

## Références

### Conseil d'État

#### N° 401878

ECLI:FR:CECHR:2017:401878.20171011

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

**6ème - 1ère chambres réunies**

M. Bruno Chavanat, rapporteur  
Mme Suzanne von Coester, rapporteur public  
SCP DIDIER, PINET ; SCP PIWNICA, MOLINIE, avocats

#### lecture du mercredi 11 octobre 2017

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

## Texte intégral

Vu la procédure suivante :

M. et Mme B...et Gwenaëlle A...ont demandé au tribunal administratif de Nantes d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 2 mai 2012 du maire du Pallet (Loire-Atlantique) refusant de leur délivrer un permis de construire. Par un jugement n° 1206553 du 16 décembre 2014, le tribunal administratif de Nantes a annulé cet arrêté.

Par un arrêt n° 15NT00608 du 27 mai 2016, la cour administrative d'appel de Nantes a, sur appel de la commune du Pallet, annulé ce jugement et rejeté la demande présentée par M. et Mme A....

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 27 juillet et 14 octobre 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. et Mme A... demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de rejeter l'appel de la commune du Pallet et d'enjoindre à la commune du Pallet de réexaminer leur demande de permis de construire présentée le 29 décembre 2011, en les invitant à confirmer leur demande dans les six mois suivant la notification de la décision à intervenir, conformément aux dispositions de l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme ;

3°) de mettre à la charge de la commune du Pallet la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Bruno Chavanat, conseiller d'Etat,
- les conclusions de Mme Suzanne von Coester, rapporteur public.

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Didier, Pinet, avocat de M. et Mme A...et à la SCP Piwnica, Molinié, avocat de la commune du Pallet.

1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que M. et Mme A...sont les gérants du groupement foncier agricole GSR, propriétaire des parcelles cadastrées BO n° 94, 97, 98, 99, 100, 101, 102 et 248, sur le territoire de la commune du Pallet (Loire-Atlantique) ; qu'un certificat d'urbanisme concernant ces parcelles leur a été délivré le 22 septembre 2011 par le maire de la commune, sur la base du plan d'occupation des sols approuvé le 17 février 1986, alors en vigueur ; que le 29 décembre 2011, M. et Mme A...ont déposé en mairie une demande de permis de construire, sur les parcelles cadastrées BO n° 99 et n° 100 ; que, par une décision du 17 février 2012, le maire a sursis à statuer sur cette demande au motif que le projet de construction serait de nature à compromettre ou rendre plus onéreux l'exécution du plan local d'urbanisme alors en cours d'élaboration et approuvé le 27 février 2012 par le conseil municipal ; que, par l'arrêté contesté en date du 2 mai 2012, le maire a refusé de délivrer le permis de construire sollicité

**au motif qu'il contreviendrait aux dispositions du plan local d'urbanisme venant d'être approuvé ;** que M. et Mme A... se pourvoient contre l'arrêt du 27 mai 2016, par lequel la cour administrative d'appel de Nantes a annulé le jugement du 16 décembre 2014 du tribunal administratif de Nantes qui avait annulé cet arrêté et a rejeté leur demande ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme : " Lorsqu'elle annule pour excès de pouvoir un acte intervenu en matière d'urbanisme ou en ordonne la suspension, la juridiction administrative se prononce sur l'ensemble des moyens de la requête qu'elle estime susceptibles de fonder l'annulation ou la suspension, en l'état du dossier " ; que la cour administrative d'appel de Nantes, après avoir censuré le motif retenu par le tribunal administratif pour annuler l'arrêté attaqué du 2 mai 2012, a, statuant par l'effet dévolutif de l'appel, écarté les autres moyens en retenant qu'en application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun d'entre eux n'était, en l'état du dossier, susceptible de justifier l'annulation de l'arrêté attaqué ; qu'en se fondant sur les dispositions précitées de l'article L. 600-4-1 pour écarter, sans y répondre dans les motifs de son arrêt, l'ensemble des moyens dont elle était saisie à l'appui des conclusions de M. et Mme A... par l'effet dévolutif de l'appel, la cour, qui n'a pas prononcé l'annulation pour excès de pouvoir d'un acte intervenu en matière d'urbanisme, a entaché son arrêt d'erreur de droit et d'insuffisance de motivation ; que, par suite, M. et Mme A... sont fondés, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen de leur pourvoi, à demander l'annulation de l'arrêt qu'ils attaquent ;

3. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative ;

Sur la régularité du jugement du tribunal administratif :

4. Considérant qu'aux termes de l'article R. 611-1 du code de justice administrative : " La requête et les mémoires, ainsi que les pièces produites par les parties, sont déposés ou adressés au greffe. / La requête, le mémoire complémentaire annoncé dans la requête et le premier mémoire de chaque défendeur sont communiqués aux parties avec les pièces jointes dans les conditions prévues aux articles R. 611-3, R. 611-5 et R. 611-6. / Les répliques, autres mémoires et pièces sont communiqués s'ils contiennent des éléments nouveaux " ;

5. Considérant que si la commune du Pallet soutient que le jugement attaqué est irrégulier faute de viser le mémoire en réplique qu'elle a produit le 7 mars 2014, il ressort des pièces du dossier que ce mémoire n'a pas été produit dans l'instance n° 1206553 ayant donné lieu au jugement attaqué, mais dans une autre instance, n° 1204283, dans laquelle le groupement foncier agricole GSR, représenté par M.A..., gérant en exercice, demandait l'annulation de la délibération du conseil municipal du Pallet ayant adopté le plan local d'urbanisme ; que, dès lors, le moyen tiré de l'irrégularité du jugement attaqué ne peut qu'être écarté ;

Sur son bien fondé :

6. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article L. 111-7 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction en vigueur à la date du refus attaqué : " Il peut être sursis à statuer sur toute demande d'autorisation concernant des travaux, constructions ou installations dans les cas prévus par les articles L. 111-9 et L. 111-10 du présent titre, ainsi que par les articles L. 123-6 (dernier alinéa), L. 311-2 et L. 313-2 (alinéa 2) du présent code et par l'article L. 331-6 du code de l'environnement " ; qu'aux termes du dernier alinéa de l'article L. 123-6 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction en vigueur à la même date : " A compter de la publication de la délibération prescrivant l'élaboration d'un plan local d'urbanisme, l'autorité compétente peut décider de surseoir à statuer, dans les conditions et délai prévus à l'article L. 111-8, sur les demandes d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan " ; qu'aux termes du quatrième alinéa de l'article L. 111-8 du même code, dans sa rédaction alors en vigueur : " A l'expiration du délai de validité du sursis à statuer, une décision doit, sur simple confirmation par l'intéressé de sa demande, être prise par l'autorité compétente chargée de la délivrance de l'autorisation, dans le délai de deux mois suivant cette confirmation. (...) " ;

7. Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article L. 410-1 du code de l'urbanisme : " Le certificat d'urbanisme, en fonction de la demande présentée :/ a) Indique les dispositions d'urbanisme, les limitations administratives au droit de propriété et la liste des taxes et participations d'urbanisme applicables à un terrain (...). Lorsqu'une demande d'autorisation ou une déclaration préalable est déposée dans le délai de dix-huit mois à compter de la délivrance d'un certificat d'urbanisme, les dispositions d'urbanisme, le régime des taxes et participations d'urbanisme ainsi que les limitations administratives au droit de propriété tels qu'ils existaient à la date du certificat ne peuvent être remis en cause à l'exception des dispositions qui ont pour objet la préservation de la sécurité ou de la salubrité publique. (...) " ;

8. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que le certificat d'urbanisme délivré sur le fondement du a) de l'article L. 410-1 du code de l'urbanisme 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, parmi ces règles, figure la possibilité, lorsqu'est remplie, à la date de délivrance du certificat, l'une des conditions énumérées à l'article L. 111-7 précité du code de l'urbanisme, d'opposer un sursis à statuer à une déclaration préalable ou à une demande de permis ; que 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 ; que, lorsqu'un certificat d'urbanisme a été délivré sur le fondement du a) de l'article L. 410-1 du code de l'urbanisme et que, dans les conditions prévues aux articles L. 111-7 et L. 111-8 du même code, un sursis à statuer est opposé à la demande de permis de construire présentée par le bénéficiaire de ce certificat au motif que cette demande serait de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du plan local d'urbanisme dont l'élaboration est en cours, l'autorité compétente pour statuer sur la demande est fondée à faire application du nouveau plan local d'urbanisme si, à l'expiration du délai de sursis à statuer, ce nouveau plan est entré en vigueur ;

9. Considérant qu'il résulte de ce qui vient d'être dit que c'est à tort que, pour annuler le refus opposé par le maire à la demande de permis de construire déposée le 29 décembre 2011 par M. et Mme A..., le tribunal administratif a jugé que, dès lors qu'un certificat d'urbanisme leur avait été délivré le 22 septembre 2011, les règles du plan local d'urbanisme adopté le 27 février 2012 ne leur étaient pas opposables, alors qu'un sursis à statuer avait été opposé à bon droit à leur demande et que, avant l'expiration du délai de ce sursis, le nouveau plan local d'urbanisme était entré en vigueur ;

10. Considérant, toutefois, qu'il appartient au Conseil d'Etat, saisi de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens soulevés par M. et Mme A... devant le tribunal administratif de Nantes ;

11. Considérant, en premier lieu, qu'il ne ressort pas des pièces du dossier ni des visas de l'arrêté du 2 mai 2012 que, pour rejeter la demande du permis de construire que sollicitait M. et Mme A..., le maire du Pallet, qui a suffisamment motivé cet arrêté, se serait fondé sur la décision du 18 janvier 2012 retirant le certificat d'urbanisme du 22 septembre 2011, qui a, depuis lors, été annulée par un jugement du tribunal administratif de Nantes, en date du 28 août 2014, devenu définitif ;

12. Considérant, en deuxième lieu, que, M. et Mme A...excipent, à l'appui de leur demande d'annulation de la décision refusant de leur délivrer le permis de construire qu'ils sollicitent, de l'illégalité de la délibération du 27 février 2012 approuvant le plan local d'urbanisme de la commune du Pallet au motif que la délibération ayant prescrit l'élaboration de ce plan avait défini des modalités de concertation insuffisante et n'avait pas défini de manière suffisamment précise les objectifs poursuivis, en méconnaissance de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme alors applicable ; que, toutefois, si la délibération prescrivant l'élaboration d'un plan local d'urbanisme est susceptible de recours devant le juge de l'excès de pouvoir, son illégalité ne peut, en revanche, eu égard à son objet et à sa portée, être utilement invoquée contre la délibération approuvant le plan local d'urbanisme ; que, par suite, les moyens tendant à l'annulation de la décision attaquée fondée sur l'illégalité du plan local d'urbanisme au motif de l'illégalité de la délibération ayant prescrit son élaboration ne peuvent qu'être écartés ;

13. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article R. 123-19 du code de l'urbanisme : " Le projet de plan local d'urbanisme est soumis à l'enquête publique par le maire (...) / Le dossier est composé des pièces mentionnées à l'article R. 123-1 et des avis émis par les collectivités ou organismes associés ou consultés. (...) " ; qu'il ressort des pièces du dossier, notamment de l'attestation du commissaire enquêteur, que les avis des personnes publiques associées à l'élaboration du plan local d'urbanisme de la commune du Pallet étaient tenus à la disposition du public avec le dossier d'enquête publique ; que, dès lors, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions précitées du code de l'urbanisme ne peut qu'être écarté ;

14. Considérant qu'aux termes de l'article R. 123-8 du code de l'urbanisme : "Les zones naturelles et forestières sont dites "zones N". Peuvent être classés en zone naturelle et forestière les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison soit de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique, soit de l'existence d'une exploitation forestière, soit de leur caractère d'espaces naturels. (...) " ; que le rapport de présentation du plan local d'urbanisme de la commune définit la zone N comme une zone naturelle qu'il convient de préserver de l'urbanisation en raison, notamment, de la nécessité de maintenir l'équilibre écologique et y inclut notamment les zones humides liées aux cours d'eau ; que les parcelles dont est propriétaire le groupement foncier agricole GSR sont situées à l'écart de toute agglomération, dans un secteur à dominante rurale, répertorié par le diagnostic environnemental comme le site n° 5, constitué de deux vallons et de leurs zones humides associées, au nord et nord-est du Pré de Sèvre ; que ce site, constitué de nombreuses zones humides interdépendantes et reliées au réseau hydrologique, est susceptible de contribuer à la gestion et à la préservation de la ressource en eau ; que la circonstance que les parcelles regardées comme incluses dans une zone humide ne rempliraient pas les critères mentionnés à l'article L. 211-1 du code de l'environnement ne fait pas, en elle-même, obstacle à leur classement en zone N, eu égard à l'intérêt écologique qui s'attache à la préservation du site n° 5 à des fins de régulation et d'épuration des eaux qui s'écoulent notamment depuis les zones urbanisées de la commune ; que, de même, la circonstance que les terrains litigieux, relativement éloignés de la Sèvre nantaise ne soient pas répertoriés comme inondables au plan de prévention des risques d'inondation et aient été antérieurement affectés à la culture de la vigne est sans incidence, dès lors qu'elles sont situées " en tête de bassin " au sein d'une zone humide qu'un tel classement a pour objet de préserver ; que, dans ces conditions, le classement des parcelles d'implantation du projet n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation ;

15. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la commune du Pallet est fondée à soutenir que c'est à tort que, par son jugement du 16 décembre 2014, le tribunal administratif de Nantes a annulé l'arrêté du 2 mai 2012 du maire de cette commune refusant d'accorder à M. et Mme A...le permis de construire qu'ils sollicitaient ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

16. Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit à la demande présentée, au titre de ces dispositions, par la commune du Pallet ; que ces dispositions font obstacle à ce qu'il soit fait droit à la demande présentée sur ce fondement par M. et Mme A... ;

## DECIDE :

Article 1er : L'arrêté du 27 mai 2016 de la cour administrative d'appel de Nantes et le jugement n° 1206553 du 16 décembre 2014 du tribunal administratif de Nantes sont annulés.

Article 2 : La demande présentée par M. et Mme A...devant le tribunal administratif de Nantes est rejetée.

Article 3 : Les conclusions présentées par la commune du Pallet et par M. et Mme A...au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à M. et Mme B... et Gwenaëlle A...et à la commune du Pallet. Copie en sera adressée au ministre de la cohésion des territoires.

## Analyse

**Abstrats :** 68-025 URBANISME ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE. CERTIFICAT D'URBANISME. - SURSIS À STATUER OPPOSÉ AU BÉNÉFICIAIRE D'UN CERTIFICAT D'URBANISME DÉLIVRÉ SUR LE FONDEMENT DU A) DE L'ART. L. 410-1 DU CODE DE L'URBANISME [RJ1] - ENTRÉE EN VIGUEUR DU NOUVEAU PLU À L'EXPIRATION DU DÉLAI DU SURSIS À STATUER - CONSÉQUENCE - APPLICATION DU NOUVEAU PLU À LA DEMANDE DE PERMIS - EXISTENCE [RJ2].  
68-03-025-01-03 URBANISME ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE. PERMIS DE CONSTRUIRE. NATURE DE LA DÉCISION. SURSIS À STATUER. EFFETS. - SURSIS À STATUER OPPOSÉ AU BÉNÉFICIAIRE D'UN CERTIFICAT D'URBANISME DÉLIVRÉ SUR LE FONDEMENT DU A) DE L'ART. L. 410-1 DU CODE DE L'URBANISME [RJ1] - ENTRÉE EN VIGUEUR DU NOUVEAU PLU À L'EXPIRATION DU DÉLAI DU SURSIS À STATUER - CONSÉQUENCE - APPLICATION DU NOUVEAU PLU À LA DEMANDE DE PERMIS - EXISTENCE [RJ2].

**Résumé :** 68-025 Lorsqu'un certificat d'urbanisme a été délivré sur le fondement du a) de l'article L. 410-1 du code de l'urbanisme et que, dans les conditions prévues aux articles L. 111-7 et L. 111-8 du même code, un sursis à statuer est opposé à la demande de permis de construire présentée par le bénéficiaire de ce certificat au motif que cette demande serait de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du plan local d'urbanisme dont l'élaboration est en cours, l'autorité compétente pour statuer sur la demande est fondée à faire application du nouveau plan local d'urbanisme si, à l'expiration du délai de sursis à statuer, ce nouveau plan est entré en vigueur.  
68-03-025-01-03 Lorsqu'un certificat d'urbanisme a été délivré sur le fondement du a) de l'article L. 410-1 du code de l'urbanisme et que, dans les conditions prévues aux articles L. 111-7 et L. 111-8 du même code, un sursis à statuer est opposé à la demande de permis de construire présentée par le bénéficiaire de ce certificat au motif que cette demande serait de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du plan local d'urbanisme dont l'élaboration est en cours, l'autorité compétente pour statuer sur la demande est fondée à faire application du nouveau plan local d'urbanisme si, à l'expiration du délai de sursis à statuer, ce nouveau plan est entré en vigueur.

[RJ1] Cf., sur les conséquences de l'absence de mention relative au sursis à statuer dans le certificat d'urbanisme, CE, 3 avril 2014, Commune de Langolen, n° 362735, T. p. 904., [RJ2] Rappr., dans l'hypothèse où un certificat d'urbanisme mentionne, alors que l'élaboration d'un nouveau document d'urbanisme a été prescrite, qu'un sursis à statuer pourra être opposé à une demande de permis et où la demande de permis est déposée postérieurement à l'entrée en vigueur du nouveau document, CE, 10 juillet 1987, Ministre de l'urbanisme c/,, n° 63010, p. 266.