* p. 154 ; *R.F.D.A.*, 2006, pp. 463-482, conclusions Aguila, pp. 483-486, note Moderne ; *B.J.C.P.*, 2006, pp. 173-178, conclusions Aguila, pp. 178-179, note Terneyre ; *A.J.D.A.*, 2006, p. 841, tribune Mathieu, p. 897, tribune Melleray, pp. 1028-1033, chron. Landais et Lenica ; *D.*, 2006, pp. 1190-1195, chron. Cassia ; *Europe*, 2006, n° 5, pp. 9-12, comm. Simon ; *J.C.P.*, 21 juin 2006, éd. G., pp. 1228-1234, chron. Plessix et 5 juillet 2006, n° 10113, pp. 1343-1346, comm. Belorgey ; *Procédures*, 2006, n° 5, p. 4, étude Travier ; *R.D.P.*, 2006, pp. 1169-1177, note Camby ; *R.D.P.*, 2007, pp. 285-317, comm. Woehrling ; *G.A.J.A.*, Dalloz, 2021, 23ème édition, pp. 823-836 : **2534**.

C.E., 5 avril 2006, *Mme Duguet*, *Rec. tables* pp. 872, 874, 1110, 1111 ; *B.J.D.U.*, 2006, n° 3, pp. 227-230, conclusions Vallée : **451** ; **462**.

C.E., 27 septembre 2006, *Communauté d'agglomération de Montpellier, Rec.* p. 398 ; *L.P.A.*, 6 décembre 2006, n° 243, pp. 13-22, conclusions Aguila ; *Environnement*, 2007, n° 1, pp. 32-33, note Gillig ; *R.L.C.T.*, 2007, n° 20, pp. 40-44, note Merley ; *R.D.I.*, 2007, pp. 128-130, comm. Fonbaustier ; *R.J.E.*, 2007, n° 3, pp. 392-394, note Schneider : **2275**.

C.E., Avis, 11 octobre 2006, *M. et Mme Lamri*, *Rec.* p. 425 ; *Dr. Adm.*, 2006, n° 12, note de la rédaction : **1228**.

C.E., 1er décembre 2006, *Société GFLBI*, *Rec tables* p. 1106 ; *B.J.D.U.*, 2007, n° 3, pp. 183-186, conclusions Mitjavile, p. 187, note Bonichot ; *Constr.-Urba.*, 2007, n° 1, pp. 22-23, comm. Godfrin ; *R.D.I.*, 2007, pp. 191-192, comm. Soler-Couteaux ; *L.P.A.*, 22 novembre 2007, n° 234, pp. 8-15, comm. Fouilleul : **2006**.

C.E., 20 décembre 2006, *Bes*, *Rec.* p. 573 : **1281**.

C.E., 20 décembre 2006, *SNC Cannes Estérel*, *Rec. tables* p. 1006 : **1279**.

C.E., 21 mars 2007, *Garnier*, *Rec.* p. 128 ; *Dr. Adm.*, 2007, n° 5, pp. 39-40, note Guillaumont : **578** ; **592**.

C.E., 6 avril 2007, *Chabran*, *Rec. tables* pp. 671, 1000, 1028, 1130 ; *B.J.D.U.*, 2007, n° 2, pp. 153-157, conclusions Guyomar, p. 157, comm. Bonichot ; *Procédures*, 2007, n° 6, p. 31, note Deygas : **317**.

C.E., 30 mai 2007, *Van Camelbeke*, *Rec. tables* pp. 664, 673, 1033 ; *A.J.D.A.*, 2007, pp. 1490-1493, conclusions Guyomar : **2520**.

C.E., 31 mai 2007, *Syndicat CFDT Interco 28*, *Rec.* p. 222 ; *A.J.D.A.*, 2007, pp. 1237-1241, chron. Lenica et Boucher ; *J.C.P.*, 3 octobre 2007, éd. G., n° 40, pp. 24-28, chron. Plessix : **1278**.

C.E., 13 juillet 2007, *Coulomb et autres*, req. n° 290963, inédit au *Lebon* ; *A.J.D.A.*, 2007, pp. 1882-1885, conclusions Aguila ; *Environnement*, 2007, n° 10, pp. 22-23, note Février ; *Gaz du Pal.*, 2007, n° 355, p. 46, note Graveleau : **1820**.

C.E., Ass., 16 juillet 2007, *Société Tropic Travaux Signalisation*, *Rec.* p. 360, conclusions Casas ; *B.J.C.P.*, 2007, pp. 391-405, conclusions Casas ; *R.D.P.*, 2007, pp. 1384-1401, note Melleray, pp. 1402-1435, conclusions Casas ; *R.F.D.A.*, 2007, pp. 696-711, conclusions Casas, pp. 917-950, notes Moderne, Pouyaud et Canedo-Paris ; *R.J.E.P.*, 2007, pp. 327-337, note Delvolvé, pp. 337-348, conclusions Casas ; *A.J.D.A.*, 2007, pp. 1577-1588, chron. Lenica et Boucher ; *D.*, 2007, pp. 2500-2505, note Capitant ; *J.C.P.*, 19 septembre 2007, éd. G. n° 38, II, n° 10156, pp. 29-32, comm. Ubaud-Bergeron ; *ibid.*, 26 septembre 2007, n° 39, II, n° 10160, pp. 33-39, comm. Seiller ; *ibid.*, 3 octobre 2007, n° 40, pp. 24-28, chron. Plessix ; *J.C.P.*, 3 septembre 2007, éd. A., n° 36, pp. 23-26, note Linditch ; *J.C.P.*, 10 septembre 2007, n° 37, pp. 25-28, note Rouault et 17 septembre 2007, n° 38, pp. 14-19, note Seiller ; *L.P.A.*, 24 juillet 2007, n° 147, pp. 9-12, note Gaudemet ; *Gaz. du Pal.*, 2007, n° 250, pp. 6-10, note Guillaumont et 26 septembre 2007, n° 269, pp. 10-17, note Raimbault ; *R.D.I.*, 2008, pp. 42-44, comm. Noguellou ; *Revue des contrats*, 2008, n° 2, pp. 610-619, note Noguellou ; *G.A.C.A.*, Dalloz, 2022, 8ème édition, n° 88, pp. 1391-1414 : **714** ; **999** ; **1858**.

C.E., 25 juillet 2007, *Association d'accueil aux médecins et personnels de santé réfugiés en France*, req. n° 290085, inédit au *Lebon* ; *A.J.D.A.*, 2007, pp. 2091-2093, note Julien-Laferrière : **1818** ; **1819**.

C.E., 15 octobre 2007, *Fédération départementale de l'hôtellerie de plein air de Charente-Maritime, Rec. tables* pp. 1036, 1037, 1117, 1129 ; *C.J.E.G.*, janvier 2008, n° 649, comm. n° 5, pp. 28-30, conclusions Vérot ; *B.J.D.U.*, 2007, n° 4, pp. 297-301, conclusions Vérot, p. 302, comm. Bonichot ; *R.D.I.*, 2007, pp. 446-448, comm. Soler-Couteaux ; *Constr.-Urba.*, 2008, n° 1, pp. 22-24, comm. Godfrin ; *R.L.C.T.*, 2008, n° 33, pp. 41-42, comm. Pissaloux : **1518** ; **1519** ; **1525** ; **1585**.

C.E., 17 décembre 2007, *Commune des Angles*, *Rec. tables* p. 1017 : **2019**.

C.E., 30 janvier 2008, *Ville de Paris*, *Rec.* p. 21 ; *B.J.D.U.*, 2008, n° 1, pp. 50-55, conclusions Courrèges, pp. 55-56, note Bonichot ; *Études Foncières*, 2008, n° 131, pp. 48-49, chron. Demouveaux ; *ibid.*, n° 132, pp. 42-43, chron. Dutrieux : **624** ; **629**.

C.E., Section, 7 février 2008, *Commune de Courbevoie*, *Rec.* p. 41, conclusions Courrèges ; *B.J.D.U.*, 2008, n° 6, pp. 459-469, conclusions Courrèges, pp. 469-470, note Bonichot ; *R.F.D.A.*, 2008, pp. 559-568, conclusions Courrèges, pp. 568-574, note De Gaudemar ; *R.J.E.P.*, 2008, n° 656, pp. 22-28, conclusions Courrèges ; *A.J.D.A.*, 2008, pp. 582-586, chron. Boucher et Bourgeois-Machureau ; *J.C.P.*, 28 avril 2008, éd. A., n° 18, pp. 34-36, note Bailleul ; *R.L.C.T.*, 2008, n° 36, pp. 46-48, note Pissaloux ; *J.C.P.*, 4 juin 2008, éd. G., n° 23, I, n° 149, pp. 22-26, chron. Plessix ; *R.D.I.*, 2008, pp. 240-250, comm. Soler-Couteaux : **47** ; **1329** ; **1354** ; **1362** ; **1363** ; **1364** ; **1367** ; **1370** ; **1371** ; **1378** ; **1382** ; **1390** ; **1392** ; **1396** ; **1410** ; **1531** ; **2198**.

C.E., 27 février 2008, *Mme Gautier*, *Rec. tables* pp. 583, 879, 965 et 974 ; *B.J.D.U.*, 2009, n° 2, pp. 124-129, conclusions Glaser, p. 130, note Bonichot ; *Dr. Adm.*, 2008, n° 8, pp. 50-51, note Glaser : **1962**.

C.E., 19 mars 2008, *Commune de Saint-Cast-le-Guildo*, req. n° 296504, inédit au *Lebon* ; *B.J.D.U.*, 2008 pp. 195-198, conclusions Keller, pp. 198-199, note Bonichot : **1727**.

C.E., 21 mai 2008, *Association d'environnement Attainville ma campagne*, *Rec. tables* p. 959 ; *B.J.D.U.*, 2008, n° 2, pp. 94-97, conclusions Aguila, pp. 97-98, note Bonichot ; *Constr.- Urba.*, 2008, n° 9, pp. 13-14, comm. Godfrin ; *ibid.*, 2009, n° 3, pp. 7-13, comm. Traoré : **1549**.

C.E., 21 mai 2008, *Commune de Houilles*, *Rec. tables* pp. 847, 961 ; *B.J.D.U.*, 2008, n° 2, pp. 136-139, conclusions Courrèges ; *J.C.P.*, 16 juin 2008, éd. A., n° 25, pp. 28-30, conclusions Courrèges, pp. 30-32, note Billet ; *Dr. Adm.*, 2008, n° 7, pp. 35-36, note Courrèges ; *R.D.I.*, 2008, p. 400, comm. Soler-Couteaux : **549**.

C.E., 21 mai 2008, *Groupe hospitalier Sud Réunion*, *Rec. tables* pp. 593, 788, 933 : **267**.

C.E., Section, 6 juin 2008, *Conseil de l'ordre des chirurgiens-dentistes*, *Rec.* p. 204 ; *R.F.D.A.*, 2008, pp. 689-698, conclusions Thiellay ; *A.J.D.A.*, 2008, pp. 1316-1321, chron. Bourgeois-Machureau et Geffray ; *Dr. Adm.*, 2008, n° 8, pp. 40-42, note Melleray ; *J.C.P.*, 1er octobre 2008, éd. G., n° 40, pp. 21-26, chron. Plessix ; *L.P.A.*, 1er décembre 2008, n° 240, pp. 6-19, chron. Brenet et Claeys : **674** ; **684**.

C.E., 2 juillet 2008, *Association Collectif Cité Benoît*, *Rec tables* pp. 841, 973 ; *B.J.D.U.*, 2008, n° 4, pp. 274-276, conclusions Lenica, pp. 276-277, comm. Geffray ; *L.P.A.*, 15 octobre 2008, n° 207, pp. 9-14, note Ziani : **445**.

C.E., Section, 3 octobre 2008, *Syndicat Mixte intercommunal de réalisation et de gestion pour l'élimination des ordures ménagères du secteur est de la Sarthe (SMIRGEOMES)*, *Rec.* p. 324, conclusions Dacosta ; *A.J.D.A.*, 2008, p. 1855, actualité Pastor, pp. 2161-2166, chron. Geffray et Liéber, pp. 2374-2378, étude Cassia ; *Dr. Adm.*, 2008, n° 11, comm. n° 54, pp. 47-51, Bonnet et Lalanne ; *B.J.C.P.*, 2008, pp. 451-463, conclusions Dacosta, pp. 463-464, comm. Schwartz ; *R.F.D.A.*, 2008, pp. 1128-1139, conclusions Dacosta, pp. 1139-1146 note Delvolvé ; *L.P.A.*, 21 novembre 2008, n° 234, pp. 15-24, note Hul ; *ibid.*, 24 avril 2009, n° 82, pp. 5-14, comm. Pellissier ; *G.A.C.A.*, Dalloz, 2022, 8ème édition, n° 20, pp. 427-458 : **974**.

C.E., 27 octobre 2008, *Ministre de la santé et des solidarités contre SELARL Pharmacie du Hamois*, *Rec. tables* p. 872 ; *A.J.D.A.*, 2009, pp. 496-500, note Lafaix ; *Procédures*, 2009, n° 1, pp. 28-29, note Deygas ; *L.P.A.*, 19 mai 2009, n° 99, pp. 13-23, chron. Brenet et Claeys : **2090**.

C.E., 27 octobre 2008, *Association Ploemeur vie et nature*, *Rec.* p. 841 ; *B.J.D.U.*, 2008, n° 5, pp. 365-368, conclusions Courrèges, pp. 368-369, comm. Geffray ; *Dr. Adm.*, 2008, n° 11, p. 57, note Courrèges ; *R.L.C.T.*, 2008, n° 41, pp. 49-50, note Glaser ; *R.D.I.*, 2008, p. 567, comm. Soler-Couteaux : **455**.

C.E., Avis, 19 novembre 2008, *Société Sahelac et Mme Danielle Juventin*, *Rec.* p. 429 ; *B.J.D.U.*, 2009, n° 1, p. 48, conclusions Bourgeois-Machureau ; *J.C.P.*, 22 décembre 2018, éd. A., n° 52, pp. 39-41, note Pellissier ; *Études Foncières*, 2009, n° 137, pp. 47-48, chron. Dutrieux ; *Procédures*, 2009, n° 1, p. 30, note Deygas ; *Constr.-Urba.*, 2009, n° 1, pp. 21-22, comm. Rose-Dulcina ; *R.D.I.*, 2009, pp. 130-132, comm. Soler-Couteaux ; *R.L.C.T.*, 2009, n° 44, pp. 44-47, comm. Martinez-Jorda ; *Droit de l'environnement*, 2009, n° 166, pp. 23-24, comm. Ziani : **463**.

C.E., 19 décembre 2008, *M. Montmeza*, *Rec. tables* p. 841 ; *B.J.D.U.*, 2008, n° 6, pp. 435-439, conclusions Boucher, p. 439, comm. Geffray ; *ibid.*, 2009, n° 4, pp. 294-298, conclusions Boucher, p. 298, comm. Bonichot ; *J.C.P.*, 9 février 2009, éd. A., n° 7, pp. 39-40, note Pellissier ; *R.L.C.T.*, 2009, n° 45, pp. 52-53, note Glaser ; *A.J.D.A.*, 2009, pp. 1157-1161, note Türk : **453**.

C.E., 13 février 2009, *Communauté de communes du canton de Saint-Malo de la Lande*, *Rec. tables* pp. 906, 907, 914 ; *R.J.E.P.*, 2009, n° 666, pp. 20-24, conclusions Geffray ; *R.L.C.T.*, 2009, n° 46, pp. 45-48, note Ach ; *A.J.D.A.*, 2009, pp. 1057-1061, note Bailleul, *R.D.I.*, 2009, pp. 350-352, note Hostiou ; *Dr. Adm.*, 2009, n° 4, pp. 50-54, note Traoré ; *R.J.E.*, 2009, n° 3, pp. 389-408, chron. Drobenko : **1883**.

C.E., Ass., 16 février 2009, *Société ATOM*, *Rec.* p. 25 ; *R.F.D.A.*, 2009, pp. 259-271, conclusions Legras ; *A.J.D.A.*, 2009, pp. 583-589, chron. Liéber et Botteghi ; *J.C.P.*, 13 avril 2009, éd. A., n° 16, pp. 27-30, note Bailleul ; *J.C.P.*, 13 mai 2009, éd. G., II, n° 10087, pp. 34-37,

comm. Grabarczyk ; *ibid.*, 22 juin 2009, n° 26, pp. 42-47, chron. Plessix ; *R.J.E.P.*, 2009, n° 665, pp. 35-39, note Melleray ; *R.A.*, 2009, n° 371, pp. 497-498, comm. Fouquet ; *Gaz. du Pal.*, 2009, n° 338-339, pp. 11-14, note Du Marais et Sée : **2233** ; **2515**.

C.E., Section, 6 mars 2009, *Coulibaly*, *Rec*. p. 79, conclusions De Salins ; *R.F.D.A.*, 2009, pp. 215-225, conclusions De Salins, pp. 439-448, comm. Éveillard ; *A.J.D.A.*, 2009, pp. 817-822, chron. Liéber et Botteghi ; *R.L.C.T.*, 2009, n° 47, pp. 50-53, repères Sudres ; *J.C.P.*, 22 juin 2009, éd. G., n° 26, pp. 42-47, chron. Plessix : **940**.

C.E., 23 mars 2009, *Commune Saint-Bon-Tarentaise*, *Rec. tables* p. 984 ; *B.J.D.U.*, 2009, n° 3, pp. 213-217, conclusions Courrèges, pp. 217-218, note Geffray ; *A.J.D.A.*, 2009, pp. 1329-1332, conclusions Courrèges ; *Études Foncières*, 2009, n° 140, pp. 50-51, chron. Dutrieux ; *R.L.C.T.*, 2009, n° 48, pp. 48-49, repères Pissaloux : **1921**.

C.E., Section, 8 avril 2009, *Commune de Banon*, *Rec*. p. 156 ; *B.J.D.U.*, 2010, n° 1, pp. 36-44, conclusions Struillou, p. 44, comm. Baffert ; *J.C.P.*, 11 mai 2009, éd. A., n° 20, pp. 26-27, note Pellissier ; *Procédures*, 2009, n° 6, pp. 30-31, note Deygas ; *Dr. Adm.*, 2009, n° 6, pp. 41-42, note Melleray ; *R.D.I.*, 2009, p. 495, comm. Soler-Couteaux ; *R.L.C.T.*, 2009, n° 49, pp. 53-54, repères Pissaloux : **1118**.

C.E., Section, 17 juillet 2009, *Commune de Grenoble et Communauté d'Agglomération Alpes Métropole*, *Rec.* p. 270 ; *R.F.D.A.*, 2009, pp. 1021-1029, conclusions Burguburu ; *J.C.P.*, 9 novembre 2009, éd. A., n° 46, pp. 37-41, note Billet ; *Constr.-Urba.*, 2009, n° 10, pp. 14-15, comm. Cornille et Chambord ; *R.L.C.T.*, 2009, n° 50, p. 54, note Glaser ; *ibid.*, 2010, n° 53, pp. 44-47, note Pissaloux ; *R.J.E.*, 2010, n° 1, pp. 132-154, chron. Hélin et Hostiou ; *R.D.I.*, 2009, pp. 557-558, comm. Soler-Couteaux ; *A.J.D.A.*, 2009, pp. 2127-2133, note Soler-Couteaux ; *Environnement*, 2009, n° 10, comm. n° 121, pp. 40-41, note Sousse : **44** ; **1607** ; **1610** ; **1676** ; **1696**.

C.E., 21 juillet 2009, *M. Maïa*, *Rec. tables* p. 983 ; *B.J.D.U.*, 2009, n° 5, pp. 387-390, conclusions Derepas, pp. 390-391, note Geffray : **1386** ; **1962**.

C.E., 16 novembre 2009, *Société Les résidences de Cavalière*, *Rec. tables* pp. 916, 983, 992 ; *B.J.D.U.*, 2009, n° 6, pp. 452-462, conclusions Courrèges, p. 463, comm. Geffray ; *A.J.D.A.*, 2010, pp. 454-460, conclusions Courrèges ; *Constr.-Urba.*, 2010, n° 2, pp. 17-20, note Godfrin ; *R.D.I.*, 2010, pp. 115-116, comm. Soler-Couteaux ; *R.J.E.*, 2010, n° 3, pp. 541-554, chron. Drobenko ; *Gaz. du Pal.*, 2009, n° 364-365, pp. 7-27, note Séno : **821** ; **1371**.

C.E., 28 décembre 2009, *Commune de Béziers*, *Rec.* p. 509, conclusions Glaser ; *B.J.C.P.*, 2010, pp. 138-153, conclusions Glaser ; *A.J.D.A.*, 2010, pp. 142-147, chon. Liéber et Botteghi ; *R.F.D.A.*, 2010, pp. 506-519, conclusions Glaser, pp. 519-531, note Pouyaud ; *R.D.I.*, 2010, pp. 265-266, note Noguellou ; *J.C.P.*, 22 février 2010, éd. A., n° 8, pp. 21-25, note Linditch ; *J.C.P.*, 29 mars 2010, éd. G., n° 13, pp. 674-679, chron. Plessix ; *Gaz. du Pal.*, 2 avril 2010, n° 92-93, pp. 15-21, note Pissaloux ; *R.D.P.*, 2010, pp. 553-556, chron. Pauliat ; *R.J.E.P.*, 2010, n° 676, pp. 19-25, note Gourdou et Terneyre ; *D.*, 2011, pp. 472-485, chron. Amrani-Mekki ; *G.A.C.A.*, Dalloz, 2022, 8ème édition, n° 10-11, pp. 187-223 ; *G.A.J.A.*, Dalloz, 2021, 23ème édition, n° 106, pp. 875-888 : **1858**.

C.E., 30 décembre 2009, *Commune du Cannet-des-Maures*, *Rec. tables*, p. 911 ; *B.J.D.U.*, 2010, n° 1, pp. 16-21, conclusions Courrèges, p. 21, comm. Geffray ; *A.J.D.A.*, 2010, pp. 1488-1493, note Saunier ; *Constr.-Urba.*, 2010, n° 2, pp. 17-20, note Godfrin ; *L.P.A.*, 8 mars 2010, n° 47, pp. 3-13, chron. Rouault ; *R.D.I.*, 2010, pp. 224-225, comm. Soler-Couteaux ; *R.L.C.T.*, 2010, n° 56, pp. 37-40, comm. Traoré : **1383** ; **1386** ; **1387** ; **1388** ; **1390**.

C.E., 29 janvier 2010, *Mme Lagravère*, req. n° 330480, inédit au *Lebon* ; *Constr.-Urba.*, 2013, n° 3, pp. 19-20, note Cornille : **1222**.

C.E., Avis, 1er avril 2010, *Mme Roques*, *M. Hirigoyen*, *Rec. tables* p. 1022 ; *B.J.D.U.*, 2010, n° 2, pp. 135-140, conclusions Courrèges, pp. 140-141, comm. Geffray ; *Constr.-Urba.*, 2010, n° 6, p. 25, comm. Cornille ; *L.P.A.*, 20 juillet 2010, n° 143, pp. 4-13, actualité Rouault ; *J.C.P.*, 13 septembre 2010, éd. A., n° 37, pp. 46-48, note Dutrieux ; *Constr.-Urba.*, 2010, n° 11, pp. 20-24, comm. Godfrin ; *R.D.I.*, 2010, pp. 621-622, note Soler-Couteaux : **440**.

C.E., 28 mai 2010, *M. Dufour*, *Rec. tables* pp. 888, 1020, 1021 ; *R.D.I.*, 2010, p. 407, comm. Soler-Couteaux ; *J.C.P.*, 12 juillet 2010, éd. A., n° 28, pp. 39-44, note Pontier ; *Études Foncières*, 2010, n° 148, pp. 48-49, chron. Dutrieux ; *Environnement*, 2010, n° 8-9, pp. 49-50, comm. Gillig : **567**.

C.E., 7 juin 2010, *Bussière*, *Rec. tables* pp. 635, 974 ; *L.P.A.*, 31 décembre 2012, n° 261, pp. 6-28, chron. Rouault : **2163**.

C.E., 18 juin 2010, *Ville de Paris*, *Rec tables*, p. 214 ; *B.J.D.U.*, 2010, n° 5, pp. 347-353, conclusions Courrèges, pp. 353-354, comm. Lambert ; *Dr. Adm.*, 2010, n° 8, pp. 45-46, note Noguellou ; *Constr.-Urba.*, 2010, n° 9, pp. 17-19, comm. Godfrin ; *L.P.A.*, 25 octobre 2010, n° 212, pp. 7-28, chron. Rouault ; *R.D.I.*, 2010, pp. 570-572, comm. Soler-Couteaux : **2366** ; **2368**.

C.E., Avis, 7 juillet 2010, *Mme Lavie*, *Rec.* p. 247 ; *J.C.P.*, 16 novembre 2010, éd. Sociale, n° 46, p. 44, comm. rédaction : **2447**.

C.E., 7 juillet 2010, *EARL des Noëls*, *Rec. tables* pp. 1016, 1024 ; *B.J.D.U.*, 2010, n° 5, pp. 368-371, conclusions Burguburu, p. 372, comm. Tremeau ; *R.D.I.*, 2010, pp. 510-511, comm. Soler-Couteaux ; *R.L.C.T.*, 2010, n° 63, pp. 33-34, *L.P.A.*, 10 mars 2011, n° 49, pp. 3-15, chron. Rouault : **2097**.

C.E., 7 juillet 2010, *Commune de Châteaudouble*, *Rec. tables* p. 1015 ; *B.J.D.U.*, 2010, n° 6, pp. 455-459, conclusions Derepas, p. 459, note Landais ; *J.C.P.*, 29 novembre 2010, n° 48, pp. 46-47, note Dutrieux ; *R.D.I.*, 2011, p. 123, comm. Soler-Couteaux ; *L.P.A.*, 10 mars 2011, n° 49, pp. 3-15, chron. Rouault : **1762** ; **1763**.

C.E., 16 juillet 2010, *SARL Francimo*, *Rec tables* pp. 1019, 1023, 1024 ; *B.J.D.U.*, 2010, n° 5, pp. 379-384, conclusions Hédary, p. 385, note Tremeau ; *Constr.-Urba.*, 2010, n° 10, p. 31, comm. Cornille ; *L.P.A.*, 22 mars 2011, n° 57, pp. 3-15, chron. Rouault : **1039**.

C.E., 19 juillet 2010, *M. Fristot et Mme Charpy*, *Rec. tables* pp. 777, 779 et 916 ; *A.J.D.A.*, 2010, pp. 1930-1937, chron. Botteghi et Lallet ; *Dr. Adm.*, 2010, n° 11, pp. 41-45, note Raimbault ; *L.P.A.*, 22 mars 2011, n° 57, pp. 3-15, note Rouault : **1869** ; **1910**.

C.E., 24 septembre 2010, req. n° 335190, inédit au *Lebon* ; *Procédures*, 2011, n° 1, pp. 30-31, note Deygas : **585** ; **586**.

C.E., Section, 1er octobre 2010, *M et Mme Rigat*, *Rec.* p. 352, conclusions Boucher ; *Procédures*, 2010, n° 11, p. 26, note Deygas ; *A.J.D.A.*, 2010, pp. 2202-2207, chron. Botteghi et Lallet ; *J.C.P.*, 29 novembre 2010, n° 48, pp. 19-21, note Erstein ; *Dr. Adm.*, 2010, n° 12, pp. 39-40, note Melleray ; *Gaz. du Pal.*, 5 décembre 2010, n° 339-341, chron. Seiller ; *ibid.*, 19 décembre 2010, n° 356-357, pp. 17-22, chron. Guyomar ; *J.C.P.*, 31 janvier 2011, éd. G., n° 5, pp. 235-241, chron. Éveillard ; *L.P.A.*, 6 avril 2011, n° 68, pp. 3-14, chron. Rouaul ; *ibid.*, 7 avril 2011, n° 69, pp. 17-22, comm. Tesson : **649**.

C.E., 7 octobre 2010, *Berreterot*, *Rec. tables* pp. 951, 1018 ; *B.J.D.U.*, 2010, n° 6, pp. 449-453, conclusions Collin ; *B.J.C.L.*, 2010, n° 11, pp. 765-768, conclusions Collin, p. 768, comm. Guyomar : **1482**.

C.E., 22 octobre 2010, *Cornut*, *Rec. tables* p. 924 : **2360**.

C.E., 17 novembre 2010, *Société Arthus*, *Rec. tables* pp. 607, 920 ; *A.J.D.A.*, 2011, pp. 337-340, conclusions Vialettes : **906**.

C.E., 15 décembre 2010, *M et Mme Casado*, *Rec. tables*, p. 1013 ; *B.J.D.U.*, 2011, n° 1, pp. 34-38, conclusions Vialettes, pp. 38-39, note Trémeau ; *R.L.C.T.*, 2011, n° 66, p. 47, note Glaser ;

J.C.P., 28 mars 2011, éd. A., n° 23, pp. 49-50, note Moritz ; *R.D.I.*, 2011, pp. 121-122, note Soler-Couteaux : **1386**.

C.E., 23 décembre 2010, *Ministre de l'Ecologie*, *Rec.* p. 528 ; *J.C.P.*, 31 janvier 2011, éd. A., n° 5, pp. 50-52, note Yolka ; *Dr. Adm.*, 2011, n° 3, pp. 51-52, note Melleray ; *R.L.C.T.*, 2011, n° 67, pp. 33-35, comm. Caille ; *A.J.D.A.*, 2011, pp. 730-734, comm. Le Gars ; *J.C.P.*, 2 mai 2011, éd. G., n° 18, pp. 887-893, chron. Éveillard ; *R.J.E.P.*, 2011, n° 690, pp. 34-38, note Broussard ; *Gaz. du Pal.*, 2011, n° 51-53, pp. 11-12, chron. Seiller : **2160**.

C.E., 10 janvier 2011, *Association oiseaux nature et autres*, *Rec. tables* pp. 941, 1028, 1029, 1102, 1108 ; *R.J.E.*, 2012, n° 2, p. 263, chron. Sironneau : **2250**.

C.E., 21 février 2011, *Société Ophrys*, *Rec.* p. 54 ; *B.J.C.P.*, 2011, n° 75, pp. 133-148, conclusions Dacosta ; *J.C.P.*, 7 mars 2011, éd. G., n° 10, p. 482, comm. Erstein ; *Contrats et Marchés Publics*, 2011, n° 4, pp. 36-38, note Pietri ; *ibid.*, 2011, n° 8-9, pp. 17-22, chron. Pietri ; *ibid.*, 2012, n° 8-9, pp. 11-24, chron. Pietri ; *R.L.C.T.*, 2011, n° 67, p. 40, comm. Glaser ; *Procédures*, 2011, n° 5, pp. 36-37, note Deygas ; *R.D.I.*, 2011, pp. 277-278, note Noguellou ; *J.C.P.*, 9 mai 2011, éd. A., n° 19, pp. 32-35, note Busson ; *R.L.C.T.*, 2011, n° 69, pp. 47-48, comm. Lebian ; *L.P.A.*, 28 juin 2011, n° 127, pp. 3-12, chron. Rouault ; *ibid.*, 26 mars 2012, n° 61, pp. 6-20, chron. Claeys, Langelier et Virot ; *Environnement*, 2011, n° 8-9, pp. 20-22, comm. Llorens ; *Gaz. du Pal.*, 20 mai 2011, n° 140-141, p. 47, chron. Bain-Thouverez ; *ibid.*, 29 mai 2011, n° 149-151, pp. 12-14, chron. Seiller : **1709**.

C.E., 21 février 2011, *Société Veolia Propreté*, *Rec. tables* p. 1091 ; *Dr. Adm.*, 2011, n° 5, pp. 31-34, note Brenet ; *A.J.D.A.*, 2011, pp. 1739-1743, note Vincent-Legoux : **1265**.

C.E., 23 février 2011, *SNC Hôtel de la Bretonnerie*, *Rec. tables*, pp. 1068, 1104, 1200 ; *B.J.D.U.*, 2011, n° 2, pp. 146-147, note Landais ; *Constr.-Urba*, 2011, n° 4, pp. 21-22, note Cornille ; *J.C.P.*, 30 mai 2011, éd. A., n° 22, pp. 47-48, note Moritz ; *Dr. Adm.*, 2011, n° 5, pp. 53-56, note Perrin ; *R.L.C.T.*, 2011, n° 68, pp. 37-38, note Pissaloux ; *R.D.I.*, 2011, pp. 238-239, note Soler-Couteaux ; *R.J.E.P.*, 2011, n° 688, pp. 21-22, note Vernet : **1673** ; **1674** ; **1675** ; **1925** ; **1979** ; **2029**.

C.E., 6 avril 2011, *Association Vivraviry*, req. n° 345980, inédit au *Lebon* ; *B.J.D.U.*, 2011, n° 4, pp. 299-301, conclusions Landais, pp. 302-304, note Tremeau ; *Environnement*, 2011, n° 6, p. 33, comm. Gillig : **504**.

C.E., 15 avril 2011, *Société Usine du Marin*, req. n° 322956, inédit : **2163**.

C.E., 11 mai 2011, *Société Rébillon Schmit Prévot*, *Rec.* p. 209 ; *B.J.C.P.*, 2011, n° 76, pp. 226-230, conclusions Boulouis ; *J.C.P.*, 6 juin 2011, éd. A., n° 23, pp. 18-20, note Linditch ; *R.L.C.T.*, 2011, n° 70, p. 41, comm. Glaser ; *Procédures*, 2011, n° 7, p. 31, note Deygas ; *R.D.I.*, 2011, pp. 397-398, comm. Noguellou ; *Contrats et Marchés Publics*, 2011, n° 7, pp. 31-32, comm. Pietri ; *ibid.*, 2012, n° 8-9, pp. 11-24, chron. Pietri ; *Dr. Adm.*, 2011, n° 7, pp. 21-23, note Brenet ; *J.C.P.*, 26 décembre 2011, éd. G., n° 52, pp. 2587-2593, chron. Éveillard ; *L.P.A.*, 26 mars 2012, n° 61, pp. 6-20, chron. Claeys, Langelier et Virot : **715**.

C.E., 20 mai 2011, *Communauté d'agglomération du lac du Bourget*, *Rec.* p. 248 ; *B.J.C.L.*, 2011, n°7-8, pp. 484-491, conclusions Guyomar ; *B.J.D.U.*, 2011, n° 5, pp. 362-371, conclusions Guyomar, p. 372, comm. Tremeau ; *R.J.E.*, 2012, n° 3, pp. 549-560, chron. Drobenko ; *J.C.P.*, 12 septembre 2011, éd. A., pp. 33-37, note Izembard ; *A.J.D.A.*, 2011, pp. 1891-1897, note Éveillard ; *L.P.A.*, 21 juillet 2011, n° 144, pp. 4-15, chron. Rouault ; *Dr. Adm.*, 2011, n° 8, pp. 55-58, note Roux ; *Études Foncières*, 2012, n° 156, pp. 69-71, chron. Lévy, Moussault, Barata, et Charbonnel ; *Droit et Patrimoine*, 2012, n° 126, pp. 111-112, chron. Davignon ; *R.J.E.*, 2012, n° 3, pp. 549-560, chron. Drobenko : **1883**.

C.E., 23 mai 2011, *Paris Habitat OPH et Ville de Paris*, *Rec. tables* p. 1069 ; *B.J.D.U.*, 2011, n° 3, pp. 232-237, conclusions Landais ; *Constr.-Urba.*, 2011, n° 7, pp. 24-25, comm. Cornille ;

Études Foncières, 2011, n° 153, pp. 44-46, chron. Dutrieux ; *R.D.I.*, 2011, pp. 466-467, chron. Soler-Couteaux : **333** ; **334** ; **335**.

C.E., 8 juin 2011, *Commune de Divonne-les-Bains*, *Rec.* p. 278 ; *B.J.C.P*, 2011, n° 78, pp. 381-386, conclusions Dacosta ; *Dr. Adm.,* 2011, n° 8, pp. 35-37, note Brenet ; *R.J.E.P.*, 2012, n° 693, pp. 37-40, note Bretonneau ; *R.R.J.*, 2017-1, pp. 159-177, note Daimallah ; *A.J.D.A.*, 2011, pp. 1684-1687, note Dreyfus ; *J.C.P.*, 20 juin 2011, éd. G., n° 25, pp. 1210-1211, note Erstein ; *ibid.*, 26 décembre 2011, n° 52, pp. 2587-2593, chron. Éveillard ; *R.L.C.T.,* 2011, n° 71, p. 34, comm. Glaser ; *Contrats et Marchés Publics*, 2017, n° 8-9, pp. 10-21, chron. Lafaix ; *Contrats et Marchés Publics*, 2011, n° 10, pp. 46-47, note Pietri ; *L.P.A.*, 27 septembre 2011, n° 192, pp. 5-15, chron. Rouault ; *ibid.*, 26 mars 2012, n° 61, pp. 6-20, chron. Claeys, Langelier et Virot ; *Contrats et Marchés Publics*, 2012, n°8-9, pp. 11-24, chron. Piétri : **1870**.

C.E., 29 juin 2011, *Monsieur Maire*, *Rec. tables* p. 1043 ; *J.C.P.*, 11 juillet 2011, éd. G., n° 28, p. 1378, comm. Erstein ; *Procédures*, 2011, n° 8, p. 27, note Deygas ; *A.J.D.A.*, 2011, pp. 2147-2151, note Revert : **578**.

C.E., 11 juillet 2011, *Société d'équipement du département de Maine-et-Loire (Sodemel)*, *Rec.* p. 346 ; *B.J.C.P.*, 2011, p. 387, conclusions Hédary, comm. Terneyre ; *Constr.-Urba.*, 2011, n° 9, pp. 27-28, comm. Santoni ; *R.D.I.*, 2011, pp. 519-520, comm. Soler-Couteaux ; *A.J.D.A.*, 2012, pp. 449-453, note Foulquier ; *Contrats et Marchés Publics*, 2011, n° 10, pp. 43-45, note Devilliers ; *A.J.D.I.*, 2011, pp. 806-807, comm. Hostiou ; *J.C.P.*, 13 février 2012, éd. A., n° 6, pp. 48-52, note Devès ; *J.C.P.*, 17 septembre 2012, éd. G., n° 38, pp. 1696-1702, Chron. Huyghe : **1345**.

C.E., 13 juillet 2011, *SARL Love Beach*, *Rec. tables* pp. 1107, 1200 ; *B.J.D.U.*, 2011, n° 6, pp. 490-494, conclusions Roger-Lacan ; *Constr.-Urba.*, 2011, n° 9, pp. 29-30, comm. Couton ; *L.P.A.*, 15 décembre 2011, n° 249, pp. 6-16, chron. Rouault : **437**.

C.E., 14 octobre 2011, *Société Ocréal*, *Rec. tables* pp. 734, 966, 1028, 1033, 1108 ; *B.J.C.L.*, 2011, n° 12, pp. 824-828, conclusions Guyomar ; *B.D.E.I.*, 2012, n° 37, pp. 42-62, chron. Gillig ; *A.J.D.A.*, 2012, pp. 275-280, note Lahorgue ; *Environnement*, 2011, n° 12, p. 32, comm. Gillig ; *J.C.P.*, 17 septembre 2012, éd. G., n° 38, pp. 1696-1702, chron. Huyghe ; *Gaz. du Pal.*, 14 mars 2012, n° 74-75, pp. 16-17, chron. Empain : **2354**.

C.E., 26 juillet 2011, *Société Innov Immo et autres*, *Rec.* p. 415 ; *B.J.D.U.*, 2011, n° 5, pp. 373-380, conclusions Vialettes, pp. 381-382, comm. Baffert ; *Constr.-Urba.*, 2011, n° 10, pp. 23-24, comm. Santoni ; *R.D.I.*, 2011, pp. 586-587, comm. Soler-Couteaux ; *L.P.A.*, 15 décembre 2011, n° 249, pp. 6-16, chron. Rouault : **1470**.

C.E., 18 novembre 2011, *Ligue d'escrime du Languedoc-Roussillon*, *Rec. tables* p. 1087 : **623**.

C.E., 20 décembre 2011, *Commune de Portiragnes*, req. n° 334209, inédit : **1627**.

C.E., Ass., 23 décembre 2011, *Danthony*, *Rec.* p. 649 ; *R.F.D.A.*, 2012, pp. 284-295, conclusions Dumortier ; *J.C.P.*, 2 avril 2012, éd. A., pp. 12-15, note Broyelle ; *R.G.C.T.*, 2012, n° 52, pp. 223-232, note Chaminade ; *J.C.P.*, 30 avril 2012, éd. G., pp. 907-9010, comm. Connil ; *A.J.D.A.*, 2012, pp. 195-201, chron. Domino et Bretonneau ; *J.C.P.*, 11 juin 2012, éd. G., pp. 1187-1193, chron. Éveillard, *Dr. Adm.*, 2012, n° 3, pp. 29-31, note Melleray ; *G.A.J.A.*, Dalloz, 2021, 23ème édition, pp. 898-909 : **858** ; **876** ; **907** ; **928** ; **1021** ; **1024** ; **1644** ; **2071** ; **2077** ; **2078** ; **2202**.

C.E., 17 février 2012, *SCI 14 rue Bosquet*, *Rec.* p. 52 ; *B.J.D.U.*, 2012, n° 2, pp. 163-167, conclusions Vialettes, p. 167, comm. Landais ; *J.C.P.*, 27 février 2012, éd. G., n° 9, p. 434, comm. Erstein ; *R.D.I.*, 2012, p. 240, comm. Soler-Couteaux ; *L.P.A.*, 20 avril 2012, n° 80, pp. 10-13, comm. Dutrieux ; *R.L.C.T.*, 2012, n° 79, p. 53, comm. Pissaloux ; *J.C.P.*, 8 avril 2013, éd. A., n° 15, pp. 22-28, chron. Vandermeeren : **464**.

C.E., 22 février 2012, *Mme Saint-Sever*, *Rec.* p. 156 ; *Procédures*, 2012, n° 5, pp. 26-27, note Deygas

C.E., 24 avril 2012, *Voie navigable de France*, *Rec.* p. 166 ; *A.J.D.A.*, 2013, pp. 998-1001, note Joubert ; *J.C.P.*, 29 avril 2013, éd. A., n° 18, pp. 16-26, chron. Chamard-Heim ; *Contrats et Marchés Publics*, 2013, n° 12, pp. 7-29, chron. Llorens et Soler-Couteaux ; *R.J.E.*, 2013, n° 2, pp. 313-345, chron. Sironneau : **684**.

C.E., 6 juin 2012, *Vidal*, *Rec. tables* pp. 654, 656, 839, 1014 ; *B.J.D.U.*, 2012, n° 4, pp. 288-295, conclusions Landais, p. 295, comm. rédaction ; *R.L.C.T.*, 2012, n° 82, p. 31, comm. Glaser ; *ibid.*, n° 83, pp. 27-28, comm. Pissaloux ; *A.J.D.A.*, 2012, pp. 2019-2023, note Tremeau ; *J.C.P.*, 8 avril 2013, éd. A., n° 15, pp. 22-28, chron. Vandermeeren : **215** ; **1499**.

C.E., 4 juillet 2012, *Association de défense des consommateurs du centre-ville de Reims*, *Rec.* p. 264 ; *Constr.-Urba.*, 2012, n° 9, pp. 19-20, comm. Renaux ; *R.D.I.*, 2012, pp. 466-467, comm. Soler-Couteaux ; *R.T.D.I.*, 2012 n° 3, pp. 26-28, comm. Chérel : **1050**.

C.E., Avis, 4 juillet 2012, *Biglione et Perrin*, *Rec.* p. 269 ; *B.J.D.U.*, 2012, n° 5, pp. 355-360, conclusions Landais, pp. 360-361, comm. Baffert ; *Constr.-Urba.*, 2012, n° 9, pp. 13-15, comm. Santoni ; *R.D.I.*, 2012, pp. 464-465, comm. Soler-Couteaux ; *R.T.D.I.*, 2012, n° 3, pp. 26-28, comm. Chérel ; *J.C.P.*, 15 octobre 2012, éd. A., n° 41, pp. 50-52, note Sire ; *ibid.*, 9 décembre 2013, n° 50, pp. 12-17, chron. Vandermeeren ; *Dr. Adm.*, 2012, n° 249, pp. 3-12, chron. Rouault ; *Droit et Patrimoine*, 2013, n° 225, pp. 72-73, chron. Davignon : **1470**.

C.E., 11 juillet 2012, *Société Sodigor*, req. n° 353880, inédit au *Lebon* ; *J.C.P.*, 29 octobre 2012, éd. A., n° 43, pp. 16-19, note Talau ; *A.J.D.A.*, 2012, pp. 416-421, note Bouyssou ; *Droit et Patrimoine*, 2013, n° 225, pp. 69-71, chron. Davignon : **1564** ; **1576**.

C.E., 13 juillet 2012, *Madame Egret*, *Rec. tables* p. 938 ; *B.J.D.U.*, 2012, n° 5, pp. 370-375, conclusions De Lesquen, p. 375, note Landais ; *R.L.C.T.*, 2012, n° 83, p. 30, note Pissaloux ; *R.D.I.*, 2012, p. 528, comm. Soler-Couteaux ; *J.C.P.*, 3 mars 2014, éd. A., pp. 21-26, chron. Vandermeeren : **2184**.

C.E., 8 octobre 2012, *Commune d'Illats*, *Rec. tables* pp. 541, 939, 1019 ; *B.J.D.U.*, 2012, n° 6, pp. 459-465, conclusions De Lesquen, pp. 466-467, note Baffert ; *R.D.I.*, 2012, p. 640, comm. Soler-Couteaux ; *Constr.-Urba.*, 2012, n° 12, pp. 15-16, comm. Santoni ; *Droit et Patrimoine*, 2013, n° 225, pp. 69-71, chron. Davignon ; *J.C.P.*, 21 octobre 2013, éd. A., n° 43, pp. 18-25, chron. Vandermeeren ; *Environnement*, 2012, n° 12, p. 81, comm. Gillig : **878** ; **879** ; **911** ; **913**.

C.E., 7 novembre 2012, *M et Mme Gaigne et Commune de Grans*, *Rec. tables* p. 923 ; *B.J.D.U.*, 2013, n° 5, pp. 339-351, conclusions Legras, p. 351, comm. Tremeau ; *J.C.P.*, 15 avril 2013, éd. A., n° 16, pp. 43-48, comm. Pontier : **1222**.

C.E., 12 novembre 2012, *Société Caro beach village*, *Rec. tables* pp. 1023, 1024, 1026 ; *B.J.D.U.*, 2013, n° 1, pp. 49-53, conclusions Lallet, p. 54, note Tremeau ; *R.T.D.I.*, 2013, n° 1, pp. 18-20, chron. Ferrand ; *R.D.I.*, 2013, pp. 115-116, comm. Soler-Couteaux ; *Droit et Patrimoine*, 2013, n° 225, pp. 73-75, chron. Davignon ; *J.C.P.*, 3 mars 2014, éd. A., n° 9, pp. 21-26, chron. Vandermeeren ; *Gaz. du Pal.*, 2013, n° 60-61, pp. 46-47, chron. Raimbert : **2179**.

C.E., 12 décembre 2012, *Société Davalex*, *Rec. tables* pp. 618, 1018 ; *B.J.D.U.*, 2013, n° 2, pp. 97-105, conclusions Dumortier, pp. 106-107, comm. Tremeau ; *B.J.C.L.*, 2013, n° 1, pp. 31-38, conclusions Dumortier, pp. 38-39, comm. Poujade ; *A.J.D.A.*, 2013, pp. 416-421, note Bouyssou ; *R.D.I.*, 2013, pp. 112-114, comm. Soler-Couteaux ; *R.T.D.I.*, 2013, n° 1, pp. 15-16, chron. Struillou : **1564** ; **1576**.

C.E., 30 janvier 2013, *Société Nord Broyage*, *Rec. tables* pp. 713, 750 ; *R.J.E.P.*, 2013, n° 710, pp. 35-37, conclusions De Lesquen ; *B.D.E.I.*, 2013, n° 45, pp. 5-9, comm. Moustardier et Berthelon ; *ibid.*, n° 46, pp. 36-45, chron. Gillig ; *Environnement*, 2013, n° 7, pp. 26-27, comm. Gillig ; *R.J.E.*, 2014, n° 3, pp. 574-579, chron. Schneider : **552**.

C.E., 1er mars 2013, *Epoux Fritot*, *Rec.*, p. 20 ; *B.J.D.U.*, 2013, n° 3, pp. 221-228, conclusions De Lesquen, pp. 228-229, note rédaction ; *R.T.D.I.*, 2013, n° 2, pp. 9-13, chron. Struillou et Ferrand ; *R.D.I.*, 2013, pp. 226-228, comm. Soler-Couteaux ; Constr.-Urba., 2013, n° 4, pp. 23-24, comm. Couton ; *J.C.P.*, 8 avril 2013, éd. A., n° 15, pp. 6-7, aperçu Roels ; *ibid.*, 3 mars 2014, n° 9, pp. 21-26, chron. Vandermeeren ; *R.J.E.P.*, 2013, n° 708, pp. 35-39, conclusions De Lesquen ; *L.P.A.*, 30 mai 2013, n° 108, pp. 6-15, chron. Rouault ; *Droit de l'environnement*, 2013, n° 213, pp. 227-230, note Deharbe et Deldique ; *J.C.P.*, 17 juin 2013, éd. A., n° 25, pp. 38-41, comm. Billet ; *R.L.C.T.*, 2013, n° 92, pp. 28-30, comm. Diot et Viannay : **590** ; **1609** ; **1678** ; **1695** ; **1702**; **1716** ; **1816** ; **1817** ; **1829** ; **1830** ; **1832** ; **1836** ; **1842** ; **2024** ; **2123** ; **2126** ; **2303** ; **2363**.

C.E., 15 mai 2013, *Société ARF*, *Rec. tables* pp. 714, 800 ; *B.D.E.I.*, 2013, n° 46, pp. 31-35, conclusions De Lesquen, pp. 36-45, chron. Gillig ; *R.J.E.*, 2014, n° 3, pp. 27-28, chron. Schneider ; *Environnement*, 2013, n° 7, pp. 27-28, note Gillig ; *Gaz. du Pal.*, 2013, n° 254-255, pp. 18-19, chron. Paul ; *ibid.*, n° 256-257, pp. 20-21, chron. Seiller : **2354**.

C.E., 15 mai 2013, *Société civile de construction et de vente « Le Clos de Bonne Brise »*, req. n° 341235, inédit au *Lebon* ; *B.J.D.U.*, 2013, n° 4, pp. 282-288, conclusions Lallet, pp. 289-290, note Poujade : **1701** ; **2184**.

C.E., 25 mars 2013, *Association les Ailes varoises*, *Rec. tables* p. 787 ; *R.D.I.*, 2013, pp. 275-276, comm. Foulquier ; *Contrats et Marchés Publics*, 2013, n° 5, pp. 34-35, note Piétri ; *ibid.*, n° 8-9, pp. 6-10, chron. Piétri : **661**.

C.E., 3 juin 2013, *Commune de Lamastre*, *Rec. tables* p. 879 ; *B.J.D.U.*, 2013, n° 4, pp. 291-296, conclusions Vialettes, pp. 296-299, note De Lesquen ; *B.J.C.L.*, 2013, n° 12, pp. 800-804, conclusions Vialettes ; *Constr.-Urba.*, 2013, n° 7-8, pp. 25-26, comm. Cornille ; *R.D.I.*, 2013, pp. 382-383, comm. Soler-Couteaux ; *J.C.P.*, 23 juin 2014, éd. A., n° 25, pp. 15-21, chron. Vandermeeren : **2184**.

C.E., 3 juin 2013, *Commune de Challex*, req. n° 350681, inédit : **1222**.

C.E., Section, 21 juin 2013, *Communauté d'Agglomération du pays de Martigues*, *Rec.* p. 167 ; *R.F.D.A.*, 2013, pp. 805-815, conclusions De Lesquen ; *A.J.D.A.*, 2013, pp. 1276-1280, chron. Domino et Bretonneau ; *J.C.P.*, 14 octobre 2013, éd. A., n°42, pp. 35-39, comm. Pauliat ; *Dr. Adm.*, 2013, n° 11, pp. 34-39, comm. Éveillard ; *L.P.A.*, 20 novembre 2013, n° 232, pp. 3-14, chron. Rouault ; *ibid.*, 28 novembre 2013, n° 238, pp. 14-23, comm. Ferreira ; *J.C.P.*, 16 décembre 2013, éd. G., n° 51, pp. 2351-2357, chron. Éveillard ; *Gaz. du Pal.*, 2013, n° 256-257, chron. Seiller ; *Constr.-Urba.*, 2015, n° 11, pp. 25-26, comm. Cornille : **2347**.

C.E., 17 juillet 2013, *Société Française du radiotéléphone*, *Rec. tables* p. 875 ; *Constru-Urba*, 2013, n° 10, pp. 14-15, comm. Santoni ; *A.J.D.A.*, 2013, pp. 2326-2331, note Sibileau ; *J.C.P.*, 9 juin 2014, éd. A., n° 23, pp. 18-23, chron. Vandermeeren : **1644** ; **1650**.

C.E., Section, 25 juillet 2013, *Office français de protection des réfugiés et des apatrides*, *Rec*. p. 224 ; *A.J.D.A.*, 2013, pp. 1969-1972, chron. Domino et Bretonneau ; *Procédures*, 2013, n° 11, pp. 26-27, note Deygas ; *J.C.P.*, 16 décembre 2013, éd. G., n° 51, chron. Éveillard ; *J.C.P.*, 23 décembre 2013, éd. Ad., n° 52, pp. 32-33, comm. Le Bot : **469** ; **470** ; **471**.

C.E., 4 octobre 2013, *M. Andrieu et Mme Perrée*, *Rec. tables* pp. 807, 885 ; *B.J.D.U.,* 2013, n° 6, pp. 472-476, conclusions Vialettes, pp. 476-477, note De Lesquen ; *Constr.-Urba.*, 2013, n° 11, p. 22, comm. Cornille ; *R.D.I.*, 2013, pp. 607-608, comm. Soler-Couteaux ; *A.J.D.A.*, 2013, pp. 180-183, note Priet ; *Dr. Adm.*, 2014, n° 2, pp. 43-44, comm. Staub ; *R.L.C.T.*, 2014, n°99, pp. 44-45, comm. Pissaloux ; *J.C.P.*, 23 juin 2014, éd. A., n° 25, pp. 15-21, chron. Vandermeeren : **1300** ; **1301** ; **1684** ; **1830** ; **1925** ; **1927** ; **1928** ; **1980**.

C.E., 23 octobre 2013, *SARL Prestig'immo*, *Rec. tables* pp. 457 et 881, *B.J.D.U.*, 2014, n° 2, pp. 126-131, conclusions Lallet ; pp. 131-132, comm. Tremeau ; *Constr.-Urba.*, 2013, n° 12, pp. 28-

29, comm. Dutrieux ; *R.D.I.*, 2014, pp. 63-65, comm. Soler-Couteaux ; *R.L.C.T.*, 2014, n° 99, pp. 47-48, comm. Pissaloux ; *J.C.P.*, 2 juin 2014, éd. A., n° 22, pp. 12-15, comm. Bourrel : **263**.

C.E., 24 octobre 2013, *SARL Celmax*, req. n° 360323, inédit : **991**.

C.E., 27 novembre 2013, *Association Bois-Guillaume Réflexion*, *Rec. tables* p. 885 ; *B.J.D.U.*, 2014, n° 2, pp. 133-137, conclusions Lallet, pp. 137-138, note Tremeau ; *Constr.-Urba.*, 2014, n° 1, pp. 24-25, comm. Cornille ; *R.L.C.T.*, 2014, n° 97, p. 44, comm. Glaser ; *R.D.I.*, 2014, pp. 129-130, comm. Soler-Couteaux ; *J.C.P.*, 23 juin 2014, éd. A., n° 25, pp. 15-21, chron. Vandermeeren : **1693** ; **1997** ; **2172**.

C.E., 4 décembre 2013, *Association France Nature Environnement et autres*, *Rec. tables* pp. 401, 710, 764, 777, 786 ; *R.L.C.T.*, 2014, n° 98, p. 35, comm. Glaser ; *Environnement*, 2014, n° 3, p. 29, note Trouilly : **2216** ; **2475** ; **2478** ; **2493**.

C.E., 6 décembre 2013, *Mme Gouaty*, *Rec. tables* p. 883 ; *B.J.D.U.*, 2014, n° 1, pp. 59-63, conclusions Von Coester, p. 64, comm. De Lesquen ; *R.T.D.I.*, 2014, n° 1, pp. 14-15, chron. Ferrand ; *Constr.-Urba.*, 2014, n° 1, pp. 25-26, comm. Février ; *R.D.I.*, 2014, pp. 127-128, comm. Soler-Couteaux ; *A.J.D.A.*, 2014, pp. 1116-1119, note Trémeau ; *J.C.P.*, 23 juin 2014, éd. A., n° 25, pp. 15-21, chron. Vandermeeren ; *J.C.P.*, 20 décembre 2013, éd. N., n° 51-52, p. 11, note Dutrieux : **366** ; **368** ; **370**.

C.E., Ass., 23 décembre 2013, *Société Métropole Télévision (M6)*, *Rec*. p. 328, conclusions Daumas (consultables via ArianeWeb) ; *J.C.P.*, 13 janvier 2014, éd. G., n° 1, p. 39, comm. Dutrieux ; *Dr. Adm.*, 2014, n° 4, pp. 53-56, comm. Bazex ; *R.J.E.P.*, 2014, n° 721, pp. 20-26, note Idoux : **1135**.

C.E., ord., 23 décembre 2013, *Syndicat de la juridiction administrative*, req. n° 373468, inédit : **1083**.

C.E., 12 février 2014, *SNC Siber*, *Rec tables* pp. 780, 902, 906 ; *B.J.D.U.*, 2014, n° 2, pp. 139-142, conclusions Vialettes, p. 142, comm. De Lesquen ; *Constr.-Urba.*, 2014, n° 4, pp. 28-30, comm. Gillig ; *L.P.A.*, 2 avril 2014, n° 66, pp. 7-16, chron. Rouault ; *J.C.P.*, 13 avril 2015, éd. A., n° 15, pp. 16-17, chron. Vandermeeren : **567**.

C.E., Ass., 4 avril 2014, *Département Tarn et Garonne*, *Rec.*, p. 70, conclusions Dacosta *R.F.D.A.*, 2014, pp. 425-437, conclusions Dacosta ; *B.J.C.P.*, 2014, pp. 204-218, conclusions Dacosta, pp. 219-221, comm. Terneyre ; *A.J.D.A.*, 2014, pp. 1035-1039, chron. Bretonneau et Lessi ; *D.*, 2014, n° 20, pp. 1179-1184, note Gaudemet et Dizier ; *Dr. Adm.*, 2014, n° 6, pp. 26-30, comm. Brenet ; *J.C.P.*, 19 mai 2014, éd. A., n° 20, pp. 33-37, comm. Sestier, pp. 38-40, comm. Hul ; *J.C.P.*, 25 juin 2014, éd. G., n° 25, pp. 1249-1258, comm. Bourdon ; *R.D.I.*, 2014, pp. 344-350, comm. Braconnier ; *R.D.P.*, 2014, pp. 1148-1174, débat Seiller, Braconnier et Dacosta, pp. 1175-1197, note Janicot et Lafaix, pp. 1198-1212, note Rollin ; *R.F.D.A.*, 2014, pp. 438-450, comm. Dévolvé ; *R.J.E.P.*, 2014, n° 721, pp. 14-18, note Lafaix ; *G.A.J.A.*, Dalloz, 2021, 23ème édition, n° 110, pp. 918-930 ; *G.A.C.A.*, Dalloz, 2022, 8ème édition, n° 12, pp. 224-251 : **128** ; **976** ; **1011** ; **1015** ; **1709** ; **1858**.

C.E., 28 mai 2014, *M et Mme Bollemont*, *Rec. tables* p. 911 ; *B.J.D.U.*, 2014, n° 2, pp. 117-121, conclusions Aladjidi, p. 121, comm. De Lesquen ; *B.J.C.L.*, 2014, n° 3, pp. 174-177, conclusions Aladjidi, p. 178, note Poujade ; *Constr.-Urba.*, 2014, n° 3, pp. 22-23, comm. Couton ; *R.D.I.*, 2014, pp. 226-227, comm. Soler-Couteaux ; *L.P.A.*, 2 avril 2014, n° 66, pp. 7-16, chron. Rouault ; *J.C.P.*, 2 juin 2014, éd. A., n° 22, pp. 39-41, comm. Billet ; *Dr. Adm.*, 2014, n° 8, pp. 48-50, comm. Pissaloux ; *J.C.P.*, 13 avril 2015, éd. A., n° 15, p. 48, chron. Vandermeeren : **465**.

C.E., Avis, 18 juin 2014, *Société Mounou et autres* et *Société Batimalo et autre*, *Rec.* p. 163 ; *B.J.D.U.*, 2014, n° 4, pp. 317-325, conclusions Lesquen, pp. 325-326, comm. rédaction ; *A.J.D.A.*, 2014, p. 1292, note Grand ; *R.J.E.P.*, 2014, n° 724, pp. 41-44, note Crépey ;

Procédures, 2014, n° 8-9, pp. 30-31, note Degas ; *J.C.P.*, 30 juin 2014, éd. A., n° 26, p. 1291, comm. Erstein ; *ibid.*, 27 octobre 2014, n° 43, pp. 34-36, comm. Gillig ; *Constr.-Urba.*, 2014, n° 9, pp. 24-25, comm. Gillig ; *J.C.P.*, 15 septembre 2014, éd. G., n° 38, pp. 1636-1640, comm. Éveilard ; *D.*, 2014, p. 1378, note éditoriale ; *L.P.A.*, 24 juillet 2014, n° 147, pp. 4-13, chron. Rouault ; *Dr. Adm.*, 2014, n° 8, pp. 47-48, comm. Andréani : **330** ; **596** ; **1179** ; **1190** ; **2014** ; **2032** ; **2061** ; **2094** ; **2170**.

C.E., 27 juin 2014, req. n° 380645, inédit au *Lebon* ; *Environnement*, 2014, n° 10, pp. 73-74, comm. Gillig ; *J.C.P.*, 28 juillet 2014, éd. G., n° 30, pp. 1498-1503, chron. Mathieu : **560**.

C.E., 22 septembre 2014, *SIETOM de la région de Tournan-en-Brie*, *Rec.* p. 753 ; *B.J.D.U.*, 2014, n° 6, pp. 469-475, conclusions De Lesquen, pp. 475-476, comm. rédaction ; *B.D.E.I.*, 2014, n° 54, pp. 11-14, conclusions De Lesquen, pp. 9-10, actualités Déprez ; *ibid.*, 2015, n° 56, pp. 28-34, chron. Gillig ; *Energie-Environnement-Infrastructures*, 2015, n° 1, pp. 49-50, comm. Gillig ; *B.J.C.L.*, 2015, n° 2, pp. 115-122, note Hourson ; *A.J.D.A.*, 2015, pp. 106-110, note Pouthier ; *Environnement*, 2014, n° 11, pp. 41-42, comm. Trouilly ; *R.L.C.T.*, 2014, n° 106, pp. 40-41, comm. Glaser ; *Gaz. du Pal.*, 2015, n° 16-17, pp. 11-12, chron. Seiller : **2260** ; **2266** ; **2282** ; **2283** ; **2339**.

C.E., 15 octobre 2014, *SCI des Fins et Commune d'Annecy*, *Rec. tables* pp. 833, 912 ; *B.J.D.U.*, 2015, n° 1, pp. 42-46, conclusions Vialettes, pp. 46-47, comm. De Lesquen ; *R.L.C.T.*, 2014, n° 107, pp. 42-43, comm. Glaser ; *R.D.I.*, 2014, pp. 43-44, comm. Soler-Couteaux : **1176** ; **1190**.

C.E., 5 novembre 2014, *SCA de Château-l'Arc et autre*, *Rec. tables* pp. 819, 913 ; *B.J.D.U.*, 2015, n° 1, pp. 54-58, conclusions Hedary, pp. 58-59, comm. Vialettes ; *R.T.D.I.*, 2015, n° 1, pp. 13-14, chron. Ferrand ; *R.D.I.*, 2015, pp. 39-40, comm. Soler-Couteaux ; *Procédures*, 2015, n° 2, p. 34, note Deygas ; *Dr. Adm.*, 2015, n° 3, pp. 23-26, comm. Éveillard ; *A.J.D.A.*, 2015, pp. 650-655, note Pittard ; *J.C.P.*, 27 juillet 2015, n° 30, pp. 18-19, chron. Vandermeeren : **838**.

C.E., 28 novembre 2014, *Mme Giuliani et Commune de Cachan*, *Rec. tables* pp. 778, 911 ; *B.J.D.U.*, 2015, n° 2, pp. 117-121, conclusions Lallet, p. 122, comm. Vialettes ; *J.C.P.*, 27 juillet 2015, éd. A., n° 30, pp. 25-26, chron. Vandermeeren : **445**.

C.E., Section, 5 décembre 2014, *Lassus*, *Rec.* p. 369 ; *B.J.C.L.*, 2015, n° 2, pp. 130-139, conclusions Crépey, pp. 139-140, note Poujade ; *Procédures*, 2015, n° 2, pp. 34-35, note Deygas ; *A.J.D.A.*, 2015, pp. 211-215, chron. Dutheillet de Lamothe et Lessi ; *R.F.D.A.*, 2015, pp. 78-86, comm. Crépey ; *L.P.A.*, 19 février 2015, n° 36, pp. 3-12, chron. Rouault ; *J.C.P.*, 2 mars 2015, éd. G., n° 9, pp. 447-453, comm. Éveillard ; *Dr. Adm.*, 2015, n° 4, pp. 27-31, comm. Claeys ; *J.C.P.*, 20 avril 2015, éd. A., n° 16, pp. 16-17, comm. Le Bot, pp. 42-44, comm. Connil ; *Gaz. du Pal.*, 2015, n° 107-108, pp. 15-16, chron. Seiller : **803**.

C.E., 19 décembre 2014, *Ministre des Finances c/ Société H&M Hennes et Mauritz SARL*, *Rec.* p. 408 ; *A.J.D.A.*, 2015, pp. 345-348, conclusions Bretonneau ; *Procédures*, 2015, n° 3, pp. 41-42, observations Négrin ; *Dr. Adm.*, 2015, n° 5, pp. 27-30, comm. Éveillard ; *J.C.P.*, 1er juin 2015, éd. G., n° 22, pp. 1069-1075, chron. Éveillard : **311** ; **313** ; **318**.

C.E., 23 décembre 2014, *Commune de Laffrey*, *Rec. tables* pp. 818, 913 ; *B.J.D.U.*, 2015, n° 2, pp. 123-126, conclusions Vialettes, pp. 126-127, comm. De Lesquen ; *R.D.I.*, 2015, p. 92, comm. Soler-Couteaux ; *Constr.-Urba.*, 2015, n° 2, pp. 16-18, comm. Santoni ; *A.J.D.A.*, 2015, pp. 650-655, note Pittard ; *J.C.P.*, 27 juillet 2015, éd. A., n° 30, pp. 18-19, chron. Vandermeeren ; *Gaz. du Pal.*, 2015, n° 107-108, pp. 14-15, chron. Seiller : **842** ; **843** ; **846** ; **848** ; **851**.

C.E., 23 décembre 2014, req. n° 373469, inédit : **1088**.

C.E., 29 décembre 2014, *Commune d'Uchaux*, *Rec.*, p. 416 ; *B.J.C.P.*, 2015, n° 100, pp. 218-227, conclusions Daumas, pp. 227-228, comm. Schwartz ; *Contrats et Marchés Publics*, 2015, n° 2, pp. 63-65, note Piétri ; *ibid.*, 2015, n° 8-9, pp. 13-20, chron. Piétri ; *L.P.A.*, 19 février 2015, n°

36, pp. 3-12, chron. Rouault ; *J.C.P.*, 20 avril 2015, n° 16, p. 22, chron. Le Bot ; *ibid.*, 27 avril 2015, n° 17, pp. 44-48, comm. Langelier : **1709**.

C.E., 29 décembre 2014, *Elections municipales de Samaran (Gers)*, *Rec. tables* p. 824 : **692**.

C.E., 11 février 2015, *Mme Ouahmane et autre*, *Rec.* p. 62 ; *A.J.D.A.*, 2015, pp. 1499-1503, note Pouthier ; *Constr.-Urba.*, 2015, n° 4, pp. 20-21, comm. Cornille ; *R.D.I.*, 2015, pp. 199-202, comm. Revert ; *Dr. Adm.*, 2015, n° 5, p. 46, comm. Grimaud ; *J.C.P.*, 7 décembre 2015, éd. A., n° 49, pp. 26-27, chron. Vandermeeren ; *Annales des Loyers*, 2015, n° 4, pp. 77-78, chron. Longuépée : **2396**.

C.E., Section, 13 mars 2015, *Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer*, *Rec.* p. 84 ; *J.C.P.*, 27 avril 2015, éd. A., pp. 40-43, note Cochet ; *Dr. Adm.*, 2015, n° 7, pp. 21-26, comm. Éveillard ; *J.C.P.*, 7 septembre 2015, éd. G., n° 37, pp. 1591-1597, chron. Éveillard ; *A.J.D.A.*, 2015, pp. 1646-1651, note Mamoudy ; *R.T.D.E.*, 2015, pp. 853-856, chron. Ritleng : **1871**.

C.E., Section, 13 mars 2015, *Mme Ciaudo*, *Rec.* p. 91, conclusions Lallet ; *B.J.D.U.*, 2015, n° 3, pp. 207-220, conclusions Lallet, pp. 220-221, note De Lesquen ; *J.C.P.*, 7 septembre 2015, éd. G., n° 37, pp. 1591-1597, chron. Éveillard ; *J.C.P.*, 18 septembre 2015, éd. N., n° 38, pp. 27-29, note Gillig ; *A.J.D.A.*, 2015, pp. 985-989, chron. Dutheillet De Lamothe et Lessi ; *L.P.A.*, 10 juin 2015, n° 115, pp. 7-17, chron. Rouault ; *R.D.I.*, 2015, pp. 375-377, comm. Soler-Couteaux ; *Gaz du Pal.*, 2015, n° 156-157, pp. 13-14, chron. Seiller ; *J.C.P.*, 31 août 2015, éd. A., pp. 37-38, chron. Le Bot ; *ibid.*, 7 décembre 2015, pp. 27-28, chron. Vandermeeren : **483** ; **1628** ; **1632** ; **1634** ; **1659** ; **1749** ; **1751** ; **1752** ; **1755** ; **2370**.

C.E., 30 mars 2015, *Société Eole-Res et ministre de l'Egalité des territoires et du logement*, *Rec. tables* pp. 811, 927 ; *B.J.D.U.*, 2015, n° 4, pp. 282-286, conclusions De Lesquen, p. 286, comm. Vialettes ; *Procédures*, 2015, n° 6, pp. 29-30, note Deygas ; *Annales des Loyers*, 2015, n° 6, pp. 80-81, chron. Longuépée : **1178**.

C.E., 22 mai 2015, *SCI Paolina*, *Rec. tables*, pp. 804, 816, 927 ; *B.J.D.U.*, 2015, n° 5, pp. 349-352, conclusions De Lesquen, pp. 352-354, comm. Vialettes ; *A.J.D.A.*, 2015, p. 1022, note Grand ; *L.P.A.*, 9 juillet 2015, n° 136, pp. 11-15, comm. Niel ; *R.D.I.*, 2015, pp. 433, comm. Soler-Couteaux : **1283** ; **1285** ; **1286**.

C.E., 3 juillet 2015, *Syndicat des copropriétaires La Parade Collectif*, *Rec. tables* p. 927 ; *B.J.D.U.*, 2015, n° 6, pp. 410-414, conclusions Lambolez, p. 414, comm. De Lesquen ; *B.J.C.L.*, 2015, n° 10, pp. 726-728, conclusions Lambolez, p. 730, comm. rédaction ; *J.C.P.*, 5 octobre 2015, éd. A., n° 40, pp. 51-53, conclusions Lambolez ; *R.D.I.*, 2015, pp. 545-547, comm. Soler-Couteaux ; *A.J.D.I.*, 2016, pp. 45-46, comm. Le Rudulier ; *Administrer*, 2015, n° 492, pp. 34-36, note Bouyeure : **683**.

C.E., 19 juin 2015, *Société « Grands magasins de la Samaritaine - Maison Ernest Cognacq » et Ville de Paris, Rec. tables* pp. 911, 915 ; *R.F.D.A.*, 2015, pp. 805-816, conclusions Domino, pp. 817-823, note Priet ; *B.J.D.U.*, 2015, n° 5, pp. 332-347, conclusions Domino, pp. 347-348, comm. De Lesquen ; *R.T.D.I.*, 2015, n° 3, pp. 13-14, chron. Struillou ; *J.C.P.*, 25 janvier 2016, éd. A., n° 3, pp. 10-13, chron. Vandermeeren : **2433** ; **2434** ; **2437**.

C.E., 1er octobre 2015, *Commune de Toulouse*, *Rec.* p. 327, conclusions De Lesquen ; *B.J.D.U.*, 2015, n° 6, pp. 421-427, conclusions De Lesquen, pp. 427-428, note Tremeau ; *A.J.D.A.*, 2016, pp. 163-167, note Guerin ; *Annales des loyers*, 2015, n° 12, pp. 87-92, chron. Longuépée ; *L.P.A.*, 23 décembre 2015, n° 255, pp. 6-16, chron. Rouault ; *Gaz. Du Pal.*, 2016, n° 5, p. 36, chron. Seiller ; *R.D.I.,* 2015, pp. 607-608, comm. Soler-Couteaux ; *J.C.P.*, 21 décembre 2015, n° 51, pp. 40-44, comm. Tasciyan ; *ibid.*, 25 janvier 2016, n°3, pp. 14-15, chron. Vandermeeren : **1929** ; **1930** ; **1933** ; **2123** ; **2176** ; **2177**.

C.E., 4 novembre 2015, *MM. Bordet et Unglas*, *Rec. tables* p. 925 ; *B.J.D.U.*, 2016, n° 1, pp. 64-68, conclusions Decout-Paolini : **455**.

C.E., 25 novembre 2015, *Commune de Montreuil - SCI La Capsulerie*, *Rec. tables* pp. 608, 624 ; *Gaz. du Pal.*, 2016, n° 5, p. 37, chron. Seiller : **1068**.

C.E., 11 décembre 2015, *Commune de Colmar*, *Rec.* p. 462 ; *B.J.C.L.*, 2016, n° 2, pp. 147-150, conclusions Daumas, p. 151, note Poujade ; *J.C.P.*, 16 mai 2016, éd. G., n° 20, pp. 1027-1033, chron. Éveillard ; *L.P.A.*, 8 juin 2016, n° 114, pp. 4-9, chron. Rouault : **1282** ; **1302**.

C.E., 30 décembre 2015, req. n° 375276, inédit au *Lebon* ; *Annales des Loyers*, 2016, n° 3, pp. 73-80, chron. Longuépée : **1983**.

C.E., 10 février 2016, *SCI M2*, *Rec. tables* pp. 990, 995 ; *B.J.D.U.*, 2016, n° 3, pp. 216-220, conclusions Bretonneau, p. 220, comm. De Lesquen ; *ibid.*, 2017, n° 2, pp. 126-139, chron. Carpentier ; *Annales des Loyers*, 2016, n° 4, pp. 71-76, chron. Longuépée ; *J.C.P.*, 18 juillet 2016, éd. A., n° 28, p. 19, chron. Vandermeeren ; *R.D.I.*, 2016, pp. 493-494, comm. Soler-Couteaux : **1568**.

C.E., 10 février 2016, *Époux Peyret et Vivier*, *Rec. tables* pp. 891, 996 ; *B.J.D.U.*, 2016, n° 3, pp. 239-244, conclusions Bretonneau, pp. 244-245, comm. Tremeau ; *A.J.D.A.*, 2016, pp. 971-975, conclusions Bretonneau ; *Constr.-Urba.*, 2016, n° 4, pp. 23-25, comm. Gillig ; *Annales des Loyers*, 2016, n° 4, pp. 71-76, chron. Longuépée ; *Procédures*, 2016, n° 5, pp. 33-34, note Deygas ; *Dr. Adm.*, 2016, n° 6, pp. 40-43, comm. Raux ; *L.P.A.*, 21 juin 2016, n° 123, pp. 10-16, comm. Nicoud ; *J.C.P.*, 18 juillet 2016, éd. A., n° 28, pp. 21-22, chron. Vandermeeren ; *ibid.*, 19 septembre 2016, n° 37, pp. 12-13, chron. Le Bot : **534**.

C.E., 22 février 2016, *Société Entreprise routière du grand Sud, Rec. tables*, pp. 616, 658 et 988 ; *B.J.D.U.*, 2016, n° 3, pp. 185-189, conclusions Von Coester, pp. 189-190, note De Lesquen ; *ibid.*, 2017, n° 2, pp. 126-139, chron. Carpentier ; *B.J.C.L.*, 2016, n° 3, pp. 181-185, conclusions Von Coester, p. 186, comm. Poujade ; *B.D.E.I.*, 2016, n° 63, pp. 7-9, conclusions Von Coester ; *B.D.E.I.*, 2017, n° 69, pp. 34-40, chron. Hercé ; *J.C.P.*, 18 juillet 2016, éd. A., n° 28, pp. 18-20, chron. Vandermeeren : **2276**.

C.E., 9 mars 2016, *Commune de Chapet*, *Rec. tables* p. 996 ; *B.J.D.U.*, 2016, n° 3, pp. 228-231, conclusions Decout-Paolini, pp. 231-232, comm. Lessi ; *A.J.D.A.*, 2016, pp. 1356-1359, note Sibileau ; *Constr.-Urba.*, 2016, n° 4, pp. 22-23, comm. Cornille ; *R.D.I.*, 2016, pp. 307-308, note Decout-Paolini ; *Procédures*, 2016, n° 5, pp. 34-35, note Deygas : **304**.

C.E., 7 avril 2016, req. n° 375495, inédit : **1980**.

C.E., 13 avril 2016, *Bartolomei*, *Rec.* p. 135 ; *B.J.D.U.*, 2016, n° 5, pp. 381-385, conclusions Decout-Paolini, pp. 385-386, comm. Tremeau ; *ibid.*, 2017, n° 2, pp. 126-139, chron. Carpentier ; *J.C.P.*, 25 avril 2016, éd. G., n° 17, p. 864, comm. Erstein ; *Constr.-Urba.*, 2016, n° 5, pp. 20-21, comm. Santoni ; *J.C.P.*, 17 mai 2016, éd. A., n° 19, pp. 47-52, comm. Tasciyan ; *Procédures*, 2016, n° 3, pp. 34-35, note Deygas ; *Annales des Loyers*, 2016, n° 6, pp. 86-92, chron. Longuépée ; *R.D.I.*, 2016, pp. 422-424, comm. Soler-Couteaux ; *J.C.P.*, 18 juillet 2016, éd. A., n° 28, pp. 21-22, chron. Vandermeeren ; *ibid.*, 19 septembre 2016, n° 37, pp. 12-13, chron. Le Bot ; *L.P.A.*, 3 novembre 2016, n° 220, pp. 5-11, chron. Rouault ; *Gaz. du Pal.*, 2017, n° 9, p. 75, chron. Delhaes et Dauga ; *R.D.P.*, 2017, pp. 479-499, chron. Pauliat : **535** ; **536** ; **537**.

C.E., 15 avril 2016, *M. Marcon*, *Rec.* p. 148 ; *B.J.D.U.*, 2016, n° 4, pp. 296-300, conclusions De Lesquen, p. 300, comm. Vialettes ; *J.C.P.*, 18 juillet 2016, éd. A., n° 28, pp. 32-33, chron. Vandermeeren ; *ibid.*, n° 39, pp. 42-44, conclusions De Lesquen ; *ibid.*, 5 décembre 2016, n° 48, pp. 16-17, chron. Le Bot ; *L.P.A.*, 21 décembre 2016, n° 254, chron. Rouault ; *Annales des Loyers*, 2016, n° 7, pp. 80-81, chron. Longuépée : **284**.

C.E., 8 juin 2016, *M. Odin et autres*, *Rec. tables* p. 993 ; *B.J.C.L.*, 2016, n° 6, pp. 468-472, conclusions Decout-Paolini, p. 472, note Poujade ; *R.D.I.*, 2016, pp. 427-429, comm. Decout-Paolini ; *J.C.P.*, 14 novembre 2016, éd. A., n° 45, p. 30, chron. Vandermeeren ; *B.J.D.U.*, 2017, n° 2, pp. 126-139, chron. Carpentier ; *Annales des Loyers*, 2016, n° 9, pp. 84-85, chron. Longuépée : **2255**.

C.E., Section, 1er juillet 2016, *Commune d'Emerainville* et *Syndicat d'Agglomération nouvelle de Marne-la-Vallée-Val-Maubuée*, *Rec.* p. 291 ; *R.F.D.A.*, 2017, pp. 289-302, conclusions Daumas ; *Procédures*, 2016, n°10, p. 32, note Chifflot ; *A.J.D.A.*, 2016, pp. 1859-1866, note Dutheillet De Lamotte et Odinet ; *J.C.P.*, 12 décembre 2016, éd. G., n° 50, pp. 2343-2349, chron. Éveillard ; *J.C.P.*, 31 octobre 2016, éd. A., n° 43, comm. Daumas et Kerneis-Cardinet ; *J.C.P.*, 20 février 2017, éd. A., n° 7, pp. 17-18, chron. Le Bot ; *ibid.*, 18 septembre 2017, éd. A., n° 38, pp. 15-17, chron. Boulay et Daucé ; *L.P.A.*, 18 janvier 2017, n° 14, pp. 4-19, chron. Rouault ; *Contrats et Marchés Publics*, 2017, n° 8-9, pp. 10-21, comm. Lafaix : **1872** ; **1875** ; **1880** ; **1881** ; **1909** ; **2148**.

C.E., Ass., 13 juillet 2016, *Czabaj*, *Rec.* p. 340, conclusions Henrard ; *R.F.D.A.*, 2016, pp. 927-942, conclusions Henrard ; *A.J.D.A.*, 2016, pp. 1629-1635, chron. Dutheillet de Lamothe et Odinet, p. 1769, tribune Julien- Laferrière ; *J.C.P.*, 12 septembre 2016, éd. A., n° 36, pp. 27-31, comm. Pauliat ; *ibid.*, 2 mai 2017, n°17-18, pp. 46-48, note Stark ; *Procédures*, 2016, n° 10, pp. 29-30, note Deygas ; *Dr. Adm.*, 2016, n° 12, comm. Éveillard ; *J.C.P.*, 19 décembre 2016, éd. G., n° 51, pp. 2387-2390, note Souvignet ; *ibid.*, 6 mars 2017, n° 10, pp. 446-453, chron. Éveillard ; *G.A.C.A.*, Dalloz, 2022, 8ème édition, n° 46, pp. 832-848 : **152** ; **246** ; **358** ; **374** ; **376** ; **378** ; **387** ; **398** ; **405** ; **409** ; **723** ; **855** ; **1319**.

C.E., 6 octobre 2016, req. n° 394957, inédit : **287**.

C.E., Section, 7 octobre 2016, *Commune de Bordeaux*, *Rec.*, p. 409, conclusions De Lesquen ; *R.F.D.A.*, 2016, n° 6, pp. 1177-1187, conclusions De Lesquen ; *ibid.*, 2018, n° 1, pp. 52-62, chron. Carpentier ; *J.C.P.*, 12 décembre 2016, éd. G., n° 50, pp. 2332-2336, comm. Cassia ; *J.C.P.*, 11 novembre 2016, éd. N., n° 45, pp. 33-36, note Debouy ; *Procédures*, 2016, n° 12, pp. 39-40, note Deygas ; *A.J.D.A.*, 2016, pp. 2155-2161, chron. Dutheillet De Lamothe et Odinet ; *Dr. Adm.*, 2017, n° 2, pp. 39-44, note Éveillard ; *J.C.P.*, 15 mai 2017, éd. A., n° 19, pp. 27-29, chron. Le Bot ; *ibid.*, 3 juillet 2017, n° 26, pp. 37-44, comm. Tasciyan ; *ibid.*, n° 16, p. 18, chron. Vandermeeren ; *Annales des loyers*, 2016, n° 12, pp. 93-95, chron. Longuépée ; *L.P.A.*, 17 mai 2017, n° 98, pp. 7-12, chron. Rouault ; *R.D.I.*, 2017, pp. 42-44, note Soler-Couteaux : **1243** ; **1303** ; **2400**.

C.E., 16 décembre 2016, *Société Ligérienne Granulats SA*, *Rec.* p. 566 ; *B.J.D.U.*, 2017, n° 2, pp. 88-93, conclusions De Lesquen, pp. 93-94, comm. Vialettes ; *ibid.*, 2018, n° 1, pp. 52-32, chron. Carpentier ; *B.D.E.I.*, 2017, n° 67, pp. 4-8, conclusions De Lesquen ; *ibid.*, 2017, n° 69, pp. 34-40, chron. Hercé ; *ibid.*, 2017, n° 71, pp. 27-32, chron. Gillig ; *Constr.-Urba.*, 2017, n° 4, pp. 12-14, note Geib et Vervynck ; *A.J.D.A.*, 2017, pp. 694-698, note Rotoullié ; *J.C.P.*, 24 avril 2017, éd. A., n° 16, pp. 15-16, chron. Vandermeeren ; *Droit de l'environnement*, 2017, n° 256, pp. 185-190, note Labouysse ; *L.P.A.*, 7 juillet 2017, n° 135, pp. 6-11, chron. Rouault : **1410** ; **2232** ; **2244** ; **2260** ; **2261** ; **2267** ; **2269** ; **2272** ; **2285** ; **2290**.

C.E., Avis, 23 décembre 2016, *Société MDVP Distribution, Rec.* p. 571 ; *B.J.D.U*, 2017, n° 2, pp. 95-106, conclusions Dieu, pp. 106-107, comm. De Lesquen ; *Opérations immobilières*, 2017, n° 93, p. 30, note Cloez et Sechi ; *Constr.-Urba.*, 2017, n° 2, comm. n° 24, pp. 20-21, note Couton ; *Annales des loyers*, 2017, n° 3, pp. 73-78, chron. Longuépée : **1735** ; **1736** ; **1737** ; **1745** ; **1747**.

C.E., 22 février 2017, *Madame Bonhomme et autres*, *Rec.* p. 56 ; *B.J.D.U.*, 2017, n° 3, pp. 187-190, conclusions Von Coester, pp. 190-191, note De Lesquen ; *Constr.-Urba.*, 2017, n° 4, pp. 22-

23, note Cornille ; *Annales des loyers*, 2017, n° 4, pp. 80-84, chron. Longuéppée ; *Dr. Adm.*, 2017, n° 4, p. 11, alertes n° 59 ; *R.D.I.*, 2017, pp. 252-257, note Revert ; *J.C.P.,* 24 juillet 2017, éd. A., n° 29, p. 21, chron. Vandermeeren ; *ibid.*, 23 octobre 2017, n° 42, pp. 41-44, comm. Vital-Durand : **2180** ; **2182** ; **2183**.

C.E., 23 février 2017, *M. et Mme Néri, SARL Côte d'Opale*, *Rec. tables* pp. 853, 862 ; *B.J.D.U.*, 2017, n° 3, pp. 173-176, conclusions Bourgeois-Machureau, pp. 176-177, note Tremeau ; *R.D.I.*, 2017, pp. 204-205, comm. Soler-Couteaux ; *Constr.-Urba.*, 2017, n° 4, pp. 21-22, note Couton : **1241** ; **1245** ; **2255**.

C.E., Ass., 24 février 2017, *Madame Chupin et autres*, *Rec.* p. 59 ; *R.F.D.A.*, 2017, pp. 535-549, conclusions Bretonneau ; *J.C.P.*, 6 mars 2017, éd. G., n° 10, p. 424, note Touzeil-Divina ; *D.*, 2017, n° 10, p. 500, note De Monteclerc ; *A.J.D.A.*, 2017, pp. 740-748, chron. Roussel et Odinet ; *Dr. Adm.*, 2017, n° 6, pp. 46-50, note Bretonneau : **2507** ; **2516** ; **2523**.

C.E., 17 mars 2017, *M. et Mme Malsoute*, *Rec. tables* pp. 721, 857, 858 ; *B.J.D.U.*, 2017, n° 3, pp. 196-200, conclusions Decout-Paolini, p. 200-201, comm. De Lesquen ; *R.D.I.*, 2017, pp. 248-249, note Decout-Paolini ; *J.C.P.*, 4 septembre 2017, éd. A., n° 35, pp. 27-28, chron. Le Bot ; *Annales des Loyers*, 2017, n° 5, pp. 82-88, chron. Longuépée ; *Gaz. du Pal.*, 2017, n° 19, pp. 80-81, chron. Delhaes et Dauga : **531**.

C.E., 17 mars 2017, *Association Novissen*, *Rec tables* p. 858 ; *B.J.D.U.*, 2017, n° 3, pp. 192-194, conclusions Von Coester, pp. 194-195, comm. Vialettes ; *Constr.-Urba.*, 2017, n° 5, p. 19, comm. Cornille ; *R.D.I.*, 2017, pp. 316-317, note Decout-Paolini ; *Annales des Loyers*, 2017, n° 5, pp. 82-88, chron. Longuépée : **452**.

C.E., Section, 31 mars 2017, *Ministre des finances et des comptes publics c/ M. Amar*, *Rec.* p. 105, conclusions Bohnert ; *Procédures*, 2017, n° 6, pp. 27-29, note Ayrault ; *J.C.P.*, 4 septembre 2017, éd. A., n° 35, pp. 26-27, chron. Le Bot ; *R.F.D.A.*, 2017, pp. 1204-1209, chron. Ayrault : **587**.

C.E., Section, 5 mai 2017, *Commune de Saint-Bon-Tarentaise*, *Rec.* p. 150, conclusions Dutheillet de Lamothe ; *R.F.D.A.*, 2017, pp. 783-789, conclusions Dutheillet de Lamothe ; *B.J.D.U.*, 2017, n° 4, pp. 230-236, conclusions Dutheillet de Lamothe, pp. 236-237, comm. De Lesquen ; *ibid.*, 2018, n° 6, pp. 422-437, chron. Carpentier ; *R.D.I.*, 2017, pp. 364-367, note Soler-Couteaux ; *Constr.-Urba.*, 2017, n° 7, pp. 17-19, note Santoni ; *A.J.D.A.*, 2017, pp. 1515-1519, note Priet ; *J.C.P.*, 18 décembre 2017, éd. A., n° 50, pp. 24-25, chron. Vandermeeren ; *J.C.P.*, 25 décembre 2017, éd. G., n° 52, chron. Éveillard ; *Dr. Adm.*, 2018, n° 4, pp. 27-34, chron. Delaunay, Idoux et Saunier ; *R.F.D.A.*, 2017, pp. 790-797, note Carpentier ; *Gaz. du Pal.*, 2017, n° 30, p. 61, chron. Delhaes et Dauga : **875** ; **877** ; **915**.

C.E., 10 mai 2017, *Société ABH Investissements*, *Rec. tables* pp. 430, 432, 762, 849 ; *B.J.D.U.*, 2017, n° 4, pp. 248-252, conclusions Décout-Paolini, pp. 252-253, comm. De Lesquen ; *Annales des Loyers*, 2017, n° 7, pp. 77-85, chron. Longuépée ; *R.D.I.*, 2017, pp. 369-393, note Décout-Paolini ; *Constr.-Urba.*, 2017, n° 7, pp. 21-22, note Couton ; *J.C.P.*, 4 septembre 2017, éd. A., n° 35, pp. 51-52, comm. Couton ; *ibid.*, 18 décembre 2017, n° 50, p. 27, chron. Vandermeeren ; *J.C.P.*, 16 février 2018, éd. N., n° 7, pp. 25-34, chron. Carpentier ; *Administrer*, 2018, n° 521, pp. 21-30, chron. Jorion : **1514**.

C.E., 19 juin 2017, *Syndicat des copropriétaires de la résidence Butte Stendhal*, *Rec tables* p. 856 ; *B.J.D.U.*, 2017, n° 5, pp. 306-315, conclusions Bretonneau ; *R.D.I.*, 2017, pp. 421-428, note Soler-Couteaux ; *Constr.-Urba.*, 2017, n° 9, pp. 18-21, note Couton ; *J.C.P.*, 18 décembre 2017, éd. A., n° 50, pp. 29-30, chron. Vandermeeren ; *Annales des Loyers*, 2017, n° 9, pp. 67-69, chron. Longuépée ; *Gaz. du Pal.*, 2017, n° 30, pp. 62-63, chron. Delhaes et Dauga ; *ibid.*, 17 octobre 2017, n° 35, pp. 32-33, chron. Seiller : **252** ; **326** ; **1182** ; **2029**.

C.E., 19 juin 2017, req. n° 394677, inédit : **1093**.

C.E., 2 octobre 2017, *Montpellier Méditerranée Métropole*, *Rec. tables* pp. 844, 847 ; *B.J.D.U.*, 2018, n° 1, pp. 12-17, conclusions Touboul, note Vialettes ; *Constr.-Urba.*, 2017, n° 11, p. 18, note Cornille ; *A.J.C.T.*, 2018, p. 114, comm. Peynet ; *Dr. Adm.*, 2018, n° 5, pp. 15-21, étude Bellotti ; *J.C.P.*, 4 juin 2018, éd. A., n° 22, p. 15, chron. Vandermeeren : **1712**.

C.E., 9 octobre 2017, *Association des exploitants de la plage de Pampelonne*, *Rec. tables* pp. 719, 843, 845 ; *B.J.D.U.*, 2018, n° 1, pp. 7-10, conclusions Von Coster ; *J.C.P.*, 4 juin 2018, éd. A., n° 22, pp. 13-14, chron. Vandermeeren ; *Contrats et Marchés Publics*, 2018, n° 12, pp. 9-28, chron. Zimmer, Soler-Couteaux et Waltuch ; *Annales des Loyers*, 2017, n° 12, pp. 81-86, chron. Longuépée : **2432**.

C.E., 11 octobre 2017, *M et Mme Rousseau*, *Rec. tables* pp. 851, 853 ; *B.J.D.U.*, 2018, n° 2, pp. 101-105, conclusions Von Coester, pp. 105-106, comm. Tremeau ; *Constr.-Urba.*, 2017, n° 11, p. 17, note Cornille ; *J.C.P.*, 18 décembre 2017, éd. A., n° 51, pp. 54-56, comm. Billet ; *A.J.D.A.*, 2018, pp. 640-647, note Carpentier ; *Annales des Loyers*, 2017, n° 12, pp. 81-86, chron. Longuépée ; *Gaz. du Pal.*, 2017, n° 42, pp. 76-77, chron. Delhaes : **1480**.

C.E., 16 octobre 2017, *M. Besançon et autres*, *Rec. tables* p. 859 ; *B.J.D.U.*, 2018, n°1, pp. 42-45, conclusions Odinet, pp. 45-46, comm. De Lesquen ; *J.C.P.*, 11 juin 2018, éd. A., n° 23, p. 25, chron. Vandermeeren ; *Annales des Loyers*, 2017, n° 12, pp. 81-86, chron. Longuépée : **1176**.

C.E., 16 octobre 2017, *Office public de l'habitat de la ville d'Avignon*, *Rec. tables* pp. 771, 859 ; *B.J.D.U.*, 2018, n° 1, pp. 47-50, conclusions Dutheillet De Lamothe, pp. 50-51, comm. Tremeau ; *Constr.-Urba.*, 2017, n° 11, pp. 24-25, note Santoni ; *J.C.P.*, 11 juin 2018, éd. A., n° 23, p. 24, chron. Vandermeeren ; *Annales des Loyers*, 2017, n° 12, pp. 81-86, chron. Longuépée : **683** ; **703**.

C.E., 20 octobre 2017, *Société Sogecler*, *Rec. tables* pp. 466, 729, 760, 769 : **1205**.

C.E., 20 octobre 2017, *Association de défense de l'environnement et du cadre de vie du quartier « Epi d'or Saint-Cyr-l'Ecole »*, *Rec. tables* pp. 722, 857 ; *Annales des Loyers*, 2017, n° 12, pp. 81-86, chron. Longuépée ; *Gaz. du Pal.*, 2017, n° 42, pp. 77-78, chron. Delhaes : **521**.

C.E., 6 décembre 2017, *Société Nacarat Saint-Jean*, *Rec. tables* p. 661 ; *B.J.D.U.*, 2018, n° 3, pp. 176-181, conclusions Decout-Paolini, p. 181, comm. Baffert ; *A.J.C.T.*, 2018, n° 5, p. 283, comm. Bonnefont ; *Annales des Loyers*, 2018, n° 3, pp. 75-82, chron. Longuépée ; *Gaz. du Pal.*, 2018, n° 7, pp. 75-76, chron. Delhaes et Dauga : **539**.

C.E., 18 décembre 2017, *Le Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise et autre, Rec. tables* pp. 844, 847 ; *B.J.D.U.*, 2018, n° 2, pp. 94-99, conclusions Burguburu, pp. 99-100, comm. De Lesquen ; *A.J.D.A.*, 2018, pp. 1348-1351, note Tremeau ; *Constr.-Urba.*, 2018, n° 2, pp. 11-12, note Santoni ; *R.D.I.*, 2018, pp. 125-127, note Strebler ; *A.J.C.T.*, 2018, n° 5, p. 286, comm. Peynet ; *J.C.P.*, 4 juin 2018, éd. A., n° 22, pp. 14-15, chron. Vandermeeren ; *B.D.E.I.*, 2019, n° 81, pp. 26-31, chron. Hercé ; *Annales des Loyers*, 2018, n° 3, pp. 75-82, chron. Longuépée : **1562** ; **1564** ; **1576** ; **1577**.

C.E., 18 décembre 2017, *M et Mme Danglot*, *Rec. tables* p. 851 ; *B.J.D.U.*, 2018, n° 2, pp. 107-111, conclusions Burguburu, pp. 111-112, note Tremeau ; *Constr.-Urba.*, 2018, n° 1, pp. 20-21, note Couton ; *R.D.I.*, 2018, pp. 123-125, note Revert ; *J.C.P.*, 26 février 2018, éd. A., n° 8, pp. 49-52, comm. Billet ; *A.J.D.A.*, 2018, pp. 640-647, note Carpentier ; *Annales des Loyers*, 2018, n° 11, pp. 75-82, chron. Longuépée ; *Gaz. du Pal.*, 2018, n° 7, pp. 76-77, chron. Delhaes : **1480** ; **1501**.

C.E., Section, 22 décembre 2017, *Commune de Sempy*, *Rec.* p. 380, *B.J.D.U.*, 2018, n° 2, pp. 137-148, conclusions Burguburu, pp. 148-150, note De Lesquen ; *R.D.I.*, 2018, pp. 175-179, note Soler-Couteaux ; *A.J.D.A.*, 2018, pp. 272-278, chron. Roussel et Nicolas ; *Procédures*, 2018, n° 3, pp. 35-37, note Deygas ; *Annales des Loyers*, 2018, n° 4, pp. 77-81, chron. Longuépée ; *A.J.C.T.*, 2018, n° 4, p. 229, comm. Juilles ; *J.C.P.*, 7 mai 2018, éd. A., n° 18, pp. 17-18,

chron. Le Bot ; *ibid.*, n° 22, pp. 16-17, chron. Vandermeeren ; *L.P.A.*, 16 mai 2015, n° 98, pp. 7-12, chron. Rouault ; *J.C.P.*, 18 juin 2018, éd. G., n° 25, pp. 1225-1231, chron. Éveillard ; *Gaz. du Pal.*, 2018, n° 7, pp. 77-78, chron. Delhaes ; *R.F.D.A.*, 2018, pp. 357-369, conclusions Burguburu, pp. 369-374, note Noguellou : **1176** ; **1177** ; **1179** ; **1833** ; **1955** ; **1956** ; **2021** ; **2035** ; **2036** ; **2040** ; **2143** ; **2206** ; **2308** ; **2517** ; **2527**.

C.E., 28 décembre 2017, *Société PCE*, *Rec. tables* pp. 774, 848, 854, 860 ; *B.J.D.U.*, 2018, n° 2, pp. 151-155, conclusions Crépey, p. 155, comm. De Lesquen ; *Constr.-Urba.*, 2018, n° 2, pp. 14-15, note Santoni, pp. 26-27, note Cornille ; *R.D.I.*, 2018, n° 3, pp. 179-181, note Soler-Couteaux ; *A.J.C.T.*, 2018, n° 5, p. 283, comm. Bonnefont ; *J.C.P.*, 4 juin 2018, éd. A., n° 22, pp. 15-16, chron. Vandermeeren ; *Annales des Loyers*, 2018, n° 3, pp. 75-82, chron. Longuépée : **1190**.

C.E., 5 février 2018, *Société Roxim Management*, *Rec. tables* p. 835 ; *B.J.D.U.*, 2018, n° 3, pp. 199-202, conclusions Decout-Paolini, pp. 202-203, comm. De Lesquen ; *J.C.P.*, 24 spetembre 2018, éd. A., n° 38, p. 20, chron. Le Bot ; *Annales des Loyers*, 2018, n° 4, pp. 77-81, chron. Longuépée : **1602** ; **2369**.

C.E., 21 février 2018, *SCI La Villa Mimosas*, *Rec. tables* pp. 954, 956, 962 ; *B.J.D.U.*, 2018, n° 3, pp. 167-172, conclusions Burguburu, pp. 172-173, note Trémeau ; *J.C.P.*, 18 juin 2018, éd. A., n° 24, pp. 38-41, conclusions Burguburu ; *Constr.-Urba.*, 2018, n° 4, pp. 22-23, note Couton ; *R.D.I.*, 2018, pp. 243-245, note Revert, pp. 293-294, note Soler-Couteaux ; *J.C.P.*, 4 juin 2018, éd. A., n° 22, pp. 15-16, chron. Vandermeeren ; *J.C.P.*, 23 mars 2018, éd. N., n° 12, p. 12, actualités Erstein : **1603** ; **1787** ; **1788**.

C.E., 22 février 2018, *SAS Udicité*, *Rec. tables* pp. 864, 870, 966 ; *B.J.D.U.*, 2018, n° 3, pp. 204-210, conclusions Polge, pp. 210-211, comm. Vialettes ; *Constr.-Urba.*, 2018, n° 5, pp. 17-18, note Couton ; *J.C.P.*, 11 juin 2018, éd. A., n° 23, p. 25, chron. Vandermeeren ; *A.J.C.T.*, 2018, n° 6, p. 351, comm. Bonnefont ; *R.F.D.A.*, 2018, pp. 1071-1080, comm. Defoort : **1174** ; **1176** ; **1178**.

C.E., 7 mars 2018, *Mme Bloch*, *Rec.* p. 65 ; *B.J.D.U.*, 2018, n° 3, pp. 186-189, conclusions Domino, pp. 192-193, note De Lesquen ; *A.J.D.A.*, 2018, pp. 1051-1055, conclusions Domino ; *Constr.-Urba.*, 2018, n° 4, pp. 19-20, note Santoni ; *ibid.*, 2018, n° 6, pp. 19-20, note Renaux ; *Opérations immobilières*, 2018, n° 106, pp. 19-20, note Sechi ; *R.D.I.*, 2018, pp. 294-296, note Soler-Couteaux, pp. 302-303, note Revert ; *J.C.P.,* 2018, éd. A., n° 48, note Vandermeeren ; *J.C.P.*, 24 septembre 2018, éd. A., n° 38, pp. 19-20, chron. Le Bot ; *ibid.*, 3 décembre 2018, n° 48, pp. 16-18, chron. Vandermeeren ; *R.F.D.A.*, 2018, pp. 1071-1080, comm. Defoort ; *Annales des Loyers*, 2018, n° 5, pp. 76-78, chron. Longuépée : **2292** ; **2303**.

C.E., Avis, 22 mars 2018, *Association Novissen*, *Rec.* p. 71 ; *B.J.D.U.*, 2018, n° 3, pp. 212-218, conclusions Dutheillet De Lamothe, pp. 219-220, note De Lesquen ; *B.D.E.I.*, 2018, n° 77, pp. 37-38, note Gillig ; *Gaz. Du Pal.*, 2018, n° 28, pp. 34-35, note Maître ; *A.J.D.A.*, 2018, pp. 1451-1457, note Pouthier ; *Energie-Environnement-Infrastructures*, 2018, n° 7, pp. 36-38, comm. Huglo, Dubuisson, Poissonnier et Jeannel ; *Dr. Adm.*, 2019, n° 7, pp. 27-36, chron. Delaunay, Idoux et Saunier : **1797** ; **1833** ; **2009** ; **2251** ; **2305** ; **2306** ; **2310** ; **2319** ; **2334** ; **2362**.

C.E., 4 mai 2018, *Commune de Bouc Bel Air*, *Rec. tables* pp. 783, 817 ; *B.J.D.U.*, 2018, pp. 292-296, conclusions Dutheillet De Lamothe, pp. 296-297, comm. Vialettes ; *Constr.-Urba.*, 2018, n° 6, pp. 16-17, note Couton ; *Procédures*, 2018, n° 7, pp. 28-29, note Deygas ; *J.C.P.*, 3 décembre 2018, éd. A., n° 48, p. 14, chron. Vandermeeren ; *Dr. Adm.*, 2019, n° 7, pp. 27-36, chron. Delaunay, Idoux et Saunier : **289**.

C.E., Ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT*, *Rec.* p. 187 ; *R.F.D.A.*, 2018, pp. 649-661, conclusions Bretonneau, pp. 662-664, note de Béchillon, pp.

665-667, note Delvolvé ; *A.J.D.A.*, 2018, pp. 1206-1212, chron. Roussel et Nicolas, p. 1241, tribune Melleray ; *J.C.P.*, 2018, éd. A., note Friedrich ; *G.A.J.A.*, Dalloz, 2021, 23ème édition, n° 115, pp. 981-991 : **208** ; **731** ; **736** ; **815** ; **826** ; **850** ; **864** ; **882** ; **902** ; **906** ; **922** ; **926** ; **934** ; **1020** ; **1021** ; **1309** ; **1315** ; **1340** ; **1521** ; **2597**.

C.E., Avis, 25 mai 2018, *Préfet des Yvelines et autres*, *Rec.* p. 240 ; *B.J.D.U.*, 2018, n° 5, pp. 312-316, conclusions Burguburu, pp. 317-318, note De Lesquen, *B.P.I.M.*, 2018, n° 4, pp. 3-6, chron. Chauvaux ; *Annales des loyers*, 2018, n° 7, pp. 80-85, chron. Longuépée ; *Dr. Adm.*, 2018, n° 8, pp. 61-64, note Morales ; *Opérations immobilières*, 2018, n° 107, p. 15, note Pineau ; *A.J.D.A.*, 2018, pp. 1506-1510, note Richard ; *L.P.A.*, 10 août 2018, n° 160, pp. 6-11, chron. Rouault ; *R.D.I.*, 2018, pp. 400-402, note Soler-Couteaux ; *J.C.P.*, 3 décembre 2018, éd. A, n° 48, pp. 18-19, chron. Vandermeeren ; *A.J.C.T.*, 2018, n° 9, p. 475, comm. Peynet : **1206** ; **1223** ; **1226** ; **1228** ; **1263** ; **1408** ; **2265** ; **2315** ; **2401** ; **2406** ; **2408** ; **2412**.

C.E., 30 mai 2018, *Commune de Sète*, *Rec. tables*, pp. 951, 952, 953 ; *B.J.D.U.*, 2018, n° 6, pp. 386-390, conclusions Burguburu, p. 390, comm. Vialettes ; *Constr.-Urba.*, 2018, n° 10, pp. 14-15, note Santoni ; *R.D.I.*, 2018, pp. 403-405, note Soler-Couteaux ; *J.C.P.*, 3 décembre 2018, éd. A., n° 48, pp. 12-15, chron. Vandermeeren ; *L.P.A.*, 4 septembre 2018, n° 177, pp. 5-10, chron. Niel et Morin : **1707**.

C.E., 29 juin 2018, *Commune de Sempy*, *Rec.* p. 296 ; *B.J.D.U.*, 2018, n° 5, pp. 341-344, conclusions Burguburu, pp. 344-345, comm. De Lesquen ; *J.C.P.*, 3 décembre 2018, éd. A., n° 48, pp. 15-16, chron. Vandermeeren ; *J.C.P.*, 18 juin 2018, éd. G., n° 25, pp. 1225-1231, chron. Éveillard ; *Dr. Adm.*, 2018, n° 10, pp. 48-51, comm. Boul ; *A.J.C.T.*, 2018, n° 10, p. 535, comm. Juilles ; *Annales des Loyers*, 2018, n° 4, pp. 77-81, chron. Longuépée : **1182** ; **2171** ; **2176** ; **2526**.

C.E., Avis, 27 septembre 2018, *Association Danger de tempête sur le patrimoine rural*, *Rec.* p. 340 ; *A.J.D.A.*, 2018, pp. 2085-2091, conclusions Dutheillet De Lamothe ; *J.C.P.*, 2018, éd. A., pp. 3-4, n° 794, comm. Carpentier ; *J.C.P.*, 2019, éd. G., pp. 675-681, chron. Éveillard ; *Energie-Environnement-Infrastructures*, 2018, n° 12, pp. 54-55, comm. Huglo ; *B.D.E.I.*, 2019, n° spécial, pp. 11-21, chron. Maître ; *L.P.A.*, 22 novembre 2018, n° 234, pp. 10-15, chron. Rouault : **2307** ; **2363**.

C.E., 12 octobre 2018, *Société Néoen*, *Rec. tables* pp. 534, 845 ; *B.J.D.U.*, 2019, n° 1, pp. 59-62, conclusions Odinet, p. 62, comm. De Lesquen ; *R.D.I.*, 2018, pp. 611-613, note Soler-Couteaux ; *J.C.P.*, 1er avril 2019, éd. A., n° 13, pp. 21-22, chron. Le Bot ; *Annales des Loyers*, 2018, n° 12, pp. 73-77, chron. Longuépée : **316** ; **321**.

C.E., 12 octobre 2018, *Société Marseille Aménagement*, *Rec tables* pp. 510, 722, 723, 854 ; *R.D.I.*, 2018, pp. 589-591, note Hostiou ; *Annales des Loyers*, 2018, n° 12, pp. 84-87, chron. Trincal : **952**.

C.E., 22 octobre 2018, *De Fondaumière*, *Rec. tables* pp. 575, 956 ; *B.J.D.U.*, 2019, n° 1, pp. 45-50, conclusions Burguburu, p. 50, comm. Vialettes ; *R.D.I.*, 2018, pp. 627-629, note Revert ; *A.J.C.T.*, 2019, n° 1, p. 59, comm. Bonnefont ; *R.D.I.*, 2019, pp. 122-123, comm. Soler-Couteaux ; *J.C.P.*, 11 février 2019, éd. A., n° 6, pp. 29-32, note Molinero ; *Annales des Loyers*, 2019, n° 1, pp. 64-67, chron. Longuépée : **263**.

C.E., 9 novembre 2018, *Valière et autres*, *Rec tables* pp. 532, 823 et p. 965 ; *B.J.D.U.*, 2019, n°1, pp. 51-56, conclusions Barrois de Sarigny, pp. 56-58, comm. Vialettes ; *Dr. Adm.*, 2019, n° 1, pp. 3-4, focus Hourson ; *R.D.I.*, 2019, pp. 120-121, comm. Soler-Couteaux ; *J.C.P.*, 4 février 2019, éd. A., n° 5, pp. 37-40, note Polizzi ; *J.C.P.*, 1er avril 2019, éd. A., n° 13, pp. 19-20, chron. Le Bot ; *ibid.*, 27 mai 2019, n° 21, p. 22, chron. Vandermeeren ; *Annales des Loyers*, 2019, n° 1, pp. 64-67, chron. Longuépée ; *R.R.J.*, 2020, n° 1, pp. 351-374, comm. Fandjip et Fotso Ntemeu : **362** ; **381** ; **384** ; **386** ; **406** ; **407** ; **413**.

C.E., Section, 3 décembre 2018, *Ligue des droits de l'homme*, *Rec.* p. 434 ; *Procédures*, 2019, n° 3, pp. 33-34, note Deygas ; *Dr. Adm.*, 2019, n° 3, pp. 31-34, comm. Éveillard ; *A.J.C.T.*, 2019, n° 3, p. 140, comm. Rouault ; *A.J.D.A.*, 2019, pp. 706-710, note Janicot ; *J.C.P.*, 1er avril 2019, éd. A., n° 13, pp. 17-18, chron. Le Bot ; *ibid.*, 22 avril 2019, n° 16, pp. 18-21, note Molinero ; *J.C.P.*, 22 juillet 2019, éd. G., n° 29, pp. 1442-1449, chron. Éveillard ; *L.P.A.*, 18 mars 2019, n° 55, pp. 9-14, chron. Rouault ; *Gaz. du Pal.*, 2019, n° 4, p. 30, chron. Seiller : **266**.

C.E., 17 décembre 2018, req. n° 411920, inédit : **398** ; **407**.

C.E., Section, 21 décembre 2018, *Société Eden*, *Rec.* p. 468 ; *R.F.D.A.*, 2019, pp. 281-292, conclusions Roussel ; *Procédures*, 2019, n° 2, pp. 29-30, note Deygas ; *A.J.D.A.*, 2019, pp. 271-278, chron. Faure et Malverti ; *R.F.D.A.*, 2019, pp. 282-292, conclusions Roussel, pp. 293-299, note Sagnier ; *A.J.C.T.*, 2019, n° 3, pp. 154-155, comm. Didriche ; *Dr. Adm.*, 2019, n° 4, pp. 33-36, comm. Éveillard ; *J.C.P.*, 1er avril 2019, éd. Ad., n° 13, pp. 20-21, chron. Le Bot ; *ibid.*, 29 avril 2019, n° 17, pp. 30-32, note Jean-Pierre ; *Dr. Adm.*, 2019, n° 5, pp. 20-22, comm. Roussel ; *J.C.P.*, 27 mai 2019, éd. G., n° 21, pp. 1035-1038, comm. Sibileau ; *ibid.*, 22 juillet 2019, n° 29, pp. 1442-1449, comm. Éveillard ; *L.P.A.*, 18 mars 2019, n° 55, pp. 9-14, chron. Rouault ; *Gaz. du Pal.*, 2019, n° 21, pp. 23-24, chron. Seiller ; *G.A.J.A.*, Dalloz, 2021, 23ème édition, pp. 992-1000 : **119** ; **1117** ; **1131** ; **1154** ; **1259** ; **2421** ; **2532** ; **2600**.

C.E., 28 décembre 2018, *Société Roxim management et autres*, *Rec. tables* p. 955 ; *B.J.D.U.*, 2019, n° 2, pp. 136-139, conclusions Ilijic, pp. 140-141, comm. Vialettes ; *Annales des loyers*, 2019, n° 3, pp. 151-156, chron. Longuépée ; *J.C.P.*, 20 mai 2019, éd. A., n° 20, pp. 51-52, note Polizzi ; *ibid.*, 27 mai 2019, n° 21, p. 20, chron. Vandermeeren ; *R.D.I.*, 2019, pp. 177-178, comm. Soler-Couteaux : **1607** ; **2361**.

C.E., Avis, 13 février 2019, *Société Active Immobilier*, *Rec. tables* p. 919 ; *A.J.D.A.*, 2019, pp. 819-825, conclusions Ilijic ; *Procédures*, 2019, n° 4, p. 31, note Deygas ; *R.D.I.*, 2019, pp. 231-232, comm. Soler-Couteaux ; *Constr.-Urba.*, 2019, n° 4, p. 19, comm. Couton ; *J.C.P.*, 6 mai 2019, éd. A., n° 18, pp. 34-37, note Cornille ; *L.P.A.*, 26 avril 2019, n° 84, pp. 8-13, chron. Rouault : **788** ; **790** ; **806** ; **812**.

C.E., 13 février 2019, req. n° 406606, inédit au *Lebon* ; *R.F.D.A.*, 2020, n° 4, chron. Dupré de Boulois et Milano ; *L.P.A.*, 26 avril 2019, n° 84, pp. 8-13, chron. Rouault : **784**.

C.E., Section, 15 février 2019, *Commune de Cogolin*, *Rec.* p. 26, conclusions Dutheillet De Lamothe ; *R.F.D.A.*, 2019, pp. 543-553, conclusions Dutheillet de Lamothe ; *Procédures*, 2019, n° 4, pp. 32-33, note Deygas ; *R.D.I.*, 2019, pp. 235-238, comm. Revert ; *A.J.D.A.*, 2019, pp. 752-760, chron. Malverti et Beaufils : **327** ; **328** ; **1184** ; **1185** ; **1958** ; **2217**.

C.E., 18 février 2019, *Commune de l'Houmeau*, *Rec. tables* pp. 1066, 1070 ; *B.J.D.U.*, 2019, n° 3, pp. 199-202, conclusions Touboul, pp. 202-203, comm. De Lesquen ; *R.D.I.*, 2019, pp. 226-228, comm. Soler-Couteaux ; *A.J.D.A.*, 2019, p. 310, comm. Bonnefont ; *Annales des Loyers*, 2019, n° 4, pp. 117-120, chron. Longuépée ; *R.D.P.*, 2020, pp. 545-547, chron. Pauliat ; *J.C.P.*, 12 novembre 2019, éd. A., n° 45, pp. 21-22, chron. Vandermeeren : **818**.

C.E., 25 février 2019, *M. et Mme Vanoverberghe*, *Rec. tables* p. 1076 ; *B.J.D.U.*, 2019, n° 3, pp. 204-206, conclusions Burguburu, pp. 206-207, comm. Vialettes ; *R.D.I.*, 2019, pp. 298-299, comm. Soler-Couteaux ; *Annales des Loyers*, 2019, n° 4, pp. 117-120, chron. Longuépée ; *Gaz. du Pal.*, 2019, n° 19, p. 84, chron. Delhaes et Dauga ; *J.C.P.*, 12 novembre 2019, éd. A., n° 45, p. 23, chron. Vandermeeren : **277**.

C.E., Avis, 15 avril 2019, *Société Difradis*, *Rec.* p. 136 ; *B.J.D.U.*, 2019, n° 4, pp. 268-274, conclusions Dieu, pp. 274-278, comm. Ferrari ; *Constr.-Urba.*, 2019, n° 6, p. 24, comm. Renaux ; *R.D.I.*, 2019, pp. 365-368, comm. Revert ; *R.D.I.*, 2019, pp. 410-413, note Soler-Couteaux ; *Annales des Loyers*, 2019, n° 6, pp. 119-122, chron. Longuépée ; *L.P.A.*, 28 octobre 2019, n° 215, pp. 6-11, chron. Rouault : **1745**.

C.E., 24 avril 2019, *Mme Brunel, M. Thouret, Mme. Bonnet, M. Berjal*, *Rec. tables* pp. 919, 963, 1078 et p. 1079 ; *B.J.D.U.*, 2019, n° 4, pp. 285-290, conclusions Iljic, pp. 290-291, comm. De Lesquen ; *Constr.-Urba.*, 2019, n° 6, pp. 19-20, comm. Couton ; *R.D.I.*, 2019, pp. 361-365, comm. Revert, pp. 408-409, comm. Soler-Couteaux ; *J.C.P.*, 29 juillet 2019, éd. A., n° 30, pp. 50-52, comm. Cornille ; *ibid.*, 12 novembre 2019, n° 45, p. 21, chron. Vandermeeren : **805** ; **807**.

C.E., 27 mai 2019, *Ministre de la cohésion des territoires et Société MSE La Tombelle*, *Rec. tables* pp. 613, 846, 1078 ; *B.J.D.U.*, 2019, n° 5, pp. 349-356, conclusions Hoynck, pp. 356-357, comm. De Lesquen ; *B.D.E.I.*, 2019, n° 83, pp. 41-47, chron. Clément, Bouillié et Fourès ; *Energie-Environnement-Infrastructures*, 2019, n° 10, pp. 18-26, chron. Monteillet ; *Annales des Loyers*, 2019, n° 7, pp. 120-122, chron. Longuépée : **1999** ; **2299**.

C.E., 30 mai 2019, *M. Renaud*, req. n° 408513, inédit au Lebon ; *R.D.I.*, 2019, pp. 415-418, comm. Revert : **1121** ; **1158** ; **1160**.

C.E., 26 juin 2019, *Deville*, *Rec.* p. 245 ; *B.J.D.U.*, 2019, n° 5, pp. 325-328, conclusions Hoynck, p. 328, note Vialettes ; *J.C.P.*, 9 septembre 2019, éd. A., pp. 46-48, note Polizzi ; *R.D.I.*, 2019, pp. 475-476, comm. Soler-Couteaux ; *A.J.C.T.*, 2019, n° 11, p. 527, comm. Bonnefont ; *Annales des Loyers*, 2019, n° 9, pp. 117-120, chron. Longuépée ; *Gaz. du Pal.*, 2019, n° 30, pp. 80-81, chron. Delhaes et Dauga ; *J.C.P.*, 28 octobre 2019, éd. A., n° 43, p. 16, chron. Vandermeeren : **1755** ; **1760** ; **1761**.

C.E., 10 juillet 2019, *Commune de Sanary-sur-Mer*, req. n° 408232, inédit : **1981**.

C.E., 12 juillet 2019, *Association sans nature pas de futur*, req. n° 417177, inédit au *Lebon* ; *B.D.E.I.*, 2019, n° 84, pp. 3-5, conclusions Dutheillet de Lamothe ; *B.D.E.I.*, 2020, n° 86, pp. 28-33, chron. Gillig ; *ibid.*, n° 87, pp. 20-25, chron. Hercé : **1413**.

C.E., Ass., 19 juillet 2019, *Association des Américains accidentels*, *Rec.* p. 296 ; *R.F.D.A*, 2019, n° 5, pp. 891-908, conclusions Lallet ; *A.J.D.A.*, 2019, pp. 1986-1994, chron. Malverti et Beaufils ; *J.C.P.*, 18 novembre 2011, éd. G., n° 47, pp. 2081-2085, comm. Defoort ; *Procédures*, 2019, n° 12, pp. 36-37, note Chifflot ; *J.C.P.*, 23 décembre 2019, éd. G., n° 52, pp. 2397-2403, chron. Éveillard ; *R.F.D.A.*, 2020, pp. 372-380, chron. Santulli, pp. 742-749, chron. Dupré de Boulois et Milano : **121** ; **1250** ; **1253** ; **1254** ; **2504 ; 2521** ; **2522** ; **2569** ; **2602**.

C.E., 24 juillet 2019, req. n° 430473, inédit au *Lebon* ; *R.D.I.*, 2019, pp. 636-638, comm. Soler-Couteaux : **2030** ; **2032** ; **2304** ; **2526**.

C.E., 25 septembre 2019, *Commune de Fosses*, *Rec tables* pp. 913, 1076 ; *B.J.D.U.*, 2019, n°6, pp. 410-414, conclusions Decout-Paolini, pp. 414-415, comm. De Lesquen ; *A.J.C.T.*, 2020, n° 1, p. 55, comm. Peynet ; *J.C.P.*, 25 mai 2020, éd. A., n° 21, pp. 14-24, chron. Vandermeeren ; *Annales des Loyers*, 2019, n° 11, pp. 118-121, chron. Longuépée : **350** ; **352**.

C.E., 30 septembre 2019, *SARL du Mouliès*, *Rec. tables* p. 1069 ; *B.J.D.U.*, 2019, n° 6, pp. 376-379, conclusions Barrois De Sarigny, pp. 379-381, comm. Dutheillet de Lamothe ; *R.D.I.*, 2019, pp. 593-595, comm. Soler-Couteaux ; *J.C.P.*, 25 mai 2020, éd. A., n° 21, pp. 14-24, chron. Vandermeeren ; *Annales des Loyers*, 2019, n° 11, pp. 118-121, chron. Longuépée : **1376**.

C.E., 2 octobre 2019, *Société Auchan Hypermarché*, *Rec.* p. 356 ; *Gaz. du Pal.*, 2020, n° 4, pp. 21-22, chron. Seiller ; *Procédures*, 2019, n° 12, p. 37, note Deygas ; *R.D.P.*, 2020, pp. 309-352, chron. Rousseau, Gahdoun et Bonnet ; *Gaz. du Pal.*, 2019, n° 41, pp. 25-26, chron. Odinet et Barrois de Sarigny ; *ibid.*, 2020, n° 4, pp. 21-22, chron. Seiller : **124** ; **155** ; **160**.

C.E., 2 octobre 2019, *Commune de Limonest et M. Galland*, *Rec. tables* pp. 944, 1067, 1073, 1079 ; *J.C.P.*, 26 décembre 2018, éd. A., n° 51, comm. Polizzi ; *R.D.I.*, 2019, pp. 646-644, comm. Decout-Paolini ; *A.J.C.T.*, 2020, n° 2, p. 107, comm. Bonnefont ; *J.C.P.*, 25 mai 2020, éd. A., n° 21, pp. 14-24, chron. Vandermeeren ; *ibid.*, 23 mars 2020, n° 12, pp. 19-27, chron. Le Bot ;

Annales des Loyers, 2019, n° 12, pp. 120-123, chron. Longuépée ; *J.C.P.*, 18 octobre 2019, éd. N., n° 42, p. 12, actualités Erstein : **1373**.

C.E., 16 octobre 2019, *M. et Mme Gaillard*, *Rec. tables* pp. 901, 1075 ; *B.J.D.U.*, 2020, n° 1, pp. 19-21, conclusions Ilijic, pp. 21-22, comm. De Lesquen ; *J.C.P.*, 7 janvier 2019, éd. A., n° 1, pp. 38-40, comm. Polizzi ; *ibid.*, 25 mai 2020, n° 21, pp. 14-24, chron. Vandermeeren ; *Contru.-Urba.*, 2019, n° 12, pp. 23-24, comm. Santoni ; *R.D.I.*, 2019, pp. 639-640, comm. Soler-Couteaux ; *Procédures*, 2020, n° 1, p. 35, note Deygas ; *A.J.C.T.*, 2020, n° 3, pp. 165-166, comm. Grimaud ; *Annales des Loyers*, 2019, n° 12, pp. 120-123, chron. Longuépée : **277**.

C.E., 16 décembre 2019, *M et Mme Torregrossa*, *Rec. tables* p. 1068 ; *Constr.-Urba.*, 2020, comm n° 21, Couton ; *R.D.I.*, 2020, p. 105, comm. Soler-Couteaux : **152** ; **288** ; **380**.

C.E., 19 décembre 2019, req. n° 421042, inédit au *Lebon* ; *Constr.-Urba.*, 2020, n° 2, pp. 20-21, comm. Santoni ; *J.C.P.*, 25 mai 2020, éd. A., n° 21, pp. 14-24, chron. Vandermeeren : **275**.

C.E., 20 décembre 2019, req. n° 423407, inédit au *Lebon* ; *Constr.-Urba.*, 2020, n° 2, pp. 17-18, comm. Santoni : **1093**.

C.E., 27 décembre 2019, req. n° 431958, inédit : **1095**.

C.E., 27 décembre 2019, req. n° 432058, inédit : **1094**.

C.E., 27 janvier 2020, *Société Sodipaz*, *Rec. tables* pp. 634, 887, 959, 1067 ; *B.J.D.U.*, 2020, n° 2, pp. 104-107, comm. De Lesquen ; *A.J.D.A.*, 2020, pp. 898-902, conclusions Dieu ; *Constr.-Urba.*, 2020, n° 3, pp. 24-25, comm. Manetti ; *Gaz. du Pal.*, 2020, n° 21, pp. 40-41, chron. Seiller : **65** ; **540**.

C.E., 7 février 2020, *Confédération paysanne et autres*, *Rec.* p. 25 ; conclusions Cytermann (consultables sur Arianeweb) ; *Droit de l'environnement*, 2020, n° 287, pp. 111-114, note Hermon ; *Energie-Environnement-Infrastructures*, 2020, n° 7, pp. 41-42, comm. Gaillard et Lavigne ; *ibid.*, 2021, n° 4, pp. 30-39, chron. Fonbaustier ; *J.C.P.*, 20 juillet 2020, éd. G., n° 29, pp. 1388-1894, comm. Éveillard ; *A.J.D.A.*, 2020, pp. 1972-1979, note Pauthe ; *Dr. Adm.*, 2021, n° 2, pp. 22-30, chron. Hourson et Meynaud-Zeroual ; *J.C.P.*, 8 juin 2020, éd. A., n° 23, pp. 16-23, chron. Le Bot ; *L.P.A.*, 13 juillet 2020, n° 139, pp. 23-30, chron. Rouault ; *Gaz. du Pal.*, 2020, n° 28, pp. 34-35, chron. De Longuerue ; *R.J.E.*, 2020, n° 4, pp. 839-852, chron. Malet-Vigneaux : **2523**.

C.E., 10 février 2020, *M. Maillard*, *Rec. tables* pp. 890, 929 ; *A.J.D.A.*, 2020, pp. 679-683, conclusions Le Corre ; *J.C.P.*, 2 mars 2020, éd. A., n° 9, pp. 38-40, note Lantero ; *ibid.*, 8 juin 2020, éd. A., n° 23, pp. 16-23, chron. Le Bot ; *J.C.P.*, 2 mars 2020, éd. G., n° 9, p. 409, comm. Erstein ; *Procédures*, 2020, n° 4, p. 31, note Chifflot ; *Dr. Adm.*, 2020, n° 7, pp. 26-33, chron. Delaunay, Idoux et Saunier ; *L.P.A.*, 13 juillet 2020, n° 139, pp. 23-30, chron. Rouault : **402**.

C.E., 12 février 2020, req. n° 431123, inédit : **1094**.

C.E., 28 février 2020, *M. Stassen*, *Rec.* p. 63, conclusions Odinet ; *R.F.D.A.*, 2020, pp. 469-471, conclusions Odinet ; *Dr. Adm.*, 2020, n° 6, pp. 21-25, comm. Bouillon ; *ibid.*, n° 10, pp. 49-52, comm. Odinet ; *J.C.P.*, 30 novembre 2020, éd. A., n° 48, comm. Colmant ; *ibid.*, 8 juin 2020, n° 23, pp. 16-23, chron. Le Bot ; *L.P.A.*, 13 juillet 2020, n° 139, pp. 23-30, chron. Rouault : **2523**.

C.E., 18 mars 2020, *Région Ile de France*, *Rec. tables* pp. 639, 648, 945 ; *A.J.D.A.*, 2020, p. 656, actualité de la rédaction ; *J.C.P.*, 24 mai 2021, éd. A., n° 21, pp. 28-30, chron. Jouve : **2523**.

C.E., 3 juin 2020, *Mme Echarroudi*, *Rec. tables* pp. 557, 577, 866, 891 ; *J.C.P.*, 31 août 2020, éd. A., n° 35, pp. 15-22, chron. Le Bot ; *ibid.*, 19 octobre 2020, n° 42, pp. 26-27, comm. Braud ; *A.J.C.T.*, 2020, n° 11, pp. 532-533, comm. Lei ; *Dr. Adm.*, 2021, n° 8, pp. 27-35, chron. Delaunay et Idoux ; *Gaz. du Pal.*, 2020, n° 35, pp. 24-25, chron. Seiller : **152**.

C.E., Section, 12 juin 2020, *Gisti*, *Rec.* p. 193, conclusions Odinet ; *R.F.D.A.*, 2020, pp. 785-800, conclusions Odinet, pp. 801-806, note Melleray ; *A.J.D.A.*, 2020, p. 1196, actualité De

Monteclerc, pp. 1407-1415, chron. Malverti et Beaufils ; *J.C.P.*, 6 juillet 2020, éd. A., n° 27, pp. 12-16, étude Koubi, pp. 17-20, étude Di Francesco ; *ibid.*, 22 juin 2020, n° 25, pp. 4-5, libre propos Touzeil-Divina ; *Procédures*, 2020, n° 8, pp. 40-41, note Chifflot ; *Dr. Adm.*, 2020, n° 10, pp. 31-35, comm. Éveillard ; *ibid.*, 2021, n° 8, pp. 27-35, chron. Delaunay et Idoux ; *A.J.C.T.*, 2020, n° 11, pp. 523-525, comm. Pechillon et Renard ; *J.C.P.*, 14 décembre 2020, éd. G., comm. Éveillard ; *L.P.A.*, 11 janvier 2021, n° 7, pp. 6-22, chron. Rouault ; *Gaz. du Pal.*, 2020, n° 35, pp. 22-23, chron. Seiller : **193**.

C.E., Ass., 12 juin 2020, *M. Graner*, *Rec.* p. 213, conclusions Iljic (consultables sur ArianeWeb) ; *A.J.D.A.*, 2019, pp. 1416-1422, chron. Malverti et Beaufils, p. 1197, actualité Pastor ; *J.C.P.*, 31 août 2020, éd. A., n° 35, pp. 15-22, chron. Le Bot ; *ibid.*, 7 septembre 2020, n° 36, pp. 32-37, comm. Monnier ; *J.C.P.*, 7 septembre 2020, éd. G., n° 37, pp. 1525-1529, comm. Noual ; *ibid.*, 14 décembre 2020, n° 51, pp. 2292-2299, comm. Éveillard ; *R.F.D.A.*, 2021, pp. 739-746, chron. Dupré de Boulois et Milano ; *Dr. Adm.*, 2021, n°8, pp. 27-35, chron. Delaunay et Idoux ; *L.P.A.*, 9 février 2021, n° 29, pp. 6-12, chron. Rouault ; *Gaz. du Pal.*, 2020, n° 36, p. 29, chron. Piot ; *ibid.*, 2020, n° 41, pp. 34-37, chron. Barrois de Sarigny : **1251**.

C.E., Avis, 1er juillet 2020, *M. et Mme Labassi*, *Rec.* p. 271 ; *Dr. Adm.*, 2020, n° 11, pp. 44-48, comm. Éveillard ; *ibid.*, 2021, n° 4, pp. 21-26, chron. Tchen ; *J.C.P.*, 2 novembre 2020, éd. A., n° 44, pp. 16-22, chron. Le Bot ; *ibid.*, 14 décembre 2020, éd. G., n° 51, pp. 2292-2299, comm. Éveillard ; *D.*, 2021, pp. 255-267, chron. Corneloup, Boskovic, Jault-Seseke, Joubert et Parrot ; *L.P.A.*, 22 février 2021, n° 37, pp. 6-13, chron. Rouault : **1228**.

C.E., 3 juillet 2020, *Conseil national des barreaux et autres et Syndicat des avocats de France*, *Rec. tables* pp. 886, 941, 1067 ; *B.J.D.U.*, 2020, n° 6, pp. 459-464, conclusions Dieu, pp. 464-466, comm. Poulet ; *Dr. Adm.*, 2021, n° 2, pp. 22-30, chron. Meynaud-Zeroual ; *J.C.P.*, 2 novembre 2020, éd. A., pp. 16-22, chron. Le Bot : **784**.

C.E., 3 juillet 2020, *Méret et autres*, *Rec tables* pp. 625, 727, 887 ; *B.J.D.U.*, 2020, n° 6, pp. 459-464, conclusions Dieu : **558** ; **559** ; **1038** ; **1039**.

C.E., 29 juillet 2020, *SCI L'Harmas*, *Rec. tables* p. 1068, *B.J.D.U.*, 2020, n° 6, pp. 480-484, conclusions Odinet, p. 484, comm. De Lesquen ; *A.J.D.A.*, 2020, p. 1576, actualité Pastor ; *R.D.I.*, 2020, pp. 557-558, comm. Strebler ; *Dr. Adm.*, 2021, n° 2, pp. 22-30, chron. Hourson et Meynaud-Zeroual ; *Annales des Loyers*, 2020, n° 10, pp. 117-120, chron. Longuépée : **1176** ; **2300** ; **2301**.

C.E., 25 septembre 2020, *M Poncet et Mme Petitti*, *Rec. tables* pp. 949, 1068 ; *B.J.D.U.*, 2021, n° 1, pp. 45-48, conclusions Roussel, p. 49, comm. De Lesquen ; *A.J.D.A.*, 2020, p. 1832, actualité Pastor ; *R.D.I.*, 2020, pp. 700-703, comm. Revert : **765** ; **797** ; **1918**.

C.E., Avis, Section, 2 octobre 2020, *SCI du Petit Bois*, *Rec.* p. 326, conclusions Fuchs ; *R.F.D.A.*, 2021, pp. 139-145, conclusions Fuchs ; *A.J.D.A.*, 2020, p. 1878, actualité Pastor, pp. 2016-2026, chron. Malverti et Beaufils ; *J.C.P.*, 19 octobre 2020, éd. A., n° 42, pp. 28-32, comm. Leplanois ; *ibid.*, 15 février 2021, n° 7, pp. 18-24, chron. Le Bot ; *R.D.I.*, 2020, pp. 619-622, comm. Soler-Couteaux ; *Dr. Adm.*, 2021, n° 2, pp. 22-30, chron. Hourson et Meynaud-Zeroual ; *J.C.P.*, 6 avril 2021, éd. G., n° 14, pp. 683-689, chron. Éveillard ; *Annales des Loyers*, 2020, n° 12, pp. 115-119, chron. Longuépée : **885** ; **894** ; **900** ; **901** ; **903** ; **1167** ; **1377** ; **1445** ; **1447** ; **1448** ; **2198**.

C.E., Avis, Section, 2 octobre 2020, *Barrieu*, *Rec.* p. 337 ; *B.J.D.U.*, 2021, n° 1, pp. 50-56, conclusions Fuchs, pp. 56-59, note Poulet ; *R.F.D.A.*, 2021, pp. 146-152, conclusions Fuchs ; *A.J.D.A.*, 2020, p. 1879, actualité Pastor ; *A.J.D.A.*, 2020, pp. 2016-2022, chron. Malverti et Beaufils ; *J.C.P.*, 19 octobre 2020, éd. A., n° 42, pp. 28-32, comm. Leplanois ; *Constr.-Urba.*, 2020, n° 11, pp. 24-26, comm. Santoni ; *Dr. Adm.*, 2020, n° 12, pp. 47-52, comm. Martin ; *ibid.*, 2021, n° 2, pp. 22-30, chron. Hourson et Meynaud-Zeroual ; *R.D.I.*, 2021, pp. 51-55,

comm. Revert ; *A.J.C.T.*, 2021, n° 1, p. 51, comm. Bouillon ; *J.C.P.*, 6 avril 2021, éd. G., n° 14, pp. 683-689, chron. Éveillard ; *Annales des Loyers*, 2020, n° 12, pp. 115-119, chron. Longuépée ; *Gaz. du Pal.*, 2020, n° 43, pp. 88-89, chron. Delhaes et Dauga ; *J.C.P.*, 30 avril 2021, éd. N., n° 17, pp. 35-36, chron. Zalewski-Sicard : **1192** ; **1193** ; **1194** ; **1199** ; **1201** ; **1203** ; **1835** ; **1942** ; **1943** ; **1944** ; **2030** ; **2049** ; **2174** ; **2248**.

C.E., 10 octobre 2020, *Société Chemin de Trabacchina SAS*, *Rec. tables* pp. 893, 1067; *B.J.D.U.*, 2021, n° 1, pp. 70-72, conclusions Odinet, pp. 72-73, comm. Poulet ; *Constr.-Urba.*, 2020, n° 12, pp. 17-19, comm. Cornille ; *R.D.I.*, 2021, pp. 40-42, comm. Soler-Couteaux ; *Dr. Adm.*, 2021, n° 2, pp. 22-30, chron. Hourson et Meynaud-Zeroual ; *Annales des Loyers*, 2020, n° 12, pp. 115-119, chron. Longuépée ; *J.C.P.*, 15 février 2021, éd. A., n° 7, pp. 18-24, chron. Le Bot ; *Gaz. du Pal.*, 2020, n° 43, pp. 89-90, chon. Delhaes et Dauga ; *J.C.P.*, 30 avril 2021, éd. N., n° 17, p. 35, chron. Greff : **277**.

C.E., 17 décembre 2020, *SCCV Lapeyre*, *Rec. tables* pp. 958, 1052, 1061, 1069 ; *B.J.D.U.*, 2021, n° 2, pp. 133-137, conclusions Fuchs, pp. 137-138, comm. De Lesquen ; *R.D.I.*, 2021, pp. 114-115, comm. Soler-Couteaux ; *Constr.-Urba.*, 2021, n° 2, pp. 16-18, comm. Cornille ; *Annales des Loyers*, 2021, n° 3, pp. 115-118, chron. Longuépée ; *A.J.C.T.*, 2021, n° 4, p. 211, comm. Bonnefont ; *Gaz. du Pal.*, 2021, n° 6, p. 58, chron. Delhaes et Dauga : **1093** ; **1945**.

C.E., 18 décembre 2020, *SCI Fonimmo-ID*, *Rec. tables* pp. 1068, 1070 ; *B.J.D.U.*, 2021, n° 2, pp. 139-143, conclusions Barrois de Sarigny, pp. 143-145, comm. Poulet ; *Annales des Loyers*, 2021, n° 1, pp. 115-118, chron. Longuépée ; *Dr. Adm.*, 2021, n° 2, pp. 22-30, chron. Hourson et Meynaud-Zeroual : **2015** ; **2023**.

C.E., 5 février 2021, *M. et Mme Boissery*, *Rec. tables* pp. 588, 978, 981, 982, 984 ; *B.J.D.U.*, 2021, n° 3, pp. 195-199, conclusions Domingo, pp. 199-20, comm. De Lesquen ; *Dr. Adm.*, 2022, n° 5, pp. 21-29, chron. Hourson et Meynaud-Zeroual : **330** ; **1183** ; **2015** ; **2023** ; **2454**.

C.E., 17 mars 2021, *Mme Venturin*, *Rec. tables* pp. 679, 974, 981 ; *B.J.D.U.*, 2021, n° 3, pp. 212-216, conclusions Villette, pp. 216-217, comm. De Lesquen ; *A.J.D.A.*, 2021, p. 658, actualité Pastor ; *Annales des Loyers*, 2021, n° 5, pp. 116-120, chron. Longuépée ; *R.D.I.*, 2021, pp. 290-293, comm. Soler-Couteaux ; *Constr.-Urba.*, 2021, n° 5, pp. 22-23, comm. Santoni ; *J.C.P.*, 24 mai 2021, éd. A., n° 21, pp. 48-52, comm. Polizzi ; *ibid.*, 28 juin 2021, n° 26, pp. 45-46, chron. Vandermeeren ; *Dr. Adm.*, 2021, n° 8, pp. 45-48, comm. Defoort ; *ibid.*, 2022, n° 5, pp. 21-29, chron. Hourson et Meynaud-Zeroual ; *R.J.E.*, 2022, n° 1, pp. 153-164, chron. Kalflèche ; *J.C.P.*, 2 avril 2021, éd. N., n° 13, p. 12, actualités Erstein : **1181** ; **1942** ; **2043** ; **2046** ; **2157** ; **2166** ; **2306** ; **2309**.

C.E., 24 mars 2021, *M Giret*, *Rec. tables* pp. 497, 984 ; *B.J.D.U.*, 2021, n° 3, pp. 218-221, conclusions Barrois de Sarigny, pp. 221-222, comm. Roussel ; *Annales des Loyers*, 2021, n° 5, pp. 116-120, chron. Longuépée ; *R.D.I.*, 2021, pp. 297-298, comm. Solet-Couteaux ; *Procédures*, 2021, n° 6, p. 32, note Chifflot ; *J.C.P.*, 28 juin 2021, éd. A., n° 26, p. 42, chron. Vandermeeren ; *Constr.-Urba.*, 2021, n° 7, pp. 27-28, comm. Santoni : **828**.

C.E., 26 mai 2021, *M. Frangi et autres*, *Rec. tables* pp. 842, 843, 846, 847, 981 ; *B.J.D.U.*, 2021, n° 4, pp. 291-294, conclusions Hoynck, pp. 294-296, comm. Poulet ; *J.C.P.*, 6 septembre 2021, n° 36, pp. 17-18, chron. Le Bot ; *J.C.P.*, 18 octobre 2021, éd. A., n° 42, pp. 20-21, chron. Vandermeeren ; *Annales des Loyers*, 2021, n° 7, pp. 121-122, chron. Longuépée : **348** ; **349**.

C.E., 27 mai 2021, *Association Compassion in World Farming France*, *Rec. tables* pp. 488, 491, 867 ; *Droit de l'environnement*, 2021, n° 301, pp. 251-254, conclusions Merloz ; *Energie-Environnement-Infrastructures*, 2021, n° 7, p. 44, comm. Muller-Curzydlo ; *J.C.P.*, 6 septembre 2021, éd. A., n° 36, pp. 14-15, chron. Le Bot ; *J.C.P.*, 11 octobre 2021, éd. G., n° 41, pp. 1864-1872, chron. Verpeaux, Macaya et Cassard-Valembois : **1252**.

C.E., 28 mai 2021, *Viallat*, *Rec. tables* pp. 852, 982 ; *B.J.D.U.*, 2021, n° 4, pp. 297-303, conclusions Villette, pp. 300-304, note Poulet ; *R.D.I.*, 2021, pp. 438-440, comm. Soler-Couteaux ; *Constr.-Urba.*, 2021, n° 7, pp. 22-23, comm. Couton ; *J.C.P.*, 6 septembre 2021, éd. A., n° 36, p. 17, chron. Le Bot ; *ibid.*, 18 octobre 2021, n° 42, pp. 20-21, chron. Vandermeeren ; *Dr. Adm.*, 2022, n° 5, pp. 21-29, chron. Hourson et Meynaud-Zeroual : **438** ; **2015**.

C.E., 9 juillet 2021, *Commune de Grabels*, *Rec.* p. 224 ; *B.J.D.U.*, 2021, n° 5, pp. 221-323, conclusions Roussel ; *R.F.D.A.*, 2021, pp. 932-938, conclusions Roussel ; *A.J.D.A.*, 2021, p. 1471, actualité Pastor ; *J.C.P.*, 30 août 2021, éd. G., n° 35, pp. 1556-1561, chron. Huyghe ; *Constr.-Urba.*, 2021, n° 9, pp. 29-31, comm. Santoni ; *J.C.P.*, 11 octobre 2021, éd. A., n° 41, pp. 49-52, comm. Polizzi ; *Dr. Adm.*, 2021, n° 10, pp. 9-10, alertes Courrèges ; *A.J.D.I.*, 2022, pp. 425-435, chron. Gilbert : **1845** ; **1860** ; **2529** ; **2596** ; **2597** ; **2617**.

C.E., 16 juillet 2021, *Commune de la Londe-les-Maures*, *Rec. tables* pp. 963, 965 ; *B.J.D.U.*, 2021, n° 6, pp. 425-427, conclusions Polge, pp. 427-430, comm. Ferrari ; *A.J.D.A.*, 2021, p. 1537, actualité Pastor ; *J.C.P.*, 18 octobre 2021, éd. A., n° 42, pp. 17-18, chron. Vandermeeren ; *L.P.A.*, 1er janvier 2022, pp. 72-76, comm. Sulpice : **1864** ; **1969** ; **2007** ; **2595**.

C.E., 29 juillet 2021, req. n° 439704, inédit : **538**.

C.E., 6 octobre 2021, *Mme Maillard et autres*, *Rec. tables* pp. 843, 978, 980 ; *B.J.D.U.*, 2022, n° 1, pp. 60-63, conclusions Ranquet, pp. 63-64, comm. De Lesquen ; *B.J.C.L.*, octobre 2021, n° 10, pp. 716-719, conclusions Ranquet, pp. 719-720, note Seners ; *A.J.D.A.*, 2021, p. 2008, actualité Biget ; *J.C.P.*, 28 février 2022, éd. A., n° 8, pp. 21-22, chron. Le Bot ; *Annales des Loyers*, 2021, n° 12, pp. 119-121, chron. Longuépée ; *J.C.P.*, 18 avril 2022, éd. A., n° 15, pp. 17-25, chron. Vandermeeren : **344** ; **351**.

C.E., 9 novembre 2021, *SCCV Lucien Viseur*, *Rec. tables* pp. 979, 983 ; *B.J.D.U.*, 2022, n° 1, pp. 72-76, conclusions Ranquet, pp. 76-78, note De Lesquen ; *R.D.I.*, 2022, pp. 122-124, note Soler-Couteaux ; *J.C.P.*, 18 avril 2022, éd. A., pp. 17-25, chron. Vandermeeren ; *Dr. Adm.*, 2022, n° 5, pp. 21-29, chron. Hourson et Meynaud-Zeroual : **1187** ; **2028** ; **2032**.

C.E., Section, 19 novembre 2021, *Association des avocats ELENA France*, *Rec.* p. 331, conclusions Roussel ; *R.F.D.A.*, 2022, pp. 51-66, conclusions Roussel, pp. 67-73, note De Fournoux ; *Procédures*, 2022, n° 1, pp. 36-37, comm. Chifflot ; *J.C.P.*, 31 janvier 2022, éd. A., n° 4, pp. 23-27, comm. Pauliat ; *ibid.*, 28 février 2022, n° 8, pp. 13-14, chron. Le Bot ; *Dr. Adm.*, 2022, n° 2, pp. 29-34, comm. Éveillard ; *ibid.*, 2022, n° 3, p. 644, chron. Éveillard ; *ibid.*, 2021, n° 8, pp. 5-6, alerte Courrèges ; *R.D.P.*, 2022, pp. 679-706, chron. Pauliat : **2525** ; **2602**.

C.E., 13 décembre 2021, *Société Ocean's Dream Resort*, *Rec. tables* p. 979 ; *R.D.I.*, 2022, pp. 121-122, comm. Soler-Couteaux ; *Constr.-Urba.*, 2022, n° 2, pp. 20-21, comm. Couton ; *J.C.P.*, 28 février 2022, éd. A., n° 8, pp. 17-18, chron. Le Bot ; *ibid.*, 18 avril 2022, n° 15, pp. 17-25, chron. Vandermeeren ; *Dr. Adm.*, 2022, n° 5, pp. 21-29, chron. Hourson et Meynaud-Zeroual : **556**.

C.E., 15 décembre 2021, *Commune de Venelles*, *Rec. tables* pp. 590, 978 ; *B.J.D.U.*, 2022, n° 2, pp. 153-155, conclusions Sirinelli, p. 156, comm. De Lesquen : **1067**.

C.E., 15 décembre 2021, *Mme Trunkenwald, M Forestier et M Marchal*, *Rec. tables* pp. 589, 590, 978 ; *B.J.D.U.*, 2022, n° 2, pp. 157-161, conclusions Fuchs, pp. 161-162, comm. Hoynck ; *J.C.P.*, 21 mars 2022, éd. A., n° 11, pp. 55-56, comm. Polizzi ; *ibid.*, 18 avril 2022, n° 15, pp. 17-25, chron. Vandermeeren : **1185**.

C.E., 16 décembre 2021, req. n° 444612, inédit : **1208**.

C.E., 16 février 2022, *Ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales c/ Association « Éoliennes s'en naît trop »*, à paraître aux tables ; *B.J.D.U.*, 2022, n° 3, pp. 217-222, conclusions Hoynck, pp. 222-223, note De Lesquen ; *Annales des Loyers*, 2022, n° 4, pp. 112-113, chron. Longuépée ; *R.D.I.*, 2022, pp. 237-241, comm. Soler-

Couteaux ; *Dr. Adm.*, 2022, n° 5, pp. 21-29, chron. Hourson et Meynaud-Zeroual ; *J.C.P.*, 13 juin 2022 éd. G., n° 23, pp. 1158-1164, chron. Éveillard ; *J.C.P.*, 4 mars 2022, éd. N., n° 9, p. 20, actualités Erstein : **331** ; **438** ; **2033** ; **2034**.

C.E., 22 mars 2022, *Association Église Évangélique de Crossroads*, à paraître aux tables ; *B.J.D.U.*, 2022, n° 3, pp. 224-231, conclusions Ranquet, pp. 231-232, comm. De Lesquen ; *Constr.-Urba.*, 2022, n° 6, pp. 27-30, comm. Santoni ; *Annales des Loyers*, 2022, n° 6, pp. 122-124, chron. Trincal ; *J.C.P.*, 8 avril 2022, éd. N., n° 14, p. 10, actualités Erstein : **1527**.

C.E., 24 juin 2022, *M. Mayan et Mme Paolinetti*, à paraître aux *tables* ; *B.J.D.U.*, 2022, n° 6, pp. 427-431, conclusions Sirinelli, pp. 432-433, comm. Ranquet ; *Dr. Admi.*, 2022, n° 8-9, pp. 7-8, alertes Courrèges : **816**.

C.E., Section, 26 juillet 2022, *Mme Vinclerc*, à paraître au *Lebon* ; *B.J.D.U.*, 2022, n° 6, pp. 405-413, conclusions Agnoux, pp. 413-415, comm. De Lesquen ; *A.J.D.A.*, 2022, p. 1536, actualités De Monteclerc, pp. 1786-1792, chorn. Pradines et Janicot ; *R.F.D.A.*, 2022, pp. 898-898, note Le Bot ; *J.C.P.*, 26 septembre 2022, éd. A., n° 38-39, pp. 40-44, comm. Polizzi ; *ibid.*, 14 novembre 2022, éd. A., n° 45, pp. 16-21, chron. Le Bot ; *Constr.-Urba.*, 2022, n° 10, pp. 25-27, comm. Couton ; *R.D.I.*, 2022, pp. 539-541, comm. Soler-Couteaux ; *Annales des Loyers*, 2022, n° 11, pp. 104-106, chron. Longuépée ; *Dr. Adm.*, 2022, n° 11, pp. 38-43, comm. Martin : **1946**.

C.E., 21 septembre 2022, *Société Maison Camp David*, à paraître aux *tables* ; *B.J.D.U.*, 2022, n° 6, pp. 440-443, conclusions Domingo, p. 443, comm. Poulet ; *A.J.D.A.*, 2022, p. 1816, actualité Pastor ; *R.D.I.*, 2022, pp. 612-613, comm. Soler-Couteaux ; *Annales des Loyers*, 2022, n° 11, pp. 104-106, chron. Longuépée ; *J.C.P.*, 14 novembre 2022, éd. A., n° 45, pp. 16-21, chron. Le Bot : **554**.

C.E., 10 octobre 2022, *Société Cogedim Grand Lyon*, à paraître au *Lebon* ; *Annales des Loyers*, 2022, n° 12, pp. 99-102, chron. Longuépée ; *R.D.I.*, 2022, pp. 675-676, comm. Soler-Couteaux ; *J.C.P.*, 14 novembre 2022, éd. A., n° 45, pp. 44-48, comm. Polizzi ; *A.J.D.A.*, 2022, p. 1926, actualité Pastor : **1186**.

II. Autres décisions juridictionnelles

Décisions du Conseil constitutionnel

C.C., décision n° 88-154 L, 10 mars 1988, *Nature juridique des deux premiers alinéas de l'article 7 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public*, *Rec. C.C.*, p. 42 : **608**.

C.C., décision n° 93-335 DC, 21 janvier 1994, *Loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction*, *Rec. C.C.* p. 40 ; *J.C.P.*, 10 juin 1994, éd. N., n° 23, pp. 207-214, comm. Benoît-Cattin ; *R.F.D.A.*, 1995, pp. 7-24, étude Hocreitère, pp. 780-792, études Mathieu ; *R.F.D.C.*, 1994, pp. 364-370, note Mélin-Soucramanien ; *R.A.*, 1994, n° 277, pp. 75-78, étude Morand-Deviller ; *Cahiers du CNFPT*, 1994, n° 41, pp. 42-65, étude Tremeau et Mélin-Soucramanien : **823** ; **824** ; **825** ; **826** ; **949** ; **955** ; **2565**.

C.C., décision n° 94-358 DC, 26 janvier 1995, *J.O.*, 1er février 1995, p. 1716 ; *Cahiers du CNFPT*, 1995, n° 44, pp. 26-29, étude Favoreu ; *R.F.D.C.*, 1995, pp. 389-396, étude Tremeau, pp. 396-400, étude Pini, pp. 400-404, étude Mélin-Soucramanien : **1550**.

C.C., décision n° 2000-436, 7 décembre 2000, DC, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, *Rec. C.C.* p. 176 ; *L.P.A.*, 1er août 2001, n° 152, pp. 15-27, chron. Mathieu et Verpeaux ; *ibid.*, 28 décembre 2001, n° 259, pp. 10-27, chron. Mathieu et Verpeaux : **1398** ; **1573**.

C.C., décision n° 2004-491 DC, 12 février 2004, *Loi complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française*, *Rec. C.C.* p. 60 ; *R.F.D.C.*, 2004, pp. 335-336, comm. Cacqueray, Roux, Domingo, Nicot et Massieu ; *R.A.*, 2005, n° 343, pp. 38-43, chron. Arlettaz ; *D.*, 2005, pp. 1125-1133, chron. Ogier-Bernaud et Severino : **1073** ; **1078**.

C.C., n° 2011-138 QPC, 17 juin 2011, *Association Vivraviry*, *Rec. C.C.* p. 291 ; *Environnement*, 2011, n° 6, p. 33, comm. Gillig ; *J.C.P.*, 11 juillet 2011, éd. A., n° 28, pp. 50-52, note Billet ; *D.*, 2011, pp. 1942-1945, note Le Bot, pp. 2694-2706, chron. Trébulle ; *R.D.I.*, 2011, pp. 465-466, chron. Soler-Couteaux ; *L.P.A.*, 13 décembre 2011, n° 247, pp. 5-14, chron. Jan, Bourdoiseau et Gicquel ; *ibid.*,31 juillet 2012, n° 152, pp. 5-31, chron. Janicot, Cassard-Valembois et ; Baghestani : **505** ; **507** ; **519**.

C.C., décision n° 2019-794 QPC, 28 juin 2019, *Union syndicale des magistrats administratifs et autre*, *Procédures*, 2020, n° 1, pp. 5-12, chron. Deumier : **952**.

Arrêts de la Cour de Cassation

Cass., Crim., 26 février 1964, *Bull.,* n° 70 : **2159**.

Cass., Civ. 1ère, 19 juin 1985, *Office nationale de la chasse c/ Guesdon*, *Bull. civ.*, n° 200, p. 179 : **1456** ; **1468**.

Cass., Civ. 3ème, 30 avril 2003, n° 01-14148, *Bull. civ.*, n° 92, p. 84 ; *D.*, 2003, pp. 1932-1934, note Petit ; *A.J.D.I.*, 2003, pp. 613-615, comm. Abram ; *J.C.P.*, 8 octobre 2003, éd. G., n° 41, pp. 1778-1784, chron. Aubin, Boiteau et Ondoua ; *ibid.*, 22 octobre 2010, n° 43, pp. 1865-1872, chron. Périnet-Marquet ; *R.D.I.*, 2003, pp. 569-573, chron. Bruschi et Bergel ; *L.P.A.*, 18 novembre 2001, n° 230, pp. 18-22, comm. Recio : **1890**.

Cass. Civ. 2ème, 11 septembre 2008, *M. Illiano c/ M. Charpin*, n° 07-18483, non publié au *Bulletin* ; *B.J.D.U.*, 2008, n° 5, pp. 347-349, comm. Nési ; *L.P.A.*, 4 novembre 2008, n° 221, pp. 13-15, comm. Canselier ; *J.C.P.*, 4 mars 2009, éd. G., n° 10, pp. 26-32, chron. Stoffel-Munck : **673** ; **698**.

Cass., Crim., 4 novembre 2008, n° 08-82591, *Bull. crim.*, n° 220 ; *R.D.I.*, 2009, pp. 118-119, comm. Roujou de Boubée : **1699**.

Cass., Civ. 1ère, 25 novembre 2009, n° 08-18655, *Bull. civ.*, n° 236 ; *J.C.P.*, 22 mars 2003, éd. G., n° 12, pp. 618-624, chron. Périnet-Marquet ; *J.C.P.*, 21 mai 2010, éd. N., n° 20, pp. 17-18, chron. Périnet-Marquet : **1890**.

Cass., Civ. 3ème, 9 mai 2012, *Mme Soum-Morere c/Société Cailleau Promotion*, *Bull.*, n° 71 : **673**.

Cass., Civ. 3ème, 5 juin 2012, *Société Finareal c/ Société Eiffage Immobilier Azur et Société Mandelieu Estérel*, n° 11-17919, non publié au *Bulletin* ; *B.J.D.U.*, 2012, n° 6, pp. 469-471, comm. Tremeau ; *Constr.-Urba.*, 2012, n° 9, pp. 16-17, comm. Cornille ; *R.T.D.I.*, 2012, n° 4, pp. 20-23, chron. Ferrand ; *Gaz. du Pal.*, 2013, n° 60-61, pp. 42-43, chron. Zalewski : **673**.

Cass., Civ. 1ère, 3 juillet 2013, n° 12-23798, non publié au *Bulletin* : **1890**.

Cass., Civ. 1ère, 14 avril 2016, *B.J.D.U.*, 2016, n° 4, pp. 287-290, note Nési : **2159**.

Cass., Civ. 1ère, 16 novembre 2016, n° 16-14152, *Bull.* n° 1409 ; *B.J.D.U.*, 2017, n° 1, pp. 59-60, comm. Tremeau ; *Annales des Loyers*, 2017, n° 1, pp. 84-88, chron. Longuépée ; *Constr.-Urba.*, 2017, n° 1, pp. 23-24, comm. Cornille ; *R.D.I.*, 2017, pp. 206-207 : **678** ; **679** ; **716**.

Cass., Civ. 1ère, 28 février 2018, req. n° 16-20572, non publié au *Bulletin* : **342**.

Cass., Civ. 3ème, 20 décembre 2018, *Société financière Saxe c/ Société March promotion construction vente*, publié au *Bulletin numérique* ; *B.J.D.U.*, 2019, n° 3, pp. 180-182, conclusions Kapella,

pp. 182-185, comm. Poulet ; *Constr.-Urba.*, 2019, n° 2, pp. 21-22, comm. Cornille ; *Annales des Loyers*, 2019, n° 3, pp. 151-156, chron. Longuépée : **644** ; **646**.

Cass., Civ. 1ère, 19 mars 2020, n° 19-10393, non publié au *Bulletin* : **625**.

Décisions du Tribunal des conflits

T.C., 8 février 1873, *Blanco*, *Rec.* 1er supplément p. 61, conclusions David ; *D.*, 1873, III, pp. 20-22, conclusions David ; *Sirey*, 1873, III, pp. 153-158, conclusions David ; *G.A.J.A.*, Dalloz, 2021, 23ème édition, pp. 1-7 : **158**.

T.C., 8 février 1873, *Dugave et Bransiet*, *Rec.* 1er supplément p. 70 : **159**.

T.C., 6 mai 2002, *Binet*, *Rec.* p. 544 ; *J.C.P.*, 2 octobre 2002, éd. G., n° 40, pp. 1729-1736, chron. Boiteau ; *ibid.*, 30 octobre 2002, n° 44, pp. 1964-1968, comm. Duplat ; *A.J.D.I.*, 2002, pp. 788-790, comm. Hostiou ; *R.J.E.P.*, 2002, n° 593, pp. 646-652, note Genevois : **1890**.

Arrêts des juridictions européennes et étrangères

C.J.C.E., 12 juin 1958, *Hauts fourneaux de Chasse*, aff. C-15/57, *Rec. C.J.C.E.* IV, p. 11 : **1406**.

C.J.C.E., 13 juin 1958, *Société Méroni & co c/ la Haute Autorité de la C.E.C.A.*, aff. C-9/56 et C-10/56 : **1406**.

C.J.C.E., 31 mars 1965, *Macchiorlatti Dalmas & Figli c/ Haute Autorité de la CECA*, *Rec. C.J.C.E.* p. 227 : **1403**.

C.J.C.E., 13 juillet 1966, *Gouvernement de la République Italienne c/ Conseil de la CEE et Commission de la CEE*, *Rec. C.J.C.E.* p. 563, conclusions Roemer : **1403**.

C.J.C.E., 6 mars 1979, *Simmenthal*, *Rec. C.J.C.E.* p. 777 : **1406**.

C.E.D.H., 27 février 1980, *Deweer c/ Belgique*, req. n° 6903/75 : **651**.

C.J.C.E., 13 mai 1981, *SpA International Chemical Corporation*, *Rec. C.J.C.E.* pp. 1191-1224, conclusions Gerhard Reischl : **1464** ; **1465**.

C.E.D.H., 23 septembre 1982, *Sporrong et Lönnroth*, req. n° 7151/75 : **192**.

C.E.D.H., 10 février 1983, *Albert et Le Compte contre Belgique*, req. n° 7299/75 : **2325**.

C.J.C.E., 27 septembre 1983, *Université de Hambourg*, aff. C-216/82, *Rec. C.J.C.E.* III, p. 2771, conclusions Gordon Slynn : **1406**.

C.J.C.E., 19 janvier 1984, *Kirsten Andersen et autres c/ Parlement européen*, aff. C-262/80, *Rec. C.J.C.E.* I, p. 195, conclusions Simone Rozès : **1406**.

C.E.D.H., 26 octobre 1984, *De Cubber c/ Belgique*, req. n° 9186/80 : **1075**.

C.J.C.E., 11 juillet 1985, *Vittorio Salerno et autres c/ Commission de la CEE et Conseil de la CEE*, aff. C-87/77, *Rec. C.J.C.E.* III, p. 2525, conclusions Pieter Verloren Van Themaat : **1406**.

C.J.C.E., 10 juin 1986, *Union sidérurgique du nord et de l'est de la France (Usinor) c/ Commission de la CEE*, aff. C-81/85, *Rec. C.J.C.E.* III, p. 1777, conclusions Carl Otto Lenz : **1406**.

C.E.D.H., 16 décembre 1992, *De Geouffre de la Pradelle c/ France*, req. n° 12964/87 ; *Cahiers de droit européen*, 2015, n° 1, pp. 113-150, chron. Fromont et Van Wayenberge : **461**.

C.E.D.H., 21 septembre 1993, *Zumtobel c/ Autriche*, req. n° 12235/86 : **2466**.

C.E.D.H., 22 novembre 1995, *Brian c/ Royaume-Uni*, req. n° 19178/91 : **2467**.

C.E.D.H., 4 décembre 1995, *Bellet c/ France*, req. n° 23805/94 ; *Cahiers de droit européen*, 2015, n° 1, pp. 113-150, chron. Fromont et Van Wayenberge : **461**.

T.P.I.C.E., 4 mars 1998, *Maria da Graça De Abreu c/ C.J.C.E.*, T-146/96, *Rec.*, I, p. 109 : **1407**.

C.E.D.H., 28 octobre 1998, *Aït-Mouhoub c/ France*, req. n° 22924/93 : **655**.

C.E.D.H., 30 octobre 1998, *F.E. c/ France*, req. n° 38212/97 : **652**.

C.E.D.H., 26 octobre 2000, *Kudla c/ Pologne*, req. n° 30210/96 : **2323**.

C.E.D.H., 1er mars 2002, *Kutic c/ Croatie*, req. n° 48778/99 : **1059**.

C.E.D.H., 6 décembre 2005, *Maillard c/ France*, req. n° 35009/02 : **671**.

T.P.I.C.E., 20 novembre 2007, *Francesco Ianniello c/ Commission de la CEE*, aff. T-308/04, *Rec.*, I, p. 215 : **1407**.

C.E.D.H., 15 janvier 2009, *Guillard c/ France*, req. n° 24488/04 ; *J.C.P.*, 9 mars 2009, éd. A., n° 11, pp. 43-45, note Bailleul : **653**.

C.J.U.E., 15 octobre 2009, *Djurgãrden-Lilla Värtans Miljöskyddsförening et le Stockholms kommun genom dess marknämnd*, req. n° C-263/08 ; *Etudes Foncières*, 2009, n° 142, pp. 44-45, comm. Steichen et Haumont ; *Europe*, 2009, n° 12, p. 30, note Idot ; *A.J.D.A.*, 2009, p. 2280, chron. Donnat et Broussy ; *R.J.E.*, 2010, n° 1, pp. 175-176, chon. Bétaille ; *R.T.D.E.*, 2011, n° 4, pp. 819-823, comm. Coutron : **515**.

C.E.D.H., 26 mars 2015, *Momčilovič c/ Croatie*, req. n° 11239/11 ; *Gaz. du Pal.*, 2015, n° 114-115, pp. 13-15, comm. Arens ; *Procédures*, 2015, n° 5, pp. 14-15, note Fricero : **608**.

C.E.D.H., 6 octobre 2016, *Malfatto et Mielle c/ France*, req. n° 40886/06 et n° 51946/07 ; *B.J.D.U.*, 2017, n° 1, pp. 52-62, chron. Carpentier ; *J.C.P.*, 9 janvier 2017, éd. G., n° 1, pp. 53-59, chron. Sudre ; *Gaz. du Pal.*, 2016, n° 41, pp. 39-40, chron. Andriantsimbazovina : **1399**.

C.J.U.E., 19 juin 2018, *Gnandi*, C-181/16, publié au *Recueil numérique* ; *J.C.P.*, 9 juillet 2018, éd. G., n° 28, p. 1367, comm. Berlin ; *Europe*, 2018, n° 8, pp. 24-25, comm. Kauff-Gazin ; *A.J.D.A.*, 2018, pp. 1608-1609, chron. Broussy, Cassagnabère, Bonneville et Ganser ; *R.T.D.E.*, 2019, n° 1, pp. 191-194, Bardou des Places : **1074**.

C.E. Belge, 30 décembre 2020, *Barbaix c/ Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale*, req. n° 248809 : **1022**.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS 7

SOMMAIRE 13

INTRODUCTION GÉNÉRALE 1

§1 : LA JUSTIFICATION D'UNE ETUDE SUR LA SPECIALISATION DU CONTENTIEUX DE LA LEGALITE EN DROIT DE L'URBANISME 3

§2 : LA DELIMITATION NECESSAIRE DU CHAMP DE L'ETUDE 9

A. La délimitation de la notion d'office du juge administratif comme objet de l'étude 9

B. La délimitation du contentieux administratif de la légalité comme champ de l'étude 16

§3 : L'ENJEU DE L'ETUDE : PENSER UN JUGE ADMINISTRATIF DE LA LEGALITE EN DROIT DE L'URBANISME 21

A. Le juge administratif de l'urbanisme : un office spécial dans le contentieux administratif de la légalité 22

B. Le juge administratif de l'urbanisme : un office expérimental dans le contentieux de la légalité 27

§4 : LA SPECIALISATION DU CONTENTIEUX DE LA LEGALITE EN DROIT DE L'URBANISME COMME ELEMENT DE STRUCTURATION DE L'ETUDE 33

PARTIE I : LE DÉDOUBLEMENT DE L'OFFICE PROCESSUEL DU JUGE ADMINISTRATIF DE L'URBANISME 39

TITRE I : UNE ÉVICTION SPÉCIFIQUE DU LITIGE PROPRE AU CONTENTIEUX DES AUTORISATIONS D'URBANISME 41

CHAPITRE I : L'ÉVICTION TEMPORELLE DES REQUÊTES RELATIVES AUX AUTORISATIONS D'URBANISME 43

SECTION I : UNE ACTION CONTENTIEUSE DES TIERS A PRIORI FACILITEE 44

§1 : LE DECLENCHEMENT SPECIFIQUE DU DELAI D'ACTION A L'EGARD DES TIERS-PARTICULIERS 45

A. L'affichage : un mode de déclenchement incertain du délai contentieux 46

B. Une mise en place envisageable d'un délai contentieux dérogatoire au droit commun 50

§2 : LE RE-DECLENCHEMENT SPECIFIQUE DU DELAI D'ACTION A L'EGARD DES AUTORISATIONS D'URBANISME PRISES EN EXECUTION DE DECISIONS JURIDICTIONNELLES 54

SECTION II : LES FORCLUSIONS PARTICULIÈRES DES ACTIONS CONTENTIEUSES RELATIVES AUX AUTORISATIONS D'URBANISME 58

§1 : LE DISPOSITIF SPECIAL D'EXTINCTION DES REQUETES EN REFERE-SUSPENSION 59

§2 : LES DISPOSITIFS SPECIAUX D'EXTINCTION DES REQUETES EN ANNULATION 61

A. L'article R. 600-3 du code de l'urbanisme : un dispositif spécial relativement efficace pour mettre fin à l'action contentieuse 62

B. La relecture de la jurisprudence *Czabaj* : un dispositif jurisprudentiel spécial plus efficace pour mettre fin à l'instance 65

CONCLUSION DU CHAPITRE I 71

CHAPITRE II : L'ÉVICTION PERSONNELLE DES REQUÊTES RELATIVES AUX AUTORISATIONS D'URBANISME 73

SECTION I : LES PROCÉDÉS SPÉCIFIQUES VISANT L'IRRECEVABILITÉ DES REQUÊTES 74

§1 : LES DEUX CAS ACTUELS D'IRRECEVABILITE SPECIFIQUES AUX REQUETES RELATIVES AUX AUTORISATIONS D'URBANISME 75

A. Un procédé indirect : l'irrecevabilité de la requête pour défaut de notification du recours 75

B. Un procédé direct : l'irrecevabilité de la requête pour défaut d'intérêt à agir en justice 82

1. Le resserrement législatif de l'intérêt à agir du tiers associatif 83

2. Le resserrement législatif de l'intérêt à agir du tiers ordinaire 89

§2 : UN CAS POTENTIEL D'IRRECEVABILITE DE LA REQUETE RELATIVE A UNE AUTORISATION D'URBANISME : LE DEFAUT DU RECOURS ADMINISTRATIF PREALABLE 95

SECTION II : LES PROCÉDÉS SPÉCIFIQUES VISANT LE DÉSISTEMENT DU REQUÉRANT PARTICULIER 101

§1 : CONDITIONNER LE DESISTEMENT VOLONTAIRE DU REQUERANT A LA PUBLICITE DE LA TRANSACTION 102

§2 : LE DESISTEMENT SOUHAITABLE DU REQUERANT DU FAIT DE L'ENGAGEMENT POSSIBLE DE SA RESPONSABILITE POUR CITATION ABUSIVE 107

A. L'article L. 600-7 du code de l'urbanisme : une « arme de dissuasion » inefficace 108

B. Une proposition de redéfinition du dispositif de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme pour le rendre pleinement dissuasif 114

CONCLUSION DU CHAPITRE II 118

CONCLUSION DU TITRE I 119

TITRE II : UN EXAMEN SPÉCIFIQUE DU LITIGE RENFORCÉ EN CONTENTIEUX DES AUTORISATIONS D'URBANISME 121

CHAPITRE I : UN CHAMP DE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL RÉDUIT 123

SECTION I : LES TECHNIQUES TENDANT À LIMITER LES MOYENS EN CONTENTIEUX DE L'URBANISME 124

§1 : LA LIMITATION DANS LE TEMPS DES MOYENS DE LEGALITE DITS NOUVEAUX 125

A. Présentation des dispositifs général et spécial de cristallisation des moyens d'urbanisme 126

B. L'adaptation des dispositifs de cristallisation des moyens au droit au recours juridictionnel 130

§2 : LA LIMITATION TEMPORELLE ET MATERIELLE DE L'EXCEPTION D'ILLEGALITE 137

A. L'irrecevabilité temporelle de vices externes des documents d'urbanisme de l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme 137

1. Une application limitée à l'initial au contentieux des autorisations d'urbanisme 138

2. Une application récemment étendue au contentieux des documents d'urbanisme 142

B. L'irrecevabilité des vices entachant la procédure de concertation de l'article L. 600-11 du code de l'urbanisme 145

SECTION II : LES TECHNIQUES SPÉCIFIQUES TENDANT À LIMITER LES MOYENS EN CONTENTIEUX DES ACTES INDIVIDUELS D'URBANISME 148

§1 : LES TECHNIQUES ACTUELLES RENFORÇANT LA LIMITATION DU MOYEN D'EXCEPTION D'ILLEGALITE 149

§2 : LES TECHNIQUES POTENTIELLES VISANT A BORNER L'INVOCABILITE DES MOYENS DANS UN PROCES RELATIFS AUX AUTORISATIONS D'URBANISME 156

A. L'application inenvisageable du procédé du rescrit juridictionnel en contentieux des autorisations d'urbanisme ... 157
B. Le glissement envisageable du contentieux des autorisations d'urbanisme vers un contentieux subjectif 164
CONCLUSION DU CHAPITRE I ... 171
CHAPITRE II : UN TEMPS JURIDICTIONNEL ACCÉLÉRÉ ... 173
SECTION I : LE TEMPS RAISONNABLE DES PROCÈS D'AUTORISATIONS D'URBANISME ... 174
§1 : L'INSTAURATION DE DELAIS RAISONNABLES DE JUGEMENT SPECIFIQUES A CERTAINS CONTENTIEUX D'AUTORISATIONS D'URBANISME ... 174
§2 : LA SUPPRESSION DE DEGRES DE JURIDICTION DANS CERTAINS CONTENTIEUX D'AUTORISATIONS D'URBANISME ... 179
SECTION II : LE TEMPS RAISONNÉ DES PROCÈS URBANISTIQUES ... 184
§1 : L'ARTICLE L. 600-4-1 DU CODE DE L'URBANISME OU LA RESOLUTION FAUSSEMENT DEFINITIVE DU PROCES URBANISTIQUE ... 185
§2 : UNE RESOLUTION REELLEMENT DEFINITIVE DU LITIGE GRACE A LA FINALITE CORRECTIVE DU CONTENTIEUX DE L'URBANISME ... 195
A. Une finalité corrective du litige en raison de la possible régularisation des actes d'urbanisme ... 195
1. Une finalité commune à l'égard de tout acte d'urbanisme ... 196
2. Des modalités variables selon la nature de l'acte d'urbanisme ... 199
B. Les ouvertures éventuelles d'autres voies de droit contre les actes individuels d'urbanisme ... 202
1. L'admission potentielle d'une action en déclaration de droits ... 202
a. La première étape : l'injonction de délivrance d'une autorisation d'urbanisme ... 203
b. La seconde étape : l'acheminement vers une action en déclaration de droits ... 210
2. L'admission potentielle d'un référé au fond dans le contentieux de l'urbanisme ... 215
CONCLUSION DU CHAPITRE II ... 220
CONCLUSION DU TITRE II ... 221
CONCLUSION DE LA PARTIE I ... 225
PARTIE II : L'OFFICE DÉCISIONNEL UNITAIRE DU JUGE ADMINISTRATIF DE L'URBANISME ... 227
TITRE I : L'OFFICE DÉCISIONNEL DU JUGE ET LES TECHNIQUES DÉCISIONNELLES DE SAUVEGARDE DES ACTES D'URBANISME ... 229
CHAPITRE I : L'OFFICE DÉCISIONNEL DU JUGE ET LA TECHNIQUE DE SAUVEGARDE INTÉGRALE DES ACTES D'URBANISME ... 231
SECTION I : L'INSTAURATION D'UN MOYEN SPÉCIFIQUE D'EXCEPTION D'ILLÉGALITÉ ... 232
§1 : LES HYPOTHESES REDUITES DU CARACTERE OPERANT DE L'EXCEPTION D'ILLEGALITE ... 233
A. Présentation de la spécificité de l'exception d'illégalité en contentieux de l'urbanisme ... 233
1. Les reconnaissances jurisprudentielle et législative de l'autonomie de l'autorisation par rapport à la règle d'urbanisme ... 234
2. Une réduction par le législateur de la dépendance juridique de l'autorisation d'urbanisme vis-à-vis des règles d'urbanisme ... 237

B. Incohérence de la spécificité de l'exception d'illégalité en contentieux de l'urbanisme 240
1. Un dispositif spécifique juridiquement incohérent 240
2. Un fondement juridique à ce dispositif spécifique : la proposition d'extension de la notion de « mesure d'application » 243

§2 : LES EFFETS DEROGATOIRES DE LA DECLARATION D'ILLEGALITE D'UN DOCUMENT D'URBANISME 247

§3 : L'AUTORITE D'UNE DECLARATION D'ILLEGALITE D'UN DOCUMENT D'URBANISME A SPECIALISER..... 253

SECTION II : L'EXTENSION PROSPECTIVE DU MOYEN SPÉCIFIQUE D'EXCEPTION D'ILLÉGALITÉ 257

§1 : UNE EXTENSION EN RAISON DE LA POSSIBLE MISE EN CAUSE INCIDENTE D'UN DOCUMENT D'URBANISME 258

A. Une extension utile en contentieux des certificats d'urbanisme limitée aux seuls certificats opérationnels 258
B. Une extension utile en contentieux de la préemption : l'acte de création d'un DPU, une mesure d'application du PLU 262

§2 : UNE EXTENSION ENVISAGEABLE EN RAISON DE L'IMPOSSIBLE MISE EN CAUSE INCIDENTE D'UN DOCUMENT D'URBANISME 265

CONCLUSION DU CHAPITRE I 275

CHAPITRE II : L'OFFICE DÉCISIONNEL DU JUGE ET LES TECHNIQUES DE SAUVEGARDE PARTIELLE DES ACTES D'URBANISME 277

SECTION I : LES FORMES DE LA TECHNIQUE D'ANNULATION PARTIELLE 278

§1 : UNE FORME CLASSIQUE : L'ANNULATION PARTIELLE EN RAISON DE LA « DIVISIBILITE » DE L'ELEMENT VICIE 279

§2 : UNE FORME NOVATRICE : L'ANNULATION PARTIELLE « CONDITIONNEE » EN DEPIT DE L'INDIVISIBILITE DE L'ELEMENT VICIE 287

A. La naissance de la technique d'annulation partielle « conditionnée » : l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme 288
B. Les développements de la technique d'annulation partielle « conditionnée » en contentieux administratif 294
1. Le contentieux des documents d'urbanisme (article L. 600-9 du code de l'urbanisme) 295
2. Le contentieux des autorisations uniques (article L. 600-1-4 du code de l'urbanisme)..... 298
3. Les refus jurisprudentiels d'extension du procédé décisionnel d'annulation partielle « conditionnée » 301

SECTION II : LES FINALITES DE LA TECHNIQUE D'ANNULATION PARTIELLE..... 305

§1 : L'EXERCICE « SIMPLE » DU POUVOIR D'ANNULATION PARTIELLE : SON UTILISATION EN TANT QUE FINALITE DU RECOURS ADRESSE AU JUGE ADMINISTRATIF 307

§2 : L'EXERCICE « STRATEGIQUE » DE L'ANNULATION PARTIELLE : SON UTILISATION EN TANT QUE PREALABLE A LA REGULARISATION DE L'ACTE D'URBANISME IMPOSEE PAR LE JUGE ADMINISTRATIF 314

CONCLUSION DU CHAPITRE II 320

CONCLUSION DU TITRE I *321*

TITRE II : L'OFFICE DÉCISIONNEL DU JUGE ET LES TECHNIQUES DÉCISIONNELLES DE CORRECTION DES ACTES D'URBANISME 323

CHAPITRE I : UNE UNITÉ À PARACHEVER DES TECHNIQUES DÉCISIONNELLES CORRECTIVES DES ACTES D'URBANISME 325

SECTION I : LES PRÉMISSES OU LA RECONNAISSANCE JURISPRUDENTIELLE DES INJONCTIONS DE RÉGULARISER DES SITUATIONS INDIVIDUELLES..... 327

§1 : LA REGULARISATION : UNE MESURE D'EXECUTION HORS CHAMP DU POUVOIR LEGAL D'INJONCTION EN CONTENTIEUX GENERAL D'EXCES DE POUVOIR..... 328

§2 : LA REGULARISATION : UNE MESURE D'EXECUTION ENTRANT DANS LE CHAMP DU POUVOIR LEGAL D'INJONCTION EN CONTENTIEUX DES AUTORISATIONS D'URBANISME 330

SECTION II : LA RECONNAISSANCE LÉGISLATIVE D'UN POUVOIR JURIDICTIONNEL DE RÉGULARISATION SPÉCIFIQUES AUX ACTES D'URBANISME 336

§1 : PRESENTATION DU PROCEDE DECISIONNEL DE REGULARISATION DES ACTES D'URBANISME..... 336

A. L'étendue du procédé décisionnel de régularisation 337

1. La régularisation : une correction *a minima* non substantielle des actes d'urbanisme 337

2. La régularisation : une possible correction substantielle des autorisations d'urbanisme 341

B. L'objet d'intervention de la régularisation juridictionnelle des actes d'urbanisme 344

1. Les actes d'urbanisme régularisables 345

2. Les irrégularités administratives régularisables 347

C. Les modalités du procédé décisionnel de régularisation 351

§2 : NATURE DU PROCEDE DECISIONNEL DE REGULARISATION 357

A. La régularisation juridictionnelle et l'annulation juridictionnelle 358

B. La régularisation juridictionnelle et la neutralisation juridictionnelle 362

C. La régularisation et les autres techniques décisionnelles de réfection de l'acte administratif 365

1. La régularisation et les techniques décisionnelles de correction des motifs de l'acte administratif 365

2. La régularisation juridictionnelle et la réformation juridictionnelle 370

a. Régularisation et réformation : des procédés de nature similaire 370

b. Régularisation et réformation : deux procédés de degré correctif distinct 374

§3 : LES FINALITES DU PROCEDE DECISIONNEL DE REGULARISATION 378

A. Une finalité corrective 378

B. Une finalité confirmative 381

CONCLUSION DU CHAPITRE I *388*

CHAPITRE II : UNE DUALITÉ PROSPECTIVE DE L'OFFICE DECISIONNEL DU JUGE ADMINISTRATIF DE L'URBANISME 391

SECTION I : L'IDENTIFICATION PROSPECTIVE D'UN PLEIN OFFICE DU JUGE DES ACTES INDIVIDUELS D'URBANISME 392

§1 : LES CONDITIONS D'EXERCICE DES POUVOIRS DECISIONNELS DU JUGE DE PLEIN CONTENTIEUX OBJECTIF DE L'URBANISME 395

A. Une règle procédurale spécifique : l'obligation de statuer au regard des règles d'urbanisme applicables à la date d'édiction de l'acte 396

1. La première signification de cette règle : assurer l'effectivité du dispositif tiré de l'article L.600-2 du code de l'urbanisme 396

2. La seconde signification de cette règle : la sécurisation des droits issus de l'autorisation d'urbanisme 398

B. Une dérogation à cette règle procédurale : la possibilité d'examiner la régularisation de l'autorisation au regard des circonstances en vigueur au jour du jugement 402

1. Le premier cas : la régularisation spontanée par l'administration de son acte 402

2. Le second cas : l'utilisation du pouvoir décisionnel de régularisation par le juge 405

§ 2 : L'ETENDUE DES POUVOIRS DECISIONNELS D'UN JUGE DE PLEIN CONTENTIEUX OBJECTIF DE L'URBANISME 409

A. Les pouvoirs décisionnels à l'égard de l'autorisation d'urbanisme : de la régularisation à la réformation juridictionnelle 409

B. Les pouvoirs décisionnels à l'égard d'une décision de refus d'autorisation : de l'annulation à la substitution juridictionnelle 418

SECTION II : LA DÉLIMITATION D'UN OFFICE DU JUGE DE L'EXCÈS DE POUVOIR SPÉCIFIQUE AUX ACTES RÈGLEMENTAIRES D'URBANISME 426

§1 : L'OFFICE DU JUGE DE L'EXCES DE POUVOIR, UN OFFICE ADAPTE NONOBSTANT LA REGULARISATION JURIDICTIONNELLE DES ACTES REGLEMENTAIRES 428

A. La préservation de la compétence discrétionnaire de l'administration, auteure du document d'urbanisme 429

B. La préservation de la compétence réglementaire de l'administration, auteure du document d'urbanisme 435

§2 : L'ADAPTATION NECESSAIRE DE L'OFFICE DU JUGE DE L'EXCES DE POUVOIR DANS LE CADRE DE LA REGULARISATION JURIDICTIONNELLE DES ACTES REGLEMENTAIRES 441

A. Une « appréciation dynamique de la légalité » des actes réglementaires, imposée par la régularisation juridictionnelle 442

B. Une séparation assouplie de la juridiction administrative avec l'administration active, imposée par la régularisation juridictionnelle 446

CONCLUSION DU CHAPITRE II 451

CONCLUSION DU TITRE II 452

CONCLUSION DE LA PARTIE II 455

CONCLUSION GÉNÉRALE 457

BIBLIOGRAPHIE 467

TABLE DES MATIÈRES 553

Émilie CHARPENTIER

L'office du juge administratif de la légalité dans le contentieux de l'urbanisme

Résumé :

Depuis la loi Bosson du 9 février 1994, le contentieux administratif de la légalité en droit de l'urbanisme fait désormais « bande à part », pour reprendre la célèbre formule du Président Labetoulle, dans le paysage du contentieux de l'excès de pouvoir. Afin de faire face à l'insécurité juridique prégnante autour des projets urbanistiques, le législateur, et parfois le juge administratif lui-même, ont conçu des dispositifs contentieux spécifiques, voire dérogatoires, aux solutions applicables en contentieux général de l'excès de pouvoir. Se dessine alors un véritable office spécial du juge de l'urbanisme en contentieux administratif de la légalité. Selon une conception générale, l'office du juge, issu du latin officium, s'apparente à une fonction, à un devoir à accomplir, ou encore à une charge dont il faut s'acquitter. Ainsi, remplir son office consiste pour le juge administratif à s'acquitter de la fonction principale qui est la sienne : la fonction de juger, communément conçue comme étant la mission de « dire le droit » et de « trancher les litiges ». Cependant, la notion d'office du juge se conçoit également sous un angle technique, désignant alors les pouvoirs et devoirs du juge dans l'exercice de sa mission juridictionnelle. Ainsi, l'office du juge désigne, d'une part, un office processuel, lequel inclut les pouvoirs que sont les siens dans le déroulement d'un procès et, d'autre part, un office décisionnel, lequel inclut ses pouvoirs spécifiques pour solutionner le litige. Cette conception technique de l'office du juge nous permet ainsi d'appréhender la spécialisation de l'office du juge de l'urbanisme. Elle nous montre de quelle manière cette spécialisation façonne l'office du juge par un dédoublement marqué de son office processuel et l'unité perceptible de son office décisionnel.

Mots clés : Office du juge administratif ; Contentieux de l'urbanisme ; Contentieux spécial ; Pouvoirs et devoirs du juge ; Recours pour excès de pouvoir ; Recours de pleine juridiction

The office of the administrative judge of the legality in the urbanism litigation

Summary :

Since the Bosson Act of February 9, 1994, the administrative litigation of legality in urban planning law has become a "separate band", to use President Labetoulle's famous phrase, in the landscape of litigation of excess of power. In order to deal with the prevailing legal uncertainty surrounding urban planning projects, the legislator, and sometimes the administrative judge himself, have devised specific litigation mechanisms, even derogating from the solutions applicable to general litigation of excess of power. A real special office of the town planning judge is thus emerging in administrative litigation of legality. According to a general conception, the office of the judge, derived from the Latin officium, is related to a function, a duty to be performed, or even a responsibility to be discharged. Thus, fulfilling his office consists for the administrative judge in performing his main function: the function of judging, commonly conceived as the mission of "telling the law" and "settling disputes". However, the notion of the judge's office is also conceived from a technical perspective, designating the powers and duties of the judge in the exercise of his jurisdictional mission. Thus, the office of the judge designates, on the one hand, a procedural office, which includes his powers in the course of a trial and, on the other hand, a decision-making office, which includes his specific powers to resolve the dispute. This technical conception of the judge's office allows us to understand the specialization of the office of the town planning judge. It shows us how this specialization shapes the judge's office through a marked duplication of his procedural office and the perceptible unity of his decision-making office.

Keywords : Office of administrative litigation ; Urbanism litigation ; Special litigation ; Powers and duties of the judge ; Judicial review ; Unlimited litigation