

Projets

L'effet toujours protecteur du certificat d'urbanisme

Des éléments postérieurs à la date de sa délivrance ne peuvent pas fonder un sursis à statuer.

Par **Pierre-Luc Bertranet**, avocat,
et **Laurent Férignac**, avocat associé, AdDen avocats

Après que le Conseil d'Etat eut soufflé, en fin d'année 2017, le froid sur la portée du certificat d'urbanisme, deux juridictions du fond viennent nous rassurer quant à l'effet « cristallisateur » que ce dernier est censé garantir à son bénéficiaire. Deux cours administratives d'appel (CAA) ont, en effet, récemment jugé (dont une *a contrario*) que les actes et documents relatifs à l'élaboration ou à la révision d'un document d'urbanisme postérieurs à la délivrance d'un certificat d'urbanisme ne pouvaient être opposés à un pétitionnaire pour refuser ou surseoir à statuer lorsqu'il sollicite une autorisation de construire.

Le certificat d'urbanisme, un outil qui a pu sembler contrarié

Pour mémoire, l'article L. 410-1 du Code de l'urbanisme (C. urb.) permet à un pétitionnaire de solliciter un certificat d'urbanisme avant de déposer sa demande d'autorisation de construire. Ce certificat lui donne « un droit à voir sa demande de permis de construire, déposée durant les dix-huit mois qui suivent, examinée au regard des dispositions d'urbanisme légalement applicables à la date de ce certificat » (CE, 18 décembre 2017, n° 380438, mentionné aux tables du recueil Lebon). C'est l'effet « cristallisateur » du certificat d'urbanisme.

Sursis à statuer. Toutefois, un tel droit est contrebalancé par celui des autorités compétentes en matière d'urbanisme qui disposent, en vertu des articles L. 153-11 et L. 424-1 du C. urb., de la faculté de surseoir à statuer sur une demande de permis de construire si le projet est de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan local d'urbanisme (PLU).

La question s'est donc posée de savoir si le titulaire d'un certificat d'urbanisme qui a, par définition, un droit à ce que sa

demande soit examinée au regard des dispositions d'urbanisme applicables à la date du certificat, pouvait se voir opposer une décision de sursis à statuer ou un refus, sur le fondement de règles futures en cours d'élaboration.

Règles futures d'urbanisme. La confrontation de ces deux principes a, dans un premier temps, semblé tourner à l'avantage de l'application des règles futures d'urbanisme. Le Conseil d'Etat a, en effet, jugé dans deux décisions de fin 2017 que la délivrance d'un certificat d'urbanisme ne faisait pas obstacle à ce que l'autorité compétente puisse décider de refuser de délivrer un permis de construire sur le fondement des dispositions du PLU nouvellement approuvé, quand bien même ce document d'urbanisme entrerait en vigueur dans le délai de validité du certificat, dès lors qu'à sa date de délivrance, le nouveau document d'urbanisme en cours d'élaboration aurait justifié que soit opposé un sursis à statuer (CE, 11 octobre 2017, n° 401878, mentionné aux tables du Recueil ; CE, 18 décembre 2017, précité).

Atteinte à l'effet cristallisateur. Plusieurs auteurs ont considéré que ces jurisprudences portaient atteinte à l'effet cristallisateur du certificat d'urbanisme dès lors que son bénéficiaire ne se trouvait plus protégé contre une évolution défavorable des règles locales d'urbanisme (1). Toutefois, divers arrêts de CAA, s'inscrivant dans le prolongement des décisions du Conseil d'Etat, viennent nous rassurer sur l'effet utile du certificat d'urbanisme.

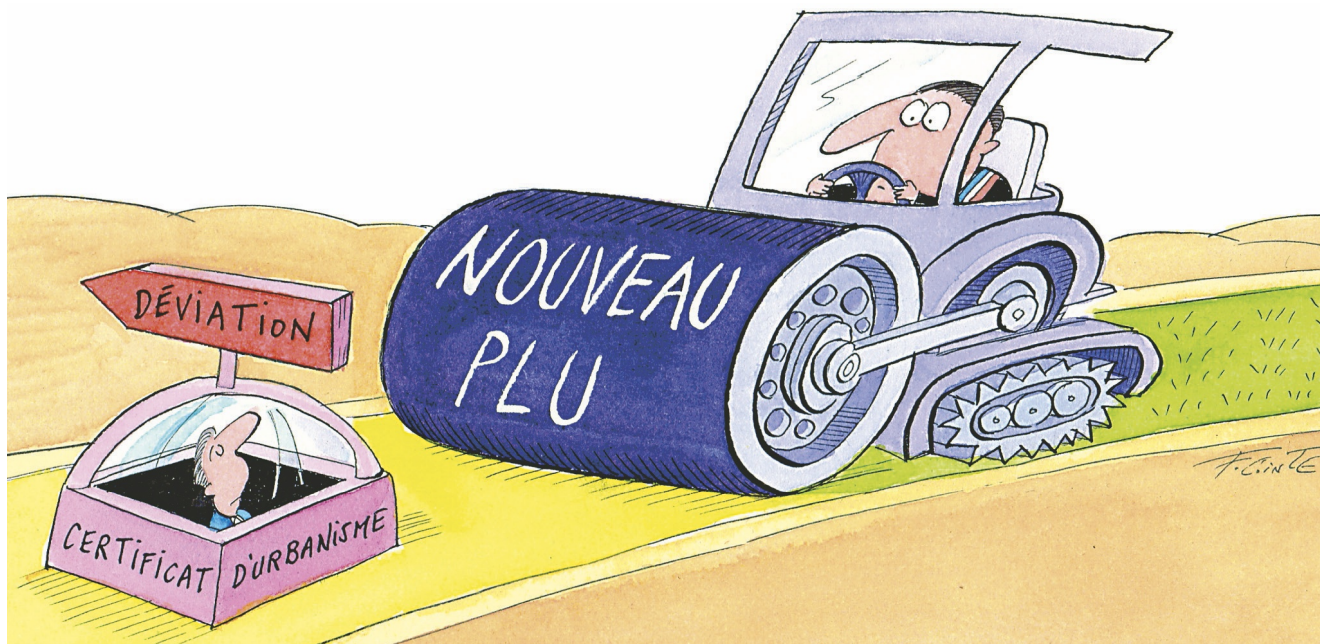
Un effet utile conforté

Sursis à statuer sous condition. Les cours administratives d'appel de Nancy (CAA Nancy, 7 juin 2018, n° 17NCO2112) puis de Bordeaux (CAA Bordeaux, 25 octobre 2018, n° 16BXO4265) ont ainsi jugé que, dès lors qu'un certificat d'urbanisme a été délivré, la commune ne pouvait légalement décider d'opposer un sursis à statuer que si, à la date de la délivrance de ce certificat, les travaux projetés étaient d'ores et déjà de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur PLU ayant atteint un degré d'avancement suffisant.

Exécution du futur PLU compromise. Dans la première affaire, une SCI a déposé, à la suite de l'obtention d'un certificat d'urbanisme tacite le 10 juin 2015, une demande de permis de construire. Toutefois, le maire a décidé, le 22 février 2016, dans le délai de validité du certificat, de surseoir à statuer sur cette demande au motif que le projet était de nature à compromettre l'exécution du futur PLU dont la révision avait été prescrite le 12 septembre 2012. La CAA de Nancy a considéré qu'il résultait des éléments produits par la commune que le maire n'avait pas entaché son arrêté d'erreur de droit ou d'erreur d'appréciation, dès lors qu'à la date de délivrance du certificat d'urbanisme tacite, l'état d'avancement du PLU était suffisant et que le projet était bien de nature à compromettre son exécution.

A contrario, il ne fait aucun doute que si la commune n'avait pas été en mesure de justifier que, à la date de délivrance du certificat d'urbanisme, l'élaboration du futur PLU était suffisamment avancée et que les travaux projetés étaient de nature à compromettre ou rendre plus onéreuse son exécution, le sursis à statuer aurait été annulé.

Date de délivrance du certificat. C'est précisément ce qu'a jugé la CAA de Bordeaux le 25 octobre dernier. Là encore, le pétitionnaire avait pris le soin de solliciter et d'obtenir, le 27 octobre 2014, un certificat d'urbanisme avant de déposer une



demande de permis de construire le 30 janvier 2015. Ici aussi, le maire de la commune a sursis à statuer au motif que le projet risquait de compromettre la future vocation de la zone dans laquelle le terrain avait été classé par le document d'urbanisme en cours de révision.

La commune soutenait, dans ses écritures, que la possibilité d'opposer une décision de sursis à statuer devait s'apprécier à la date à laquelle la demande de permis de construire avait été déposée et non à la date du certificat d'urbanisme. Toutefois, la CAA a considéré qu'il convenait d'apprécier les conditions d'opposabilité d'un sursis à statuer à la date de la délivrance du certificat. Or, à cette date, seuls deux courriers du maire de la commune, le premier demandant au président de la communauté urbaine de reclasser le terrain en litige en zone naturelle, et le second informant le pétitionnaire que le secteur sera reclassé en secteur naturel, permettaient de justifier de l'avancement de la révision du document. Dans ces conditions, faute pour la commune d'établir que, à la date de la délivrance du certificat d'urbanisme, le futur document avait atteint un état d'avancement suffisant, la CAA a annulé la décision de sursis à statuer.

Garantie pour le pétitionnaire. On le voit, le fait d'apprécier l'état d'avancement de l'élaboration du PLU à la date de la délivrance du certificat d'urbanisme ne prive pas les pétitionnaires de toute garantie. Certes, un pétitionnaire peut désormais se voir opposer un refus ou une décision de sursis à statuer malgré la délivrance d'un certificat d'urbanisme dès lors qu'à la date de ce certificat, l'élaboration ou la révision du PLU est suffisamment avancée. Toutefois, à l'inverse, le pétitionnaire aura la garantie que les actes et documents relatifs à l'élaboration ou à la révision d'un document d'urbanisme postérieurs à la délivrance de son certificat d'urbanisme ne pourront lui être opposés lorsqu'il sollicitera une autorisation d'urbanisme.

Cette garantie est, au demeurant renforcée par les dispositions de l'article L.153-11 du Code de l'urbanisme, issues de la loi

n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté. Celles-ci imposent à l'autorité compétente d'attendre que le débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU ait eu lieu pour pouvoir opposer une décision de sursis à statuer. L'effet utile du certificat d'urbanisme s'en trouve, ainsi, conforté. ●

(1) Xavier Couton, « Cristallisation des règles d'urbanisme : un droit au conditionnel », *Construction-Urbanisme*, n°1, janvier 2018; Elise Carpentier, « Certificat d'urbanisme : les ambivalences de la jurisprudence », *AJDA* 2018, p. 640.

Ce qu'il faut retenir

► Fin 2017, le Conseil d'Etat a jugé que la délivrance d'un certificat d'urbanisme n'empêchait pas l'autorité compétente de refuser d'octroyer un permis de construire sur le fondement du PLU nouvellement approuvé, dès lors que, à la date de délivrance de ce certificat, le document d'urbanisme en cours d'élaboration aurait justifié que soit opposé un sursis à statuer.

► Cette jurisprudence a pu laisser croire que le bénéficiaire du certificat d'urbanisme ne se trouvait plus protégé contre une évolution défavorable des règles locales d'urbanisme.

► Deux décisions de CAA, rendues en 2018, ont toutefois conforté l'effet utile du certificat d'urbanisme. Elles précisent que les actes et documents relatifs à l'élaboration ou à la révision d'un document d'urbanisme postérieurs à la délivrance d'un certificat ne peuvent pas être opposés pour fonder une décision de sursis à statuer lorsque le pétitionnaire sollicite une autorisation d'urbanisme.