



JEAN-BAPTISTE OLLIER,
avocat au cabinet Itinéraires droit public

Autorisations

La loi impose désormais, depuis le 8 août 2015, d'indiquer l'intégralité des motifs de refus de permis de construire ou d'opposition à déclaration préalable.

Zones A et N

Les annexes aux habitations existantes, et non plus seulement leurs seules extensions, peuvent désormais être autorisées par le plan local d'urbanisme en zones A et N.

Action en démolition

L'action en démolition voit son champ d'application restreint. Il est maintenant limité à certains secteurs «sensibles» sur le plan environnemental ou exposés à des risques.

du code de l'urbanisme; là encore, l'objectif est que le pétitionnaire soit fixé sur l'ensemble des irrégularités qui entacheraient son projet. De manière pragmatique, cette nouvelle rédaction de l'article L.424-3 du code de l'urbanisme tend aussi à éviter qu'un pétitionnaire puisse se voir opposer une succession «abusive» de refus, à chaque fois fondée sur de nouveaux motifs...

Cependant, dans la pratique, cette obligation de motivation exhaustive risque de poser un certain nombre de difficultés. Tout d'abord, cette obligation de motivation intégrale ne concerne pas seulement les refus de permis ou les oppositions à déclaration préalable, mais s'applique aussi, ce qui peut être plus délicat, aux décisions favorables avec prescriptions, aux sursis à statuer, et aux octrois de dérogations ou d'adaptations mineures.

Par ailleurs, ce dispositif soulève une question légitime: empêche-t-il véritablement d'opposer successivement plusieurs refus de permis de construire sur des motifs différents? Il semble juridiquement contestable, sur la seule base de ce texte, qu'un second refus de permis de construire, fondé sur un nouveau motif de refus, soit illégal uniquement parce que ce nouveau motif (justifié, sur le fond) n'aurait pas été formellement identifié dans le premier refus de permis de construire... Et, dans tous les cas, si le pétitionnaire redépose une demande de permis de construire après un premier refus, resteront opposables les motifs de refus véritablement nouveaux, c'est-à-dire ceux reposant sur des circonstances de fait ou de droit

nouvelles, qui n'existaient pas à la date du premier refus.

LA FIN ANNONCÉE DE LA SUBSTITUTION DE MOTIFS?

Reste à attendre la portée juridique que le juge administratif confèrera à ce texte: un motif «oublié» dans un premier refus de permis deviendra-t-il nécessairement inopposable? Rien n'est moins sûr.

Cela supposerait que la jurisprudence abandonne toute possibilité de «substitution de motif». Ce «classique» du contentieux

Urbanisme

Refus de permis de construire : l'exhaustivité des motifs s'impose!

La loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite loi «Macron», comporte un certain nombre de nouvelles dispositions relatives au droit de l'urbanisme, entrées en vigueur le 8 août 2015. Des dispositions qui changent sensiblement les règles du jeu.

EXHAUSTIVITÉ DES MOTIFS DE REFUS DE PERMIS

Dans l'état du droit antérieur, le code de l'urbanisme (C. urb., art. L.424-3 et R.424-5) se limitait à imposer que les arrêtés de refus de permis de construire ou d'aménager, et d'opposition à déclaration préalable, soient expressément motivés. Il en allait de même de toute décision assortie de prescriptions, opposant un sursis à statuer, ou encore comportant une dérogation ou une adaptation mineure aux règles d'urbanisme applicables. Il s'agissait d'une déclinaison de l'obligation de motivation expresse des décisions individuelles défavorables.

Désormais, il est impératif de mentionner, de manière explicite, la liste exhaustive des motifs de refus. La loi «Macron» insère, à l'article L.424-3 du code de l'urbanisme, l'alinéa suivant: «Cette motivation doit indiquer l'intégralité des motifs justifiant la décision de rejet ou d'opposition, notamment l'ensemble des absences de conformité des travaux aux dispositions législatives et réglementaires mentionnées à l'article L.421-6.» L'objectif est de conforter la sécurité juridique des demandeurs, afin qu'ils soient pleinement informés de la totalité des éléments faisant obstacle à la réalisation de leur projet.

Un parallèle peut être fait, en contentieux de l'urbanisme, avec l'obligation faite au juge administratif de se prononcer expressément sur l'ensemble des motifs d'illégalité dont est entachée la décision, selon l'article L.600-4-1



Le nouvel article L.424-3 du code de l'urbanisme tend à éviter qu'un pétitionnaire puisse se voir opposer une succession «abusive» de refus, fondée sur une succession de nouveaux motifs.

administratif, dont les contours sont fixés par la jurisprudence «Hallal» (1), repose précisément sur la possibilité de demander au juge administratif de constater que la décision contestée peut être légalement fondée sur un ou plusieurs motifs autres que ceux expressément retenus.

En substance, si une décision de refus est expressément fondée sur un motif qui s'avère irrégulier, il reste possible de demander au juge de «remplacer» le motif illégal par un autre motif de refus, cette fois-ci régulier, mais non initialement opposé au pétitionnaire, pour «sauver» la légalité de la décision de refus. A noter toutefois qu'une substitution de motif n'est pas possible lorsque la décision est entachée d'un vice de forme.

La justification de cette possibilité de «substitution de motif», au contentieux, est liée au fait que l'administration, en cas d'annulation d'une décision fondée sur un motif illégal, est amenée à réinstruire la demande, et pourrait opposer une nouvelle décision de sens identique (nouveau refus), mais fondée sur un motif cette fois-ci légal. La substitution de motif permet donc une forme d'économie de temps.

Dans un tel contexte, la jurisprudence sera amenée à trancher: l'article L.424-3 du code de l'urbanisme, issu de la loi «Macron», se verra-t-il conférer son plein effet, ce qui devrait logiquement induire un abandon ou à tout le moins une restriction de la possibilité d'une substitution de motif? Mais est-il véritablement conforme à l'intérêt général qu'un motif légitime de refus de permis de construire, qui aurait pu être oublié (cela n'est pas rare!), ne puisse plus être opposé, de manière irrémédiable?

VERS UNE INJONCTION DE DÉLIVRER LE PERMIS ?

Le contexte de l'adoption de cette modification de l'article L.424-3 du code de l'urbanisme, introduite par amendement (2), est intéressant. Dans le projet de loi «Macron», il était initialement envisagé que le gouvernement soit habilité, par ordonnance, à modifier les règles contentieuses, et notamment à fixer les conditions dans lesquelles, en cas d'annulation d'un refus de permis de construire, le juge administratif pourrait enjoindre l'administration à délivrer le permis refusé. La difficulté étant qu'un tel

RÉFÉRENCES

- Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite loi «Macron», art. 80, 106, 108, 111.
- Code de l'urbanisme (C. urb.), art. L.424-3, L.123-1-5, L.480-13.

pouvoir d'injonction du juge supposerait de se rapprocher du plein contentieux: face à un refus de permis de construire, le juge serait alors contraint de refaire lui-même une instruction complète du dossier, pour décider si, oui ou non, il y a lieu d'enjoindre la délivrance du permis dont le refus est annulé.

Finalement, cela a été abandonné au cours des débats parlementaires, et «remplacé» par cette nouvelle rédaction de l'article L.424-3 du code de l'urbanisme: sans modifier les pouvoirs du juge administratif, les auteurs de l'amendement ont souhaité «modifier directement l'article L.424-3 du code de l'urbanisme afin de contraindre l'autorité compétente à se prononcer sur l'ensemble des motifs de refus. Le juge sera ainsi amené à se prononcer sur toutes les justifications ayant conduit le maire à s'opposer au projet, comme le lui impose l'article L.600-4-1 du code de l'urbanisme. Cela lui permettra, saisi d'une demande en ce sens présentée sur le fondement des dispositions déjà en vigueur du code de justice administrative, d'enjoindre au maire de délivrer le permis». Là encore, reste à observer si le juge administratif, dans la pratique, se livrera volontiers, ou non, à de telles injonctions, qui modifieraient substantiellement son rôle.

Cette réforme «à tâtons» soulève, en attente des précisions jurisprudentielles, plus de questions qu'elle n'apporte de réponses...

CONSTRUCTION D'ANNEXES AUX HABITATIONS EN ZONES A ET N

Dans les zones agricoles (A) et naturelles (N) des plans locaux d'urbanisme (PLU), le principe d'inconstructibilité a été singulièrement renforcé depuis la loi «Alur» du 24 mars 2014. En effet, ce principe d'inconstructibilité ne peut se voir apporter de «dérogations» que dans les cas

strictement limités par la loi. Notamment, le PLU, en zones A et N, peut délimiter, à titre exceptionnel, des secteurs de taille et de capacité d'accueil limités (Stecal), où de nouvelles constructions peuvent être autorisées. En dehors de ces Stecal, et donc pour l'ensemble des zones A et N «classiques», on rappellera que la loi permettait uniquement au PLU d'identifier les bâtiments existants pouvant faire l'objet d'un changement de destination. Et l'article L.123-1-5 du code de l'urbanisme prévoyait, toujours en zones A et N, que les bâtiments d'habitation existants ne pouvaient faire l'objet que d'une extension, sous condition qu'elle ne compromette pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site.

La loi «Macron» vient apporter une nouvelle dérogation à l'inconstructibilité en zone A et N: désormais, est également autorisée en zones agricoles et naturelles la construction «d'annexes» aux habitations existantes. La notion «d'annexes» aux habitations correspond aux constructions, en principe de taille limitée, présentant un caractère accessoire aux habitations (et donc ayant aussi une destination d'habitat).

Concrètement, il s'agit de constructions accessoires de type garage, abri de jardin, piscine, etc. Surtout, les «annexes» ne sont pas nécessairement contiguës ou accolées au bâtiment d'habitation, et c'est là la différence avec les extensions d'habitation qui étaient seulement autorisées jusqu'à présent: l'extension d'une construction existante étant définie comme l'agrandissement d'une seule et même enveloppe bâtie, constituant un complément fonctionnel de l'existant.

Pour de telles «annexes», et c'est aussi le cas pour les extensions, le règlement du PLU n'a nullement à identifier ici les bâtiments concernés: toute habitation existante peut donc en bénéficier. Mais le règlement doit impérativement préciser la zone d'implantation ainsi que les conditions de hauteur, d'emprise et de densité des extensions et des annexes. Pour que les annexes et extensions d'habitations existantes puissent être autorisées en zones A et N, il faut que le PLU les réglemente de manière bien spécifique, afin d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone. ☉●●

UNE ACTION EN DÉMOLITION « RECENTRÉE »

L'action en démolition voit son champ d'application réduit pour ce qui concerne les constructions édifiées conformément à un permis de construire, lorsque ce permis se trouve ensuite annulé de manière définitive par le juge (lire aussi « La Gazette » du 25 janvier, p.64-65). Dans un tel cas de figure, la démolition pouvait être prononcée par le juge judiciaire (au civil ou au pénal) pour tout type de méconnaissance des règles d'urbanisme ou des servitudes d'utilité publique. Selon le nouvel article L.480-13, une construction édifiée conformément à un permis de construire annulé ne pourra faire l'objet d'une condamnation à démolition, par le juge judiciaire, du fait de la méconnaissance des règles d'urbanisme ou des servitudes d'utilité publiques, uniquement que si la construction est située dans une zone « sensible » sur le plan environnemental ou exposée à des risques. Ces zones

« sensibles » sont limitativement énumérées par ce texte :

- les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard;
- les espaces remarquables du littoral;
- la bande de trois cents mètres des parties naturelles des rives des plans d'eau naturels ou artificiels d'une superficie inférieure à mille hectares (C. urb., art. L.145-5);
- la bande littorale de cent mètres;
- les cœurs des parcs nationaux;
- les réserves naturelles;
- les sites inscrits ou classés;
- les sites Natura 2000;
- les zones réglementées des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) et des risques naturels prévisibles (PPRN);
- les périmètres des servitudes relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE);
- les périmètres des servitudes sur des terrains pollués, sur l'emprise des sites

de stockage de déchets, sur l'emprise d'anciennes carrières;

- les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP);
- les périmètres de protection d'un immeuble classé ou inscrit au titre des monuments historiques;
- les secteurs délimités par le PLU (au titre des 2° et 5° du III de l'article L.123-1-5);
- les secteurs sauvegardés.

L'objectif est de limiter les démolitions pour cause de méconnaissance des règles d'urbanisme, uniquement dans les secteurs faisant l'objet d'une protection ou d'une restriction spécifique. Cette restriction de l'action en démolition ne concerne donc pas les constructions non conformes ou édifiées sans permis, ni les constructions qui, édifiées conformément à un permis de construire annulé, méconnaîtraient les droits des tiers.●

(1) CE, sect., 6 février 2004, « Hallal », req. n° 240560.

(2) Amendement n° 2687.

la Gazette
e concours

LA PRÉPARATION CONCOURS
100% EN LIGNE

Faites réussir vos agents
autrement

En savoir plus :
ecs.lagazette.fr

RicciVinzagli - Stockphoto