



Lexbase Hebdo édition publique n°487 du 11 janvier 2018

[Urbanisme] Jurisprudence

Les garanties offertes par le certificat d'urbanisme : nouvelles pour les certificats négatifs mais amoindries en cas de sursis à statuer

N° Lexbase : N2204BXW



par Marie-Céline Pelé, MCP Avocat

Réf. : CE 1° et 6° ch. — r., 18 décembre 2017, n° 380 438, mentionné aux tables du recueil Lebon (N° Lexbase : A2179W89)

La fin de l'année 2017 a mis en lumière la problématique de l'articulation entre le certificat d'urbanisme et le sursis à statuer puisque la Haute juridiction a rendu successivement deux arrêts, les 11 octobre (CE, 11 octobre 2017, n° 401 878 N° Lexbase : A5256WU9) et 18 décembre 2017, confortant de manière très explicite des solutions jurisprudentielles existantes. Dans l'arrêt du 18 décembre 2017, la Haute juridiction a estimé qu'un maire peut régulièrement refuser un permis de construire sur le fondement d'un PLU entré en vigueur après l'obtention d'un certificat d'urbanisme, alors que la demande de permis avait été présentée dans le délai de dix-huit mois après la délivrance du certificat. Ces arrêts doivent surtout alerter les praticiens animés de la légitime volonté de bénéficier des garanties quant aux évolutions de la réglementation locale d'urbanisme : la délivrance d'un certificat d'urbanisme positif ne prémunie nullement contre l'opposition ultérieure d'un sursis à statuer dont l'éventualité n'avait pourtant pas été mentionnée dans le certificat.

I — Portée du certificat d'urbanisme

L'objectif de sécurité et clarté juridiques, particulièrement primordial en droit de l'urbanisme, s'est notamment décliné depuis 1971 en un acte créateur de droits, ayant non seulement pour but d'informer des règles d'urbanisme locales applicables mais aussi la vertu de cristalliser temporairement certaines de ces règles : c'est le certificat d'urbanisme, prévu à l'article L. 410-1 du Code de l'urbanisme (N° Lexbase : L3418HZM).

La pratique professionnelle a pleinement su exploiter l'utilité d'un tel outil car l'octroi d'un certificat d'urbanisme positif demeure quasiment incontournable lors de la vente d'un terrain afin d'être informé des normes qu'un projet de construction devra respecter et de s'assurer de leur persistance pendant la durée de validité du certificat.

D'ailleurs, la question de la facturation des certificats d'urbanisme très souvent demandés par les services instructeurs a été récemment posée (QE n° 00 323, JO Sénat du 13 juillet 2017; QE n° 01 504, JO Sénat du 12 octobre 2017).

Le certificat d'urbanisme, qu'il soit de simple information, dit "neutre" (C. urb., art. R. 410-1 a [N° Lexbase : L7428HZ7](#)), ou examinant la faisabilité d'un projet, dit "pré-opérationnel" (C. urb., art. R. 410-1 b), a donc pour effet de faire bénéficier son détenteur, voire à un tiers du fait de la nature réelle du certificat (CE, 15 décembre 2015, n° 374 026 [N° Lexbase : A6553NZQ](#)), d'une garantie contre l'évolution défavorable des servitudes d'urbanisme, des servitudes d'utilité publique ou du régime des taxes et participations publiques.

Valant pour les deux catégories de certificats, la pérennisation des règles dure actuellement dix-huit mois mais exclut cependant celles nouvelles qui ont pour objet la préservation de la sécurité et de la salubrité publique.

Des effets identiques sont attachés au certificat qui serait délivré tacitement en cas de silence gardé par l'autorité compétente dans le délai imparti.

Le premier intérêt de l'arrêt rapporté est de consacrer le principe qu'un certificat d'urbanisme pré-opérationnel négatif confère à son titulaire des droits, identiques à ceux attachés à un certificat d'information.

Dans ses conclusions, le Rapporteur public listé les éléments à l'appui de son raisonnement, notamment "*qu'il serait incohérent que le certificat neutre offre une garantie qui serait refusée au certificat opérationnel négatif*" et que les textes militent en ce sens.

Mais le second intérêt de la décision du 18 décembre 2017 a trait à la coordination du sursis à statuer avec le certificat d'urbanisme.

II — Conciliation entre le certificat d'urbanisme et le sursis à statuer

D'emblée, relevons que l'une des mentions devant expressément figurer dans le certificat est le fait qu'un "*sursis à statuer serait opposable à une déclaration préalable ou à une demande de permis*", en exécution de l'article L. 410-1 du Code de l'urbanisme.

Mais comment coordonner les deux outils aux effets contradictoires : gel des règles anciennes pour le premier et prise en compte anticipée des futures règles pour le second ?

Aiguë, la problématique de cette articulation n'a pourtant pas abouti au renvoi de la question prioritaire de constitutionnalité qui avait été soulevée par un propriétaire (CE, 7 octobre 2010, n° 323 882 [N° Lexbase : A3517GBU](#)).

Il est considéré que le pouvoir réglementaire a pu "*sans faire échec aux effets créateurs de droit du certificat positif prévoir que la délivrance d'un tel acte devait faire état de la faculté ouverte à l'autorité administrative d'opposer le cas échéant un sursis à statuer à une demande de permis de construire*" (CAA Lyon, 28 février 1995, n° 93LY00 316 [N° Lexbase : A3505BGW](#), BJDU 8/1995, p. 136)

L'article L. 424-1 du Code de l'urbanisme ([N° Lexbase : L2608K9H](#)) vise plusieurs cas de sursis à statuer (en cas de lancement d'une procédure de déclaration d'utilité publique, d'opération d'intérêt national, d'une opération d'aménagement ou encore de travaux publics), mais celle de l'élaboration d'un document d'urbanisme est la plus prégnante.

En application de l'article L. 153-11 du Code de l'urbanisme ([N° Lexbase : L7790LCI](#)), tel qu'issu de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017, relative à l'égalité et à la citoyenneté ([N° Lexbase : L6432LC9](#)), le sursis à statuer ne peut désormais être opposé aux autorisations d'occuper le sol qu'une fois "*qu'a eu lieu le débat sur les orientations générales du projet*", ce qui *a priori* permet de répondre à la condition prétorienne de l'état suffisant d'avancement du projet de document d'urbanisme précédemment fixée.

Si le document d'urbanisme a été approuvé, le sursis à statuer ne peut plus être opposé.

En tout état de cause, il appartient à l'autorité compétente d'user de manière discrétionnaire du sursis car elle peut s'en abstenir nonobstant la réunion des conditions.

Dans ce contexte, nous pouvons nous interroger sur la marge de manœuvre laissée à l'autorité administrative quant à l'annonce d'un sursis à statuer qui pourra plausiblement être édicté.

La doctrine en conclut que cette mention revêt un caractère obligatoire : dès lors que les conditions d'opposition d'un sursis à statuer sont satisfaites, en ce qu'un nouveau document est en cours d'adoption et pourra modifier les règles applicables au terrain d'assiette, l'autorité est tenue d'en faire état par le biais du certificat (S. Pérignon, Certificat

d'urbanisme et sursis à statuer, AJDA, 2009, p. 15).

Lorsque le risque du sursis à statuer a été indiqué aux termes du certificat, une décision le mettant en œuvre peut régulièrement être prise, sans que ne soient remises en cause les dispositions d'urbanisme mentionnées dans le certificat (CE, 10 juillet 1987, n° 63 010 N° Lexbase : A3403APQ).

Logiquement, le Conseil d'Etat a jugé que la mention de la possibilité d'un sursis à statuer était divisible du reste du certificat, "*qui est fondé sur d'autres dispositions d'urbanisme et a un autre objet*" (CE, 21 mai 2012, n° 323 882 N° Lexbase : A0891IMX), ce qui permet au bénéficiaire d'un certificat positif de contester spécifiquement une telle mention car celle-ci s'analyse "*comme une restriction à l'aval donné par le maire à un projet donné*" (conclusions P. Collin sur CE, 21 mai 2012, précité, BJDJ 4/2012, p. 285).

A l'inverse, si ledit risque n'a pas été signalé dans le certificat, une irrégularité a été perpétrée.

C'est ce qui est fermement jugé : la délivrance d'un certificat sans mention d'un possible sursis à statuer est illégale, la simple référence à la prescription d'un document d'urbanisme n'étant pas suffisante (CE, 6 juillet 1994, n° 122 470 N° Lexbase : A2040ASD).

Surtout, tant pour le certificat informatif que celui pré-opérationnel, l'autorité a une compétence liée et ne peut apprécier au stade du certificat l'opportunité d'évoquer la faculté de surseoir à statuer.

En effet, la possible réduction de la constructibilité d'un terrain induite par l'évolution du applicable "*justifie, lors de la délivrance d'un certificat d'urbanisme, l'annonce de la possible opposition d'un sursis à statuer alors même que l'administration ne peut à ce moment-là préjuger de l'appréciation qu'elle ne sera en mesure de porter que lors de l'examen de la demande de permis de construire [...] en fonction du projet précis qui lui sera présenté et du nouvel état d'avancement dans lequel se trouvera l'élaboration du futur plan*" (CAA Lyon, 28 février 1995, n° 93LY00 316, préc., BJDJ 8/1995, p. 136)

Toutefois, outre l'illégalité de l'acte, la question des conséquences à tirer de l'omission de l'indication qu'un sursis à statuer pourra, le cas échéant, être décidé n'était pas totalement tranchée.

Deux positions sont apparues dans une telle situation.

La première solution serait que l'autorité administrative ne puisse, pendant le délai de validité du certificat, remettre en question la nature des règles d'urbanisme qui y sont précisées, de sorte qu'un sursis à statuer ne peut régulièrement être décidé lorsque l'autorisation d'occuper le sol est sollicitée sur la base d'un certificat ne comportant pas à tort la mention.

Des arrêts ont certes statué en ce sens (CE, 6 juillet 1994, n° 122 470 N° Lexbase : A2040ASD ; CAA Paris, 30 septembre 1997, n° 95PA01 498 N° Lexbase : A2986BIG ; CAA Douai, 13 mai 2002, n° 00DA00 282 N° Lexbase : A0579BME), mais ils sont anciens.

La deuxième solution s'inscrit dans le courant jurisprudentiel constant selon lequel les erreurs commises dans un certificat d'urbanisme ne constituent pas des droits acquis pour leur bénéficiaire (CE, 4 novembre 1994, n° 102 929 N° Lexbase : A3423ASL ; CE, 11 février 2004, n° 212 855 N° Lexbase : A3363DB8).

Comme l'avait énoncé le tribunal administratif de Lyon dans un jugement du 12 juin 2002, le certificat d'urbanisme illégal, car incomplet du fait du défaut de la mention relative au sursis, n'a pas pu conférer au pétitionnaire le droit d'obtenir un permis de construire pour un projet de nature à compromettre l'exécution du document d'urbanisme en cours d'adoption (BJDJ 4/2002, p. 318).

Plus particulièrement, la cour administrative d'appel de Lyon a pu aussi considérer que si le certificat ne mentionnait pas qu'un sursis serait opposable à une demande ultérieure de permis de construire, c'est qu'implicitement, mais nécessairement, l'autorité avait considéré que la construction envisagée ne serait pas de nature à compromettre ou à plus onéreuse exécution du futur plan.

Cependant, si cette appréciation devait être regardée comme erronée par le juge, le certificat est en conséquence empreint d'illégalité et n'empêche pas la notification ultérieure d'un sursis à statuer (CAA Lyon, 15 février 1994, n° 92LY01 509 N° Lexbase : A0906BGN).

Sans étudier la raison pour laquelle l'autorité avait omis d'avertir d'un éventuel sursis à statuer, cette position a été entérinée par le Conseil d'Etat et ce, dès un arrêt du 3 avril 2014 : "*si l'omission de la mention d'une telle possibilité dans le certificat d'urbanisme peut être, en vertu du cinquième alinéa de l'article L. 410-1 du Code de l'urbanisme et du*

sixième alinéa de l'article A. 410-4 du même code, de nature à constituer un motif d'illégalité de ce certificat, elle ne fait pas obstacle à ce que l'autorité compétente oppose un sursis à statuer à une déclaration préalable ou à une demande de permis ultérieure concernant le terrain objet du certificat d'urbanisme" (CE, 3 avril 2014, n° 362 735 N° Lexbase : A6416MIH; CAA Nancy, 16 mai 2013, n° 12NC01 139 N° Lexbase : Ag001WgA).

Puis, une réponse ministérielle récente a expressément énoncé que "si elle constitue un motif d'illégalité, l'omission de la mention de la possibilité d'opposer un sursis à statuer à une demande de déclaration préalable ou de permis ne fait pas obstacle à ce qu'un tel sursis soit ultérieurement opposé au pétitionnaire" (QE n° 68 985, JOANQ 11 novembre 2014, réponse publ. 16 mai 2017 N° Lexbase : L8639LEP).

Surtout, par l'arrêt du 11 octobre 2017 précité, le Conseil d'Etat a précisé qu'un permis de construire pouvait parfaitement être refusé sur le fondement du nouveau PLU qui était entré en vigueur à l'expiration du délai de sursis à statuer qui avait été tout d'abord opposé à la demande de permis, laquelle reposait sur un certificat d'urbanisme informatif qui s'est avéré illégal car muet s'agissant du probable sursis à statuer (V. Ferracci, *Certificat d'urbanisme — Quand le principe de "cristallisation" des règles vole en éclats*, Le Moniteur, 22 décembre 2017).

Deux mois après cette décision, dans l'arrêt rapporté, le Conseil d'Etat se prononce par un considérant davantage étayé sur la relation entre le certificat d'urbanisme et le sursis à statuer, abordant encore l'hypothèse de l'approbation du nouveau plan dans le délai de validité du certificat : "il résulte de la combinaison des articles L. 111-7 (N° Lexbase : L2244KIX), L. 123-6 (N° Lexbase : L2399KIP) et L. 410-1 du Code de l'urbanisme que tout certificat d'urbanisme délivré sur le fondement de l'article L. 410-1 a pour effet de garantir à son titulaire un droit à voir toute demande d'autorisation ou de déclaration préalable déposée dans le délai indiqué examinée au regard des règles d'urbanisme applicables à la date de la délivrance du certificat; que figure cependant parmi ces règles la possibilité de se voir opposer un sursis à statuer à une déclaration préalable ou à une demande de permis, lorsqu'est remplie, à la date de délivrance du certificat, l'une des conditions énumérées à l'article L. 111-7 du Code de l'urbanisme; qu'une telle possibilité vise à permettre à l'autorité administrative de ne pas délivrer des autorisations pour des travaux, constructions ou installations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan local d'urbanisme; que, lorsque le plan en cours d'élaboration et qui aurait justifié, à la date de délivrance du certificat d'urbanisme, que soit opposé un sursis à une demande de permis ou à une déclaration préalable, entre en vigueur dans le délai du certificat, les dispositions issues du nouveau plan sont applicables à la demande de permis de construire ou à la déclaration préalable".

Les deux décisions stabilisent les conséquences juridiques à tirer, après les hésitations prétoriennes : la protection du détenteur d'un certificat contre les changements de la réglementation locale s'efface au profit de l'exécution de cette réglementation sous sa forme la plus nouvelle.

Désormais il est acquis que l'absence dans un certificat d'urbanisme, informatif ou pré-opérationnel, de l'évocation d'un éventuel sursis à statuer n'est pas un obstacle à son opposition à la demande d'autorisation, et qu'un refus pourra même être pris dans le cas où le vote du nouveau document d'urbanisme intervient dans le délai de dix-huit mois.

Ceci posé, rappelons que l'omission de mention du sursis aux termes du certificat d'urbanisme caractérise son illégalité et que cette illégalité peut conduire à une perspective indemnitaire, comme le relève le Conseil d'Etat aux termes de la décision du 18 décembre 2017.

Les juges du Palais-Royal ont eu l'occasion de se prononcer dans une telle situation : la délivrance d'un certificat positif ayant permis la conclusion d'une vente alors que le POS était en révision et prévoyait le classement du terrain en zone non constructible, engage la responsabilité pour faute de l'administration (CE, 10 novembre 2004, n° 245 711 N° Lexbase : A8893DDQ, JCP Construction-urbanisme 2005, p. 17).

Plus récemment, la Haute juridiction a rappelé que l'illégalité d'un certificat d'urbanisme n'ouvre droit à indemnité que dans la mesure où le requérant justifie, à la date à laquelle le juge statue, de préjudices directs et certains (CE, 26 février 2014, n° 352 046 N° Lexbase : A0999MG4).

En résumé, comme l'a relevé le Rapporteur public dans ses conclusions sur l'arrêt du 3 avril 2014 précité, "le seul droit fait naître le certificat d'urbanisme positif [ou d'information] au profit de son bénéficiaire est la garantie que la demande d'autorisation déposée dans les 18 mois sera examinée au regard des dispositions d'urbanisme applicables à la date du certificat", ce qui incorpore les règles à venir de nature à justifier un sursis à statuer sur la demande d'autorisation, que le certificat prévoie ou non la faculté de surseoir à statuer.

Avec évidence, la conciliation entre le mécanisme du certificat d'urbanisme avec celui du sursis à statuer n'est nullement favorable au détenteur du certificat d'urbanisme dont les garanties sont assurément bien moindres que ce que le texte peut laisser paraître.

En pratique, le demandeur du certificat devra prudemment se renseigner sur la prescription d'un nouveau plan ou toute autre évolution afin de vérifier si son projet de construction est susceptible de générer un sursis à statuer du fait d'une contrariété avec les futures règles dès lors que, quelles que soient les informations portées sur le certificat, un tel sursis pourra à bon droit être décidé à la suite de la demande d'autorisation d'occuper le sol.