LES DOSSIERS N° 59 I Avril 2024

SERDEAUT RJS

Urbanisme Aménagement

DOSSIER

La réforme des autorisations d'urbanisme

Réformer le régime des refus d'autorisation d'urbanisme pour mettre fin aux « refus secs » et permettre leur régularisation
Par **Frédéric Rolin**

L'extension d'une construction déjà supérieure à 150 m² et située en zone U : simple question de formalité ?
Par **Vincent Le Grand**

Les lotissements sans travaux dans les secteurs protégés
Par **Norbert Foulquier**

MONITEUR JURIS

N° 59 • Mars 2024
LES DOSSIERS
Urbanisme
Aménagement

En partenariat avec le SERDEAUT-IRJS

COMITÉ DE RÉDACTION

DIRECTION SCIENTIFIQUE

Norbert Foulquier
Rubrique Foncier
Professeur de droit public à l'université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne
Codirecteur du SERDEAUT
Directeur du GRIDAUH

Jean-François Inserguet
Rubrique Généralité
Maître de conférences à l'université Rennes 2

Cyril Laroche
Rubrique Aménagement
Avocat à la Cour et docteur en droit

Nicolas Chauvin
Rubrique Règles d'urbanisme
Maître de conférences au CNAM-ESGT

Pascal Planchet
Rubrique Autorisations
Professeur à l'université de Lyon

Inès Lamouri
Rubrique Patrimoine
Doctorante en droit public et Attachée temporaire d'enseignement et de recherche (ATER) à l'École de droit de la Sorbonne (Université Paris 1 - Panthéon-Sorbonne)

Michaël Pérez
Rubrique Environnement
Docteur en droit de l'environnement

Éditions du Moniteur
Antony Parc 2
10, Place du Général de Gaulle
BP 20156
92186 Antony Cedex
www.editionsdumoniteur.com
Tél. : 01 79 06 70 70
Fax : 01 79 06 79 71

Rédaction
Responsable éditoriale : Peggy Senez

Direction
Éditeur : Claire de Gramont
Directeur commercial : Christophe Vitiello
Service commercial : Maël Gombert
Gestion des abonnements : Nadia Clément
Relations clients : Valérie Ternynck
Internet : www.editionsdumoniteur.com
Fabrication : Karine Landriot
Gestion : Awa Faye
Conception graphique de l'intérieur : Catherine Lattuca
Illustration de la couverture : Rachid Maraï
Mise en page : STDI

LES DOSSIERS URBANISME AMÉNAGEMENT
est édité par Groupe Moniteur
SAS au capital de 333 900 €
RCS 403 080 823 NANTERRE
Siège social :
10, place du Général de Gaulle
BP 20156 – 92186 Antony
N° SIRET : 403.080.823.00028
N° TVA intracommunautaire :
FR 32 403.080.823
Principal actionnaire :
Info services Holding
Président, directeur de la publication :
Julien Elmaleh

Imprimé par :
Imprimerie Maqprint
43 rue Ettore Bugatti
87280 Limoges
Commission paritaire : 0425 T 90637
ISSN : 2781-0526
Dépôt légal à parution.
Prix de vente au numéro : 30 euros.

Origine du papier : Allemagne
Ce papier provient de forêts durablement gérées et ne contient pas de fibres recyclées.
Certification PEFC. Impact sur l'eau (P tot) : 0,02 kg/tonne

LE TRI + FACILE

PEFC
10-31-3162
Certifié PEFC
Ce produit est issu de forêts gérées durablement et de sources contrôlées.
pefc-france.org

EDITIONS LE MONITEUR

DANGER
LE PHOTOCOPILLAGE TUE LE LIVRE

Nous alertons nos lecteurs sur la menace que représente, pour l'avenir de l'écrit, le développement massif du « photocopillage ». Le Code de la propriété intellectuelle interdit expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est développée dans de nombreux cabinets, entreprises, administrations, organisations professionnelles et établissements d'enseignement, provoquant une baisse des achats de livres, de revues et de magazines. En tant qu'éditeur, nous vous mettons en garde pour que cessent de telles pratiques.

Aux termes du Code de la propriété intellectuelle, toute reproduction ou représentation, intégrale ou partielle, de la présente publication, faite par quelque procédé que ce soit (reprographie, micro-filmage, scannérisation, numérisation...) sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle. Toutefois, l'autorisation d'effectuer des reproductions par reprographie peut être obtenue auprès du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, tél. : 01 44 07 47 70, fax : 01 46 34 67 19.

SOMMAIRE

Actualités

GÉNÉRALITÉ
Jean-François Inserguet

Aménagement du territoire 3
Logement 3

AMÉNAGEMENT
Cyril Laroche

Aménagement urbain 5
Fiscalité de l'urbanisme 5
Participations et frais 6

RÈGLES D'URBANISME
Nicolas Chauvin

Objectifs généraux – ZAN 7
RNU 7
Consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers 9
Loi littoral 10
Loi montagne 10
PLU 10
Contentieux 14

AUTORISATIONS D'URBANISME
Pascal Planchet

Champ d'application 16
Instruction 16
Délivrance 17
Mise en œuvre 17
Contentieux 18

FONCIER – EXPROPRIATION
Norbert Foulquier

Textes officiels 19
Jurisprudence 19

ENVIRONNEMENT
Michaël Pérez

Textes officiels 24
Jurisprudence 24
Réponses ministérielles 27

PATRIMOINE
Inès Lamouri

Jurisprudence 29

Dossier

LA RÉFORME DES AUTORISATIONS D'URBANISME
Frédéric Rolin

Réformer le régime des refus d'autorisation d'urbanisme pour mettre fin aux « refus secs » et permettre leur régularisation 30
I. Les réformes concernant le temps de l'instruction 31
II. Les réformes concernant le temps de la décision 32
III. Les réformes concernant le temps du contentieux 32
Conclusion 34

Vincent Le Grand

L'extension d'une construction déjà supérieure à 150 m² et située en zone U : simple question de formalité ? 35
I. L'établissement par un architecte du projet architectural d'une demande de permis de construire 36
II. La détermination du champ d'application du permis de construire par le code de l'urbanisme : le cas des extensions 38
Conclusion 40

Norbert Foulquier

Les lotissements sans travaux dans les secteurs protégés 41
I. La déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux 42
II. La commercialisation des lots 43
III. La cristallisation des règles de construction 43
IV. La caducité du permis d'aménager 44

21515_DUA059.indd 2 03/04/2024 16:52

Pascal Planchet
Professeur à l'Université de Lyon

CHAMP D'APPLICATION

Modification de façade – Changement de destination

◢ CAA Paris, 28 décembre 2023, Ville de Paris, n° 23PA01639 (C+)

Conformément à la lettre de l'article R. 421-14 du Code de l'urbanisme, des travaux ayant pour effet de modifier les structures porteuses ou la façade d'un bâtiment sont soumis à permis de construire lorsqu'ils s'accompagnent d'un changement de la destination de ce bâtiment au sens de l'article R. 151-27 du Code de l'urbanisme ou d'un changement de sa seule sous-destination au sens de l'article R. 151-28 du même code. Dès lors que ces dispositions relèvent du champ d'application des autorisations d'urbanisme dont la portée est nationale, elles s'appliquent aussi aux communes qui ont maintenu dans leur PLU les anciennes destinations issues de l'article R. 123-9 du Code de l'urbanisme. Cette solution s'inscrit dans la continuité de l'arrêt du 7 juillet 2022 dans lequel le Conseil d'État a jugé que « les règles soumettant les constructions à permis de construire ou déclaration de travaux, dont un plan local d'urbanisme ne saurait décider et qui relèvent d'ailleurs d'un autre livre du Code de l'urbanisme, sont définies, pour l'ensemble du territoire national, par les articles R. 421-14 et R. 421-17 du Code de l'urbanisme, qui renvoient, depuis le 1er janvier 2016, pour déterminer les cas de changement de destination soumis à autorisation, aux destinations et sous-destinations identifiées aux articles R. 151-27 et R. 151-28 de ce code » (CE 7 juillet 2022 Ville de Paris, req. n° 454789).

INSTRUCTION

Évolution du dossier en cours d'instruction

◢ CE, 1er décembre 2023, commune de Gorbio, n° 448905, Lebon T.

Dans cet arrêt publié au Recueil Lebon, le Conseil d'État apporte des solutions à une difficulté souvent rencontrée par l'administration tenant à l'évolution du dossier de demande de permis ou de déclaration préalable en cours d'instruction. Le pétitionnaire peut-il, et dans quelle mesure, faire évoluer sa demande dans le délai d'instruction ? L'enjeu est important. Les compléments apportés au dossier ont souvent pour objet de corriger le projet pour le mettre en conformité avec la réglementation, sans avoir à déposer une nouvelle demande qui ferait courir de nouveaux délais.

L'arrêt se montre plutôt favorable à l'évolution du contenu du projet en cours d'instruction. Le juge estime que si des modifications accompagnées de pièces nouvelles sont apportées à une demande d'autorisation pendant la phase d'instruction, ces changements n'ont pas d'incidence sur la date de naissance de l'autorisation tacite, à condition toutefois qu'elles ne changent pas la nature du projet.

En revanche, si les modifications, du fait de leur objet, de leur importance ou de la date à laquelle elles sont présentées, ne peuvent être examinées dans le délai d'instruction, il appartient au service instructeur, avant la date à laquelle serait normalement intervenue une décision tacite, d'informer le pétitionnaire, du nouveau délai applicable et de la date à laquelle il est susceptible de se prévaloir d'une autorisation tacite.

Il résulte donc de l'arrêt que les modifications apportées à un projet en cours d'instruction sont traitées comme une nouvelle demande si les changements modifient radicalement le projet ou interviennent trop tardivement dans le délai d'instruction. Dans ce cas, de nouvelles pièces peuvent être demandées dans le délai d'un mois comme dans la procédure ordinaire.

Demandes illégales de pièces complémentaires

◢ CAA Marseille, 30 novembre 2023, n° 21MA04095 (C+)

◢ CAA Marseille, 28 décembre 2023, commune de Réotier, n° 22MA00833 (C+)

Voici deux mises en œuvre positives du revirement de jurisprudence opéré par l'arrêt Commune de Saint-Herblain (CE 9 décembre 2022, n° 454521, Lebon). Celui-ci a posé le principe selon lequel le délai d'instruction n'est ni interrompu ni modifié par une demande, illégale, tendant à compléter le dossier par une pièce qui n'est pas exigée en application du Code de l'urbanisme. Une demande illégale de pièce complémentaire est donc susceptible de faire naître un permis tacite.

Dans l'arrêt rendu le 30 novembre 2023, la Cour administrative d'appel de Marseille considère qu'aucun des trois documents complémentaires demandés par les services instructeurs n'était justifié, ni l'autorisation de changement de destination du bâtiment concerné par les travaux, ni l'autorisation de défrichement qui n'était pas requise, ni même la mise en cohérence des surfaces mentionnées

21515_DUA059.indd 16 03/04/2024 16:52

dans la demande de permis de construire qui différait de 0,2 m² avec la surface mentionnée dans le formulaire Cerfa, l'incohérence ne permettant pas de regarder cette pièce comme n'étant pas produite.

Dans le second arrêt, du 28 décembre 2023, c'est la production d'un formulaire destiné à l'examen du dossier par la CDNPS qui est considéré par la même Cour comme n'étant pas au nombre des pièces et informations exigibles en application de l'article R. 431-36 du Code de l'urbanisme et des dispositions auxquelles il renvoie. L'arrêt ajoute que le pétitionnaire pouvait légitimement ignorer l'existence de la décision tacite de non-opposition à sa déclaration compte tenu des demandes réitérées du maire de compléter sa demande et du revirement de la jurisprudence résultant de l'arrêt précité Commune de Saint-Herblain. Dans ces conditions, la caducité de son autorisation faute d'avoir entrepris les travaux dans un délai de trois ans ne peut lui être opposée, pas plus que l'intervention d'une décision d'opposition à sa demande prise en application de l'injonction faite à l'administration en première instance de se prononcer à nouveau sur la déclaration préalable.

Décidément, la jurisprudence Commune de Saint-Herblain est pleine de ressources. Elle pourrait prochainement faire durablement évoluer les pratiques des services instructeurs particulièrement exigeantes à l'égard des pétitionnaires.

DÉLIVRANCE

Application des règles d'urbanisme aux projets d'éoliennes

◢ CE, 18 décembre 2023, association pour la défense des habitants du Vexin normand (ALIANSE), n° 459339, Lebon T.

Cette affaire porte sur une installation d'éoliennes ayant fait l'objet d'une demande d'autorisation déposée avant le 1er mars 2017. Ce type de projet exigeait alors à la fois un permis de construire et une autorisation d'exploiter une installation classée pour la protection de l'environnement. Dans la mesure où le permis de construire a été l'occasion d'apprécier la conformité du projet aux règles d'urbanisme, le Conseil d'État juge que si le PLU est opposable à l'autorisation d'exploiter en vertu de l'article L. 514-6 du Code de l'environnement, seules les prescriptions de ce document qui déterminent les conditions d'utilisation et d'occupation des sols et la nature des activités interdites ou limitées s'imposent à cette autorisation. En quelque sorte, l'appréciation de la conformité du projet aux règles d'urbanisme ne doit pas donner lieu à un nouvel examen à l'occasion de la délivrance de l'autorisation d'exploiter. En l'espèce, la délivrance de cette autorisation n'avait pas à prendre en compte les règles de hauteur du PLU.

L'arrêt prend la précaution de souligner que depuis le 1er mars 2017, les projets d'installation d'éoliennes terrestres sont soumis à autorisation environnementale et dispensés de permis de construire. Pour autant, ce nouveau régime n'a ni pour objet ni pour effet de dispenser de tels projets du respect des règles d'urbanisme qui leurs sont applicables. La conformité du projet à ces règles, y compris aux règles de hauteur, est désormais appréciée à l'occasion de l'instruction de la demande d'autorisation environnementale.

Contenu de l'arrêté de délivrance de l'autorisation d'urbanisme

◢ CE, 20 décembre 2023, n° 461552, Lebon T.

Cet arrêt contient une position de principe tout à fait importante pour les praticiens, qui devrait couper court à bien des atermoiements. Elle porte sur l'absence de portée juridique des erreurs que peuvent comporter les arrêtés de délivrance des autorisations d'urbanisme, qu'il s'agisse d'inexactitudes ou d'omissions. De telles erreurs sont sans incidence, précise l'arrêt, sur la légalité mais aussi sur la portée de l'arrêté. Cette légalité et cette portée ne doivent être appréciées qu'au regard du contenu du dossier de demande de permis ou de la déclaration préalable et, le cas échéant, des prescriptions que comporte l'arrêté.

À noter que cette solution n'a évidemment pas d'effet sur la régularité de l'affichage du permis de construire sur le terrain qui, lui, doit comporter des mentions justes au risque de ne pas faire courir le délai de recours contentieux.

MISE EN ŒUVRE

Suspension d'une mise en demeure de régulariser une construction : l'urgence est présumée

◢ CE, 11 décembre 2023, SCI Brunetière, n° 470207, Lebon T.

La loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique est à l'origine de l'article L. 480-1 du Code de l'urbanisme qui prévoit qu'en cas d'infraction aux règles d'urbanisme, l'autorité compétente pour délivrer les autorisations, indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées pour réprimer l'infraction constatée, peut, après avoir invité l'intéressé à présenter ses observations, le mettre en demeure, dans un délai qu'elle détermine, soit de procéder à une mise en conformité de ses travaux, soit de déposer une demande d'autorisation ou une déclaration préalable de régularisation.

Le Conseil d'État a déjà eu l'occasion de préciser les conditions de mise en œuvre de ce dispositif destiné à renforcer le respect des règles d'utilisation des sols et des autorisations d'urbanisme en précisant que si la mise en conformité

21515_DUA059.indd 17 03/04/2024 16:52

Michaël Pérez
Docteur en droit de l'environnement

TEXTES OFFICIELS

Recours en matière d'autorisations environnementales

◢ Décret n° 2023-1103 du 27 novembre 2023 relatif à la notification des recours en matière d'autorisations environnementales

De même que les autorisations d'urbanisme ont connu la nécessité pour les tiers qui les contestent de devoir notifier leur recours à l'auteur de la décision et à son bénéficiaire, le présent décret organise les conditions de la notification des recours en matière d'autorisations environnementales à compter du 1er janvier 2024. Cette obligation vaut pour l'auteur d'un recours administratif comme pour celui d'un recours contentieux.

Forêts de protection

◢ Décret n° 2023-1402 du 29 décembre 2023 relatif à la modification du classement comme forêt de protection et au régime spécial prévu à l'article L. 141-4 du Code forestier

Le régime spécial des travaux applicable dans les forêts de protection et modification du périmètre du classement en forêt de protection connaît à la faveur de ce nouveau décret des modalités de modification du classement, ou dit autrement de « déclassement » pourvu que cela ne porte pas préjudice, pour les décisions de modification de classement les plus importantes, aux enjeux qui ont motivé le classement.

Un nouveau régime organise les défrichements, fouilles, extractions de matériaux, emprises, exhaussement du sol et dépôts en les soumettant à autorisation spéciale du préfet qui prend sa décision dans un délai de quatre mois, après consultation du conseil scientifique régional du patrimoine naturel et de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Le silence gardé par le préfet vaut décision de rejet. Des mesures coercitives peuvent aussi être envisagées si le manquement aux modalités ou prescriptions particulières sont méconnues passé un délai à respecter de mise en demeure d'un mois minimum, telles la suspension des travaux ou le rétablissement des lieux en l'état de manière amiable ou d'office dans les conditions prévues à l'article R. 141-25 du Code forestier.

Publicité – Enseignes et préenseignes

◢ Décret n° 2023-1409 du 29 décembre 2023 portant modification de diverses dispositions du Code de l'environnement relatives à la publicité, aux enseignes, aux préenseignes et aux paysages

Actualisation de la législation en la matière, ce décret intéresse surtout les instructeurs œuvrant dans les collectivités et les pétitionnaires pour les précisions apportées à la saisine par voie électronique du dossier d'instruction en matière de publicité, d'enseignes et de préenseignes dont la police a été décentralisée.

Entretien des milieux aquatiques

◢ Décret n° 2024-62 du 31 janvier 2024 relatif aux opérations d'entretien des milieux aquatiques et portant diverses dispositions relatives à l'autorisation environnementale

Ce décret apporte trois nouveautés : la première est l'avis désormais requis du syndicat mixte d'aménagement de gestion du parc naturel régional sur l'étude d'impact, lorsque la demande d'autorisation environnementale porte sur un projet soumis à évaluation environnementale et envisagé sur le territoire d'un parc naturel régional. La deuxième est celle de l'objet unique assigné aux travaux de curage ponctuel dans les milieux aquatiques, qui vise à la seule restauration des fonctionnalités naturelles des milieux aquatiques. La troisième est la fixation par arrêtés ministériels de critères de distance et de hauteur pour ce qui concerne les radars lorsque la demande d'autorisation environnementale porte sur un projet d'éoliennes.

JURISPRUDENCE

Absence de qualité de tiers à une autorisation environnementale – Collectivité

◢ CE, 1er décembre 2023, département de la Charente-Maritime, n° 467009, B, Lebon T.

Une personne morale de droit public qui n'a pas de compétence directe dans l'installation et l'exploitation d'un parc éolien peut-elle s'ingérer dans le contentieux de la délivrance d'une autorisation environnementale d'un tel projet ? Le Conseil d'État répond par la négative et cela n'étonnera guère. L'intérêt à agir des tiers apprécié restrictivement est ici précisé s'agissant du département pris en tant que personne morale de droit public qui, en l'espèce,

21515_DUA059.indd 24 03/04/2024 16:52

n'a pas d'intérêt direct à l'action (cf. les chroniques « Règles d'urbanisme » et « Patrimoine »).

Parc éolien – Paysage et biodiversité

◢ CE, 1er décembre 2023, région Auvergne-Rhône-Alpes et a., n° 470723, Lebon T.

La région prise en tant que personne de droit public n'échappe pas à la même règle que celle posée dans l'arrêt du Conseil d'État du 1er décembre 2023, département de la Charente-Maritime bien que la motivation retenue par la haute juridiction soit plus substantielle (cf. les chroniques « Règles d'urbanisme » et « Patrimoine »). Mais pour le Conseil d'État, l'adage « nul ne plaide par procureur » reste d'actualité, la région ne pouvant s'ériger en défenseur de ses communes en lieu et place d'une action contentieuse propre à la défense de leurs intérêts en matière de protection de l'environnement.

Débat public – Délai d'ouverture de l'enquête publique

◢ CE, 2 février 2024, association A.L.T. et a., n° 473429, Lebon T.

Cet arrêt vaut surtout pour les précisions qu'il apporte à la portée des dispositions de l'article L. 121-12 du Code de l'environnement sur la possibilité d'ouvrir une enquête publique au-delà d'un délai de huit ans après la tenue du débat public. Ainsi, une telle enquête n'est possible qu'à la condition formelle qu'une nouvelle consultation de la Commission nationale du débat public soit organisée, et que les circonstances de droit et de fait justifiant le projet aient connu des modifications substantielles depuis la fin du débat public initial.

Avis de l'autorité environnementale – Séparation fonctionnelle

◢ CE, 5 février 2024, société Doubs Ouest Energies 1, n° 463619, B, Lebon T.

La présente décision est une application en droit interne d'une interprétation de l'article 6 de la directive du 27 juin 2001 donnée par la Cour de justice de l'Union européenne par son arrêt rendu le 20 octobre 2011 dans l'affaire C-474/10, et tranche la question de savoir si les rapports qu'entretiennent le préfet de région compétent pour autoriser l'exploitation d'un parc éolien ou le préfet de département qui dispose des services de la DREAL sont autonomes vis-à-vis de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable compétente pour rendre un avis environnemental sur le projet dans des conditions répondant aux exigences de la directive. Pour le Conseil d'État cela ne fait pas de doute quand même l'article R. 122-24 du Code de l'environnement prévoit que la MRAe peut bénéficier de l'appui technique d'agents du service régional chargé de l'environnement placés sous l'autorité fonctionnelle du président de la mission régionale d'autorité environnementale. En effet, l'exigence posée par le droit conventionnel européen tient à ce qu'une séparation fonctionnelle soit organisée au sein de l'autorité publique compétente, « impliquant notamment qu'elle soit pourvue de moyens administratifs et humains qui lui soient propre, et soit ainsi en mesure de remplir la mission de consultation qui lui est confiée en donnant un avis objectif sur le projet concerné ».

Évaluation environnementale – Modification des règles d'urbanisme

◢ CE, 5 février 2024, société Doubs Ouest Energies 2, n° 463620, Lebon T.

Là où la Cour administrative d'appel a jugé que la mise en compatibilité du PLU aurait dû être précédée d'une évaluation environnementale « et que ce vice avait privé les requérants d'une garantie et exercé une influence directe sur les règles d'urbanisme applicables au projet », le Conseil d'État censure cette interprétation aux termes de l'application aux faits de l'espèce de l'article R. 104-8 du Code de l'urbanisme qui soumet les plans locaux d'urbanisme à évaluation environnementale à l'occasion de leur élaboration, de leur révision ou de leur mise en compatibilité dans le cadre d'une DUP ou d'une déclaration de projet, s'il est établi que ces procédures sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement au sens du droit européen (annexe II de la directive 2001/42/CE du Parlement et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plan et programmes sur l'environnement). Le Conseil d'État livre ici sa méthode d'interprétation en jugeant d'une part, que la jonction au dossier d'enquête publique (qui est en soi une garantie pour les requérants) de l'évaluation environnementale du projet et non de l'évaluation environnementale qui aurait dû être réalisée au titre de la mise en comptabilité du PLU, avait permis d'assurer l'information du public. D'autre part, en jugeant que l'absence d'évaluation environnementale préalable à la modification des règles d'urbanisme (modification de la réglementation applicable à la zone A et de celle applicable à un secteur donné de la zone N), alors que l'incidence du projet dépassait le périmètre même du projet de la société Doubs Ouest Energies 2 pour l'exploitation d'un parc éolien, n'entachait pas d'illégalité la procédure d'autorisation d'exploitation de ces éoliennes.

L'autre enseignement de cet arrêt est que l'autorisation unique délivrée pour exploiter un parc éolien ne tombe pas si le requérant excipe d'une illégalité extérieure au litige, comme celle tenant à l'illégalité potentielle de la mise en compatibilité du PLU, comme a déjà statué par ailleurs le Conseil d'État dans l'avis de section « SCI du Petit Bois » en date du 2 octobre 2020 (n° 436934, recueil). Voilà une sécurisation de la procédure d'autorisation d'exploitation d'éoliennes qui ne devrait pas manquer de rassurer les exploitants.

21515_DUA059.indd 25 03/04/2024 16:52

Frédéric Rolin
Professeur de droit public
à l'Université Saint Joseph de Beyrouth
Directeur scientifique du GRIDAUH

CUA 2024-59-1

Réformer le régime des refus d'autorisation d'urbanisme pour mettre fin aux « refus secs » et permettre leur régularisation

Le présent article constitue une présentation de la partie de l'étude du GRIDAUH consacrée aux évolutions des autorisations d'urbanisme, prenant en compte les réflexions et débats auxquels elle a donné lieu au cours de différents échanges et séminaires.

Dans les réformes qui se sont succédées depuis une décennie pour favoriser l'accélération des constructions, l'accent a largement été mis sur la contestation des autorisations d'urbanisme délivrées : suppression partielle du degré d'appel, restrictions apportées à l'intérêt donnant qualité à agir, possibilité de régularisation des illégalités, « cristallisation » des moyens, sans compter les diverses mesures coercitives à destination des requérants supposément attirés par l'appât du gain, enregistrement des transactions, renforcement des sanctions en cas de recours abusif, etc. La liste est longue et surtout, de manière très caractéristique, aucune de ces mesures ne s'applique dans l'hypothèse du recours d'un pétitionnaire contre le refus d'autorisation qui lui a été opposé.

Du côté des refus, la seule mesure un tant soit peu significative qui a été prise résulte de la nouvelle rédaction donnée par la loi Macron de 2015 à l'article L. 424.3 du Code de l'urbanisme imposant que tous les motifs de refus soient énoncés dans la décision, se préoccupant ainsi d'éviter des refus dilatoires par énoncé « au compte-goutte » des motifs de rejet à mesure du dépôt de demandes successives. Encore faut-il souligner que la jurisprudence a largement édulcoré la portée de cette disposition, en permettant à l'administration de procéder à des substitutions de motifs en cours d'instance et même, lorsque le refus a pris la forme d'une décision implicite, que celle-ci ne devienne illégale qu'après un refus de communication des motifs et qu'en pareil cas, la seule obligation que le juge puisse imposer à l'administration c'est de réexaminer la demande initiale (CAA de Bordeaux 12 octobre 2021, n° 19BX03178).

Non seulement, d'un point de vue de technique juridique, les deux plateaux de la balance ne sont donc pas équilibrés, mais on peut se demander si au-delà de ce strict point de vue technique, il ne demeure pas, derrière ce déséquilibre, un vestige de l'idée que le juge ne peut pas se faire administrateur et qu'il ne peut pas imposer à l'administration d'autoriser ce qu'elle a refusé (alors que si elle l'a autorisé, même illégalement, il est possible de « réparer » ses erreurs).

Pourtant, aujourd'hui, la résolution de la crise immobilière ne peut se dispenser d'inclure l'amélioration de la gestion des refus de permis de construire. D'abord parce qu'il y a des mises à niveau et des modernisations à apporter qui ne posent pas de problèmes sérieux. Ensuite parce qu'il est nécessaire de lutter contre les blocages provenant d'élus refusant de délivrer des permis de construire, quand bien même ils respecteraient les dispositions d'urbanisme applicables au nom de la critique de la densification ou du refus d'accueillir des logements sociaux. Enfin parce que, plus fondamentalement, il s'agit de faire passer un message tenant à ce qu'un refus d'autorisation d'urbanisme n'est plus quelque chose d'insurmontable et qu'il existe, dans bon nombre de cas, des possibilités de régler les problèmes posés par un projet.

C'est pourquoi il est intéressant d'explorer les pistes de réforme qui permettraient d'atteindre

21515_DUA059.indd 30 03/04/2024 16:52

ces objectifs, étant observé qu'il y a fort peu de chances que cela conduise à délivrer des permis illégaux, mais qu'il y a en revanche beaucoup de chances que cela fasse évoluer les mentalités en ne laissant plus sans sanction les refus injustifiés.

Ces pistes de réforme sont susceptibles de concerner trois moments distincts : le temps de l'instruction **(I)**, le temps de la décision **(II)** et le temps du contentieux **(III)**. On les envisagera successivement.

I. Les réformes concernant le temps de l'instruction

Les différentes études et recherches qui ont été menées au cours de ces dernières années montrent que la phase d'instruction d'une autorisation d'urbanisme oscille entre deux pôles. Un pôle que l'on peut qualifier de « classique » voire de « conservateur », qui fait de cette période un temps strictement administratif : le pétitionnaire a déposé son projet, l'administration l'instruit, seule, et à l'issue prend une décision favorable ou défavorable. Mais, il existe également une autre polarité qui fait du temps de l'instruction, un temps de dialogue et d'échanges. Bien souvent même, ce temps de dialogue débute en amont au cours d'une phase officieuse de « préinstruction », au cours de laquelle le pétitionnaire présente son projet, prend en charge les demandes de l'administration, puis, après le dépôt du dossier s'engagent des discussions qui conduisent à le faire évoluer jusqu'à la décision de l'administration.

Sans que cela ne constitue une règle générale, la logique que l'on peut constater dans la pratique tient à ce que plus un service d'urbanisme est étoffé en compétences techniques, plus il aura tendance à favoriser le dialogue, alors qu'à l'inverse, il aura tendance à pratiquer une instruction fermée et unilatérale s'il ne dispose pas des moyens juridiques et techniques de dialoguer avec le pétitionnaire, cette instruction fermée constituant alors une sorte de protection à l'égard de la fragilité du service.

Jusqu'à il y a peu, ces échanges entre l'administration et le pétitionnaire relevaient de la seule pratique et le Code de l'urbanisme ne donnait aucune indication ni dans le sens de leur interdiction, ni dans le sens de leur autorisation. Mais, dans un récent arrêt, le Conseil d'État a eu à se saisir d'une question connexe, celle de savoir si le pétitionnaire pouvait faire évoluer son projet en cours d'instruction. Il y a répondu d'une manière éminemment pragmatique en admettant cette possibilité, à la condition qu'elle ne change pas la nature du projet (CE 1er décembre 2023, Commune de Gorbio, n° 448905). Cependant, cet arrêt concerne des modifications spontanément apportées au projet par la pétitionnaire et ne prend pas parti sur la possibilité de modifications qui seraient demandées par l'administration pour lever un point de blocage et sur le dialogue qui pourrait suivre.

C'est pourquoi, au vu de cet arrêt et des pratiques divergentes, une évolution textuelle serait souhaitable.

La proposition qui semble la plus raisonnable consisterait à prévoir, dans le cours de l'instruction de la demande, lorsque l'administration constate que certains éléments vont conduire au rejet de la demande, à instaurer entre celle-ci et le pétitionnaire un dialogue contradictoire s'inspirant des techniques procédurales des droits de la défense : l'administration informerait le pétitionnaire des raisons pour lesquelles elle serait conduite à refuser l'autorisation sollicitée et inviterait celui-ci à présenter des observations, pouvant consister en une modification du dossier, pour permettre de finalement délivrer l'autorisation.

Insérer une telle procédure contradictoire au sein de l'instruction suppose quelques ajustements et précisions.

La première question touche à la problématique de délais qu'induit la mise en place de cette nouvelle procédure : l'information donnée par l'administration et la réponse qui lui sera donnée par le pétitionnaire risquent de n'être que difficilement compatibles avec les délais contraints de l'instruction. Il serait toutefois possible de concevoir que cette procédure soit mise en œuvre dans un espace de délai spécifique (un délai d'un à deux mois) qui suspendrait le délai d'instruction. Certes, cela conduirait à augmenter le délai global d'instruction mais permettrait d'éviter le dépôt d'une nouvelle demande. Et, en outre, si le pétitionnaire apportait rapidement les évolutions suggérées, cet accroissement de délai pourrait demeurer très limité.

La seconde question est relative au caractère facultatif ou obligatoire de la mise en œuvre d'une telle procédure. On pourrait avoir une tentation « maximaliste » en la rendant obligatoire mais, à la réflexion, cela emporterait sans doute plus d'inconvénients que d'avantages dans la mesure où cela pourrait faire émerger

21515_DUA059.indd 31 03/04/2024 16:52