



Édito

Afin de lutter contre les recours abusifs dans le domaine de l'urbanisme, le ministre de la Cohésion des territoires a confié à Mme Christine Maugué, conseillère d'État, la mission de procéder à l'évaluation des dispositions existantes en termes de lutte contre les recours abusifs dans le champ de l'urbanisme et de faire des propositions de dispositions complémentaires d'amélioration. [Le rapport](#) qui a été remis le 11 janvier au ministre fera l'objet de dispositions législatives dans le projet de loi ELAN ainsi que de dispositions réglementaires.

Aussi, URBA-Info vous propose une petite remise à nouveau en matière de contentieux de l'urbanisme.

Bonne lecture.

n° 21 - 15 mars 2018

lettre mensuelle du bureau de la législation de l'urbanisme

Actualités

Augmentation du nombre de logements et de locaux non résidentiels autorisés et mis en chantier :

De février 2017 à janvier 2018, 501 200 logements ont été autorisés (données brutes cumulées sur douze mois) en hausse de 8,0 % par rapport au cumul des douze mois précédents et 425 200 logements ont été mis en chantier, soit une progression de 13,2 % par rapport au cumul des douze mois précédents. Sur cette même période, 41,2 millions de m² de locaux non résidentiels ont été autorisés à la construction et 26,3 millions ont été mis en chantier. Les autorisations et les mises en chantier augmentent chacun de 9,0% par rapport aux douze mois précédents.

Retrouvez l'ensemble des données sur le site [St@tinfo](#)

MOOC participation du public

Le MOOC (formation en ligne ouverte à tous) relatif à la participation du public dans le champ environnemental sera rejoué pour une 3ème session à partir du 12 mars 2018. Son contenu a notamment été actualisé pour tenir compte de la ratification récente des ordonnances du 3 août 2016.

Les inscriptions (gratuites) sont ouvertes jusqu'au 30 mars en suivant [ce lien](#).

Cours en ligne du 12 mars au 22 avril 2018.

Sommaire

Édito	1
Actualités	1
Actualité législative	2
Évaluation environnementale et participation du public	
Jurisprudence	3
PLU - Orientations d'aménagement et de programmation	
Dossier du mois	4
Contentieux de l'urbanisme	
Nous contacter	9



Publication de la loi ratifiant les ordonnances de 2016 relatives à l'évaluation environnementale et à la participation du public

La [loi n° 2018-148](#) ratifiant les [ordonnances n° 2016-1058](#) du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et [n° 2016-1060](#) du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement a été publiée au JO du 3 mars 2018.

Au-delà de la ratification plusieurs évolutions résultent de cette loi.

Droit d'initiative : baisse du seuil financier pour les projets

Rappelons que l'ordonnance n° 2016-1060 a introduit un nouveau dispositif de droit d'initiative permettant de demander au préfet l'organisation d'une concertation préalable sur un projet ou un plan ou programme soumis à évaluation environnementale. Sont concernés par ce droit d'initiative les projets publics et privés dont le montant des dépenses prévisionnelles ou le montant des subventions publiques à l'investissement est supérieur à un seuil financier qui avait été fixé par décret à 10 millions d'euros ([R.121-25 du code de l'environnement](#)). La loi de ratification introduit un seuil maximal de 5 millions d'euros ([L.121-17-1](#)) rendant ainsi obsolètes les dispositions de l'article R.121-25 fixant le seuil à 10 millions. En outre, le délai de saisine du préfet dans le cadre du droit d'initiative est allongé à 4 mois (au lieu de 2 mois).

Clarification de l'articulation entre concertation préalable du code de l'environnement ou débat public et concertation obligatoire du code de l'urbanisme

Les dispositions des articles [L.121-8](#) et [L.121-15-1](#) du code de l'environnement sont modifiées afin de clarifier l'articulation entre les deux codes. Ce qu'il faut retenir :

les grands projets : lorsqu'un débat public ou une concertation préalable est organisé par la commission nationale du débat public (CNDP) ou par le maître d'ouvrage en application des I ou II de l'article L.121-

8 (il s'agit des grands projets dont la liste est fixée à [l'article R.121-2](#)) pour un projet soumis par ailleurs à concertation obligatoire du titre de [l'article L.103-2](#) du code de l'urbanisme, l'article L.103-2 du code de l'urbanisme ne s'applique pas ;

en dehors de ces cas, dès lors que le projet ou le document d'urbanisme est soumis à concertation obligatoire du code de l'urbanisme, c'est cette dernière qui s'applique et non le dispositif de concertation préalable prévu par le code de l'environnement (déclaration d'intention, droit d'initiative, concertation imposée par l'autorité compétente).

Enquête publique : mise à disposition des observations du public

Les dispositions relatives à l'obligation de mettre à disposition sur un site internet les commentaires reçus lors de l'enquête ([L.123-13](#)) avaient suscité des interrogations. Cette obligation ne concerne désormais que les observations parvenues par voie dématérialisée, sans qu'il soit nécessaire de numériser l'ensemble des observations parvenues par voie postale ou sur les registres papier.

Evaluation environnementale : mesures ERC

Plusieurs articles du code de l'environnement ont également été modifiés afin d'harmoniser la rédaction des dispositions relatives aux mesures d'évitement, de réduction et de compensation avec celles issues de la loi biodiversité ([L.122-1-1](#), [L.122-1-2](#) et [L.122-6](#)) et la prise en compte renforcée dans les études d'impact des effets sur la consommation d'espaces agricoles, naturels ou forestiers ([L.122-1-2](#)).

Evaluation environnementale : réponse à l'AE

L'avis de l'autorité environnementale (AE) devra désormais faire l'objet d'une réponse écrite de la part du maître d'ouvrage ([L.122-1](#)). Cette réponse devra être mise à disposition du public.

Pour mémoire, le dossier du mois du n°8 d'Urba-info (15 décembre 2016) a été consacré à la réforme de l'évaluation environnementale.

Retour sur l'arrêt du Conseil d'État du 8 novembre 2017 (n° 402511) - Opposabilité des orientations d'aménagement et de programmation

Un arrêt du Conseil d'État du 8 novembre 2017 apporte un nouvel éclairage sur la portée des OAP, dans la lignée de [l'arrêt DOS SANTOS](#). Une fois encore, il s'agit d'un cas d'espèce qui correspond à une formulation ambiguë figurant sur un schéma d'aménagement contenu dans les orientations d'aménagement et de programmation.

Extrait des dispositions et du schéma d'aménagement des orientations d'aménagement et de programmation du plan local d'urbanisme de la commune de Dammarie remises en cause par le Conseil d'État :

Secteur rue de Concrez, rue de Rigauderie

« L'accès à ce secteur s'effectuera par la rue de Rigauderie.

L'aménagement de ce secteur qui pourra se réaliser en plusieurs phases devra ménager la possibilité de réaliser une sortie sur la rue de Concrez. En cas de liaison avec la place, celle-ci ne pourra être que piétonne de façon à préserver l'intégrité d'ensemble de la ferme donnant sur la place (bâtiments et cour).

La végétation existante sera, dans la mesure du possible, préservée. »



Les conclusions du rapporteur public relatives à ces orientations d'aménagement et de programmation, sont particulièrement éclairantes. Le rapporteur public rappelle en effet toute la force des orientations d'aménagement et de programmation dans ce premier extrait de ses conclusions :

- « Les OAP, et ce point est important, s'imposent dans un rapport de compatibilité aux autorisations

de construire. La loi précise que les travaux, constructions, aménagements, plantations, affouillements ou exhaussements des sols et l'ouverture d'installations classées doivent être compatibles avec les orientations d'aménagement (C. urb., art. L. 152-1)... »

- « la mention d'une « liaison ultérieure possible » n'a en effet aucune espèce de portée. Ce qui est ultérieur à des orientations elles-mêmes déjà programmatiques et qui n'est, dans cet horizon lointain, non pas certain mais seulement qualifié de possible, c'est l'inconnu. Il serait illégal à notre sens de refuser une autorisation d'urbanisme au motif qu'elle serait incompatible avec elle. »

Plusieurs enseignements :

Les orientations d'aménagement et de programmation revêtent :

- un aspect programmatique. Les OAP ont vocation à s'appliquer pour encadrer la réalisation d'un projet dans un rapport de compatibilité, mais elles ne peuvent légalement relever d'une simple intention non suivie d'effet. Il n'est donc pas possible de reporter leur exécution à un avenir incertain. Ainsi lorsqu'elles portent sur la réalisation d'une voie publique comme dans le cas présent, elles doivent correspondre à la future réalisation de l'aménagement par la collectivité territoriale et non à un droit d'option laissé à sa discrétion.
- une valeur d'orientation, par opposition à une règle stricte. Les dispositions qu'elles comportent doivent être claires et vérifiables mais peuvent introduire une marge d'appréciation sur la modalité d'exécution. Quand elles portent sur la réalisation de programmes de constructions, ces orientations peuvent notamment comporter des dispositions relatives à la mixité sociale et fonctionnelle sans nécessairement préciser le pourcentage ou la part relative de chaque typologie de bâtiment.

Cet arrêt ne remet nullement en cause l'opposabilité des orientations d'aménagement et de programmation aux autorisations du droit des sols, dans un rapport de compatibilité. Ce principe est consacré par l'article L. 152-1 du code de l'urbanisme qui prévoit que : « l'exécution par toute personne publique ou privée de tous travaux, constructions, aménagements, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, et ouverture d'installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan sont conformes au règlement et à ses documents graphiques.

Ces travaux ou opérations sont, en outre, compatibles, lorsqu'elles existent, avec les orientations d'aménagement et de programmation. »

Quelques recommandations supplémentaires :

Lorsque le projet est suffisamment défini et précis pour être décliné sous forme de règles et qu'il s'applique sur un nombre restreint de parcelles, les orientations d'aménagement et de programmation ne sont pas nécessairement les dispositions les plus pertinentes à mettre en œuvre pour traduire le projet de la collectivité. Le règlement permet de définir des localisations préférentielles en application de l'article L. 151-38 du code de l'urbanisme voire des emplacements réservés en application de l'article L. 151-41.

Les orientations d'aménagement et de programmation litigieuses qui portaient sur la création d'espaces publics ne remet pas en cause la possibilité de définir

des espaces publics sans passer par des dispositions du règlement notamment les emplacements réservés. Cependant la collectivité devra examiner la nature et l'importance des espaces pour définir l'outil approprié (simples OAP ou une combinaison OAP et règlement).

Le rapport de compatibilité des orientations d'aménagement et de programmation fait sens sur des secteurs relativement importants où les intentions en termes d'aménagement peuvent être effectivement réalisées avec souplesse. Il est ainsi recommandé de ne pas faire apparaître [les fonds cadastraux dans les schémas d'aménagement](#). Les OAP peuvent également être déclinées en partie écrite en indiquant l'intention de relier deux secteurs par une voie, sans pour autant détailler sur un schéma d'aménagement l'emprise précise du projet. Il reste toutefois possible et recommandé de reporter ses intentions sur le schéma d'aménagement quel qu'en soit le degré de précision afin notamment d'assurer la bonne information du public.

Dossier du mois

Contentieux de l'urbanisme

Le dossier du mois, dédié au contentieux de l'urbanisme, vise à répondre aux principales questions posées dans le cadre d'un recours à l'encontre d'une autorisation d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme. Le dossier met en parallèle les propositions d'évolution issues du rapport Maugué.

Qui peut déposer un recours en droit de l'urbanisme ?

Pour déposer valablement un recours, il est nécessaire d'avoir intérêt à agir contre l'acte attaqué.

L'intérêt à agir des particuliers contestant une autorisation de construire est codifié à l'article L.600-1-2 du code de l'urbanisme. Il est notamment nécessaire que le projet affecte directement les conditions d'utilisation ou de jouissance du bien que les requérants détiennent ou occupent, ou projettent de louer ou d'acheter. Le simple fait d'habiter dans la commune ne donne pas intérêt à un particulier pour contester toutes les autorisations de construire qui y sont délivrées. Par contre si c'est un document d'urbanisme qui est attaqué, il suffit que le requérant habite une commune située dans le périmètre de ce document pour avoir intérêt à agir.

L'intérêt à agir des associations est défini par la jurisprudence qui exige que l'autorisation de construire ou le document d'urbanisme soit dans le champ de

l'objet (matériel et géographique) de l'association, lequel doit apparaître dans ses statuts.

Le rapport Maugué propose que les requérants aient l'obligation de joindre à leur requête les différentes pièces permettant de justifier de leur intérêt à agir (notamment le titre de propriété pour les personnes physiques ou les statuts pour une association).

Quel est le délai pour déposer le recours ?

Le délai pour déposer un recours en annulation contre une autorisation de construire est de deux mois à compter du début de l'affichage de l'autorisation sur le terrain (article R.600-2 du code de l'urbanisme). C'est au bénéficiaire de l'autorisation d'apporter la preuve de la régularité de l'affichage si cette dernière est contestée. Certaines irrégularités dans l'affichage, notamment celles qui induisent en erreur sur l'importance et la consistance du projet, peuvent empêcher le délai de recours de démarrer. Dans ce cas il n'y a pas de délai

pour contester l'autorisation, sauf si la construction est achevée : le délai est alors de un an à compter de l'achèvement des travaux (article R.600-3 du code de l'urbanisme).

Le délai pour attaquer un document d'urbanisme est de deux mois à compter de la plus tardive des formalités de publicité ou d'affichage pour l'adoption du document concerné. Si ce délai est dépassé, il est toujours possible de demander à l'autorité compétente l'abrogation du document. Le refus éventuel d'abroger constitue alors un acte dont l'annulation peut être demandée au juge administratif, qui, en cas d'annulation, pourra également enjoindre à l'autorité concernée de corriger l'illégalité.

Qu'il s'agisse d'attaquer une autorisation de construire ou un document d'urbanisme, le délai de recours peut être prolongé par un recours « gracieux ». Il s'agit d'un recours adressé à l'autorité à l'origine de l'acte pour lui demander d'annuler l'acte. Ce recours prolonge le délai de recours initial de deux mois à compter de sa réception par l'autorité. Si l'autorité ne répond pas, il naît une décision implicite de rejet qui peut elle aussi être contestée.

Que doit contenir le recours ?

Le recours doit comprendre des conclusions et des moyens lesquels peuvent être des moyens de légalité externe (incompétence, vice de forme ou de procédure) et/ou interne (vice de fond) Ces moyens doivent être présentés dans le délai de recours de deux mois¹. Ils peuvent être complétés par d'autres moyens de la même catégorie après les deux mois. C'est pourquoi une requête prudemment rédigée comportera toujours au minimum un moyen de légalité interne et un moyen de légalité externe, afin de pouvoir soulever d'autres moyens de ces deux catégories par la suite. Enfin le juge peut faire usage de la « cristallisation des moyens » en fixant une date à compter de laquelle aucun moyen nouveau ne peut plus être invoqué (article R.611-7-1 du code de justice administrative).

Les moyens doivent être « opérants », c'est-à-dire qu'ils doivent être susceptibles d'avoir une influence sur la légalité de l'acte. Par exemple un moyen tiré du fait que le code des marchés publics n'a pas été respecté dans le choix du bureau d'étude qui a réalisé le PLU de la commune n'est pas opérant pour contester la légalité de ce PLU. Par contre un défaut de consultation de la CDPENAF alors que l'avis était obligatoire est « opérant ».

Le recours peut être une requête en annulation qui permet de déposer en parallèle une requête en référé-suspension.

La requête en annulation se borne à demander l'annulation de l'acte mais cette annulation ne prendra

effet qu'à la date du jugement. Avant cette date l'acte est exécutoire, ce qui signifie qu'il peut, au moins en théorie, être mis en œuvre même si une requête en annulation a été déposée.

Par contre la requête en référé-suspension, si le juge y fait droit, suspendra l'acte qui ne pourra plus être exécuté. Elle est généralement jugée très rapidement et il doit y avoir une urgence pour que la suspension soit accordée. L'urgence est présumée en matière d'autorisation de construire (puisque l'autorisation implique la possibilité de construire tout de suite) mais elle est plus rare en matière de documents d'urbanisme. Cependant, en cas d'avis défavorable du commissaire enquêteur, l'article L. 123-16 du code de l'environnement prévoit que la condition d'urgence est réputée satisfaite en cas de saisine du juge des référés, la condition de l'existence d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité étant maintenue. Enfin, le référé-suspension est un outil à double-tranchant pour le requérant. Certes il pourra obtenir la suspension de l'acte mais le référé identifiera également des faiblesses juridiques dans l'acte (celles qui vont entraîner la suspension) sans aboutir à son annulation. L'autorité compétente pourra ainsi plus facilement régulariser l'autorisation puisque l'annulation n'est pas intervenue.

Le rapport Maugué propose que les référés suspensions ne puissent plus être déposés après un certain délai (après la date de cristallisation des moyens, qui deviendra elle-même automatique deux mois après la communication du premier mémoire en défense). L'objectif est de lutter contre les référés qui sont volontairement déposés alors que le chantier a commencé.

Quelles stratégies adopter pendant le contentieux ?

La conduite classique du contentieux peut donner lieu à des stratégies multiples. Seules trois seront citées.

L'autorité ayant délivré l'acte pourra tout d'abord chercher à le régulariser en délivrant pendant l'instance une autorisation modificative, notamment si une requête en référé suspension a identifié une ou des illégalités. Cette possibilité est à utiliser avec précaution puisque chaque acte nouveau peut donner lieu à un contentieux nouveau.

Le bénéficiaire de l'autorisation pourra quant à lui présenter au juge administratif une demande en dommages et intérêts, s'il considère la requête comme abusive (article L.600-7 du code de l'urbanisme). Cet article a toutefois donné lieu à assez peu de condamnations. Il lui est également possible de présenter une telle demande devant le juge civil, en plus de celle qu'il présente devant le juge administratif.

1 Sauf pour certains moyens dits d'ordre public qui peuvent être produits à n'importe quel moment de la procédure.



Ces demandes en dommages et intérêts peuvent être dissuasives pour certains requérants. Certains constructeurs enclenchent également des procédures devant le juge pénal en cas de requêtes manifestement abusives.

Enfin, il arrive parfois que le bénéficiaire de l'autorisation transige avec le requérant, ce qui se matérialisera par un protocole d'accord dans lequel le requérant se désistara du contentieux en échange d'une somme d'argent. Ces protocoles doivent être enregistrés auprès de l'administration fiscale (article L.600-8 du code de l'urbanisme).

Que peut décider le juge ?

Le juge peut bien sûr rejeter la requête ou annuler totalement l'acte attaqué. Mais il peut aussi surseoir à statuer pour laisser le temps à l'autorité compétente de régulariser l'acte. Ce sursis à statuer est possible pour les documents d'urbanisme (article L.600-9 du code de l'urbanisme) et pour les autorisations de construire (article L.600-5-1 du code de l'urbanisme).

Il peut également prononcer une annulation partielle, pour les documents d'urbanisme (article L.600-9 du code de l'urbanisme) comme pour les autorisations de construire (article L.600-5 du code de l'urbanisme). Les annulations partielles de documents d'urbanisme interviennent notamment lorsque le classement d'une parcelle est contesté. On aboutit alors à un document d'urbanisme « à trous » dont les zones annulées se voient appliquer le zonage antérieur (article L.600-12 du code de l'urbanisme).

Enfin, et même si cette possibilité est peu utilisée, le juge peut condamner le requérant à une amende si la requête est abusive (10 000 euros maximum : article R.741-12 du code de justice administrative).

Quels sont les effets du jugement ?

Lorsque l'acte (autorisation de construire ou document d'urbanisme) est annulé par le juge il disparaît rétroactivement, c'est-à-dire qu'il est censé n'avoir jamais existé.

Quelles sont les voies de recours contre le jugement ?

Il est possible de faire appel d'un jugement du tribunal administratif devant la cour administrative d'appel compétente, dans un délai de deux mois à compter de la réception du jugement. L'arrêt de la cour d'appel peut lui-même être contesté devant le Conseil d'État dans le même délai.

Ces règles comportent parfois certaines exceptions. Par exemple, pour certains projets d'habitations ou des lotissements situés dans les communes soumises à la taxe sur les logements vacants, les tribunaux statuent en « premier et dernier ressort » : cela signifie qu'il n'y a pas de juridiction d'appel et que le jugement du tribunal doit être contesté directement en cassation devant le Conseil d'État (article R.811-1-1 du code de justice administrative)¹. Ce système permet de juger plus vite les contentieux « habitation » dans les zones où les besoins en logements sont forts. Il est expérimental et en vigueur jusqu'au 1er décembre 2018.

Points d'attention :

- Les transactions dans lesquelles le requérant se désistara du contentieux en échange d'une somme d'argent sont enregistrées auprès de l'administration fiscale. Certains constructeurs utilisent cette source d'information pour identifier les requérants qui recourent à cette pratique de manière répétée, afin de préparer des saisines du juge civil ou pénal pour recours abusif.

¹ Sauf cas particulier, le recours en appel désigne la contestation d'un jugement d'un tribunal administratif devant la cour administrative d'appel. Le recours en cassation désigne la contestation d'un arrêt de cour administrative d'appel devant le conseil d'Etat. Le Conseil d'État ne débat généralement que des questions de droit, pas des questions de fait qui sont du ressort des tribunaux et des cours.

- La responsabilité financière de l'autorité ayant délivré l'autorisation de construire annulée peut être recherchée par le bénéficiaire de cette autorisation. Toutefois ce dernier devra démontrer un lien de causalité entre la faute (l'autorisation illégale) et le préjudice subi. C'est pourquoi seuls les préjudices postérieurs à l'autorisation annulée pourront être indemnisés : il ne peut y avoir de lien de causalité entre la faute et un préjudice survenu avant cette dernière. Par exemple si un terrain a été acheté avant la délivrance du permis de construire annulé, le prix de ce terrain ne rentre pas dans les préjudices indemnisables. Par contre si l'annulation du permis de construire trouve son origine dans une disposition illégale du PLU, et que cette disposition est antérieure à l'achat du terrain, le prix de ce terrain rentre dans les préjudices indemnisables¹.
- Lorsqu'une autorisation de construire est entachée de plusieurs irrégularités, il est fréquent que le requérant n'invoque que certaines de ces irrégularités, et garde les autres « en réserve » pour ne les utiliser à l'encontre des autorisations modificatives ultérieures censées régulariser la première. La délivrance d'une autorisation modificative visant à régulariser la première doit donc toujours impliquer une nouvelle analyse globale portant sur toutes les règles applicables.
- La date d'appréciation de l'intérêt à agir d'une association ou d'une personne physique s'apprécie au jour de l'affichage de la demande de l'autorisation en mairie, et non au jour du dépôt de la requête (articles L.600-1-1 et L.600-1-3 du code de l'urbanisme). Cela permet de rejeter facilement les requêtes de circonstance avec un intérêt à agir constitué artificiellement, juste après l'affichage en mairie, par exemple par un dépôt de statut pour une association, ou par l'achat d'un bien de faible coût pour un particulier.

¹ Conseil d'État, 8 avril 2015 n°367167

Nous contacter

Pour toute question, remarque ou pour vous inscrire à la lettre *URBA-Info* :

gv4.dhup@developpement-durable.gouv.fr