

## [Jurisprudence] Le contrôle restreint du juge de l'absence d'application d'une exception prévue dans le plan local d'urbanisme

Réf. : CE 1°-4° ch. réunies, 12 mai 2022, n° 453502, mentionné aux tables du recueil Lebon [N° Lexbase : A06757XB](#)  
[N2058BZA](#)



par Laura Santangelo, Sensei Avocats

le 30 Juin 2022

**Mots clés** : plan local d'urbanisme • contrôle restreint • règle alternative • erreur manifeste d'appréciation • dérogation

**Par une décision du 12 mai 2022, le Conseil d'État a posé le principe selon lequel le juge administratif exerce un contrôle restreint sur la décision de l'administration de ne pas exercer sa faculté d'appliquer une exception prévue dans un plan local d'urbanisme lorsqu'elle se prononce sur une demande d'autorisation d'urbanisme.**

Une demande de permis de construire portant sur la construction d'un immeuble de quarante-sept logements, dont quinze logements sociaux, a fait l'objet d'un refus.

Plus précisément, le refus de permis de construire litigieux était notamment fondé sur la méconnaissance des règles d'implantation du projet par rapport à la voie publique, qui prévoit que les constructions doivent être implantées à une distance maximale de 5 mètres par rapport à ladite voie.

La société pétitionnaire a donc formé un recours en annulation de cette décision de refus, notamment au motif que l'autorité compétente aurait dû faire application des « règles particulières » prévues dans le plan local d'urbanisme pour autoriser son projet n'étant pas implanté perpendiculairement à l'alignement, à une distance maximale de 5 mètres.

Ces « règles particulières », constituant une exception aux « règles générales » prévues dans le règlement disposent que des implantations différentes « peuvent être autorisées ou imposées » pour prendre en compte l'implantation, la volumétrie des constructions et la morphologie urbaine environnante afin que le projet s'insère sans rompre l'harmonie des lieux, d'un front bâti constitué, d'une organisation urbaine particulière.

Ce recours en annulation a été rejeté par le tribunal administratif.

Toutefois, la cour administrative d'appel, saisie à son tour, a considéré qu'« il appartenait à la commune, dans le cadre de ses pouvoirs d'instruction de la demande de permis de construire et sans qu'une demande du pétitionnaire ne soit requise, d'examiner la possibilité d'autoriser une telle exception prévue par les dispositions précitées ».

Au cas d'espèce, ladite cour a jugé qu'en raison de la « *faible ampleur* » du dépassement au regard de la règle générale, une implantation différente de celle imposée par le règlement du plan local d'urbanisme dans la zone concernée se justifiait, que l'autorité compétente avait fait une inexacte application du règlement susmentionné et que la méconnaissance des dispositions relatives à l'implantation par rapport à la voie publique ne pouvait fonder un refus de permis de construire.

Néanmoins, saisi d'un pourvoi en cassation dirigé à l'encontre de l'arrêt d'appel, le Conseil d'État a jugé que la cour avait considéré à tort qu'il pouvait être déduit de la faible ampleur du dépassement, que le projet entrant dans le champ de l'exception susmentionnée, sans même rechercher si l'implantation des constructions environnantes pouvait justifier son application.

De surcroît, la Haute assemblée a jugé que « lorsque l'autorité administrative compétente, se prononçant sur une demande d'autorisation d'urbanisme, ne fait pas usage d'une faculté qui lui est ouverte par le règlement d'un plan local d'urbanisme d'accorder ou d'imposer l'application d'une règle particulière, dérogeant à une règle générale de ce règlement, il incombe au juge de l'excès de pouvoir, saisi d'un moyen en ce sens au soutien de la contestation de la décision prise, de s'assurer que l'autorité administrative n'a pas, en ne faisant pas usage de cette faculté, commis d'erreur manifeste d'appréciation ».

Enfin, réglant l'affaire au fond, le Conseil d'État a jugé que l'implantation des constructions avoisinantes de façon perpendiculaire à la voie publique, ne permettait pas d'être prise en compte pour faire application de l'exception à la règle générale pour autoriser une implantation non perpendiculaire et à plus de 5 mètres de l'alignement.

Ainsi, il est tout d'abord intéressant de revenir sur la notion de règles particulières qui constitue une exception à une règle générale, qui est à distinguer de la notion de dérogation (I).

En tout état de cause, cette décision s'inscrit dans la continuité de la jurisprudence du Conseil d'État qui a déjà jugé que la décision de ne pas accorder une dérogation aux règles du plan local d'urbanisme fait l'objet d'un contrôle restreint (II).

## **I. La notion d'exception à une règle générale**

L'article R. 151-13 du Code de l'urbanisme [N° Lexbase : L0329KW4](#) dispose que « les règles générales peuvent être assorties de règles alternatives qui en permettent une application circonstanciée à des conditions locales particulières.

Ces règles alternatives ne peuvent avoir pour objet ou pour effet de se substituer aux possibilités reconnues à l'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme de procéder à des adaptations mineures par l'article L. 152-3 [N° Lexbase : L2608KIG](#) et d'accorder des dérogations aux règles du plan local d'urbanisme par les articles L. 152-4 [N° Lexbase : L2609KIH](#) à L. 152-6 ».

De plus, l'article R. 151-41 du même code [N° Lexbase : L0301KW3](#) permet également au règlement de prévoir des règles alternatives destinées à « adapter des règles volumétriques pour satisfaire à une insertion dans le contexte, en lien avec les bâtiments contigus », le but étant « d'assurer l'insertion de la construction dans ses abords, la qualité et la diversité architecturale, urbaine et paysagère des constructions ainsi que la conservation et la mise en valeur du patrimoine ».

Autrement dit, la règle alternative consiste à prévoir une règle subsidiaire à la règle générale, visant des hypothèses

plus limitées que cette dernière.

À la différence d'une dérogation ou d'une adaptation mineure, mentionnées à l'article R. 151-13 du Code de l'urbanisme précité, la mise en œuvre d'une exception ou règle alternative constitue donc une simple application du règlement visant à assouplir la règle générale.

Le Conseil d'Etat a jugé « que lorsque le règlement contient des dispositions permettant de faire exception aux règles générales d'implantation qu'il fixe, ces règles d'exception doivent être suffisamment encadrées, eu égard à leur portée, sans préjudice de la possibilité d'autoriser des adaptations mineures (...) » [1].

Dans cette affaire, le Conseil d'Etat n'avait pas censuré la règle alternative qui prévoyait que « des dispositions différentes pourront être autorisées ou imposées pour des raisons d'harmonie, notamment pour tenir compte de l'implantation des constructions existantes ou projetées dans le parcellaire voisin, et pour permettre l'amélioration des constructions existantes ».

*A contrario*, la dérogation correspond à la non-application du règlement dans le cadre de la délivrance d'une autorisation d'urbanisme.

À titre d'exemple, l'article L. 152-4 du Code de l'urbanisme prévoit que l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire peut, par décision motivée, accorder des dérogations à une ou plusieurs règles du plan local d'urbanisme pour permettre la reconstruction de bâtiments détruits ou endommagés à la suite d'une catastrophe naturelle lorsque les prescriptions imposées aux constructeurs en vue d'assurer la sécurité des biens et des personnes sont contraires à ces règles ou encore des travaux nécessaires à l'accessibilité des personnes handicapées à un logement existant.

La jurisprudence, distinguant bien les notions d'exception et de dérogation, a pu juger que le permis de construire délivré en application d'une règle qui autorise des implantations et des règles d'emprise au sol différentes pour les équipements publics ou d'intérêt collectif, en raison de leur nature, de leur fonctionnement ou pour des raisons liées à la sécurité du public constitue règle d'exception et n'accorde nullement une dérogation ou une adaptation mineure « dès lors qu'il ne s'est pas borné à autoriser un projet s'écartant du règlement du plan local d'urbanisme mais qu'il procède en réalité de l'application de règles figurant dans ce dernier document » [2].

Dans l'affaire commentée, la règle litigieuse constitue, eu égard à la jurisprudence, une exception à la règle générale, et non pas une dérogation.

En effet, le règlement prévoit que pour prendre en compte l'implantation, la volumétrie des constructions et la morphologie urbaine environnante afin que le projet s'insère sans rompre l'harmonie des lieux, d'un front bâti constitué, d'une organisation urbaine particulière, une implantation par rapport à la voie publique différente de celle prévue dans la règle générale, peut être autorisée.

Dans le cas d'espèce, l'autorité compétente a décidé de ne pas appliquer l'exception à la règle générale dès lors que ses conditions d'application n'étaient pas remplies.

En tout état de cause, en dépit de cette distinction, dans le cas où l'autorité compétente refuse d'accorder une dérogation aux règles d'urbanisme, ou d'appliquer une exception à une règle générale prévue dans le règlement d'un plan local d'urbanisme, le Conseil d'Etat indique que le contrôle du juge administratif se limite à l'erreur manifeste d'appréciation.

## **II. Sur le contrôle restreint du juge administratif**

Tout d'abord, il faut rappeler que l'erreur manifeste d'appréciation est caractérisée lorsque l'administration s'est

trompée grossièrement dans l'appréciation des faits qui ont motivé sa décision, entachant donc cette dernière d'illégalité.

Le Conseil d'Etat, dans une décision du 23 décembre 1981 [3], a considéré que le juge administratif exerce un contrôle restreint sur l'appréciation à laquelle se livre le maire, saisi d'une demande de permis de construire dont la délivrance est subordonnée à l'octroi d'une dérogation, en n'accordant pas cette dérogation et en rejetant directement la demande de permis de construire.

En effet, le Conseil d'Etat avait jugé « qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que le maire ait commis une erreur manifeste d'appréciation en estimant qu'il n'y avait pas lieu de proposer au préfet d'accorder une dérogation à ladite disposition et en rejetant directement la demande dont il était saisi; que dans ces circonstances, et par voie de conséquence, le maire de Cannes ne pouvait que refuser de proposer l'octroi d'une deuxième dérogation rendue nécessaire par la disposition de l'article 1-2-01- ii a du règlement d'urbanisme relative aux marges de recul par rapport aux limites séparatives » [4].

Dans le cas commenté, le Conseil d'État a donc décidé, dans la continuité de sa jurisprudence relative aux dérogations, que la non-application d'une règle d'exception à une règle générale, notamment ce qu'elle implique que l'autorité compétente considère que ses conditions d'application ne sont pas remplies, est soumise à un contrôle restreint du juge administratif.

**À retenir :**

**Le juge administratif exerce un contrôle restreint sur la décision de l'administration de ne pas exercer sa faculté d'appliquer une exception prévue dans un plan local d'urbanisme, dès lors que ses conditions ne sont pas remplies, lorsqu'elle se prononce sur une demande d'autorisation d'urbanisme.**

---

[1] CE, 30 septembre 2011, n° 339619, publié au recueil Lebon [N° Lexbase : A1528HYA](#).

[2] CAA Lyon, 11 février 2014, n° 13LY01791 [N° Lexbase : A1472MP9](#).

[3] CE, 23 décembre 1981, n° 14565, mentionné aux tables du recueil Lebon [N° Lexbase : A5977AKL](#).

[4] CE, 23 décembre 1981, n° 14565, préc.