

SEPTEMBRE 2019

LOI ELAN DU 23 NOVEMBRE 2018

(évolution du logement, de l'aménagement et du numérique) **ET TEXTES D'APPLICATION**

Volet aménagement/urbanisme

Dominique MORENO

Après l'urbanisme de projet, l'urbanisme partenarial. C'est ce que consacre la loi ELAN (évolution/logement/aménagement/numérique) n°2018-1021 du 23 novembre 2018¹ (JO 24 novembre) et ses textes d'application successifs. De plus, cette loi procède à des simplifications procédurales pour favoriser la construction et renforce la lutte contre les recours abusifs. La revitalisation des centres-villes est également un axe fort (*voir note spécifique sur l'aménagement commercial*).

¹ Circulaire du 21 décembre 2018 : BODD, 7 janvier 2019

1.	REFORME DES OPERATIONS D'AMENAGEMENT	4
1.1	CREATION DU PROJET PARTENARIAL D'AMENAGEMENT (PPA)	4
1.2	CREATION DE GRANDES OPERATIONS D'URBANISME (GOU)	5
1.3	AMELIORATION DES OPERATIONS D'INTERET NATIONAL (OIN)	8
1.4	SIMPLIFICATION DE LA ZAC	10
1.5	RENFORCEMENT DE L'INTERVENTION DE CERTAINS OPERATEURS FONCIERS ET DE L'AMENAGEMENT	11
1.6	LIBERALISATION DU FONCIER PUBLIC	13
1.7	AMELIORATION DE LA PREEMPTION	14
1.8	LOTISSEMENTS	15
1.9	AMENAGEMENT DU LITTORAL	25
1.10	DISPOSITIONS SPECIFIQUES AUX JO 2024	27
2.	SIMPLIFICATION DES PROCEDURES	29
2.1	TRANSFORMATION DE BUREAUX EN LOGEMENT	29
2.2	EN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT	30
2.3	EN DROIT DE L'URBANISME	31
2.4	EN MATIERE DE CONTROLE DES CONSTRUCTIONS PAR L'ADMINISTRATION	55
3.	LUTTE CONTRE LES RECOURS ABUSIFS	57
3.1	MAITRISE DE L'INTERET A AGIR	58
3.2	ENCADREMENT DES PROCEDURES	59
3.3	ACTION EN INDEMNISATION DES RECOURS ABUSIFS	65
3.4	GENERALISATION DU DISPOSITIF ANTI-RECOURS ABUSIFS	67
3.5	RECOURS ABUSIFS ET DECRET DU 17 JUILLET 2018	68

1. REFORME DES OPERATIONS D'AMENAGEMENT

1.1 CREATION DU PROJET PARTENARIAL D'AMENAGEMENT (PPA)

La loi ELAN instaure, afin de favoriser la réalisation d'opérations d'aménagement, un nouvel outil contractuel marquant des engagements réciproques de l'Etat et des intercommunalités en faveur d'opérations complexes ou d'une certaine ampleur. Le contrat est signé entre l'Etat et un EPCI à fiscalité propre, un EPT du Grand Paris, la Ville de Paris, la Métropole de Lyon et une ou plusieurs communes membres de l'EPCI, des EPT ou de la collectivité signataire (C.urb. art. L 312-1). La circulaire ministérielle du 4 février 2019² rappelle, d'une part, « la volonté de l'Etat d'être un véritable partenaire opérationnel » et, d'autre part que, « le PPA permet de mobiliser tous les acteurs d'un projet de territoire, urbain comme rural, pour l'accélérer durablement ».

Les communes concernées sont associées à son élaboration et peuvent en être signataires.

Ce contrat peut être signé, à leur demande, par d'autres collectivités territoriales comme la région et le département ainsi que par des établissements publics intéressés.

Sur proposition des collectivités et établissements publics signataires, il peut également l'être par toute société publique locale (SPL) ou par tout acteur privé implanté sur le territoire et susceptible de prendre part aux opérations stipulées, à condition qu'il n'y ait pas de conflit d'intérêt (C.urb. art. L 312-2), cette notion pose question : éventuel avantage concurrentiel d'opérateurs privés signataires ? Quid des SEM constituées par les signataires ? En tout état de cause, une fois signé le PPA dans lequel un investisseur privé peut manifester sa volonté de s'impliquer, les procédures d'attribution des contrats opérationnels (concessions d'aménagement, marchés de travaux...) obéissent aux règles de publicité et de mise en concurrence qui leur sont applicables.

² N°D18017213.

Deux types de PPA sont à distinguer :

- Le PPA simple au contenu très ouvert puisque destiné à « favoriser » des opérations d'aménagement, sans autres précisions comme les modalités de financement, il s'agit ici d'un cadre de discussion. Sur le plan foncier, toutefois, l'Etat peut céder des terrains de son domaine privé (voir infra, CGPPP, art. L 3211-6) ;
- Un PPA avec GOU, beaucoup plus organisé.

Le PPA comble ainsi un vide : il n'existait pas de procédure intermédiaire entre les opérations d'aménagement des communes ou intercommunalités et les opérations d'intérêt national pilotées par l'Etat. Le projet d'intérêt majeur (PIM) prévu à l'article L 350-1 du Code de l'urbanisme issu de la loi ALUR qui instaurait un contrat entre les collectivités territoriales et l'Etat pour des action ou opérations d'aménagement ou des projets d'infrastructures était en effet resté quasiment lettre-morte en pratique (environ 2 PIM).

Le succès est déjà au rendez-vous : requalification de boulevards urbains à Strasbourg, projet urbain sur le site d'une ancienne au Mans, centre-ville de Marseille, Grand Orly en Ile-de-France et bien d'autres, Ecovallée Plaine du Var à Nice, Toulouse et le site de la gare Matabiau (transformation d'un PIM en PPA), Sevrans en Seine-Saint-Denis, hippodrome de Bondoufle en Essonne, aéroport de Melun-Villaroche en Seine-et-Marne...

1.2 CREATION DE GRANDES OPERATIONS D'URBANISME (GOU)

Inscrites dans un PPA qui en précise les dimensions et les caractéristiques, ce sont des opérations qui nécessitent un engagement conjoint spécifique de l'Etat et des intercommunalités ou collectivités précitées (C. urb. art. L 312-3 à 8). L'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme est le président de l'intercommunalité ou EPT, le maire de Paris ou le président de la métropole de Lyon.

Elles sont créées par délibération de l'intercommunalité ou de la collectivité après **avis conforme des communes** incluses en tout ou partie dans la GOU et accord du préfet du département ; même démarche en cas d'extension du périmètre qui requiert l'avis conforme des communes ainsi concernées. Cette délibération de création en fixe le périmètre et la durée, renouvelable dans les mêmes formes. Les opérations menées sont réputées d'intérêt communautaire ou d'intérêt métropolitain (aucune délibération en ce sens n'est donc requise).

Cet avis conforme prend la forme d'une délibération dans un délai de trois mois et est réputé favorable au terme de ce délai. L'avis des communes sur la qualification de GOU peut être assorti de prescriptions que l'EPCI contractant peut prendre en compte pour modifier le projet, les communes pouvant conditionner leur avis favorable au respect de ces prescriptions.

La délibération d'avis conforme fait obligatoirement mention de l'accord de la commune sur :

- La qualification de GOU, son périmètre et sa durée ;
- Le transfert à l'intercommunalité de la compétence en matière d'autorisation d'urbanisme pour les projets situés dans la GOU ;
- Le transfert à l'intercommunalité de la compétence en matière d'équipements publics.

En effet, l'intercommunalité est compétente pendant toute la durée de la GOU en matière de réalisation, l'adaptation ou la gestion d'équipements publics relevant de la commune d'implantation nécessaires à la GOU, dûment identifiés et localisés dans l'acte de qualification, elle en assure la maîtrise d'ouvrage. Cette compétence peut être prévue pour une durée inférieure ou supérieure à celle de la GOU si la commune d'implantation en est d'accord. Le délai et les modalités de remise à cette commune des équipements publics réalisés ou gérés par l'intercommunalité sont arrêtés d'un commun accord. En vue du préfinancement des équipements publics, seule l'intercommunalité est compétente pour signer des projets urbains partenariaux

(PUP)³ qui peuvent, par dérogation au droit commun, être supérieurs à 15 ans dans la limite de la durée de la GOU.

Le II de l'article 88 de la loi sur l'architecture et le patrimoine n°2016-925 du 7 juillet 2016 avait instauré un « **permis d'innover** » **spécifique aux projets dans les OIN**, ce afin de favoriser la créativité architecturale par l'émergence de solutions innovantes. Il permettait à l'Etat et aux collectivités territoriales d'autoriser les maîtres d'ouvrage de déroger aux règles applicables à leurs projets si y sont substitués des résultats à atteindre similaires aux objectifs sous-jacents à ces règles. Le permis de construire valait approbation des dérogations, pour ce faire, le dossier du demandeur devait comporter une étude de l'impact des dérogations proposées, laquelle était préalablement visée par l'EPA géographiquement compétent. 8 lauréats ont déjà été retenus au terme d'un appel à manifestation d'intérêt lancé par les EPA Bordeaux Atlantique, Euroméditerranée et Grand Paris Aménagement.

La loi ELAN étend ce dispositif dans son champ d'application et dans le temps.

A titre expérimental pour sept ans à compter de sa promulgation (et non plus de celle de la loi de 2016), dans les OIN, les GOU et les secteurs d'intervention des ORT, des dérogations aux règles opposables aux projets (non bénéficiaires du « permis de faire ») sont possibles à condition que les maîtres d'ouvrage démontrent que sont atteints les résultats satisfaisant aux objectifs fixés par les règles auxquelles il est dérogé. La demande de dérogation consiste en une étude permettant de vérifier ces résultats, elle est soumise à l'avis des EPF et EPA d'Etat compétent géographiquement, à Solidéo ou à défaut au préfet. L'étude et l'avis conforme sont joints à la demande de permis ou à la déclaration qui tiennent lieu d'approbation des dérogations.

En matière de **préemption**, le périmètre de la GOU peut être érigé en zone d'aménagement différé (ZAD) si l'acte créant l'opération désigne un titulaire de ce droit ; son exercice s'étend alors sur dix ans, renouvelables (par exception au délai de droit commun de six ans applicable en ZAD). L'acte de renouvellement est comme l'acte de création mais n'a pas systématiquement à suivre toutes les modalités y ayant présidé.

³ C. urb. art. L 332-11-3 et L 332-11-4

Les collectivités, intercommunalités et établissements publics compétents en matière de GOU sont associés à l'élaboration des SCOT et PLU (C. urb. art. L 132-7).

Enfin, est étendue à la GOU et à l'ORT la procédure intégrée de l'article L 300-6-1 du Code de l'urbanisme, laquelle permet une mise en compatibilité concomitante des documents d'urbanisme.

1.3 AMELIORATION DES OPERATIONS D'INTERET NATIONAL (OIN)

Déjà visées à l'article L 102-12 du Code de l'urbanisme, ces opérations voient leur fonctionnalité renforcée et quasiment alignée sur les GOU mais une différence majeure subsiste : l'OIN n'est pas contractuelle mais imposée par l'Etat.

La nouveauté est que la loi ELAN inscrit dans la loi les critères permettant de retenir la qualification « d'opérations d'intérêt national » : elles concernent des projets dont les enjeux sont d'une importance telle qu'ils requièrent la mobilisation de moyens particuliers de l'Etat. Elles sont créées par décret après avis, réputé favorable dans un délai de trois mois, des intercommunalités compétentes en matière d'aménagement et des communes, départements ou régions situées en tout ou partie dans leur périmètres.

Pour plus de clarté, le texte rassemble en un seul article les éléments de leur régime juridique, aujourd'hui éparpillés dans le Code de l'urbanisme, qui s'appliquera même aux OIN existantes :

- **Sur les autorisations de construire**
 - Par dérogation à la règle de la constructibilité limitée⁴, les constructions et installations nécessaires à l'OIN peuvent être autorisées même en dehors des parties non urbanisées des communes, sous réserve de l'avis de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers en cas de réduction de tels espaces ;

⁴ C.urb. art. L 111-3 et L 111-4

- Les autorisations d'urbanisme sont délivrées au nom de l'Etat sauf arrêté ministériel définissant des secteurs de compétence de droit commun et pour une durée déterminée si le stade de réalisation de l'aménagement ou la zone concernée ne nécessite pas l'intervention de l'Etat, cette possibilité est ouverte par le décret qualifiant l'OIN ou un décret spécifique pour les OIN existantes ;

- **Sur la compétence de principe de l'Etat**

- Les droits de préemption décentralisés et le droit de priorité accordé aux communes en cas de cession par l'Etat sont suspendus ;
- Le préfet est compétent pour créer les ZAC situées en tout ou partie dans l'OIN ;
- Le périmètre d'OIN peut être érigé en ZAD dont l'acte de création désigne le titulaire du droit de préemption dont l'exercice s'étend sur dix ans renouvelables ;
- Le préfet peut autoriser la création d'une Association foncière urbaine (AFU) sous réserve de recueillir l'avis de l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'EPCI compétent en matière de PLU (C. urb. art. L 322-3-2) ;
- Le « permis d'innover » dérogatoire continue à s'appliquer dans les OIN ;
- Le préfet peut conclure des PUP et si le coût des équipements publics de l'OIN a été mis à la charge des constructeurs ou aménageurs, ceux-ci sont exonérés de la part communale et départementale de la taxe d'aménagement ;

- **Sur le sursis à statuer**

- Il peut être opposé par l'autorité compétente en matière d'autorisation si les constructions ou travaux objet de la demande sont susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse la réalisation d'une opération d'aménagement, et ce dès que l'étude du projet d'aménagement a été prise en considération par le préfet du département et que les terrains ont été délimités ;
- La décision de prise en considération cesse de produire ces effets si l'OIN n'a pas été engagée dans les dix ans. Après sursis à statuer, l'avis conforme du préfet est requis pour délivrer ensuite les autorisations si les travaux ou

constructions sont situés dans un secteur de compétence de droit commun fixé par arrêté ministériel.

1.4 SIMPLIFICATION DE LA ZAC

Dans les ZAC à maîtrise foncière partielle par l'aménageur où des terrains n'ont pas fait l'objet d'une cession, location ou concession d'usage auprès de l'aménageur, une convention relative à la participation financière au coût des équipements de la zone est conclue entre la commune ou l'intercommunalité compétente au titre de la ZAC et le constructeur. Cette convention est une pièce obligatoire du permis de construire ou d'aménager. La loi ELAN permet désormais à l'aménageur d'être également signataire de cette convention. De plus, la participation peut être versée directement à l'aménageur ou à la personne publique initiatrice si la convention avec le constructeur le prévoit. Ce versement direct vaut aussi dans les PUP.

Plusieurs dispositions tendent à rendre la ZAC plus opérationnelle :

- **Introduction de la faculté pour le PLU de prévoir des OAP dans les ZAC** visant à définir la localisation et les caractéristiques des espaces publics à conserver, modifier ou créer, la localisation des principaux ouvrages publics, installations d'intérêt général et espaces verts. Une révision du PLU est requise mais avec une procédure allégée d'examen conjoint par les PPA. Le décret n°2019-481 du 21 mai 2019 précise que ces OAP comportent a minima le schéma d'aménagement de la ZAC avec les principales caractéristiques d'organisation spatiale, le programme global prévisionnel des constructions à édifier dans la ZAC et la mention du régime applicable quant à la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement ;

- **L'approbation du PLU vaut acte de création de la ZAC** en cas d'identité de compétence de la commune ou de l'EPCI. Le décret n°2019-481 du 21 mai 2019 apporte plusieurs précisions : le rapport de présentation du PLU comprend une description de l'existant dans le périmètre de la ZAC et son environnement et énonce les raisons pour lesquelles au regard du PLU et de l'insertion dans l'environnement naturel ou urbain, la création de la ZAC a été retenue, l'évaluation environnementale

est commune avec la ZAC et le dossier de réalisation comporte alors la partie de l'évaluation environnementale du PLU concernant le projet de ZAC ;

- Faculté de prononcer le sursis à statuer, dès la publication de l'acte de création, sur les autorisations de construire si un projet compromettrait ou rendrait plus onéreux l'équipement de la ZAC ;

- les **cahiers des charges de cessions approuvés et publiés** fixant le nombre de m² de SDP dont la construction est autorisée sur la parcelle cédée et les éventuelles prescriptions techniques, urbanistiques ou architecturales sont **opposables aux demandes d'autorisation d'urbanisme**. Le décret n°2019-481 du 21 mai 2019 organise la publicité de ces cahiers approuvés : affichage de la mention de cette approbation et du lieu de consultation pendant un mois en mairie ou au siège de l'EPCI compétent et en mairies de ses communes membres, publication au RAA des collectivités ou du département (ZAC de la compétence du préfet). L'opposabilité aux autorisations vaut à l'expiration du délai d'affichage d'un mois précité. Ces cahiers concernés sont ceux approuvés à compter du 1^{er} juillet 2019 ;

- extension de la dispense d'enquête publique à l'ensemble des ZAC soumises à évaluation environnementale (phases de création et de réalisation au lieu de la seule création avant la loi ELAN) et donc soumission à la procédure de participation du public par voie électronique des deux phases (modification, C. env. art. L 123-2) ;

- calcul de l'indemnité d'expropriation à la date de publication de l'acte de création de la ZAC même si la DUP est intervenue postérieurement, c'est-à-dire si cette date est antérieure d'au moins un an à celle d'ouverture de l'enquête publique préalable à la DUP.

1.5 RENFORCEMENT DE L'INTERVENTION DE CERTAINS OPERATEURS FONCIERS ET DE L'AMENAGEMENT

- Les établissements publics d'aménagement (EPA) d'Etat, ont la possibilité d'intervenir **en dehors de leur périmètre géographique** de compétence dans les OIN et les GOU (C. urb. art. L 321-23), y compris pour Grand Paris

Aménagement au-delà de l'Île-de-France (C. urb. art. L 321-29), à condition d'être titulaire d'une concession. Ils peuvent aussi conduire des études préalables à la conclusion de PPA et réaliser des missions de conseil et d'expertise. Pour faciliter cette intervention, ces EPA peuvent alors créer des SPL d'intérêt national et des SEM à opération unique (SEMOP). Pour encore plus de souplesse d'action, est supprimée l'obligation d'établir un projet stratégique opérationnel (PSO) dans les EPA.

Cette intervention d'un EPA, hors de son périmètre, est dans les OIN autorisée par arrêté des ministres chargés de l'urbanisme et du budget est soumise à l'avis conforme des EPCI compétents en PLU ou SCOT, des EPT et des conseils municipaux des communes situées dans l'OIN. Dans les GOU, l'avis conforme est celui de l'intercommunalité ou collectivité ayant décidé de la qualification de la GOU et des conseils municipaux des communes situées en tout ou partie dans la GOU.

Dans les deux cas, l'avis est réputé favorable dans les 2 mois et peut être assorti de prescriptions relatives à l'intervention de l'EPA, ces prescriptions pouvant conditionner l'avis favorable ;

- Tous les EPF d'Etat, et pas uniquement l'EPF d'Île-de-France, pourront bénéficier du concours de Grand Paris Aménagement et d'autres EPA d'Etat dans la conduite d'opérations de requalification de **copropriétés dégradées** d'intérêt national ;
- Saclay : le comité consultatif placé auprès du conseil d'administration de l'établissement public d'aménagement de Paris-Saclay voit sa composition modifiée. Avant la loi ELAN, les organisations professionnelles et syndicales ainsi que les chambres consulaires étaient expressément visées comme membres de ce comité. Avec la nouvelle rédaction de la loi et du décret n°2019-471 du 20 mai 2019, ne sont plus visées que des personnalités qualifiées dans les domaines de l'environnement, des activités agricoles, de l'urbanisme et de la culture. Le député et le sénateur sont maintenus. Ce comité n'est plus saisi par le CA qu'en tant que de besoin sur les projets de l'établissement et les orientations envisagées pour agir en faveur du développement économique. L'objet du décret est de conforter la mission d'appui opérationnel du comité consultatif auprès de l'organe central que constitue le conseil d'administration et de redéfinir les sujets dont le comité

consultatif peut être saisi, afin de ne pas interférer avec le conseil d'administration et les deux commissions qui en sont issues (développement économique, d'une part, et urbanisme et environnement, d'autre part). Les membres du nouveau comité seront nommés par arrêté dans un délai de 2 mois, l'actuel reste en place jusque là ;

- Les **EPF locaux** pourront créer des filiales, acquérir ou céder des participations dans des sociétés, sous réserve de l'approbation par le préfet de région de la délibération qui en décide.

Leur création ou leur extension est ouverte à tous les EPCI même ceux non dotés de la compétence en matière de PLH, cette dernière exigence étant supprimée par la loi ELAN ;

- S'agissant des **AFU de propriétaires autorisées** par le préfet, leur création nécessite l'accord préalable de l'organe délibérant de l'EPCI ou de la commune compétent en PLU. Même démarche sur l'approbation du plan de remembrement et les prescriptions d'urbanisme propres à l'opération.

1.6 LIBERALISATION DU FONCIER PUBLIC

Dans le cadre d'un projet partenarial d'aménagement, la loi ELAN (CGPPP, art. L 3211-6) ouvre la faculté à l'Etat de céder des terrains de son domaine privé à l'amiable à l'intercommunalité signataire du contrat ou à l'opérateur désigné dans celui-ci. Cela vise à mettre à disposition pour la réalisation du PPA plusieurs ensembles de terrains de l'Etat.

Le dispositif de décote (CGPPP, art. L 3211-7) est simplifié et renforcé :

- L'opération bénéficiant de la cession doit comporter majoritairement (et non plus essentiellement) des logements, ce qui favorise la mixité avec des commerces et d'autres activités économiques ;
- La faculté de décote est étendue aux logements en accession sociale à la propriété et ceux dans le cadre d'un bail réel solidaire mais est limitée à 50%, comme pour les prêts locatifs sociaux, le décret n°2019-423 du 9 mai 2019 en fixe les modalités (part minimale de 50% et non plus de 75% de surface de plancher de logement comportant des logements sociaux ou assimilés ou en accession dans un programme de construction pour qu'un programme de

construction puisse bénéficier de la décote, application au logement en bail réel solidaire des mêmes conditions de décote) ;

- Pour faciliter les opérations menées par tranches, la première doit être réalisée dans les 5 ans (ce délai ne porte plus sur la totalité du programme) et l'exigence d'un périmètre de 5 hectares est abandonnée ;
- La Société Foncière Solidaire constituée par l'Etat et qui bénéficiait de transfert en pleine propriété d'ensembles d'actifs immobiliers de l'Etat appartenant à l'Etat ou à ses établissements publics appartient désormais à la CDC pour développer l'outil « Tonus Territoires ». Doté de 700 millions d'euros, il permet d'investir dans des opérations de démembrement de propriété sous forme d'usufruit social, sans engagement de fonds propres des bailleurs sociaux, en vue de construire des logements sociaux.

1.7 AMELIORATION DE LA PREEMPTION

La loi ELAN conforte, tout en les simplifiant, plusieurs outils de politique foncière :

- **Domaine des droits de préemption :**
 - ils pourront être exercés pour la relocalisation d'activités industrielles, commerciales, artisanales et de services, le relogement d'occupants définitivement évincés d'un bien à usage d'habitation ou mixte en raison de travaux nécessaires à une opération d'aménagement (C. urb. Art. L 210-1) ;
 - sont exclus des droits de préemption les immeubles objets d'un agrément de l'Etat en vue de la construction ou de l'acquisition de logements neufs en location-accession par des organismes HLM ;

- **Dans les communes carencées en logement social :**
 - Est maintenu le droit de préemption du préfet dans les parties actuellement urbanisées des communes soumises au règlement national d'urbanisme suite à la caducité d'un POS (C. urb. art. L 211-1) ;
 - Le préfet peut déléguer ce droit de préemption aux seules SEM agréées pour la construction et la gestion de logements sociaux (C. urb. art. L 210-1) ;

- **En faveur de l'intervention des établissements publics fonciers (EPF) de l'Etat :**
 - est rétablie la possibilité d'acquérir des logements sociaux afin de les démolir dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain ;
 - ces EPF peuvent mener des actions au titre des emplacements réservés dans les PLU et gérer des procédures de délaissements à la demande des collectivités territoriales ;

- **Quant aux EPT du Grand Paris :**
 - Ils bénéficient de la faculté de créer des zones d'aménagement différé (ZAD) en dehors des périmètres d'aménagement métropolitains fixés par la MGP ;
 - Ils devront toutefois recueillir l'avis préalable des communes ; en cas d'avis défavorable, la ZAD ne pourra alors être instaurée que par arrêté du préfet du département.

Concernant le **droit de priorité** d'acquisition par les collectivités territoriales de biens immobiliers de l'Etat, est prévue une faculté de délégation du bénéfice de ce droit actée par les organes délibérants des collectivités à certains organismes dont des EPF d'Etat ou locaux, des organismes HLM (C. urb. art. L 240-1, 3ème alinéa), le décret n°2019-424 du 9 mai 2019 fixe les modalités de délégation de ce droit de ces organismes à leurs exécutifs.

Enfin, le **transfert dans le domaine public de voies privées** après enquête publique, prévu à l'article L 318-3 du code de l'urbanisme pour les ensembles d'habitation, est étendu aux zones d'activités ou commerciales.

1.8 LOTISSEMENTS

- **Recours à un architecte** (C. urb. art. L 441-4 et R 441-5)

Un projet architectural, paysager et environnemental doit être élaboré. Parallèlement au renforcement du recours à l'architecte en matière de permis de construire, la loi n°2016-925 du 7 juillet 2016 a innové en transposant cette obligation au permis d'aménager concernant les lotissements, mais à lui seul, à l'exclusion des

lotissements déclarés qui ne sont pas dans l'emprise de cette nouvelle exigence. Le but est clair : de telles opérations de division foncière pour construire peuvent porter atteinte au milieu environnant et au patrimoine (risque d'étalement urbain, notamment), et la qualité doit être la règle comme en matière de permis de construire. Les permis d'aménager ne portant pas sur un lotissement ne sont pas concernés.

Cette obligation est à double détente puisqu'elle distingue :

- les lotissements dépassant une superficie à 2 500 m² : le recours à un architecte sera alors requis pour élaborer le projet architectural, paysager et environnemental ;
- les lotissements dont la superficie sera inférieure 2 500 m² : le projet sera établi en faisant appel « aux compétences nécessaires en matière d'architecture, d'urbanisme et de paysage.

La référence « aux compétences en matière d'architecture, d'urbanisme et de paysage » peut englober les architectes, des bureaux d'étude, des urbanistes, des paysagistes. **La loi ELAN permet aussi pour les lotissements supérieurs à 2 500 m² de superficie de terrain de recourir à un paysagiste concepteur et non systématiquement à un architecte.**

- **Contiguïté des unités foncières (C. urb. art. L 442-1)**

Aux termes de l'article L. 442-1 : « *Constitue un lotissement la division en propriété ou en jouissance d'une unité foncière ou de plusieurs unités foncières contiguës ayant pour objet de créer un ou plusieurs lots destinés à être bâtis.* » Selon la jurisprudence, l'unité foncière est l'îlot de propriété d'un seul tenant composé d'une parcelle ou d'un ensemble de parcelles appartenant à un même propriétaire ou une même indivision. Le lotissement peut être réalisé sur une ou plusieurs unités foncières mais celles-ci doivent être contiguës, ce qui admet le colotissement mais met fin à la pratique de l'opération multi-sites.

La loi ELAN introduit une exception dans les opérations de revitalisation de territoire (ORT, voir paragraphe 4, *infra*), qui peuvent, à titre expérimental sur 5 ans, bénéficier, au titre des actions stipulées, d'un **permis d'aménager dérogatoire** au

principe de contiguïté du lotissement car portant sur des unités foncières non contiguës dès lors que l'opération d'aménagement garantit l'unité architecturale et paysagère et s'inscrit dans le respect des OAP. Il est possible de conclure une convention de transfert au profit de la commune ou de l'EPCI de la totalité des voies et espaces communs inclus dans ce permis.

- **Droit de rétractation** (C. urb. art. L 442-8)

Selon l'article L 271-1 du CCH, pour tout acte ayant pour objet la construction ou l'acquisition d'un immeuble à usage d'habitation, la souscription de parts donnant vocation à l'attribution en jouissance ou en propriété d'immeubles d'habitation ou la vente d'immeubles à construire ou de location-accession à la propriété immobilière, l'acquéreur non professionnel peut se rétracter dans un délai de dix jours à compter du lendemain de la première présentation de la lettre lui notifiant l'acte.

Or, la loi Macron du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques avait passé le délai de rétractation de droit commun visé dans le CCH à 10 jours au lieu de 7, mais sans modifier l'article L. 442-8 du Code de l'urbanisme relatif aux premières ventes du lotisseur, ce qui avait maintenu dans ce cas un délai de 7 jours. **La loi ELAN aligne le lotissement sur le délai de droit commun de 10 jours.** Cette même loi ajoute que l'information sur l'exercice de ce droit doit être donnée de manière lisible et compréhensible, à peine d'une sanction administrative d'un montant maximum de 3 000 euros ou 15 000 euros pour une personne morale.

- **Caducité quinquennale des règles du lotissement** (C. urb. art. L 442-9)

C'était la novation essentielle de la réforme de la loi ALUR. Toute disposition non réglementaire qui avait pour objet d'interdire ou de restreindre des droits à construire, d'affecter l'usage ou la destination de l'immeuble contenues dans un cahier des charges non approuvé cessait de produire ses effets dans les cinq ans de la promulgation de la loi ALUR (24 mars 2019), si ce cahier n'avait pas fait l'objet d'une publicité foncière d'ici là, décidée par les colotis à la majorité qualifiée de l'article L. 442-10.

Les modalités de publicité devaient être fixées par décret (non intervenu), ce qui signifiait qu'en son absence, les colotis ne pouvaient pas s'opposer à la caducité à compter du 24 mars 2019.

Cette publicité du cahier ne faisait pas obstacle à son éventuelle modification en vertu de la procédure prévue à ce même article L. 442-10, ce qui réservait une possibilité de les adapter, pour leurs clauses réglementaires, aux contraintes de l'intérêt général du droit de l'urbanisme.

On précisera que le cahier des charges, en tant qu'il fixe des servitudes et charges réelles, a toujours eu comme condition d'opposabilité aux colotis successifs sa publication au fichier immobilier mais il n'est pas nécessaire qu'il soit reproduit dans les actes de vente ou annexé dès lors qu'il a été ainsi publié, la loi ALUR allait encore plus loin puisque cette publicité conditionnait le maintien de la valeur contractuelle.

En l'absence de parution du décret dans les temps, les cahiers des charges non approuvés mais ayant fait déjà l'objet d'une publicité foncière devaient-ils être republiés, la doctrine était partagée.

Cette caducité quinquennale visait surtout en pratique les anciens cahiers des charges non approuvés antérieurs à la loi du 19 juillet 1924 qui en son article 11 imposait l'approbation administrative du cahier des charges du lotisseur. Ces « vieux cahiers », souvent très restrictifs, sont toujours en vigueur et continuent à s'appliquer même en présence d'un permis de construire validant le projet. Un arrêt du 26 octobre 2017 de la 3ème chambre civile⁵ illustre cette situation : un de ces cahiers limitait la hauteur des constructions bordant les villas établies ou à établir. Un coloti avait obtenu un permis pour une maison de ville de trois étages, d'autres colotis ont saisi le juge, avec succès, pour lui interdire la poursuite des travaux et démolir la partie de construction déjà réalisée sur la base de ce permis. La Cour de cassation a en effet considéré que la servitude de hauteur prescrite par le cahier des charges remontant à 1897 était de nature contractuelle et continuait à s'appliquer.

⁵ Cass. 3ème civ. 26 octobre 2017, n°16-13.540 : BJD 3/2018, p. 174, obs. J. Tremeau

Face aux difficultés posées par cette caducité quinquennale, la loi ELAN supprime les trois derniers alinéas de l'article L 442-9 relatifs à la caducité quinquennale.

- **Modification des règles du lotissement (C. urb. art. L 442-10)**

Pour éviter tout blocage d'une minorité de colotis, le code de l'urbanisme permet une modification des lotissements à la majorité qualifiée (la moitié des propriétaires détenant au moins les 2/3 de la superficie du lotissement ou inversement).

Dans les seuls lotissements ayant fait l'objet d'une autorisation de lotir ou d'un permis d'aménager (à l'exclusion des lotissements déclarés) sont concernés le **règlement, le cahier des charges approuvé et les clauses réglementaires contenues dans les cahiers non approuvés**. Etaient exclues toutefois les règles concernant l'affectation des parties communes dont la modification requérait donc l'unanimité, sachant que le risque était que derrière l'affectation des parties communes se cachent des règles anti-densification, ce qui mettait en cause l'intérêt de la réforme. Ici aussi les contentieux risquaient de prospérer, d'autant que la qualification de « parties communes » s'appréciait au cas par cas : ainsi, la suppression d'un espace vert commun à l'ensemble des lots doit être approuvée à l'unanimité des colotis⁶.

Face à ces interrogations, la loi ELAN supprime le deuxième alinéa de l'article L 442-10 et donc toute référence à l'affectation des parties communes, si bien que leur modification suit le régime de droit commun de l'article L 442-10 et n'exige plus l'unanimité.

Sur ce, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n°2018-740 QPC du 19 octobre 2018, Mme Simone et autres, a déclaré conforme à la Constitution les dispositions incriminées de l'article L 442-10 mais avec une **réserve importante** :

- *« il est loisible au législateur d'apporter à la liberté contractuelle, qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en*

⁶ Rép. min. Chabanne, no 90049 : JOAN 13 sept. 2016, p. 8214

résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi. Par ailleurs, le législateur ne saurait porter aux contrats légalement conclus une atteinte qui ne soit justifiée par un motif d'intérêt général suffisant sans méconnaître les exigences résultant des articles 4 et 16 de la Déclaration de 1789... ;

- ***En premier lieu, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu faciliter l'évolution, dans le respect de la politique publique d'urbanisme, des règles propres aux lotissements contenues dans leurs cahiers des charges. Il a ainsi poursuivi un objectif d'intérêt général ;***
- *En deuxième lieu, en application du deuxième alinéa de l'article L. 442-10, la modification permise par les dispositions contestées ne peut concerner l'affectation des parties communes du lotissement. En outre, compte tenu de leur objet, ces dispositions autorisent uniquement la modification des clauses des cahiers des charges, approuvés ou non, qui contiennent des règles d'urbanisme. Elles ne permettent donc pas de modifier des clauses étrangères à cet objet, intéressant les seuls colotis ;*
- *En troisième lieu, la modification est subordonnée au recueil de l'accord soit de la moitié des propriétaires détenant ensemble les deux tiers au moins de la superficie du lotissement soit des deux tiers des propriétaires détenant au moins la moitié de cette superficie. En outre, il résulte de la jurisprudence constante du Conseil d'État que la modification envisagée doit être précédée d'une information suffisamment précise des colotis intéressés ;*
- *En dernier lieu, l'autorité administrative ne peut prononcer la modification que si elle est compatible avec la réglementation d'urbanisme applicable et que si elle poursuit un motif d'intérêt général en lien avec la politique publique d'urbanisme.*

Toutefois, cette modification du cahier des charges ne saurait, sans porter une atteinte disproportionnée au droit de propriété et au droit au maintien des conventions légalement conclues, aggraver les contraintes pesant sur les colotis sans que cette aggravation soit commandée par le respect des documents d'urbanisme en vigueur.

Il résulte de tout ce qui précède que, sous la réserve énoncée au paragraphe précédent, les dispositions contestées ne portent pas aux conditions d'exercice du droit de propriété une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi et qu'elles ne méconnaissent pas non plus le droit au maintien des conventions légalement conclues. Les griefs tirés de la méconnaissance des articles 2, 4 et 16 de la Déclaration de 1789 doivent donc être écartés ».

Ainsi, il est impossible que **la modification se traduise par des règles plus contraignantes pour les colotis au regard des documents d'urbanisme ou du cahier des charges en vigueur avant ladite modification**, par exemple en restreignant leur droit à construire, sans que cette aggravation des contraintes ne soit justifiée par le respect des documents d'urbanisme. Autrement dit, est prohibée une modification qui n'aurait pas pour but d'assouplir des règles d'urbanisme fixées par le cahier des charges ou qui outrepasserait les exigences des documents d'urbanisme.

Cela étant, la loi ELAN, en permettant de recourir à la modification de l'article L 442-10 au titre de l'affectation des parties communes ouvre certes une brèche dans un raisonnement très attentif à la liberté contractuelle mais elle s'inscrit dans le sens de la réforme ALUR sur l'alignement du lotissement sur l'urbanisme de droit commun.

- **Articulation avec le permis de construire (C. urb. art. L 442-14)**

Avant la réforme de l'ordonnance de 2011, l'article L. 442-14 disposait clairement que dans les cinq ans de l'achèvement d'un lotissement dûment constaté, le permis de construire ne pouvait être refusé ou assorti de prescriptions spéciales sur le fondement de dispositions d'urbanisme intervenues postérieurement à l'autorisation du lotissement. La réforme de 2011 a tiré les enseignements de l'existence de lotissement soumis à déclaration a modifié cette rédaction : le permis de construire ne peut être refusé ou assorti de prescriptions spéciales sur le fondement de dispositions d'urbanisme nouvelles intervenues dans un délai de cinq ans suivant :

- la date de non-opposition à déclaration pour les lotissements qui entrent dans son champ ;
- l'achèvement des travaux en cas de lotissement assujetti à permis d'aménager.

Par une interprétation littérale de ce texte, des services instructeurs examinaient le permis de construire au regard des règles existantes au jour de l'achèvement des travaux et non au jour de la délivrance du permis d'aménager comme cela était le cas sous l'empire de la rédaction antérieure. Ainsi, si un nouveau PLU entrait en vigueur entre la délivrance du permis d'aménager et l'achèvement des travaux du lotissement, il était applicable aux permis de construire sur les lots aménagés, ce qui pouvait avoir pour effet de compromettre la constructibilité des lots et donc de remettre en cause le dispositif de cristallisation favorable aux constructeurs. Or, tel ne semblait pas avoir été l'intention du législateur qui voulait simplement identifier séparément les lotissements déclarés donc sans travaux où toute référence à l'achèvement n'a pas de sens et les autres.

Cette interprétation littérale a été écartée par la jurisprudence rejoignant en ce sens la doctrine administrative.

Selon la doctrine administrative⁷, « Cette cristallisation des règles applicables a été souhaitée par le législateur afin de garantir aux acquéreurs des lots une certaine stabilité juridique. Le point de départ de cette cristallisation de 5 ans court à compter de la date de réception en mairie de la déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux (DAACT) fournie par le lotisseur, la date de réception correspondant à la date de dépôt ou à l'accusé de réception (C.urb., art. R. 462-1). Ainsi, dans les 5 années suivant la date de réception de la DAACT, le permis de construire est délivré soit selon le règlement du lotissement et les règles du document d'urbanisme en vigueur au moment de la délivrance du permis d'aménager, soit selon le règlement du lotissement et les règles d'urbanisme en vigueur au moment de la délivrance du permis de construire si les règles du document d'urbanisme ont évolué d'une manière plus favorable par rapport au projet entre la délivrance du permis d'aménager et du permis de construire. Au-delà de ce délai, demeurent applicables les règles du lotissement ainsi que le document d'urbanisme opposable à la date de délivrance du permis de construire ».

⁷ Rép. min. Teissier, no 50415 : JOAN 21 mars 2017, p. 2393. – Rép. min. Thévenoud, no 98931 : JOAN 4 avr. 2017, p. 2797

Quant au Conseil d'État, il a précisé dans un arrêt de 2017, Guillon-Cottard⁸, que **doit être prise en compte la date de réception par l'administration de la déclaration d'achèvement de l'article R. 462-1, toute contestation concernant cette DAT étant sans incidence sur le démarrage du délai de cinq ans** : « *le document d'urbanisme applicable aux demandes de permis de construire présentées dans le cadre d'un lotissement est celui en vigueur à la date à laquelle a été délivrée l'autorisation de lotir et ce, pendant un délai de 5 ans à compter de la réception, par l'Administration, de la déclaration d'achèvement du lotissement ; durant ce délai, les dispositions des documents d'urbanisme intervenues postérieurement à l'autorisation de lotissement ne sont pas opposables aux demandes de permis de construire* ». Cette cristallisation vaut également, bien évidemment, avant l'achèvement des travaux du lotissement.

En résumé, pour les lotissements soumis à permis d'aménager :

- Le délai de cinq ans de cristallisation des droits court à compter de la réception de la déclaration d'achèvement ;**
- Pendant ces cinq ans, sont sans incidences des règles d'urbanisme intervenues postérieurement au permis d'aménager.**

La loi ELAN clarifie la rédaction de l'article L 442-14 à travers deux alinéas distincts :

- Le premier concerne le lotissement soumis à déclaration, le permis de construire ne peut alors être refusé ou assorti de prescriptions sur le fondement de dispositions nouvelles intervenues depuis la date de non-opposition à déclaration, et ce pendant cinq ans à compter de cette date ;
- Le second vise le lotissement soumis à permis d'aménager, le permis de construire ne peut alors être refusé ou assorti de prescriptions sur le fondement de dispositions nouvelles intervenues depuis la date de délivrance du permis d'aménager et ce pendant cinq ans à compter de l'achèvement des

⁸ CE, 19 juill. 2017, no 396775, Guillon-Cottard : AJDA 2017, p. 1531 ; Constr.-Urb. 2017, no 10, comm. 128, P. Cornille ; Defrenois 2017, no 23, p. 34, chron. J.-P. Meng, G. Daudré ; AJDA 2017, p. 2372, note J. Tremeau ; BJD 6/2017, p. 368, concl. L. Dutheillet de Lamothe, obs. J. Tremeau ; JCP A 2017, no 50, 2313, chron. R. Vandermeeren ; JCP A 2018, no 4, 2040, concl. L. Dutheillet de Lamothe ; J.-P. Borel, « Précisions sur le point de départ du délai de cristallisation des règles d'urbanisme pour les lotissements » : Defrenois 2018, no 3, p. 30

travaux constaté selon les dispositions réglementaires du code de l'urbanisme.

- **Effet de l'annulation d'un PLU (C. urb. art. L 442-14)**

L'annulation d'un PLU prenant effet à la date du prononcé de la décision juridictionnelle, c'est à cette date que **le POS ou le PLU antérieur est remis en vigueur, document qui ne constitue pas une disposition d'urbanisme nouvelle** au sens de l'article L. 442-14. Une autorisation de lotir délivrée sur la base du document annulé ne permet pas de maintenir l'application de celui-ci aux permis de construire ultérieurs même si cette autorisation est devenue définitive⁹. Cette jurisprudence rendue à propos d'une autorisation de lotir vaut aussi pour les actuels permis d'aménager ou déclaration. **Autrement dit, l'article L. 442-14 ne s'applique pas en cas d'annulation du PLU car il n'est pas possible de cristalliser des règles d'urbanisme qui sont réputées n'avoir jamais existé eu égard à l'effet rétroactif d'une annulation**¹⁰. La non-application de l'article L. 422-14 en cas de retrait de la délibération approuvant une modification d'un plan d'urbanisme n'est pas encore tranchée : le Conseil d'État a statué certes dans un arrêt évoquant ce cas en matière de référé mais a simplement indiqué que le juge n'avait pas commis d'erreur de droit en estimant qu'il existait un moyen sérieux de légalité du permis délivré selon ce document¹¹.

En pratique les droits acquis d'un permis d'aménager sont mis à mal dès lors qu'un permis de construire pourrait ensuite être refusé sur le fondement d'un ancien POS « ressuscité » de par l'annulation du PLU alors que c'est le permis de construire qui concrétise une opération d'aménagement...

Par souci de sécurité juridique, la loi ELAN complète l'article L 442-14 en précisant que l'annulation totale ou partielle d'un SCOT, d'un PLU ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale, pour un motif étranger aux règles d'urbanisme applicables au lotissement, ne fait pas

⁹ CE, 18 déc. 2009, M. et Mme Abraham c/ Cne de Bois-Guillaume : BJDJ 6/2009, p. 464, concl. Thiellay, note obs. B. Phémolant

¹⁰ Rép. min. Doligé, no 00463 : JO Sénat 24 juill. 2014, p. 1764 ; Constr.-Urb. 2014, no 10, alerte 64, D. Gillig

¹¹ CE, 23 juill. 2014, no 368078, Cne de Roquebrune-sur-Argens : BJDJ 5/2014, p. 355, concl. M. Vialettes

obstacle au maintien des règles au vu desquelles le permis d'aménager a été accordé ou la décision de non-opposition a été prise.

1.9 AMENAGEMENT DU LITTORAL

La loi Littoral (C. urb. art. L 121-1 et s.) pose différents principes de protection comme l'extension de l'urbanisation en continuité, l'extension limitée dans les espaces proches du littoral, l'inconstructibilité dans la zone littorale des 100 mètres, la tolérance d'aménagements légers.

La loi ELAN assouplit certaines contraintes de la loi Littoral :

- Le SCOT précise, en tenant compte des paysages, de l'environnement des particularités locales et de la capacité d'accueil du territoire, les modalités d'application de la loi Littoral et détermine les critères d'identification des villages, agglomérations et secteurs déjà urbanisés ;
- La loi permet d'autoriser, dans les secteurs déjà urbanisés (hors agglomérations et villages identifiés par le SCOT et délimités par le PLU), des constructions et installations, en dehors de la bande des 100 mètres et des espaces proches du rivage et rives des plans d'eau, à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement et d'implantation des services publics si elle n'ont pour effet ni d'étendre le périmètre bâti existant ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti, sinon l'autorisation devrait être refusée. Il s'agit ici de combler les **dents creuses** et les espaces intersticiels. Cette autorisation est soumise au préalable à l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Ces secteurs se distinguent de ceux d'urbanisation diffuse par **leur densité d'urbanisation, leur continuité, leurs voies de circulation et leur desserte en réseaux et équipements collectifs** ;
- Peut être utilisée la procédure de modification simplifiée (sans enquête publique, avec simple mise à disposition du public) des SCOT et PLU pour l'application de ces dispositions après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites ;
- Jusqu'au 31 décembre 2021, dans les secteurs déjà urbanisés hors agglomérations et villages mais non identifiés par le SCOT ou non

délimités par le PLU, des constructions et installations n'étendant pas ni ne modifiant pas de manière significative le bâti existant, peuvent être autorisées avec accord du préfet après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, en l'absence de modification ou de révision de ces documents d'urbanisme postérieurement à la publication de la loi ELAN ;

- Par exception au principe de continuité de l'urbanisation, les constructions ou installations nécessaires aux activités agricoles, forestières ou aux cultures marines peuvent être autorisées avec accord du préfet (refus si atteinte à l'environnement ou aux paysages) et après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites et de la CDPENAF, et ce qu'en dehors des espaces proches du rivage (sauf pour celles liées à la culture marine). Le changement de destination est interdit ;
- Peuvent être autorisées des éoliennes dans les zones non interconnectées au réseau électrique métropolitain continental dont la largeur est inférieure à 10 km au maximum, et ce après accord du préfet de région et avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites ;
- Des aménagements légers dont la liste limitative et les caractéristiques sont fixées par le décret n°2019-482 du 21 mai 2019, peuvent être autorisés dans les espaces remarquables et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques s'ils sont requis pour leur gestion, leur mise en valeur économique ou leur ouverture au public, sans porter atteinte au site.

Ces dispositions ont été déclarées conformes à la Constitution¹² : leur champ d'application est en effet restreint et bien délimité géographiquement et matériellement et leur mise en œuvre est entourée d'un processus d'avis et d'obligation de refus en cas d'atteinte à l'environnement, d'où l'absence d'atteinte à la Charte de l'environnement.

¹² Conseil constitutionnel, n°2018-772, 15 novembre 2018 DC

1.10 DISPOSITIONS SPECIFIQUES AUX JO 2024

Lors de l'état provisoire du permis de construire d'un projet, une dérogation aux règles d'urbanisme (C. urb. art. L 421-6) est possible sauf celles concernant la sécurité ou la salubrité publiques ; sont donc concernées par cette dérogation les règles relatives à l'utilisation du sol, l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, la dimension, l'assainissement des constructions ainsi que l'aménagement de leurs abords. Pour l'autorisation de l'état définitif, le bénéficiaire du permis dispose d'un délai de 2 ans à compter de la clôture des JO pour le réaliser dans son état définitif, sinon il doit procéder à son enlèvement dans un délai d'un an à compter de l'expiration des 2 ans.

Pour respecter le délai de réalisation des ouvrages, le préfet du département peut, à titre exceptionnel et à défaut d'accord amiable, autoriser la réquisition temporaire de terrains ou bâtiments. Un délai maximum de 12 mois est fixé et prend fin au plus tard dans les 3 mois de la cérémonie de clôture, l'indemnité de réquisition est arrêtée à l'amiable ou à défaut par le juge de l'expropriation. Le décret n°2019-441 du 13 mai 2019 en précise les modalités : demande de réquisition par la personne publique ou privée chargée de l'organisation ou du déroulement des Jeux déposée avant le 1^{er} octobre 2021, délai de réponse du préfet de trois mois, son silence valant rejet, , publicité de l'arrêté préfectoral de réquisition, conditions de paiement ou de consignation de l'indemnité résultant de la fixation judiciaire définitive dans le cas où l'indemnité est supérieure à celle fixée par le juge de première instance, modalités d'établissement du constat de l'état des lieux à la prise de possession du bien par le bénéficiaire de la réquisition et à sa levée, garanties accordées au propriétaire si ce bénéficiaire manque à ses obligations de remise en état du terrain (mise en demeure par le propriétaire, saisine du juge de l'expropriation).

La procédure intégrée de mise en compatibilité des documents d'urbanisme est applicable aux constructions et opérations d'aménagement dont la liste est fixée par décret situées à proximité immédiate d'un site olympique si elles sont de nature à affecter les conditions de desserte, d'accès, de sécurité ou d'exploitation de ce site pendant les épreuves des JO.

Enfin, Solidéo peut se substituer à un maître d'ouvrage défaillant.

Sur le plan contentieux, pour accélérer les procédures, le décret n°2018-1249 du 26 décembre 2018 (JO 28 déc. 2018) modifie l'article R 311-2 du CJA et confère à la CAA de Paris, à compter du 1er janvier 2019, la compétence pour connaître des litiges se rapportant :

- Aux opérations d'urbanisme et d'aménagement, aux opérations foncières et immobilières, aux infrastructures et équipements, aux voiries dès lors qu'ils sont même partiellement nécessaires à la préparation, à l'organisation ou au déroulement des JO ;
- Aux documents de toute nature, notamment les documents d'urbanisme et d'aménagement, en ce qu'ils conditionnent la réalisation de ces opérations, infrastructures, équipements et voiries ;
- Aux constructions et opérations d'aménagement fixées sur une liste décrétable situées à proximité immédiate d'un site olympique si elles en affectent les conditions de desserte, d'accès de sécurité ou d'exploitation (art. 12 de la loi du 26 mars 2018) ;
- aux recours contre les permis de construire ou de démolir un bâtiment à usage principal d'habitation ou contre les permis d'aménager un lotissement lorsque le bâtiment ou le lotissement est implanté en tout ou partie sur le territoire d'une des communes mentionnées à l'article 232 du code général des impôts si ces permis sont afférents à ces opérations d'urbanisme et d'aménagement.

L'article R 811-1 du même CJA est complété par la précision suivante : la suppression du double degré de juridiction affecte aussi les recours engagés avant le 1er janvier 2019, le TA déjà saisi statuant alors en premier et dernier ressort.

Le décret n°2019-95 du 12 février 2019 (JO 14 févr. 2019) précise les projets de construction et d'opérations d'aménagement situés à proximité immédiate d'un site olympique et nécessaires aux JO qui peuvent bénéficier d'une procédure intégrée de mise en compatibilité des documents d'urbanisme ainsi que d'une procédure contentieuse accélérée. Deux projets sont visés par ce décret : la rénovation de la

Porte de la Chapelle à Paris et la future Tour Triangle dans le 15ème arrondissement de Paris dont le permis de construire a fait l'objet d'un recours.

Quant à la délivrance des autorisations de construire, le décret n°2019-248 du 27 mars 2019 procède à un allègement de délais de procédures avec certaines mesures visant plus particulièrement le périmètre de l'opération d'intérêt national relative à la réalisation du village olympique et paralympique, du village des médias et des sites olympiques pour le tir, le volley-ball et le badminton, en Seine-Saint-Denis.

2. SIMPLIFICATION DES PROCEDURES

On rappellera que le droit de l'urbanisme a connu depuis les années 2000 des vagues successives de mesures dites de simplification. Si des progrès ont été réalisés, notamment dans les délais d'instruction des autorisations, le coût de la construction reste en France supérieure de 23% à la moyenne européenne¹³ et les grands projets mettent souvent des années « à sortir »¹⁴. La loi ELAN emprunte aussi la voie de la simplification.

2.1 TRANSFORMATION DE BUREAUX EN LOGEMENT

La loi ELAN modifie l'article L 152-6, 3° du Code de l'urbanisme qui permet à l'autorité compétente pour délivrer les autorisations de construire de déroger à certaines règles d'urbanisme du PLU dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants et dans celles de plus de 15 000 habitants à forte croissance économique. Une des possibilités de dérogation vise les règles de densité et les obligations de réalisation d'aires de stationnement ainsi que les servitudes de mixité sociale pour la transformation à usage d'habitation des immeubles existants, par reconstruction, rénovation ou réhabilitation, dans la limite de 30% du gabarit de l'immeuble existant. Cette dérogation n'est pas applicable si la commune fait l'objet d'un arrêté préfectoral de carence en logement social.

¹³ Plan gouvernemental sur le logement présenté au Conseil des ministres du 23 septembre 2017

¹⁴ Voir sur ce constat : rapport n°720 des Sénateurs François Calvet et Marc Daunis, au nom du groupe de travail sur la simplification législative du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols, 23 juin 2016

Par ailleurs, le bailleur commercial bénéficie d'une nouvelle cause de congé pour faciliter la transformation de bureau en logement, hors communes carencées en logement social.

Enfin, est créé un statut d'immeubles de moyenne hauteur (CCH, art. L 122-1) certes adapté à la transformation de bureaux en logements mais qui répond aussi à des sinistres qui ont fait l'actualité. Avant la loi ELAN, le statut d'IGH s'appliquait aux immeubles d'habitation supérieurs à 50 m de hauteur et aux autres immeubles supérieurs à 28 m. La loi ELAN (décret n°2019-461 du 16 mai 2019) uniformise les régimes quelle que soit la destination : l'IGH visera les plus de 50 m et l'IMH aura une hauteur entre 28 et 50 m. Le contrôle sera donc renforcé. Comme pour les IGH, les travaux conduisant à la création, l'aménagement, la modification ou le changement de destination d'un IMH sont bien sûr soumis à une autorisation de l'autorité compétente en matière de règles de sécurité-incendie, le permis de construire tenant lieu de cette autorisation dès lors que ladite autorité de police a donné son accord au cours de l'instruction dudit permis.

En tout état de cause, lorsque des travaux sur un ERP conduisent à la perte de cette qualité pour la totalité de l'immeuble, sauf si celui-ci se situe en quartier prioritaire de politique de la ville, l'autorisation relative aux ERP n'est pas exigée.

2.2 EN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

La loi ELAN procède à des allègements procéduraux éparés :

- **Le maire peut engager la procédure électronique de participation du public sans recours à chaque fois à une délibération de l'organe délibérant** dès lors qu'il y a été habilité par celui-ci, ce qui concerne de nombreux comme ceux soumis à évaluation environnementale mais dispensés d'enquête publique ou la mise à disposition du public de l'étude d'impact de la ZAC (C. env. art. L 123-19) ;
- **Les procédures de concertation préalable prévues au titre du code de l'environnement (art. L 121-15-1) et au titre du code de l'urbanisme pour certains permis de construire sur les territoires ayant instauré cette**

obligation (art. L 300-2) et supportée par le maître d'ouvrage, seront exclusive l'une de l'autre ;

- **La concertation sur la création de la ZAC et celle sur les projets situés dans son périmètre dont les caractéristiques sont suffisamment précises, peuvent être menées simultanément (C. art. L 300-2) ;**
- **Pour les projets soumis à évaluation environnementale sur décision du préfet, celui-ci devra en préciser les objectifs (mais l'étude d'impact reste requise en cas de silence du préfet dans le délai de 35 jours imparti pour prendre sa décision) ;**
- Pour plus de souplesse, lorsque des travaux ou des opérations à réaliser intéressent plusieurs personnes publiques, l'acte déclarant l'utilité publique peut (ce n'est plus obligatoire) prévoir qu'une seule d'entre elles est chargée de conduire la procédure d'expropriation (C. expro, art. L 122-7) ;
- **Projet d'aménagement et déchets.** L'article L 541-32-1 du code de l'environnement prévoit que toute personne recevant sur un terrain lui appartenant des déchets à des fins de réalisation de travaux d'aménagement, de réhabilitation ou de construction ne peut recevoir de contrepartie financière pour l'utilisation de ces déchets. Ces dispositions ne s'appliquent ni aux utilisations des déchets dans des ouvrages supportant un trafic routier, ni aux carrières en activité. Avec la loi ELAN, la contrepartie financière sous la forme d'une redevance, devient possible pour les personnes publiques ou chargées d'un service public si les projets d'aménagement auxquels sont destinés ces déchets sont soumis à autorisation environnementale ou à permis d'aménager et que cette contrepartie reçue pour l'utilisation des déchets est exclusivement utilisée pour ledit projet.

2.3 EN DROIT DE L'URBANISME

a) Sur les documents d'urbanisme

- **Chaîne de compatibilité des normes et documents**

Actuellement, le SCOT reste le socle fédérateur et intégrateur de l'aménagement intercommunal : il est seul directement opposable au PLU ou à la carte communale.

En l'absence de SCOT, le PLU ou la carte communale est alors confronté aux documents supérieurs regroupés au sein de l'article L. 131-1 du Code de l'urbanisme. Il en résulte l'articulation suivante :

❖ **La dominante : les principes directeurs du droit de l'urbanisme** qui gouvernent l'élaboration des documents de planification (C. urb. art. L 101-2) :

1° L'équilibre entre :

- Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ;
- Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la revitalisation des centres urbains et ruraux ;
- L'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;
- La sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel ;
- Les besoins en matière de mobilité.

La loi ELAN ajoute la lutte contre l'étalement urbain et la promotion du principe de conception universelle pour une société inclusive vis-à-vis des personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie dans les zones urbaines et rurales ; Elle réduit à 20% la part de logements accessibles, avec au moins un logement accessible, dans les programmes d'habitat collectif (R+4) de logements neufs. Dans cette optique, elle instaure aussi un principe d'immeuble évolutif qui permet d'accroître cette proportion d'accessibilité tout au long de la vie du bâtiment par des travaux simples répondant à deux conditions relevées dans les travaux parlementaires : ils sont sans incidence sur les éléments de structure du bâtiment, ne modifient pas les alimentations en fluides, air et électricité . Ces dispositions ont été déclarées conformes à la Constitution¹⁵ : le Conseil constitutionnel retient qu'elles sont suffisamment précises et permettent de maintenir l'accessibilité des personnes handicapées à leur logement tout en tenant compte de la diversité et de l'évolution des besoins des individus et des familles ;

¹⁵ DC n°2018-772, 15 novembre 2018

2° La qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville ;
3° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale 4° La sécurité et la salubrité publiques ;
5° La prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ;
6° La protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ;
7° La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables.

❖ **Un rapport de compatibilité** (C. urb. art. L 131-1), à savoir, absence de contrariété, la norme ou le document inférieur ne doit pas faire obstacle à celle ou celui supérieur. Cette compatibilité vaut tant pour les principes directeurs – de plus en plus enrichis au fil des réformes – que des normes et documents d'aménagement et d'urbanisme. Ce rapport s'apprécie au regard de l'ensemble du territoire concerné et de l'ensemble des prescriptions du document supérieur, le PLU n'a pas ainsi à être confronté à chaque disposition ou orientation du SCOT : si un SCOT prévoit, dans un objectif de maîtrise de l'urbanisation, des seuils maximum de croissance démographique, le PLU peut fixer un rythme de réalisation de 15 nouveaux logements par an respectant l'objectif mais dépassant sensiblement les seuils¹⁶. Le SCOT n'impose pas de règles contraignantes, en dehors des exceptions expressément fixées par le législateur : par exemple, ouverture d'une zone à l'urbanisation subordonnée à sa desserte en transports collectifs (C. urb. art. L 141-14), critères de qualité renforcés en matière d'infrastructures et de réseaux de communication électronique (C. urb. art. L 141-15), performances énergétiques et environnementales renforcées (C. urb. art. L 141-22).

¹⁶ CE 18 décembre 2017, Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise (ROSO), req. n°395216 : BJDU 2/2018, p. 94, concl. J. Burguburu ; obs. X. de Lesquen ; AJDA 2018, p. 1348, note J. Tremeau ; CE 30 mai 2018, Commune de Sète, n°408068 : JCP A 2018, n°23, act. 507

Le SCOT doit être compatible avec :

- Les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral (C. urb. art. L 121-1 à L 122-25) :
Nombre de ces dispositions sont « relayées » dans les documents d'urbanisme, et même si elles ne le sont pas, elles s'appliquent aux autorisations individuelles directement. Une décision peut ainsi être contraire à la loi Littoral alors qu'elle touche un projet situé dans une zone d'urbanisation du PLU¹⁷. Si une DTA d'application de la loi littoral existe, elle s'applique aux décisions individuelles si ses dispositions sont suffisamment précises et si elles sont compatibles avec la loi Littoral, la loi Littoral prévaut toujours, la DTA ne fait pas rempart (abandon de la jurisprudence Porto-Vecchio du 9 novembre 2015). De même, si le SCOT n'est pas suffisamment précis, c'est la loi Littoral qui s'applique directement au PLU en termes de compatibilité¹⁸ ;
- Les règles générales des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) Des règles générales permettant d'atteindre les objectifs sont regroupées dans un fascicule comportant des chapitres thématiques, lequel précise également le mode de suivi de leur application et d'évaluation de leurs incidences. L'exigence de compatibilité imposée au SCOT vaut pour le fascicule des règles générales, une simple prise en compte étant retenue pour les objectifs ;
- Le SDRIF en Ile-de-France ;
- Les schémas d'aménagement régional des régions d'outre-mer ;
- Le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse ;
- Les chartes des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux. Avec la loi ALUR, les chartes des PNR peuvent tenir lieu de SCOT, voire de PLUI si elles comprennent un chapitre individualisé.
- Les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, ainsi qu'avec les objectifs de protection définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux.

¹⁷ CE 31 mars 2017, req. n°392186, SARL Savoie Lac investissements : jurisdata n°2017-005815, JCP A 2017, n°14, act. 282 ; JCP A 2017, n°29, 2193, chron. R. Vandermeeren ; BJDU 4/2017, p. 217, concl. A. Bretonneau, obs. J. Tremeau ; JCP A 2017, n°43-44, 2267, D. Tasciyan.

¹⁸ CAA Marseille, 20 juin 2017, req. n°16MA01079, Commune de Saint-Tropez c/Préfet du Var : AJDA 2017, p. 1926.

De même avec les objectifs et orientations fondamentales des plans de gestion des risques d'inondation ;

- Les Directives de protection et de mise en valeur des paysages ;
- Les dispositions particulières aux zones de bruit des aérodromes (C. urb. art. L 112-6), zonage accompagné d'interdiction ou restriction de construire, sachant qu'une exigence de compatibilité directe du PLU est maintenue (C. urb. art. L 131-4). Le plan d'exposition au bruit est annexé au PLU.

❖ **Un rapport de prise en compte** (conciliation et absence de contrariété mais des dérogations sont possibles à titre exceptionnel dans l'intérêt général et sous le contrôle du juge¹⁹). Le SCOT doit prendre en compte (C. urb. art. L 131-2) :

- Les objectifs des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ;
- le schéma régional de cohérence écologique (trame bleue/trame verte) élaboré conjointement par l'État et la Région ;
- les schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine ;
- les programmes d'équipement de l'État des collectivités territoriales, des établissements publics et services publics ;
- les schémas régionaux des carrières ;
- le risque incendie de forêt sur l'ensemble des documents constitutifs du SCOT.

En revanche, ce sont les plans climat/énergie territoriaux qui prennent en compte le SCOT (C. env. art. L 229-26) et c'est le PLU qui prend en compte ces plans (C. urb. art. L 131-5).

Face à la multitude des documents sectoriels, a été entérinée la jurisprudence « Attainville » du Conseil d'Etat rendue le 21 mai 2008²⁰ à propos du SDRIF, celui-ci ne s'imposant directement aux PLU qu'à défaut de SCOT.

Toutefois, est maintenue une **compatibilité directe des PLU avec les documents suivants** :

¹⁹ CE, 9 juillet 2004, Association Alsace Nature du Haut-Rhin ; CE 28 juillet 2004, Association de défense de l'environnement : BJCL 9/2004, p. 613, concl. Donnat et Guyomar, note J.-C. Bonichot

²⁰ CE, 21 mai 2008, Association d'environnement Attainville ma campagne, n° 296347, BJDU 2/2008, p.94

- Les schémas de mise en valeur de la mer ;
- Les plans de déplacements urbains ;
- Les programmes locaux de l'habitat ;
- Les dispositions particulières aux zones de bruit des aérodromes.

Compte tenu de cette complexité qui alimente les contentieux, la loi ELAN renvoie à une ordonnance la simplification de l'articulation entre les différents documents d'aménagement autour d'un seul lien de compatibilité, en supprimant la notion incertaine de « prise en compte ». Cette compatibilité vaudra pour les documents dont l'opposabilité aux tiers est indispensable.

- **Schémas de cohérence territoriale**

Le rapport de présentation du SCOT (C. urb. art. L 141-3) comporte une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'*approbation* du schéma et justification des objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le DOO. **La loi ELAN, pour acter la pratique, cible le délai de dix ans à compter de l'arrêt du projet de SCOT et non plus de son approbation (sauf pour les SCOT dont l'arrêt du projet est postérieur à la publication de la loi nouvelle).**

Les objectifs chiffrés de consommation de l'espace déclinés par secteur géographique sont ensuite inscrits dans le DOO (C. urb. art. L 141-6). **Cette question est essentielle car elle détermine la constructibilité des territoires et leurs possibilités d'ouverture à l'urbanisation. Pour preuve,** le rapport de présentation du SCOT identifie, en prenant en compte la qualité du paysage et du patrimoine architectural, des espaces dans lesquels les PLU doivent analyser les capacités de densification et de mutation. **L'insuffisance de cette analyse de consommation de l'espace peut entraîner l'annulation de l'ensemble du SCOT.** C'est ce qui produit dans une affaire jugée par la CAA Bordeaux le 29 décembre 2017²¹ : les auteurs du SCOT auraient dû démontrer la pertinence des hypothèses retenues pour fixer les objectifs de consommation. En effet, la consommation

²¹ Req. n°15BX02851

foncière a un rôle d'éclairage sur les choix d'aménagement. En l'espèce le SCOT est invalidé dans son intégralité en raison d'un rapport de présentation comprenant un état des lieux purement descriptif, dépourvu d'analyse expliquant les phénomènes décrits et ne contenant pas de justification suffisante des choix d'objectifs chiffrés de limitation de la consommation foncière.

Cette disposition est transposée aux PLU (C. urb. art. L 151-4) : **la loi ELAN cible le délai de dix ans à compter de l'arrêt du projet de PLU et non plus de son approbation (sauf pour les PLU dont l'élaboration ou la révision a été prescrite avant la promulgation de la nouvelle loi)**

- **Plans locaux d'urbanisme**

Concernant les anciens POS, on rappellera que la loi ALUR prévoyait la caducité, au 31 décembre 2015, des POS qui n'auraient pas été mis en forme de PLU. En effet, d'anciens POS, devenus complètement inadaptés aux territoires en mutation freinaient les projets, en particulier en matière de logement et de développement économique. Ce principe de disparition programmée des POS a été édulcoré par la loi n°2014-1545 du 20 décembre 2014 sur la simplification de la vie des entreprises et la loi égalité/citoyenneté du 27 janvier 2017 (C. urb. art. L 174-3 à L 174-6) afin d'inciter au PLUI :

- Ces délais ne s'appliquent pas aux POS lorsqu'un EPCI a engagé, avant le 31 décembre 2015, une procédure d'élaboration d'un PLU intercommunal et que ce PLUI est approuvé au plus tard le 31 décembre 2019 ;
- Ces mesures de prolongation ne valent plus à compter du 1^{er} janvier 2020 si le PLU intercommunal n'a pas été approuvé.

En revanche, le maire conserve sa compétence pour délivrer les autorisations, sous réserve de l'avis conforme préalable du préfet.

Cette caducité se traduit par le retour au Règlement National d'Urbanisme²² (RNU), soit à un corpus de règles *a minima* sans possibilité d'adaptation locale. Aussi, pour éviter tout « vide juridique », la loi d'avenir pour l'agriculture du 13 octobre 2014

²² Articles R.111-1 et suivants du Code de l'urbanisme

précisait-elle qu'en cas d'annulation ou de déclaration d'illégalité d'un PLU ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale intervenant après le 31 décembre 2015, le document immédiatement antérieur alors remis en vigueur pouvait, le cas échéant, être le POS même s'il avait été atteint par la caducité du fait de l'échéance du 31 décembre 2015. **La loi ELAN, afin d'éviter ce retour au RNU, rigide et sans possibilité d'adaptation en fonction des territoires, prévoit qu'en cas d'invalidation du PLU par le juge, le POS peut être remis en vigueur pour 24 mois mais sans faculté de modification ou de révision ; à l'issue de cette période, si aucun PLU n'a été approuvé, le RNU redevient alors applicable.**

Par ailleurs, le PLUI s'affirme fermement²³. Plusieurs dispositions illustrent cette démarche :

- **La loi ELAN énonce que le débat au sein de l'organe délibérant de l'intercommunalité compétente et des conseils municipaux sur les orientations du PADD est désormais « réputé tenu » s'il n'a pas lieu dans les 2 mois avant l'examen du projet ;**
- **Pour favoriser le logement intermédiaire indispensable au logement des salariés des entreprises, la loi ELAN impose aux intercommunalités situées en zones tendues d'établir des objectifs en la matière dans leurs programmes locaux de l'habitat (PLH), ceux existant devant être modifiés en ce sens dans les deux ans (ou trois ans si une révision est requise), y compris pour les PLU intercommunaux tenant lieu de PLH.** Plus précisément, sont concernées les communes appartenant à des zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants frappées par un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement et par des niveaux élevés de loyers et de prix d'acquisition ainsi que par un nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc social (CGI, article 232), une liste précise est fournie par le décret n°2019-483 du 21 mai 2019 (JO 22 mai). **La loi ELAN ajoute une faculté pour le règlement de tout PLU de dispenser les logements locatifs intermédiaires de**

²³ 140 PLUI sont déjà approuvés sur l'ensemble du territoire

l'obligation de réaliser des aires de stationnement (alignement sur les logements sociaux).

Sur le contenu des PLU, là encore, des avancées de la loi ELAN sont à relever :

- Elle conforte les OAP en ajoutant la faculté **d'OAP pour favoriser la densification.**
- **Dans les zones agricoles, naturelles ou forestières (art. L 151-11 et 12), le règlement peut :**
 - + autoriser les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages ;
 - + désigner, en dehors des STECAL, les bâtiments qui peuvent faire l'objet d'un changement de destination, dès lors que celui-ci ne compromet pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site. Il est soumis, en zone agricole, à l'avis conforme de la commission départementale de la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers et, en zone naturelle, à l'avis conforme de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites ;
 - + **Selon la loi ELAN, peuvent être autorisées les constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles si ces activités constituent le prolongement de l'acte de production et qu'elles ne sont pas incompatibles avec une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain et ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, l'autorisation est soumise pour avis à la commission départementale de la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers ;**
- dans ces mêmes zones, les bâtiments d'habitation existants peuvent faire l'objet d'extensions ou d'annexes dès lors que l'activité agricole ou la qualité paysagère n'est pas compromise. Le règlement précise la zone d'implantation concernée et les conditions de hauteur, d'emprise et de densité permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le

maintien du milieu naturel, agricole ou forestier ; est requis l'avis de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

En matière de constructibilité limitée, à signaler un arrêt du Conseil d'Etat du 29 mai 2019²⁴ qui précise les cas de constructibilité en dehors des parties urbanisées (PAU) des communes. On rappellera que les articles L 111-3 et L 111-4 interdisent toutes constructions en dehors de ces parties urbanisées sauf exceptions limitatives. Parmi elles, figurent d'une part, l'adaptation, le changement de destination, la réfection, l'extension des constructions existantes ou d'autre part, la construction de bâtiments nouveaux à usage d'habitation à l'intérieur du périmètre regroupant les bâtiments d'une ancienne exploitation agricole dans le respect des traditions architecturales locales afin de permettre la réhabilitation du patrimoine rural dans un contexte de rareté du foncier. Dans cette affaire, le préfet avait refusé un permis pour la restauration et l'extension d'une habitation consistant en un triplement de surface (de 69 m² à 217 m²) au motif qu'il ne pouvait s'agir d'une extension "mesurée" susceptible d'être autorisée à titre dérogatoire.

La CAA avait annulé le refus au motif que le caractère mesuré de l'extension ne figurait pas dans les textes. Le Conseil d'Etat confirme l'annulation du refus mais en avançant d'autres arguments distinguant les deux types d'exception :

* concernant les constructions existantes : le Conseil d'Etat caractérise ici ce qu'il faut entendre par "extension". Peuvent être autorisés en dehors des parties urbanisées des projets qui, eu égard à leur implantation par rapport aux constructions existantes et à leur ampleur limitée en proportion de ces constructions, peuvent être considérés comme ne procédant qu'à leur extension, sachant que :

- aucune disposition n'impose qu'une extension satisfaisant à ces critères doive en outre présenter un caractère mesuré ;
- la condition tendant au respect des traditions architecturales locales ne s'applique pas aux constructions existantes.

En l'espèce, l'ampleur du projet ne permettait pas de le qualifier d'extension mais la deuxième exception a pu "sauver" le projet ;

* concernant les bâtiments nouveaux, le Conseil d'Etat relève que le bénéfice de cette exception n'est pas réservé aux cas où le périmètre d'une ancienne exploitation

²⁴ n°419921

agricole est clos, il peut valoir pour des bâtiments nouveaux implantés dans un espace entouré de bâtiments agricoles suffisamment rapprochés pour être regardés comme délimitant même sans clôture ou fermeture un périmètre regroupant les bâtiments d'une ancienne exploitation, d'où une conception large de ces périmètres qui tranche avec celle, restrictive, prônée par le Ministère de la cohésion des territoires et qui vidait de sa substance cette exception.

- Le **pastillage** est davantage encadré (art. L 151-13) : on rappellera que le règlement peut délimiter dans les zones agricoles, naturelles ou forestières des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (**STECAL**), mini zones constructibles. Une telle délimitation ne doit intervenir qu'à « titre exceptionnel » après avis de la Commission de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, réputé favorable dans un délai de trois mois. **La loi ELAN définit ce caractère exceptionnel qui est apprécié, entres autres critères (non exclusifs) selon les caractéristiques du territoire, le type d'urbanisation du secteur, de la distance entre les constructions ou de la desserte par réseaux ou équipements collectifs.** Les installations pouvant être autorisées restent limitativement énoncées : constructions (ce qui reste vague), aires d'accueils et de terrains familiaux locatifs destinés à l'habitat des gens du voyage, résidences démontables constituant l'habitat permanent de leur utilisateur. Un chapiteau saisonnier peut y être installé²⁵. Le règlement précise les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions, permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone. Il fixe les conditions de raccordements aux réseaux publics et celles d'hygiène et de sécurité auxquelles ces constructions et résidences doivent satisfaire. La jurisprudence a précisé que les STECAL étaient impossibles dans les communes soumises à la loi Littoral²⁶.

Enfin, en parallèle avec les dispositions prévues dans les zones naturelles, agricoles et forestières du PLU (art. L 151-11) et les secteurs non constructibles des cartes communales (art. L 161-4), la loi ELAN prévoit qu'en dehors des parties urbanisées des communes soumises à la règle de la

²⁵ Rep. min. Masson, n°13865 : JO Sénat, 30 mars 2017, p. 1314.

²⁶ CAA Marseille, 20 juin 2017, req. n°16MA01079

constructibilité limitée (C. urb. art. L 111-4), peuvent être autorisées les constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles si ces activités constituent le prolongement de l'acte de production et qu'elles ne sont pas incompatibles avec une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain. Elles ne peuvent ni être autorisées dans les zones naturelles ni porter atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages. L'autorisation est soumise pour avis à la commission départementale de la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers. Pour les cartes communales, ce délai de rendu d'avis est de un mois à compter de la saisine de l'autorité compétente sur l'autorisation, le silence valant avis favorable (décret n°2019-481 du 21 mai 2019).

Quant aux cartes communales, dans les secteurs non constructibles, il est possible d'autoriser l'édification d'annexes aux bâtiments existants (C. urb. art. L 161-4, 1°), sans plus de précision sur ces notions. Le décret n°2019-481 du 21 mai 2019 énonce que les documents graphiques doivent délimiter les secteurs constructibles et inconstructibles.

b) Sur les autorisations

La loi ELAN prévoit plusieurs mesures de simplification.

- **Instruction des autorisations**

- **Limitation par la loi ELAN des pièces requises** dans le dossier d'instruction aux seules nécessaires à la vérification du respect des règles de l'Union européenne, des règles d'urbanisme (utilisation des sols, implantation des constructions, destination, nature, architecture, dimension, assainissement, aménagement des abords, salubrité, sécurité publique) et à celles d'autres législations strictement énumérées aux articles L 425-1 et s. du code de l'urbanisme, à l'exclusion de toutes autres réglementations étrangères à l'urbanisme.

La complétude du dossier et les demandes par le service instructeur de pièces complémentaires est un point crucial pour les constructeurs, qui alimente inquiétudes

et contentieux. Cette précision de la loi ELAN est donc utile. **Le décret n°2019-481 du 21 mai 2019 va plus loin en énonçant qu'une demande de pièce non prévue par le Code de l'urbanisme n'interrompt pas le délai d'instruction, ce qui signifie qu'à son expiration, l'autorisation tacite est obtenue.**

Cette précision du décret remet opportunément en cause une jurisprudence dont se plaignaient les professionnels. Si le Conseil d'Etat avait reconnu qu'une demande de pièces non requises par ce Code pouvait faire l'objet d'un recours en tant que décision faisant grief, il avait considéré que son annulation ne saurait rendre le pétitionnaire titulaire d'une autorisation tacite. Elle lui permettait seulement de réitérer sa demande d'autorisation sans avoir à reprendre toutes les formalités liées à l'instruction : CE 8 avril 2015, Verrier c/ Commune de Ferrières-en-Gâtinais²⁷. Un autre arrêt du 9 décembre 2015, Commune d'Asnière-sur-Nouère²⁸ confortait cette jurisprudence en relevant que l'autorisation tacite n'existait pas car une demande de pièce, même irrégulière, faisait systématiquement obstacle à la naissance d'une autorisation tacite de permis ou de non-opposition à déclaration. Cette ligne jurisprudentielle ralentissait indûment les projets et faisaient subir aux constructeurs les effets néfastes de méthodes irrégulières de certains services instructeurs.

- **En cas de dépôt successif** sur une même unité foncière de plusieurs demandes de permis ou déclarations, **la loi ELAN pose le principe d'une absence d'obligation de solliciter le retrait des autorisations précédentes et l'absence de retrait implicite.**

Cette disposition met définitivement un terme à la jurisprudence Viqueneau et source d'incertitude pour les porteurs de projet. Dans cet arrêt du 31 mars 1999 M. Viqueneau²⁹, le Conseil d'Etat avait considéré que la délivrance d'un nouveau permis au même bénéficiaire sur un même terrain, en cours d'instance, se substituait au premier permis annulé par les juges du fond, le nouveau retirant le premier ; dès lors que le retrait était définitif et non

²⁷ Req. n°365804 : AJDA 2015, p. 719 ; JCP A 2015, n°16, act. 362, F. Tesson ; jurisdata n°2015-008291 ; Constr-urb. 2015, n°6, comm. 84, L. Santoni ; BJD 5/2015, p. 316, concl. S. von Coester, obs. J. Tremeau

²⁸ Req. n°390273 ; jurisdata n°2015-027552 ; JCP A 2015, n°51-52, act. 1069, L. Erstein ; AJDA 2015, p. 2410 ; BJD 2/2016, p. 135, concl. X. Domino, obs. J. Tremeau ; JCP A 2016, n°16, chron. 2107, R. Vandermeeren

²⁹ BJD 4/1999, p. 268, concl. contraires A. Daussau

contesté, il n'avait plus lieu à statuer sur le permis initial. Les inconvénients pratiques étaient redoutables : si le nouveau permis était annulé, le constructeur pouvait se trouver alors privé de tout titre après une longue procédure en appel et en cassation. Face à ces difficultés, le Conseil d'État, dans un autre *Société Semmaris*³⁰ du 29 juin 2005, avait nuancé et estimé que la délivrance d'un nouveau permis postérieur à une annulation du premier permis ne rendait pas sans objet les instances d'appel et de cassation contre ce premier permis : deux contentieux pouvaient se poursuivre et si le second permis était annulé, le premier permis pouvait être mis en œuvre par le constructeur. Alors qu'avec la jurisprudence *Vicqueneau*, le constructeur pouvait *in fine* se retrouver sans aucun permis si le second était annulé, avec l'arrêt *Semmaris*, il pouvait au contraire bénéficier de deux permis, si le permis initial et le nouveau permis étaient reconnus légaux ; il pouvait alors choisir lequel mettre en œuvre et dans quel ordre selon les besoins du chantier.

L'article L 424-5 du code de l'urbanisme semblait revenir sur l'arrêt *Vicqueneau* en énonçant que l'autorisation ne peut, à l'expiration du délai légal de 3 mois, être retirée que sur demande explicite de son bénéficiaire. Il n'en a rien été puisque le Conseil d'Etat a continué à considérer que la délivrance d'un nouveau permis avait pour effet de rapporter implicitement mais nécessairement le premier permis : CE 23 juin 2014, *Société Castel Invest*³¹. D'où étaient apparues certaines pratiques de services instructeurs qui exigeaient que le constructeur titulaire du premier permis en sollicite le retrait avant toute délivrance d'un second.

En réaction, la loi ELAN complète l'article L 424-5 en disposant expressément que la délivrance antérieure d'une autorisation d'urbanisme sur un terrain ne fait pas obstacle au dépôt par le même bénéficiaire d'une nouvelle demande sur ce même terrain. Le dépôt de cette nouvelle demande ne nécessite pas le retrait de l'autorisation précédemment délivrée et n'emporte pas son retrait implicite.

³⁰ BJDU 4/2005, p. 274, concl. F. Sénors, note J.-C. Bonichot ; RD imm. 2005, p. 407, obs. Soler-Couteaux

³¹ N° 366498 : JurisData no 2014-0150000 ; Constr-Urb. 2014, no 10, comm. 129, D. Dutrieux ; L. Erstein, Le nouveau permis chasse le précédent : JCP A 2014, no 28, act. 179 ; JCP A 2014, no 49, 2343, concl. F. Aladjidi ; BJDU 1/2015, p. 28, concl. F. Aladjidi, obs. J. Tremeau ; JCP A 2015, no 15, chron. R. Vandermeeren

- **Sursis à statuer.** On rappellera que selon l'avant-dernier alinéa de l'article L. 410-1, doit figurer dans le certificat d'urbanisme la mention expresse de la possibilité pour l'autorité compétente d'opposer un sursis à statuer au permis ou à la déclaration ultérieure. Au cas où un sursis à statuer serait opposable à une demande d'autorisation, le certificat le mentionne expressément mais il ne peut se prononcer sur l'application ou non de ce sursis. L'absence de mention dans le certificat exprès de la possibilité de sursis à statuer n'empêche pas son prononcé mais cette mention est divisible de l'ensemble de l'acte et peut faire l'objet d'un contentieux à part, le juge considérant qu' elle « *complète ainsi l'information du pétitionnaire tout en pouvant lui faire grief dès lors qu'en cas de modification des documents d'urbanisme, le pétitionnaire est susceptible de perdre le bénéfice des règles applicables qu'est censé assurer le certificat d'urbanisme* » : CE 21 mai 2012, no 323882, Cts Berreterot³².

Le certificat exprès ou tacite, quel que soit son contenu, ne fait donc pas obstacle à un sursis à statuer. Mais attention, malgré le principe de cristallisation, qui est alors bien édulcoré, les nouvelles règles intervenues dans le délai de validité du certificat s'appliquent : CE 3 avril 2014, commune de Langolen, CE 11 octobre 2017, Rousseau et CE 18 décembre 2017, M. et Mme B. c/Commune de Lambres-lez-Douai³³.

Il ressort de cette ligne jurisprudentielle que le certificat d'urbanisme, exprès ou tacite, quel que soit son contenu, ne fait pas obstacle à un sursis à statuer, qu'il le mentionne ou non. Ce sursis à statuer a toutefois pour conséquence d'edulcorer significativement le principe de cristallisation des règles puisque de nouvelles dispositions intervenues pendant la durée de validité du certificat sont applicables à l'issue du sursis.

La loi ELAN tente un effet de transparence : si le certificat d'urbanisme mentionne un sursis à statuer, il en précise les motifs le justifiant au regard des cas légaux visés à l'article L 424-1 (enquête publique préalable à une

³² BJDU 4/2012, p. 284, concl. Collin

³³ Respectivement : AJDA 2014, p. 770 ; JCP A 2017, n°51-52, 2332, note P. Billet et req. n°401878.

DUP, travaux publics, élaboration ou révision d'un PLU, d'une ZAC ou d'un PSMV, création d'un parc national) ;

- **Possibilité ouverte par la loi ELAN** (C. urb. art. L 423-1 et art. R 423-15 issu du décret n°2019-505 du 23 mai 2019) **de recourir** par délibération de l'intercommunalité ou de la commune compétente à un ou plusieurs **prestataires de droit privé** pour des missions liées à l'instruction. Application d'un principe de non-intéressement de ces prestataires à l'autorisation (conditions d'exercice de ces missions renvoyées à un décret). Ces prestataires agissent sous la responsabilité de l'autorité compétente qui conserve la signature des actes d'instruction et garde l'entière liberté de ne pas suivre la proposition du prestataire. Ces missions ne doivent pas entraîner de charges financière pour les pétitionnaires. **Cette disposition tend notamment à pallier l'abandon de la mise à disposition des services de l'Etat en faveur des communes de plus de 10 000 habitants. Mais la vigilance s'impose quant au choix de prestataires compétents.** *On notera toutefois que l'article R 410-5 qui est le pendant pour les certificats d'urbanisme de l'article R 423-15 n'a pas été modifié par le décret du 23 mai 2019 et que le recours à des prestataires privés n'est donc pas possible pour l'instruction des certificats, l'article L 423-1 issu de la loi ELAN ne visant que les permis et déclarations ;*
- **Dématérialisation** des autorisations, à l'échéance du 1er janvier 2022, par la mise en place de téléprocédures dans les communes dépassant un seuil d'habitants fixé à 3 500 habitants, avec possibilité de mutualisation (renvoi à un arrêté) ;
- Meilleure information dans les autorisations d'urbanisme (C. urb. art. L 423-2 et 3) avec réorganisation des **fichiers statistiques** pour en faire de véritables bases de données utiles dans leur délivrance et leur mise en œuvre et de suivi des politiques publiques, notamment via la transmission par les autorités compétentes des informations contenues dans les demandes d'autorisation, dans le traitement et le contrôle des taxes d'urbanisme et de la fiscalité locale. Le décret n°2019-472 du 20 mai 2019 en précise les modalités. Cette

transmission s'effectue par voie dématérialisée et concerne les informations produites par le pétitionnaire dans les demandes de permis de construire, de démolir, d'aménager et les déclarations préalables, les décisions explicites ou implicites intervenues sur ces demandes et les décisions administratives ou juridictionnelles postérieures, les déclarations d'ouverture de chantier et les déclarations attestant l'achèvement des travaux et leur conformité.

- **Interdiction de retrait.** Par exception à l'article L 424-5 et à titre expérimental jusqu'au 30 juin 2022, les **décisions d'urbanisme autorisant ou ne s'opposant pas à l'implantation d'antennes de téléphonie mobile** avec leurs systèmes d'accroche et locaux et installations techniques ne peuvent être retirées, cette interdiction s'applique aux décisions prises à compter du 30ème jour suivant la publication de la loi ELAN ;

- **Permis de faire**

L'article 88 I de cette loi Patrimoine n°2016-925 du 7 juillet 2016 sur le patrimoine instaure pour une durée de 7 ans un « permis de faire ». Il permet à l'Etat, aux collectivités territoriales ou à leurs groupements et aux organismes de logements sociaux de déroger pour la réalisation de tels logements et d'équipements publics à certaines règles de construction (incendie, accessibilité) si y sont substitués des résultats à atteindre similaires aux objectifs sous-jacents à ces règles. Le régime de ce « permis de faire » est fixé par le décret n°2017-1044 du 10 mai 2017, sous réserve du respect des règles de sécurité ; l'autorisation de déroger est prise par les ministres chargés respectivement de l'architecture et de la construction dans un délai de 6 mois (le silence valant acceptation) avec contrôle tout au long de l'expérimentation d'un tiers indépendant ayant conventionné par lesdits ministères.

L'article 49 de la loi n°2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance habilite le gouvernement à agir par ordonnance pour généraliser ce permis de faire, et ce en deux temps :

- Une première ordonnance n°2018-937 du 30 octobre instaure un dispositif temporaire de « permis innovant » permettant au maître d'ouvrage de déroger à certaines règles de construction sous réserve qu'il prouve, avant le dépôt de la demande et sous réserve d'un contrôle post achèvement, que par les

moyens mis en œuvre des résultats équivalents sont atteints et que ces solutions ont un caractère innovant. L'ordonnance élargit les règles auxquelles il peut être dérogé (ventilation, acoustique, incendie, accessibilité, risques sismiques ou cycloniques, proximité des forêts, protection contre certains insectes, performance énergétique, matériaux et réemploi), tous les types de bâtiments et tous les maîtres d'ouvrage sont désormais concernés. Les projets devront être soumis à des organismes impartiaux agréés par l'Etat (dont des contrôleurs techniques). Ils attesteront avant le dépôt de la demande d'autorisation du caractère innovant et de l'équivalence des résultats. Cette attestation, conservée pendant 10 ans par le maître d'ouvrage, sera jointe au dossier de demande d'autorisation d'urbanisme (permis de construire, d'aménager, déclaration, autorisation ERP, autorisation monuments historiques classés) ;

- Une seconde ordonnance interviendra dans les dix-huit mois de cette promulgation (février 2020) et **généralisera ce type de permis : toutes les règles de construction seront concernées et le caractère innovant des solutions ne sera plus exigé**, mais le maître d'ouvrage devra toujours démontrer, avant le dépôt du permis, l'équivalence des résultats qui donnera lieu à un contrôle à l'achèvement des travaux. Le code de la construction et de l'habitation sera réécrit afin d'identifier les objectifs propres à chaque norme.

- **Intervention de l'Architecte des Bâtiments de France**

La loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la création, à l'architecture et au patrimoine a remodelé le système de protection issu de plusieurs lois antérieures dont certaines fondatrices comme celle de 1913 sur les monuments historiques et celles de 1962 sur les secteurs sauvegardés. Sont distingués le patrimoine national voire mondial relevant plutôt de l'Etat et le patrimoine de proximité dont l'Etat a tendance à se désengager au profit des collectivités territoriales.

La protection des abords vaut pour tout immeuble bâti ou non bâti :

- Soit situé dans un périmètre délimité par l'autorité administrative et, ce qui est nouveau, peut concerner plusieurs monuments historiques ;

- Soit, à défaut, l'immeuble doit être visible du monument historique ou visible en même temps que lui et situé à moins de 500 mètres. Les notions de visibilité et de co-visibilité ne valent donc plus qu'en cas d'application par défaut du périmètre légal, c'est un des changements essentiels de la réforme de 2016.

L'article L 621-31 du code du patrimoine donne la marche à suivre pour instaurer ces périmètres délimités des abords. Ils sont créés par l'autorité administrative (préfet) :

- Sur proposition de l'ABF **ou depuis la loi ELAN sur proposition de l'autorité compétente en matière de PLU, de document en tenant lieu ou de carte communale**. Le décret n°2019-617 du 21 juin 2019 en précise les modalités. Lorsqu'une commune, un EPCI doté de cette compétence entend formuler une telle proposition, il la transmet à l'ABF en vue de recueillir son accord (C. pat. art. R 621-92). Préalablement, à l'inscription d'un immeuble au titre des monuments historiques, le préfet de région doit toujours saisir l'ABF afin qu'il puisse proposer un périmètre délimité mais il est ajouté par ce même décret (C. pat. art. R 621-92-1) que le préfet informe la commune ou l'EPCI précité pour qu'il puisse aussi proposer un périmètre.
- Après enquête publique, laquelle peut être jointe à celle relative à un document d'urbanisme si l'ABF et la commune ou l'EPCI sont d'accord sur le projet de périmètre, ce même accord est requis en cas de modification du projet de périmètre suite à l'enquête (réponse réputé favorable dans un délai de trois mois) ;
- Consultation du propriétaire ou de l'affectataire du monument historique, ce qui est nouveau ;
- Consultation des communes concernées,
- Accord de l'autorité compétente en matière de PLU, de document en tenant lieu ou de carte communale et de l'ABF (ajout du décret précité : C. pat. art. R 621-94) ;
- A défaut de cet accord de la commune ou de l'EPCI, ou de celui de l'ABF si la proposition émane de la collectivité (ajout du décret précité : C. pat. art. R 621-94), la décision est prise par le préfet après avis de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture si le périmètre délimité n'excède

pas les 500 mètres, au-delà, il faut un décret en Conseil d'Etat après avis de la commission nationale du patrimoine et de l'architecture, ce qui est très lourd pour un périmètre territorialisé.

Quant au régime des travaux, l'article L 621-32 distingue deux cas :

- Les travaux susceptibles de modifier l'aspect extérieur d'un immeuble bâti ou non bâti protégé au titre des abords restent soumis à une autorisation préalable du préfet de région, laquelle peut être refusée ou assortie de prescriptions lorsque ces travaux sont susceptibles de porter atteinte à la conservation ou à la mise en valeur d'un monument historique ou des abords, à défaut de décision dans un délai de deux mois, l'autorisation est acquise. L'accord de l'ABF est requis, il dispose d'un délai d'un mois pour se prononcer, à défaut, il est réputé avoir donné son accord ;
- **Si ces travaux sont soumis à formalité au titre du code de l'urbanisme ou du code de l'environnement (sites classés et art. L 641-10), l'article L 621-32 renvoie aux articles L 632-2 et L 632-2-1 issus de leur rédaction de la loi ELAN relatifs aux sites patrimoniaux remarquables et à la nécessité d'un accord ou avis simple de l'ABF et organisant, le cas échéant, un recours auprès du préfet de région (C. urb. art. R 423-68 et R 424-14).**

Les sites patrimoniaux remarquables (SPR)

Avec la loi de 2016, les secteurs sauvegardés, ZPPAUP et AVAP ont fusionné au sein de SPR dont le champ d'application est large puisqu'il vise :

- les villes, les villages ou quartiers dont la conservation, la restauration, la réhabilitation ou la mise en valeur présente au point de vue historique, architectural, archéologique, artistique ou paysager, un intérêt public ;
- les espaces ruraux et les paysages qui forment avec ces villes, villages ou quartiers un ensemble cohérent ou qui sont susceptibles de contribuer à leur conservation ou mise en valeur.

La décision de classement est prise par le ministre :

- Après avis de la commission nationale du patrimoine et de l'architecture, laquelle peut également être force de proposition pour instaurer un SPR, de même pour les commissions régionales ;
- Après enquête publique conduite par le préfet ;
- Sur proposition ou après accord de l'autorité compétente en matière de PLU, document en tenant lieu ou carte communale. A défaut de cet accord, le classement se fait par décret en CE après avis de la commission nationale ;
- Après consultation des communes concernées. La proposition de SPR peut aussi émaner des communes membres de l'EPCI si le projet de classement concerne une zone intégralement ou partiellement située sur leur territoire.

La gestion des SPR s'opère par des plans :

- Le plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) peut être établi sur tout ou partie d'un SPR dans les conditions fixées aux articles L 313-1 et s et R 313-1 et s. du code de l'urbanisme, c'est un document d'urbanisme à part entière qui tient lieu de PLU ;
- Le plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP) est établi (indicatif valant impératif) sur les parties du SPR non couvertes par un PSMV (C. pat. R 631-1 et s.), il est proche d'un règlement d'AVAP.

Quant au régime des travaux, les articles L 632-1 à L 632-3 distinguent deux cas :

- Une autorisation est requise pour les travaux susceptibles de modifier l'état des parties extérieures des immeubles bâtis, y compris sur du second œuvre, ou des immeubles non bâtis. Le régime est plus sévère en cas de PSMV : doit être autorisée la modification de l'état des éléments architecturaux et de décoration si ces éléments intérieurs ou extérieurs à l'immeuble sont protégés par un PSMV, pendant la phase d'étude du PSMV, une autorisation est à solliciter en cas de modification des parties intérieures du bâti (C. urb. art. R 431-37) ;
- Si le projet est soumis à permis de construire, d'aménager, de démolir, ou à déclaration, ceux-ci tiennent lieu de cette autorisation spéciale.

La loi ELAN encadre davantage les pouvoirs de l'ABF dans les périmètres de protection des abords et les SPR :

- **Selon l'article L. 632-2 du Code du patrimoine issu de cette loi, l'autorisation reste, sauf exceptions, subordonnée à l'accord de l'ABF qui peut être assorti de prescriptions motivées. La loi pose des critères généraux d'appréciation à l'égard de l'ABF qui doit s'assurer du respect de l'intérêt public, attaché au patrimoine, à l'architecture, au paysage naturel ou urbain, à la qualité des constructions et à leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant. Il s'assure également du respect des règles du PSMV et du PVAP ;**
- **Tout avis défavorable de l'ABF comporte une mention informative sur les voies de recours et ses modalités ;**
- **En cas de silence de l'ABF pendant un délai de deux mois, cet accord est réputé donné ;**
- **Grande nouveauté, dans les SPR et les périmètres de protection des abords, l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation peut, à titre de « préinstruction », proposer un projet de décision à l'ABF, sur lequel celui-ci émet alors un avis consultatif, et peut demander des modifications, le cas échéant après étude conjointe du dossier, le législateur incite ici à un dialogue avec l'ABF. Toutefois, cette démarche ne dispense pas, lors de la délivrance de l'autorisation, d'avoir obtenu l'accord de l'ABF qui n'est alors pas tenu par son avis consultatif émis lors de la « préinstruction ». Le décret n°2019-617 du 21 juin 2019 organise les modalités de cette dernière (C.urb. art. R 423-11-1). Si le maire entend proposer un projet de décision, il le transmet à l'ABF avec le dossier de demande d'autorisation ou de déclaration dans la semaine qui suit son dépôt. Si l'autorité compétente souhaitant formuler cette proposition n'est pas le maire (président EPCI, Etat), ce délai de transmission à l'ABF ne court qu'à compter de la réception par cette autorité du dossier de demande ou de déclaration. L'ABF peut proposer des modifications à ce projet jusqu'à la date où il est réputé avoir émis son avis ou son accord selon les délais fixés aux articles R 423-59 et R 423-67 (deux mois dans les SPR ou périmètres de protection des abords).**

L'article L 632-2-1 issu de la loi ELAN prévoit également un avis consultatif de l'ABF dans les cas limitatifs suivants : antennes de téléphonie mobile ou de diffusion du THD par voie hertzienne avec leurs systèmes d'accroche, locaux et installations techniques, opérations de récupération de terrains supportant des bidonvilles, mesures prescrites au titre de la police de l'insalubrité à titre irrémédiable, mesures touchant des habitations ayant fait l'objet d'un arrêté de péril. **En cas de silence dans le délai imparti, l'avis est réputé donné (deux mois si le projet est en SPR ou en périmètre de protection des abords).**

Cette même loi ELAN maintient, en cas de désaccord avec l'ABF, une voie de recours devant le préfet de région mais l'aménage. L'autorité compétente, pour délivrer l'autorisation, transmet, dans les sept jours à compter de la réception de l'avis, de l'accord, de l'accord sous réserve de prescriptions ou du refus de l'ABF, le dossier et son projet de décision au préfet de région, lequel statue dans un délai de deux mois après avis de la commission régionale. **Le silence du préfet de région à l'issue de ce délai vaut approbation (et non plus rejet) du projet de décision (modification de l'article R 423-68). La décision explicite dudit préfet est mise à disposition du public et en cas d'approbation tacite, l'autorisation délivrée en fait mention.**

S'agissant du demandeur, il ne peut toujours agir devant le préfet de région qu'en cas de refus d'autorisation ou d'opposition à déclaration si ce rejet repose sur un refus d'accord de l'ABF (C. urb. art. R 424-14). Cette saisine doit intervenir dans un délai de deux mois à compter de la notification de l'opposition ou du refus. Le silence du préfet dans un délai de deux mois à compter de la réception du recours, vaut confirmation de la décision. En cas d'infirmité par le préfet, l'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme statue à nouveau dans un délai de deux mois à compter de la réception de la décision préfectorale.

Avec la loi ELAN, il est possible au demandeur de faire appel à un médiateur désigné par le président de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture parmi ses membres titulaires d'un mandat électif. Le préfet de

région statue après avis du médiateur. Le décret n°2019-617 du 21 juin 2019 précise que ce souhait doit être précisé lors de la saisine du préfet de région, lequel saisit le médiateur qui transmet son avis dans un délai d'un mois.

Le même décret amende l'article R 424-15 du code de l'urbanisme : l'affichage pendant deux mois en mairie, dans les 8 jours de la délivrance expresse ou tacite du permis ou de la décision de non opposition à déclaration, est accompagné de la décision explicite du préfet de région.

- **Obligation de recours à un architecte**

Selon l'article 3 de la loi n°77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture, « *quiconque désire entreprendre des travaux soumis à une autorisation de construire doit faire appel à un architecte pour établir le projet architectural faisant l'objet de la demande de permis de construire...* ». L'article L 431-3 du code de l'urbanisme et cet article 4 de la loi de 1977 précisent que « *ne sont pas tenus de recourir à un architecte les personnes physiques ou exploitations agricoles qui déclarent vouloir édifier ou modifier, pour elles-mêmes, une construction de faible importance dont les caractéristiques, et notamment la surface maximale de plancher, sont déterminées par décret en Conseil d'Etat....* » . **La loi ELAN étend la dispense aux coopératives d'utilisation du matériel agricole.**

Pour les permis de construire, l'article, L 431-3 dispose que « *pour les constructions édifiées ou modifiées par les personnes physiques, à l'exception des constructions à usage agricole, la surface maximale de plancher déterminée par ce décret ne peut être supérieure à 150 mètres carrés* ». Le décret n°2016-1738 du 14 décembre 2016 abaisse ce seuil à 150 m² pour les demandes de permis de construire déposées à compter du 1er mars 2017. Seul le critère de la surface de plancher est, avec la réforme, pris en compte, celui de l'emprise au sol disparaît, il est vrai qu'il donnait des soucis aux praticiens compte tenu de sa complexité.

La volonté d'inciter les personnes physiques et morales (exploitation agricoles et les coopératives précitées) construisant pour elles-mêmes, à s'adresser à un architecte, même en-dessous du seuil réglementaire, est patente. L'article L 423-1 du code de

l'urbanisme issu de la loi du 7 juillet 2016 prévoit expressément que « *l'autorité compétente en matière de délivrance du permis de construire peut réduire les délais d'instruction des demandes de permis de construire présentées par les personnes physiques et morales mentionnées au premier alinéa de l'article 4 de la loi n°77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture, lorsque le projet architectural faisant l'objet de la demande de permis de construire a été établi par un architecte* ». Ce mécanisme est certes incitatif mais il est discrétionnaire et dépend des ordres que recevront les services instructeurs des collectivités compétentes dont ils dépendent, ce n'est qu'alors que les délais réglementaires de l'article R 423-23 pourront être réduits, aucune proportion quant à cette réduction n'étant posée par le texte, donc ressortant là encore de la décision locale, avec peut-être un risque éventuel de distorsion entre les territoires, mais attendons les premières applications... Ce permis à délai réduit peut aussi permettre l'émergence de projets innovants.

2.4 EN MATIERE DE CONTROLE DES CONSTRUCTIONS PAR L'ADMINISTRATION

- **Sur le droit de visite des constructions** (C. urb. art. L 461-1 et s.) :

Auparavant, l'administration pouvait visiter les constructions pour contrôler le respect des autorisations pendant le chantier et dans un délai de trois ans à compter de l'achèvement, ce droit s'accompagnant d'une communication de tous documents utiles. C'est en pratique lors de ces visites que des procès-verbaux d'infraction peuvent être dressés. L'article L 461-1 ne comportait pas plus de précisions encadrant ce droit de visite notamment au regard de la protection de la propriété privée, il a d'ailleurs été reconnu non conforme à la CEDH par un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 16 mai 2019³⁴. Seul le délit de violation de domicile pouvait être invoqué, sachant que la Cour de cassation estimait qu'un chantier n'est pas en principe assimilable à un domicile³⁵.

De plus, il faut souligner que l'article L 480-12 du Code de l'urbanisme vise un **délit d'entrave à ce droit de visite puni d'une amende portée à 7 750 euros par la loi**

³⁴ CEDH 16 mai 2019, n°66554/14, Halabi c/ France : JCP A 2019, n°21, act. 359

³⁵ Cass.crim, 19 octobre 2004, n°04-82.620 ; droit pénal 2005, n°7, note J. H. Robert

ELAN (au lieu de 3 750 euros) et six mois d'emprisonnement (un mois avant la loi ELAN).

La loi ELAN pose des garde-fous pour mieux équilibrer les droits et obligations des « visiteurs » et des « visités » :

- La visite est autorisée entre 6h et 21h; en dehors de ces horaires, elle ne peut avoir lieu que si les lieux sont ouverts au public ;
- Pour les habitations, la visite doit se dérouler en présence de l'occupant ou avec son accord ; à défaut, les agents contrôleurs doivent obtenir une ordonnance du juge des libertés auprès du tribunal de grande instance.

Si la durée du droit de visite post chantier est étendue de trois à six ans à compter de l'achèvement, c'est dans une logique d'alignement sur le nouveau délai de prescription des délits.

- Cas d'infractions pénales (C. urb. art. L 480-17)

L'article L 480-1 du Code de l'urbanisme en vigueur habilite les officiers et agents de police judiciaire, ainsi que les agents assermentés de l'Etat et des collectivités territoriales, à dresser procès-verbal des délits d'urbanisme dans un délai de six ans à compter de l'achèvement de la construction.

Là encore, la loi ELAN procède à un certain rééquilibrage :

- Est introduit dans le Code de l'urbanisme un processus de **mise en demeure** préalable (déjà fréquent en pratique) : le préfet ou l'autorité compétente en matière d'autorisation pourra enjoindre au maître d'ouvrage, dans un délai ne pouvant excéder 6 mois, de déposer une demande de permis ou une déclaration de régularisation (C. urb. art. L 460-4) ;
- S'agissant du constat du délit, les agents verbalisateurs doivent informer le procureur, qui peut s'y opposer, avant tout accès à des locaux professionnels entre 6h et 21h ; en dehors de ces horaires, l'accès n'est possible que si les lieux sont ouverts au public ;
- Pour les domiciles ou les locaux mixtes avec une partie d'habitation, l'accès est admis entre 6h et 21h, avec accord écrit de l'occupant et mentionné au

procès-verbal ; à défaut, est requise la présence d'un OPJ autorisé par l'autorité judiciaire.

3. LUTTE CONTRE LES RECOURS ABUSIFS

La multiplication des recours « mine » le droit de l'urbanisme et constitue un frein aux projets de construction et d'aménagement, à l'heure où il faut construire plus vite et mieux. Certes, sur le plan statistique, les recours ne concernent que 1,2 à 1,6 % des permis et 50% des permis contestés portent sur des maisons individuelles, entre 25% et 33% sur des immeubles collectifs. Les recours émanent majoritairement de riverains, d'associations pour 10% et des préfets pour aussi 10%³⁶. Mais au-delà des statistiques, le ressenti est « violent » pour les porteurs de projet pour lesquels le recours est une épée de Damoclès qui suspend leur opération et leur font souvent perdre la confiance des banques et de leurs investisseurs, sans oublier le coût financier lié à l'indemnisation d'entreprises ou de divers prestataires. Il existe de plus de véritables « professionnels » du recours allant parfois jusqu'au « chantage » au désistement.

A cela s'ajoutent les délais de jugement qui paraissent longs surtout si des voies d'appel ou de cassation sont exercées. Les statistiques donnent un délai moyen de 23 mois pour statuer sur un permis de construire en première instance, 16 à 18 mois en appel et 14 mois en cassation, soit environ 5 ans, sachant que ces délais ne sont pas excessifs au regard d'autres pays voisins.

Face à une telle situation et suite au rapport Labetoulle³⁷, l'ordonnance n°2013-638 du 18 juillet 2013 a renforcé les exigences dans l'exercice des recours et conféré des pouvoirs supplémentaires au juge administratif pour indemniser les fameux « recours abusifs ». La tâche n'est pas facile car le droit au recours est reconnu par la Convention européenne des droits de l'homme, un juste équilibre doit donc être trouvé. Malgré les avancées considérables de cette ordonnance, des brèches restent

³⁶ Rapport du groupe de travail présidé par Christine Maugué, Conseillère d'Etat, février 2018

³⁷ Groupe de travail présidé par Daniel Labetoulle, Président honoraire de la Section du contentieux du Conseil d'Etat, « Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre » : avril 2013.

ouvertes. D'où un nouveau rapport demandé au Conseil d'Etat³⁸ en 2017, le rapport Maugüé dont la loi ELAN s'inspire largement.

Ce nouveau dispositif anti-recours abusif entre en vigueur le 1^{er} jour du 2^{ème} mois suivant la promulgation de la loi ELAN.

3.1 MAITRISE DE L'INTERET A AGIR

La loi ELAN renforce l'obligation pour les requérants d'établir leur intérêt à agir pour tout recours de tiers contre « une **autorisation d'occuper ou d'utiliser le sol** », formule très générale incluant ainsi les permis de construire, d'aménager, de démolir et également la **déclaration préalable** (non visée auparavant expressément).

Le recours doit porter sur le **projet autorisé** (et non sur la phase de travaux, par définition temporaire, ne permettant pas d'apprécier les effets à long terme du projet sur les conditions d'utilisation de son bien par le requérant).

Les recours contre les **refus et oppositions** à déclaration ne sont pas concernés car émanant du pétitionnaire.

S'agissant du recours des **associations**, le dépôt des statuts doit remonter à au moins un an avant l'affichage en mairie de la demande (auparavant exigence seulement d'un dépôt avant cet affichage).

De plus, la jurisprudence a estimé que la stipulation donnant qualité à agir ne saurait résulter d'une modification postérieure à l'affichage en mairie des statuts³⁹. En outre, le juge recherche si ses statuts et son périmètre lui permettent d'agir. Une association de défense de l'environnement et du cadre de vie d'un quartier d'une commune avait formé un recours contre un permis de construire trois pavillons résidentiels dans ce quartier. Le TA avait rejeté sa requête au motif d'un objet trop général et éloigné des considérations d'urbanisme. Le Conseil d'Etat, dans un arrêt

³⁸ Rapport Maugüé, précité

³⁹ CE 29 mars 2017, req. n°395419, Association Garches est à vous : jurisdata n°2017-005745 ; JCP A 2017, n°14, act. 281, L. Erstein

du 20 octobre 2017, censure le jugement⁴⁰ : le projet par sa nature, le nombre de constructions autorisées, le choix d'implantation, la densification qu'il induit, était susceptible de porter atteinte au cadre de vie des habitants du quartier dont l'association avait pour objet d'assurer la sauvegarde. Les conditions d'objet et de périmètre sont donc remplies.

3.2 ENCADREMENT DES PROCEDURES

- **Sur le référé-suspension** (C.urb. art. L 600-3 et L 600-4-2)

Ce mécanisme qui permet au juge de suspendre un permis jusqu'à la décision juridictionnelle sur le fond est davantage encadré par la loi ELAN pour éviter des dérives, notamment quant à des référés intempestifs destinés à bloquer un projet au moment où sa suspension coûterait le plus cher :

- **Il ne peut être engagé que jusqu'à la cristallisation des moyens soulevés en premier ressort**, ce qui signifie qu'il n'est pas possible de solliciter un référé-suspension pour la première fois en appel ;
- **La présomption de la condition d'urgence est consacrée dans la loi. Selon la jurisprudence, cette présomption peut toutefois être levée si l'autorité compétente ou le pétitionnaire font état de circonstances particulières susceptible de la tenir en échec.** Tel a été le cas pour la réalisation, sur la base d'un permis précaire de trois ans non renouvelables, d'un centre d'hébergement d'urgence de 200 personnes dans le site classé du Bois de Boulogne. Les constructions n'impliquent aucune modification du site qui ne soit réversible tant du point de vue des constructions elles-mêmes qui seront implantées sur des rails fixées au sol que de son environnement immédiat et des conditions de circulation aux abords. Compte tenu des circonstances de l'espèce, de l'intérêt public s'inscrivant dans les obligations incombant à l'Etat au titre du code de l'action sociale, du caractère temporaire et réversible des installations et de l'absence d'entrave significative à l'utilisation des lieux par les riverains, la condition d'urgence ne saurait être remplie : TA Paris, ord. 22 avril 2016, Syndicat de copropriété des immeubles Walter et autres et Coordination pour la sauvegarde du Bois de Boulogne⁴¹.

⁴⁰ Req. n°400585 : jurisdata n°2017-020588 ; JCP A 2017, n°43-44, act. 510

⁴¹ Req. n°1604804, 1604901, 1604896/9 et 1604972/9 : AJDA 2016, p. 813

On rappellera que le fait de continuer l'exécution des travaux en dépit d'une ordonnance de suspension constitue un délit (amende de 75 000 euros : art. L 480-3).

- **Sur l'annulation partielle, le sursis à statuer et la voie de la régularisation ouverts au juge administratif** (C. urb. art. L 600-5 et L 600-5-1).

Avant la loi ELAN, le juge avait la faculté de prononcer :

- au titre de l'article L 600-5 une annulation partielle : saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager, s'il estimait, après avoir constaté que les autres moyens n'étaient pas fondés, qu'un vice n'affectant qu'une partie du projet pouvait être régularisé par un permis modificatif, il pouvait limiter à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononçait et, le cas échéant, fixer le délai dans lequel le titulaire du permis pouvait en demander la régularisation ;
- au titre de l'article L 600-5-1 un sursis à statuer : saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager, s'il estimait, après avoir constaté que les autres moyens n'étaient pas fondés, qu'un vice entraînant l'illégalité de cet acte était susceptible d'être régularisé par un permis modificatif, il pouvait, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixait pour cette régularisation. Si un tel permis modificatif lui était notifié dans ce délai, il statuait après avoir invité les parties à présenter leurs observations.

La jurisprudence a toujours considéré que le juge devait énoncer les motifs qui l'avait conduit à écarter les autres moyens ; il devait aussi avant de prononcer l'annulation partielle vérifier que les autres moyens soulevés ne pouvaient fonder une annulation totale et indiquer pour quels motifs ils devaient être écartés : CE 16 octobre 2017⁴² ; cette jurisprudence, constante, demeure après la loi ELAN car l'article L 600-5 n'est pas changé sur ce point.

⁴² Req. n°398902 : AJDA 2017, p. 2452

La loi ELAN apporte d'importantes modifications à ces dispositifs :

- **Leur mise en œuvre devient une obligation pour le juge** (le verbe « peut » disparaît au profit de l'impératif) ;
- **Si bien qu'il devra motiver un refus d'annulation partielle (art. L 600-5) ou de sursis à statuer dans l'attente d'une régularisation (art. L 600-5-1) ;**
- **Ces deux dispositifs sont applicables en cas de non opposition à déclaration** alors qu'avant la loi ELAN, ils ne visaient que les permis de construire d'aménager ou de démolir ;
- **L'annulation partielle ou le sursis à statuer pourra être prononcé même après achèvement des travaux.**

Il est vrai qu'à cet égard, une intervention législative était la bienvenue car la jurisprudence avait eu ici du mal à se fixer. Au titre de l'article L 600-5-1, le Conseil d'Etat avait estimé que l'achèvement des travaux était sans incidence sur le sursis à statuer en vue d'une régularisation : le juge devait apprécier cette possibilité au regard de l'irrégularité en cause : CE, 22 février 2017, Mme Bonhomme⁴³. Ce principe posé par l'arrêt Bonhomme au titre de l'article L 600-5-1 n'était toutefois pas transposable à l'article L 600-5 dont la mise en œuvre supposait que les travaux ne soient pas être achevés. C'est ce qui ressortait d'un arrêt du Conseil d'Etat du 23 mai 2018, n°405937, Ville de Paris⁴⁴ ;

- **La régularisation est considérablement étendue puisqu'elle ne se limite plus à un permis modificatif** (cette mention est supprimée au profit du terme général de « régularisation ») mais peut consister en des modifications substantielles et donc en une nouvelle autorisation transformant le projet, l'office du juge est donc complètement repensé.

- **Sur le recours contre une autorisation de régularisation**

La loi ELAN prévoit que si la mesure de régularisation intervient au cours d'une instance contre le permis initial et qu'il est communiqué aux parties, la légalité de cet acte ne peut être contestée que dans le cadre de cette instance principale (C.urb.

⁴³ Req. no 392998 : JurisData no 2017-002927 ; JCP A 2017, no 9, act. 175, L. Erstein ; Constr-urb. 2017, n°4, comm. 52, P. Cornille ; JCP A 2017, n°29, 2193, chron. R. Vandermeeren ; BJD 3/2017, p. 187, concl. S. von Coester, obs. X. de Lesquen ; JCP A 2017, n°42, 2250, E. Vital-Durand

⁴⁴ Constr-urb. 2018, n°7-8, comm. 101, P. Cornille

article L 600-5-2). Cette disposition vaut en cas d'identité des parties aux instances, en conséquence, des tiers peuvent parfaitement attaquer la décision de régularisation et rouvrir un front contentieux, surtout si cette régularisation transforme le projet. Ce recours n'est pas soumis à l'obligation de notification préalable à l'auteur de la décision et au bénéficiaire de l'autorisation prévue, à peine d'irrecevabilité, à l'article R 600-1, en outre, la cristallisation des moyens visée à l'article R 600-5 intervient dans un délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense concernant cet acte modificatif ou de régularisation (décret n°2019-303 du 10 avril 2019). Cette cristallisation des moyens vaut pour l'instance en cours devant la juridiction saisie et ne s'étend pas aux instances d'appel, de cassation ou de renvoi après cassation, c'est ce qui a été jugé sur le fondement de ces nouvelles dispositions de la loi ELAN d'application immédiate⁴⁵

En jurisprudence, il avait déjà été jugé dans le sens repris par la loi ELAN que lorsque le juge d'appel sursoit à statuer en vue d'une régularisation, il lui appartient ensuite de se prononcer sur le permis modificatif délivré à ce titre, il n'existe alors aucune atteinte au double degré de juridiction qui ne constitue ni un principe général du droit ni un principe de valeur conventionnelle ou constitutionnelle. Dans deux arrêts du 19 juin 2017, Syndicat des copropriétaires de la résidence Butte-Stendhal⁴⁶, le Conseil d'Etat a considéré que :

- D'une part, le permis modificatif peut être contesté mais sur des moyens qui lui sont propres et au motif que le permis initial n'était pas régularisable ;
- D'autre part, lorsque le juge sursoit à statuer en vue d'une régularisation, une demande de permis modificatif n'a pas à être déposée par le constructeur, l'autorité compétente est saisie de par ce jugement avant-dire droit de sursis.

Cette jurisprudence vaut désormais pour les permis modificatif et des nouveaux permis de régularisation et ces mêmes principes ont été

- **Sur les effets de l'annulation d'un document d'urbanisme** (C. urb. art. L 600-12-1 et L 442-14), le texte instaure deux mesures de sécurisation des projets :

⁴⁵ CE 15 février 2019, Commune de Cogolin, n°401384 et CE 24 avril 2019, n°417175 et 417198

⁴⁶ Req. n°398531 et n°394677 : AJDA 2017, p. 1254 ; JCP A 2017, n°26, act. 475, F. Tesson ; Constr-urb. 2017, n°9, comm. 116, X. Couton, jurisdata n°2017-012341 et 2017-012346 ; BJDJ 5/2017, p. 306, concl. A. Bretonneau, obs. X. de Lesquen

- Les autorisations d'urbanisme, y compris celles portant sur un lotissement, ne sont pas affectées si le SCOT ou le PLU a été annulé ou déclaré illégal totalement ou partiellement sur un motif étranger aux règles d'urbanisme applicables au projet autorisé ;
- Ce principe ne vaut pas pour les refus et oppositions à déclaration car leur invalidation bénéficie aux pétitionnaires.

Le but est ici de rendre inopérantes les jurisprudences Gepro et Commune de Courbevoie qui créaient de l'insécurité juridique pour les porteurs de projet. Dans son arrêt du 12 décembre 1986, Société Gepro⁴⁷, le Conseil d'Etat avait estimé que l'annulation du document d'urbanisme emportait de plein droit celle des permis délivrés sur son fondement que si les dispositions réglementaires en cause avaient rendu possible l'autorisation du projet, donc qu'il existait un lien indissociable, à défaut, le projet était confronté aux dispositions redevenues applicables. Dans l'arrêt du 7 février 2008, Commune de Courbevoie⁴⁸, la Haute juridiction avait abandonné cette référence au lien indissociable et considéré que dans tous les cas et quelle que soit l'illégalité invoquée, il n'existait pas d'annulation par voie de conséquence mais que la légalité du projet devait être examinée au regard du document remis en vigueur. Cette jurisprudence pouvait ainsi entraîner l'illégalité d'un projet au regard de règles qui lui étaient étrangères puisque non applicables lors de la délivrance de l'autorisation. *La loi ELAN écarte donc toute nouvelle confrontation avec un document remis en vigueur mais semble revenir à l'idée en filigrane de la jurisprudence Gepro : si la règle annulée a eu pour objet d'autoriser le projet, le permis serait invalidé par voie de conséquence...*

- **Sur l'action en démolition devant le juge judiciaire**

La loi ELAN traite ici du cas délicat, visé à l'article L 480-13 du Code de l'urbanisme, de poursuite pénale d'un constructeur pour violation des règles de fond (art. L 610-1), lequel a pourtant respecté son permis de construire, ce qui signifie que le permis a été délivré en violation des règles d'urbanisme. Dans ce cas, le constructeur ne

⁴⁷ N° 54701

⁴⁸ N° 297227

peut être condamné à démolir que si préalablement le permis a été annulé par le juge administratif **et** si le bâtiment se situe dans une des quatorze zones protégées énoncées par ce même article. *Précisons que l'article L. 480-13 vise expressément le permis de construire et est donc écarté pour d'autres autorisations, telles la déclaration de travaux*⁴⁹.

D'un côté, la loi ELAN rend plus sévère le dispositif en énonçant qu'en cas d'annulation du permis sur déféré préfectoral (cas graves), le préfet pourra exercer l'action en démolition sans limitation aux zones protégées (C.urb. art. L 600-6).

De l'autre, elle tente d'atténuer la sévérité d'une certaine jurisprudence qui avait permis de condamner pénalement un constructeur bénéficiant d'un permis définitif et l'ayant respecté. Si globalement le juge judiciaire déniait la mise en œuvre de poursuite pénale dans un tel cas⁵⁰ puisque l'article L 480-13 exige l'annulation préalable du permis, une décision de la Cour de cassation avait jeté le trouble. La chambre criminelle, dans un arrêt du 7 mars 2017⁵¹, avait considéré que le fait que la construction ait été réalisée sur le fondement d'un permis de construire définitif n'a pas empêché la reconnaissance d'une infraction pénale. Cette sévérité peut toutefois s'expliquer par les circonstances de l'affaire qui concernait une construction de 54 logements en zone inconstructible de la loi littoral, inconstructibilité constatée par le juge administratif, ce qui n'avait pas empêché le constructeur de continuer les travaux sans que la commune ne réagisse. Mais appréhendé de manière générale, cet arrêt faisait peser un risque pénal sur le bénéficiaire d'une autorisation définitive et les professionnels de l'immobilier ainsi que les notaires s'en étaient émus.

La loi ELAN énonce donc que les infractions aux règles de fond ne peuvent être reprochées au bénéficiaire d'une autorisation définitive l'ayant respectée (C. urb. art. L 610-1), sous réserve du cas de fraude.

⁴⁹ Cass. 3ème civ. 12 avril 2018, n°17-16.645 : jurisdata n°2018-009111 ; Constr-urb. 2018, n°6, comm. 85, P. Cornille ; BJD 5/2018, p. 331, obs. J. Tremeau

⁵⁰ Un permis de construire définitif ne protège pas toujours d'une condamnation pénale », E. Fatôme et J.- H. Robert, AJDA 2017, p. 2290

⁵¹ Cass. crim., 7 mars 2017, n° 16-80.739, R. Noguellou, « Opérations de construction et droit de l'urbanisme : un risque pénal difficile à apprécier », RDI 2017, p.258

- **Prescription administrative décennale** (C. urb. art. L 421-9)

L'article L 421-9 prévoit déjà qu'il est impossible, dix ans après achèvement, de refuser un permis de construire ou s'opposer à une déclaration au seul motif de l'irrégularité de la construction d'origine sauf exceptions dont la réalisation initiale sans permis.

Pour atténuer la sévérité de cette exception, la loi ELAN dispose qu'elle ne jouera pas si le permis n'était pas requis par les textes lors de la première construction.

3.3 ACTION EN INDEMNISATION DES RECOURS ABUSIFS

La demande reconventionnelle, novation de l'ordonnance n°2013-638 du 18 juillet 2013 n'a pas eu les résultats escomptés. Sur 400 demandes, moins de 5 auraient abouti et encore à des sommes de 2 000 à 4 000 euros, sauf dans une affaire où l'indemnité a atteint 82 000 euros. Environ 30 000 projets restaient encore bloqués.

La loi ELAN supprime donc des freins à cette action (C. urb. art. L 600-7) :

- L'exigence de la preuve du caractère excessif du préjudice de la victime est abandonnée. La jurisprudence reconnaissait rarement ce caractère excessif même lorsque le bénéficiaire du permis invoquait un préjudice financier quant aux conséquences du retard pris dans la réalisation du projet et un préjudice moral résultant de l'atteinte à l'image vis-à-vis de ses financeurs, client et partenaires⁵² ;
- La rédaction qui précisait que le recours du tiers devait être engagé « dans des conditions qui excèdent la défense de ses intérêts légitimes » est remplacée par la simple formule : « traduisant un comportement abusif de sa part ». En effet, il ressortait de la jurisprudence que dès lors que l'intérêt pour agir du requérant était établi, cette circonstance entraînait à elle seule et de manière automatique le rejet des conclusions reconventionnelles⁵³. A contrario, le défaut d'intérêt pour agir ne signifiait pas pour autant que le recours avait été exercé dans des conditions excédant les intérêts légitimes

⁵² CAA Marseille, 20 mars 2014, n°13MA02161

⁵³ CAA Paris, 16 juin 2016, n°13PA04513 ; CAA Versailles, 19 janvier 2017, n°16VE00304

du requérant, par exemple, pouvait être constaté le défaut d'intérêt à agir des requérants, lesquels n'habitaient pas à proximité immédiate du projet, mais la demande de dommages et intérêts du pétitionnaire n'en était pas moins rejetée dès lors qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier que l'exercice par les requérants de leur droit au recours aurait été mis en œuvre dans des conditions excédant la défense de leurs intérêts légitimes »⁵⁴.

Des victimes s'adressaient alors au juge judiciaire qui admet qu'un abus de droit est caractérisé lorsque l'exercice d'une action en justice révèle de la part de son auteur une intention manifeste de nuire, une légèreté blâmable, une mauvaise foi caractérisée ou encore qu'il a procédé d'une erreur grossière équivalente au dol⁵⁵. Quant au juge pénal, il peut se montrer particulièrement sévère : un jugement de la 11ème chambre du tribunal correctionnel de Paris du 4 juillet 2018 a condamné, sur saisine de sociétés foncières, un président d'association dont il était le seul membre, pour escroquerie, il avait, par des chantages au désistement et 70 recours en 734 jours, amassé 1,5 millions d'euros ; le jugement relève « la production quasi-industrielle d'écritures gracieuses et contentieuses » et le condamne pour escroquerie à 30 mois d'emprisonnement avec sursis de mise à l'épreuve de 2 ans, interdiction pour 5 ans d'exercer une profession en relation avec le secteur de l'urbanisme, confiscation des sommes reçues, remboursement des sommes illicitement encaissées et publication dans des journaux généralistes et professionnels comme Le Parisien ou Le Moniteur et communication judiciaire au JO.

Une première application de cette notion de « comportement abusif » visé par la loi ELAN à l'article L 600-7 du Code de l'urbanisme, ressort d'un arrêt de la CAA de Versailles du 12 mars 2019⁵⁶. Dans cette affaire, le bénéficiaire du permis relevait deux éléments susceptibles de caractériser un tel comportement : la prorogation de la condition suspensive de la promesse de vente liée à l'obtention d'une autorisation d'exploitation commerciale qui lui aurait causé un préjudice financier, même prorogation pour la condition

⁵⁴ CAA Nantes, 16 juillet 2018, n°16NT03619

⁵⁵ Cass. 3e civ., 5 juin 2012, n° 11-17.919

⁵⁶ Req. n°16VE02590

suspensive afférente au permis de construire mais sans aucune conséquence financière. Ces arguments sont rejetés : la question de l'AEC a fait l'objet d'un contentieux particulier étranger à celui relatif au permis, quant à celle de la condition suspensive liée au permis, elle n'a donné lieu à aucun versement pécuniaire. Aucun préjudice en relation directe et certaine avec un prétendu comportement abusif n'est donc démontré.

Par ailleurs, est prévu un meilleur encadrement des **transactions financières** visant les désistements monnayés (C. urb. art. L 600-8) par deux mesures :

- Les interdire aux associations sauf si elles agissent pour la défense de leurs intérêts légitimes propres (cas particulier) ;
- Etendre l'obligation d'enregistrement auprès de l'administration fiscale aux transactions conclues en amont de l'introduction d'un recours contentieux (par exemple, lors d'un recours gracieux).

La transaction avec contrepartie financière ou en nature d'un désistement doit être **enregistrée** auprès de l'administration fiscale **dans le délai d'un mois** (auparavant absence de délai) sauf à être réputée sans cause et sujette à répétition. La jurisprudence avait là encore anticipé en imposant cet enregistrement dans un délai d'un mois, non prorogeable, son non-respect entraînant l'impossibilité d'exécuter le protocole de transaction, et ce quel que soit le motif du retard⁵⁷. Toutefois, ni le texte ni le juge n'ont précisé quel devait être l'auteur de l'enregistrement, constructeur ou requérant, ce dernier ayant intérêt à y procéder au plus vite.

3.4 GENERALISATION DU DISPOSITIF ANTI-RECOURS ABUSIFS

La loi ELAN applique l'ensemble du dispositif de lutte contre les recours abusifs aux permis de construire valant autorisation au titre d'une autre législation, comme les permis tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale, sauf disposition contraire de la législation en cause.

⁵⁷ Cass. 3^{ème} civ. 28 décembre 2018, n°17-27.814 : Constr-urb. 2019, n°2, comm. 5, P. Cornille ; BJDU 3/2019, p. 180, obs. F. Poulet.

L'urbanisme commercial étant très exposé à de multiples recours de concurrents, cette généralisation du dispositif anti recours abusif est une avancée. Elle consacre une jurisprudence de la CAA de Versailles du 29 décembre 2016⁵⁸, SARL BBG, qui a considéré que le juge administratif pouvait utiliser le droit commun de l'article R. 741-12 du Code de justice administrative qui lui permet d'infliger une amende de 10 000 euros pour recours abusifs. Dans cette affaire, une société concurrente du porteur de projet d'une extension de centre commercial avait saisi la CNAC de l'avis favorable de la CDAC puis avait directement contesté l'avis de la CNAC devant le juge. Cette requête a été jugée irrecevable car l'avis n'est pas un acte susceptible de recours, seul le permis de construire délivré peut être objet d'une action en annulation. Mais, surtout, la CAA relève que « la présente requête s'inscrit dans le cadre d'une pratique aussi systématique qu'infructueuse de contestation contentieuse de tous les projets d'aménagement commercial que la SARL BBG estime être susceptibles de la concurrencer », d'où l'amende pour recours abusif.

3.5 RECOURS ABUSIFS ET DECRET DU 17 JUILLET 2018

Sans attendre la loi ELAN, le décret n°2018-617 du 17 juillet 2018 comporte des dispositions essentielles en matière de lutte contre les recours abusifs :

- Maîtrise de l'intérêt à agir (C. urb. art. R 600-4), le requérant contestant une autorisation régie par le code de l'urbanisme devra produire, à peine d'irrecevabilité, un titre de propriété, une promesse de vente ou de bail, un contrat préliminaire de vente d'immeuble à construire, un contrat de bail ou tout autre acte de nature à établir le caractère régulier de l'occupation ou de la détention de son bien. Lorsque le recours émane d'une association, doivent être fournis ses statuts et le récépissé attestant de sa déclaration en préfecture.

La jurisprudence sur l'intérêt à agir reste valable. **Le juge vérifie si les conditions d'occupation sont réellement affectées et écarte des allégations insuffisamment étayées sans pour autant exiger du requérant qu'il apporte la preuve du caractère certain des atteintes invoquées à**

⁵⁸ Req. n 16VE00090

l'appui de la recevabilité de son recours : CE 10 juin 2015, M. Brodelle c/Préfet du Nord-Pas-de-Calais et société Eleclink Limited⁵⁹ pour des nuisances sonores, celles provoquées par le projet risquant d'être accentuées par un autre équipement situé à 1,6 km. **Le voisin immédiat est certes présumé avoir intérêt à agir mais cette présomption doit être justifiée par des éléments relatifs à la nature, à l'importance et à la localisation du projet de construction.** C'est ce qu'arguaient deux voisins réclamant l'annulation d'un permis pour un immeuble locatif de deux étages. Or, les pièces produites établissaient que leurs parcelles étaient pour l'une mitoyenne et pour l'autre en covisibilité du projet litigieux. Le plan de situation sommaire fourni ne comportait que la mention « façade sud fortement vitrée qui créera des vues », si bien que le TA leur avait demandé de qualifier l'atteinte concrète engendrée par le projet immobilier contesté ; mais en réponse, avait été transmis des attestations de propriété et un plan cadastral.

Dans un arrêt du **Conseil d'Etat du 13 avril 2016, Bartoloméi⁶⁰**, l'intérêt à agir est suffisamment établi : pour étayer la proximité immédiate du projet, le requérant produisait une copie du recours gracieux formé auprès du maire où était décrite la hauteur de la construction envisagée (plus de 10 mètres) et les embarras de la circulation en perspective, ainsi que les conséquences sur la vue dont il bénéficiait et son cadre de vie. En d'autres termes, qu'on ne peut dénier l'intérêt à agir d'un requérant *« dès lors qu'il établit dans sa demande avoir la qualité d'occupant d'un immeuble situé à proximité immédiate de la parcelle d'assiette du projet et fait valoir qu'il subiraient nécessairement les conséquences de ce projet, situé en face de son bien, s'agissant de sa vue et de son cadre de vie ainsi que les troubles qui en résulteraient dans la jouissance paisible de son bien du fait des incidences de la construction envisagée sur les conditions de circulation et de stationnement dans sa rue »* : CE 27 juillet 2016⁶¹. Ainsi, dans cette importante affaire concernant la réalisation de 91 logements sociaux et 110 logements étudiants, **le juge suprême conforte l'intérêt à agir du propriétaire ou occupant à proximité**

⁵⁹ AJDA 2015, p. 1183, RFDA 2015, p. 993, concl. Lallet

⁶⁰ Req. n°389798 : jurisdata n° 2016-007025 ; JCP A 2016, n°16, act. 370, L. Erstein ; AJDA 2016, p. 752 ; JCP A 2016, n°19, 2127, D. Tasciyan ; AJDA 2016, p. 971, concl. A. Bretonneau ; Constr-urb. 2016, n°5, comm. 72, L. Santoni

⁶¹ Req. n°396840 et 391219 : jurisdata n°2016-015907 ; Constr-urb. 2016, n°9, comm. 118, P. Cornille

immédiate qui fait raisonnablement valoir que le projet lui causera un trouble de voisinage. Pour lever cette présomption, le bénéficiaire de l'autorisation (et non le requérant) devra démontrer le défaut d'intérêt à agir.

Dans un arrêt du 18 mars 2019⁶², le Conseil d'Etat a estimé que les éléments fournis par **le requérant ne caractérisaient pas une atteinte aux conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien.** En l'espèce, sa propriété restée à l'état naturel était séparée de celle des bénéficiaires du permis attaqué par une bande de 67 mètres et sa maison était distante d'environ 200 mètres du bâtiment d'habitation objet du permis. Le TA, en référé avait admis l'intérêt à agir en mettant en avant que les boisements présents sur les terrains ne suffisaient pas à occulter toute vue et tout bruit entre le terrain de la construction projetée et celui du requérant. Il est censuré au motif **le requérant n'étant pas voisin immédiat ne pouvait bénéficier de la présomption d'intérêt à agir,** le projet autorisé était juste visible de sa propriété compte tenu des boisements et de la séparation des parcelles, était indifférent le fait qu'il avait acquis sa propriété à une époque où il n'existait aucun voisinage alentours.

En cas de **projet d'extension d'une construction existante,** en l'espèce une habitation, le voisin doit démontrer que sa situation est substantiellement modifiée par rapport à celle initiale, la simple contiguïté du terrain ne suffit pas : CAA Douai, 27 août 2018, Commune Ory-la-Ville⁶³. Dans la ligne de la jurisprudence Bartoloméi, **l'intérêt à agir contre un permis modificatif,** dès lors que le permis initial n'est pas contesté, **est apprécié en ne s'attachant qu'à la portée des seules modifications.** En l'espèce, l'intérêt du voisin est reconnu eu égard aux modifications notables dans les dimensions et l'apparence de la construction (remaniement des façades, création d'un garage de 137 m² et extension de la surface de plancher de 15 m² avec un nouvel accès pour les voitures : CE 17 mars 2017, Malsoute⁶⁴ (dans le même

⁶² Req. n°422460 : jurisdata n°2019-004077 ; Constr-urb. 2019, n°5, comm. 58, L. Santoni ; JCP A 2019, n°22, 2167, F. Polizzi ; BJD 3/2019, p. 219, obs. X. de Lesquen

⁶³ Req. n° 16DA01870 : jurisdata n°2018-016124 ; Constr-urb. 2018, n°10, comm. 139, X. Couton

⁶⁴ Req. n°396362 : jurisdata n°2017-004743, JCP A 2017, n°12, act. 217, L. Erstein

sens et par anticipation : TA Nice, 8 déc. 2016, société Groupe Partouche⁶⁵, pour des importantes modifications de réduction de 2000 m² de surface de plancher, d'un espace jardin, de la création d'une piscine et de sous-sols supplémentaires et d'adaptation des issues de secours mais n'emportant pas davantage d'atteinte à la perte de luminosité et de nuisances de chantier).

Autre précision, le propriétaire d'un terrain non construit est recevable à agir contre un permis quand bien même **il ne l'occuperait pas ni ne l'exploiterait**, si au vu des éléments du dossier, il apparaît que la construction projetée est, eu égard à ses caractéristiques techniques et à la configuration des lieux de nature à affecter directement les conditions de jouissance du bien : CE 28 avril 2017⁶⁶.

- Affichage de la demande d'autorisation : les autorisations ou le certificat attestant de l'obtention d'une décision tacite doivent indiquer la date d'affichage en mairie de l'avis de dépôt⁶⁷ de la demande de permis ou de la déclaration (C. urb. Art. R 424-5 et R 424-13), l'intérêt pour agir des tiers et des associations s'appréciant au jour de cet affichage⁶⁸ ;
- Recours et achèvement : en 2007, l'article R 600-3 a posé un délai, calculé à compter de l'achèvement d'une construction, au terme duquel il n'est plus possible d'introduire un recours contre une autorisation, afin d'empêcher que les contentieux puissent se former sans limite dans le temps souvent au prétexte d'une formalité d'affichage irrégulière. Par souci de sécurité juridique à l'égard des constructeurs, le décret de 2018 réduit ce délai de un an à **six mois**.

En droit administratif général, dans un arrêt d'assemblée du 13 juillet 2016, Czabaj⁶⁹, le Conseil d'Etat a considéré que le principe de sécurité juridique implique « *que ne puissent être remises en cause sans condition de délai des situations consolidées par l'effet du temps* » et « *fait obstacle à ce que puisse*

⁶⁵ Req. n°1604671 : Constr-urb. 2017, n°4, comm. 53

⁶⁶ Req. n°393801 : AJDA 2017, p. 908

⁶⁷ C. urb. Art. R 423-6

⁶⁸ C. urb. Art. L 600-1-1

⁶⁹ n°387763 : jurisdata n°2016-013776 ; Rec. p. 340 ; JCP A 2017, 2053, chron. O. Le Bot

être contestée indéfiniment une décision administrative individuel qui a été notifiée ». Le destinataire d'un tel acte ne peut donc exercer un recours « au-delà d'un délai raisonnable », **à savoir une année sauf circonstances particulières**. Dans un arrêt du 9 novembre 2018⁷⁰, le Conseil d'Etat a appliqué ce principe au recours en matière d'urbanisme, **lequel doit être présenté dans un délai raisonnable à compter du premier jour d'affichage sur le terrain pour une période continue de deux mois** (en l'espèce, le permis avait été affiché sur le terrain mais le panneau mentionnait de manière erronée les délais de recours, mention exigée par l'article A 424-14). Mais compte tenu du délai spécifique visé à l'article R 600-3, un recours présenté postérieurement à l'expiration de ce délai réglementaire n'est pas recevable alors même que le délai raisonnable inférieur à un an n'aurait pas encore expiré : *« Considérant que le principe de sécurité juridique, qui implique que ne puissent être remises en cause sans condition de délai des situations consolidées par l'effet du temps, fait obstacle à ce que puisse être contesté indéfiniment par les tiers un permis de construire, une décision de non-opposition à une déclaration préalable, un permis d'aménager ou un permis de démolir ; que, dans le cas où l'affichage du permis ou de la déclaration, par ailleurs conforme aux prescriptions de l'article R. 424-15 du code de l'urbanisme, n'a pas fait courir le délai de recours de deux mois prévu à l'article R. 600-2, faute de mentionner ce délai conformément à l'article A. 424-17, un recours contentieux doit néanmoins, pour être recevable, être présenté dans un délai raisonnable à compter du premier jour de la période continue de deux mois d'affichage sur le terrain ; qu'en règle générale et sauf circonstance particulière dont se prévaudrait le requérant, un délai excédant un an ne peut être regardé comme raisonnable ; qu'il résulte en outre de l'article R. 600-3 du code de l'urbanisme qu'un recours présenté postérieurement à l'expiration du délai qu'il prévoit n'est pas recevable, alors même que le délai raisonnable mentionné ci-dessus n'aurait pas encore expiré »*.

Cette jurisprudence ne vaut toutefois pas si le permis contesté a été obtenu par fraude. Dans une affaire, le permis litigieux avait été obtenu au regard de

⁷⁰ n°409872 : jurisdata n°2018-019686 ; JCP A 2018, n°46, act. 853, L. Erstein ; AJDA 2018, p. 2212

données factuelles erronées concernant la déclivité du terrain d'assiette qui était présenté comme plat alors qu'il était pentu, le fait que ces données relevaient d'un dossier d'un ancien propriétaire étant sans incidence dès lors que la société pétitionnaire ne pouvait ignorer la déclivité du terrain et oublier de la signaler aux services instructeurs qui s'en étaient rendus compte plus de deux ans après la délivrance des permis et d'un modificatif. Le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 16 août 2016, Société NSHHD⁷¹ relève que : « *si la société soutient que le retrait d'un acte obtenu par fraude devrait être soumis à un délai raisonnable d'un an au nom du principe de sécurité juridique..., un tel moyen doit être écarté, un acte obtenu par fraude pouvant être légalement retiré à tout moment* ». Il rappelle aussi qu' « *un permis ne peut faire l'objet d'un retrait, une fois devenu définitif, qu'au vu d'éléments, dont l'administration a connaissance postérieurement à la délivrance du permis, établissant l'existence d'une fraude à la date où il a été délivré. La caractérisation de la fraude résulte de ce que le pétitionnaire a procédé de manière intentionnelle à des manœuvres de nature à tromper l'administration sur la réalité du projet dans le but d'échapper à l'application d'une règle d'urbanisme. Une information erronée ne peut, à elle seule, faire regarder le pétitionnaire comme s'étant livré à l'occasion du dépôt de sa demande à des manoeuvres destinées à tromper l'administration...* ».

- Attestation de non-recours : dans un but de sécurité juridique, toute personne peut se faire délivrer par le greffe de la juridiction ou le secrétariat de la section du contentieux du Conseil d'Etat devant laquelle un recours est susceptible d'être formé contre une décision régie par le code de l'urbanisme, ou contre un jugement portant sur une telle décision, un document qui, soit atteste de l'absence de recours contentieux, d'appel ou de pourvoi portant sur cette décision devant cette juridiction, soit, dans l'hypothèse où un recours, un appel ou un pourvoi en cassation a été enregistré, indique la date de cet enregistrement (C. urb. Art. R 600-7) ;

⁷¹ n°412663.; jurisdata n°2018-014348 ; JCP A 2018, n°35, act. 687, M. Touzeil-Divina ; Constr-urb. 2018, n°9, comm. 120. L. Santoni ; JCP A 2018, n°41, 2258, comm. S. Renard

- Notification des recours : l'obligation de notifier préalablement les recours contentieux au bénéficiaire de l'autorisation et à l'auteur de l'acte à peine d'irrecevabilité, prévue à l'article R 600-1 du code de l'urbanisme, voit son champ d'application étendu par le décret de 2018 : sont visés désormais le certificat d'urbanisme ou une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le code de l'urbanisme, et non plus seulement les permis de construire, d'aménager, de démolir ou la décision de non-opposition à déclaration. Cela signifie que des actes qui n'étaient pas concernés par cette obligation le sont désormais comme le refus d'abroger ou de retirer un acte, de constater sa caducité ;

- Référé et confirmation du recours : selon l'article R 612-5-1 du CJA issu du décret de 2018, suite à un rejet de référé-suspension faute de moyen sérieux d'illégalité, le requérant est réputé s'être désisté de son recours au fond s'il ne le confirme pas dans un délai d'un mois. Cette disposition ne concerne pas uniquement l'urbanisme mais l'ensemble du contentieux administratif, d'où son insertion dans le code de justice administrative. Elle ne vaut qu'en cas de rejet du référé sur la base de l'absence d'un moyen sérieux, elle ne joue pas si ce rejet est fondé sur un défaut d'urgence ;

- Cristallisation des moyens : les parties ne peuvent plus invoquer de moyens nouveaux, passé un délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense (C. urb. Art. R 600-5). Le but est d'éviter que de nouveaux arguments soient présentés tout au long de la procédure juridictionnel faisant ainsi s'éterniser les instances. Mais le juge peut écarter ce gel et fixer une nouvelle date de cristallisation si le jugement de l'affaire le justifie. De plus, cette disposition vise la première instance, si bien que lors du débat en appel, il est possible de rouvrir la discussion sur des moyens non examinés en première instance du fait de la cristallisation.

- Délai de jugement : selon l'article R 600-6 issu du décret de 2018, les TA et les CAA devront statuer dans un délai de 10 mois sur les recours portant sur les permis de construire un bâtiment de plus de deux logements ou contre les permis d'aménager un lotissement mais ici sans distinction de destination

(lotissement de logement, d'activités ou mixte). Dans un contexte de pénurie de logement, il s'agit d'accélérer les instances afin d'éviter de bloquer trop longtemps des projets et d'empêcher le constructeur d'obtenir des financements tant que son permis n'est pas définitif ;

- Suppression temporaire de l'appel : dans le même esprit, le décret de 2018 reconduit pour 5 ans jusqu'au 31 décembre 2022, le dispositif de l'article R 811-1-1 du CJA supprimant la voie de l'appel pour les recours contre les permis de construire un bâtiment à usage principal d'habitation et contre les permis d'aménager un lotissement dans les zones tendues⁷². Le recours est porté directement du TA au Conseil d'Etat.

La jurisprudence veille toutefois au respect des conditions posées. Ces dispositions qui dérogent au principe du double degré de juridiction, ont pour objectif, dans les zones où la tension entre l'offre et la demande de logements est particulièrement forte, de réduire le délai de traitement des recours pouvant retarder la réalisation d'opérations de construction de logements

D'une part, l'article R. 811-1-1 ne vise que des jugements statuant sur des recours dirigés contre des autorisations de construire, de démolir ou d'aménager et non les jugements portant sur des refus d'autorisation où l'appel reste possible : CE 25 novembre 2015, Commune de Montreuil⁷³, même exclusion pour un sursis à statuer (assimilé à un refus) : CE 8 novembre 2017, SAS Ranchère⁷⁴.

D'autre part, ces dispositions d'exception en faveur du logement sont **d'interprétation stricte** et ne sauraient s'appliquer à une tente démontable destinée à accueillir des réceptions installée sur la terrasse du jardin d'un château, l'appel est donc ici possible : CE 9 octobre 2015, Commune

⁷² Renvoi à l'article 232 du CGI qui vise les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social.

⁷³ Req. n°390370

⁷⁴ Req. n°409654 : Constr-urb. 2017, n°12, comm. 162, X. Couton

d'Hardricourt⁷⁵. Dans une autre affaire, le permis concernait un immeuble de 997 m² de logements et 988 m² de bureaux, en principe en cas de construction multi-usages, c'est l'usage principal qui compte, ici c'était de justesse (à 10 m² près) l'usage d'habitation qui l'emportait, le TA était donc compétent en premier et dernier ressort⁷⁶. Constitue un bâtiment à usage principal d'habitation un centre d'hébergement d'urgence⁷⁷. En revanche, l'hébergement hôtelier n'est pas assimilable à l'habitation : CE 8 novembre 2017, Commune de La Baule-Escoublac⁷⁸.

Le permis modificatif suit les mêmes règles contentieuses que le permis initial : CE 16 mai 2018, Féron, Cne de La Garenne-Colombes⁷⁹.

Compte tenu de la rédaction générale du texte, les **permis d'aménager** un lotissement sont éligibles à l'article R 811-1-1 sans considération de destination des constructions destinées à être édifiées sur les lots, donc pour un lotissement en vue de réalisation une zone d'activités commerciales et artisanales : CE 8 novembre 2017⁸⁰.

⁷⁵ CE 9 octobre 2015, req. n°393032, Commune d'Hardricourt : AJDA 2016, p. 296

⁷⁶ CE 20 mars 2017, req. n°401463, Driassa : jurisdata n°2017-005291, JCP A 2017, n°13, act. 246, L. Erstein

⁷⁷ CE 19 juin 2017, req. n°398531, Syndicat des copropriétaires de la résidence Butte Stendhal : jurisdata n°2017-012341 ; Constr-urb. 2017, n°9, comm. 114, X. Couton

⁷⁸ Req. n°411413 : Constr-urb. 2017, n°12, comm. 162, X. Couton

⁷⁹ N°414777 : jurisdata n°2018-008052 ; AJDA 2018, p. 1008 ; JCP A 2018, n°21, act. 472, L. Erstein ; Constr-urb. 2018, n°7-8, comm. 100, X. Couton ; BJD 5/2018, p. 333, concl. G. Odnot, obs. M. Vialettes

⁸⁰ Req. n°410433 : Constr-urb. 2017, n°12, comm. 162, X. Couton