

2017 Les évolutions du droit et du contentieux de l'urbanisme après la loi Elan

Étude rédigée par :

Arthur GAYET,

avocat, Seban & Associés

et :

Céline LHERMINIER,

avocat associé, Seban & Associés

Adoptée le 23 novembre 2018, la loi dite Elan, dont l'un des objectifs affichés est de « *construire plus, mieux et moins cher* », concerne un pan important du droit de l'urbanisme et plus particulièrement, l'urbanisme réglementaire, le régime des autorisations et le contentieux. La portée de la loi dans cette matière se mesure principalement par l'introduction de plusieurs modifications ou ajustements circonscrits aux procédures et autorisations de nature à faciliter la construction de logements.

1 - Adoptée le 23 novembre 2018, la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi Elan) ¹ comporte un champ d'application particulièrement vaste puisqu'elle concerne, ainsi que le rappelle la ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, « *les champs du foncier, de l'aménagement, de l'urbanisme et de la construction mais aussi les politiques locales de l'habitat, les politiques d'inclusion et d'insertion par le logement, les relations entre les propriétaires et les locataires, le droit des copropriétés, la lutte contre l'habitat indigne* » ². Ses dispositions sont, pour la plupart d'entrée en vigueur immédiate.

S'agissant de l'urbanisme, l'un des objectifs affichés par le Gouvernement était de simplifier les règles et procédures en vue d'accélérer la construction de logements, objectif qui ressort d'ailleurs clairement du titre 1^{er} de la loi à l'intitulé évocateur : « *Construire plus, mieux et moins cher* » ³. Les chapitres IV « *simplifier et améliorer les procédures d'urbanisme* » et VI « *améliorer le traitement de l'urbanisme* » du titre 1^{er} regroupent la plupart des dispositions concernant le droit de l'urbanisme. Ces dernières portent sur un pan important de la matière. La loi concerne, en effet, tant l'urbanisme réglementaire (1) que les autorisations d'urbanisme (2) et le contentieux (3). Cela étant, si les dispositions concernées sont nombreuses, les conséquences de la loi

sur le droit de l'urbanisme restent relativement limitées ⁴. Sa portée se mesure, en réalité, principalement par l'introduction de plusieurs modifications ou ajustements circonscrits aux procédures et autorisations de nature, à faciliter la construction de logements.

1. L'urbanisme réglementaire : simplifier les procédures et augmenter la constructibilité

2 - La loi Elan concerne l'élaboration des documents d'urbanisme et le contenu des règles d'urbanisme. L'élaboration des documents d'urbanisme n'est directement affectée que de manière limitée (A). En revanche, le contenu des règles d'urbanisme comporte de plus amples modifications permettant de lever certaines contraintes à la constructibilité, non seulement, de logements mais également de bâtiments et installations liés à l'activité agricole (B).

A. - Des modifications limitées à des ajustements concernant l'élaboration des documents d'urbanisme dans l'attente des ordonnances à intervenir

3 - La procédure d'élaboration des documents d'urbanisme n'est que très peu affectée par les dispositions de la loi Elan. Outre celles

1. L. n° 2018-1021, 23 nov. 2018.

2. Circ. n° LOGL1835604C, 21 déc. 2018 de présentation des dispositions d'application immédiate de la loi n° 2018 1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan).

3. Titre 1^{er} de la loi dans lequel figurent les dispositions relatives au droit de l'urbanisme

4. Comme ce fut le cas par exemple des lois n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

propres à l'application de la loi Littoral qui sera évoquée ci-après⁵, une première modification concerne les plans locaux d'urbanisme (PLU) élaborés par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Avant l'entrée en vigueur de la loi Elan, l'article L. 153-12 du Code de l'urbanisme prévoyait qu'« un débat [avait] lieu au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale et des conseils municipaux ou du conseil municipal sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables mentionné à l'article L. 151-5, au plus tard deux mois avant l'examen du projet de plan local d'urbanisme ». S'agissant d'un PLU élaboré par un EPCI, ces dispositions pouvaient avoir pour conséquence d'empêcher la poursuite de la procédure si l'une des communes membres n'organisait pas le débat sur les orientations générales du PADD. En effet, à défaut d'un tel débat dans chacune des communes membres et au sein de l'organe délibérant de l'EPCI au moins 2 mois avant l'examen du projet de PLU, ce dernier ne pouvait être régulièrement arrêté. Afin d'éviter de tels blocages, le législateur a complété l'article L. 153-12 par un second alinéa selon lequel le débat sur les orientations générales du PADD au sein des conseils municipaux sera réputé avoir été tenu au sein des conseils municipaux dans un délai de 4 mois suivant le débat au sein de l'organe délibérant de l'EPCI.

Outre cette simplification bienvenue, la loi Elan modifie à la marge les obligations des auteurs des PLU et des schémas de cohérence territoriale (SCOT) en matière d'élaboration du diagnostic devant être intégrés dans le rapport de présentation. Jusqu'alors, dans ce dernier, devait figurer une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers sur une période de 10 ans précédant l'approbation du document d'urbanisme⁶.

Compte tenu de la difficulté – évidente – des auteurs du PLU à effectuer une analyse courant jusqu'à l'approbation du document⁷, la loi Elan précise désormais que cette analyse doit seulement être effectuée jusqu'à l'arrêt du SCOT ou du PLU. Ces dispositions ne sont pas applicables pour les SCOT dont l'arrêt est antérieur à la publication de la loi et à la procédure d'élaboration ou de révision d'un PLU qui, à cette même date, a d'ores et déjà été prescrite⁸.

Dans le cadre de la loi Elan, le législateur a également entendu inciter les collectivités dont le PLU ou le document d'urbanisme en tenant lieu a été annulé ou fait l'objet d'une déclaration d'illégalité, à engager rapidement l'élaboration d'un nouveau document. Ainsi, dans l'hypothèse où cette annulation – ou déclaration d'illégalité – a pour effet⁹ de remettre en vigueur un plan d'occupation des sols (POS), la commune dispose alors d'un délai de 24 mois pour disposer d'un nouveau document d'urbanisme exécutoire. Cela afin, le cas échéant, de limiter dans le temps la réactivation d'un document devenu illégal ou in conventionnel¹⁰. À défaut, le Règlement national d'urbanisme deviendra applicable sur le territoire communal en lieu et place du POS (*C. urb., art. L. 174-6*). Pendant le délai de 24 mois et contrairement aux dispositions antérieures, le POS ne pourra faire l'objet d'aucune procédure d'évolution.

À côté de ces modifications – au demeurant limitées – d'ores et déjà prévues dans le texte de la loi, il convient de noter deux habilita-

tions législatives¹¹ prévues par les articles 46 et 50 dont les modifications pourraient s'avérer plus importants. L'article 46 concerne, tout d'abord, les obligations de compatibilité et de prise en compte pour les documents d'urbanisme¹². Il s'agira notamment de réduire le nombre des documents opposables aux schémas de cohérence territoriale, aux plans locaux d'urbanisme et aux documents d'urbanisme en tenant lieu, ainsi qu'aux cartes communales, de prévoir les conditions et modalités de cette opposabilité, notamment en supprimant le lien de prise en compte au profit de la seule compatibilité. Cette simplification, attendue depuis longtemps par les praticiens du droit de l'urbanisme¹³, permettrait de limiter l'une – ce n'est pas la seule – des sources d'insécurité juridique à laquelle sont régulièrement confrontés les auteurs des documents d'urbanisme. La seconde habilitation – prévue par l'article 50 – concerne, ensuite, les schémas d'aménagement régional pour lequel, au-delà de leur procédure d'élaboration, il est prévu de revoir l'ensemble de leur régime juridique¹⁴. Si cette volonté de simplifier les rapports entre les documents d'urbanisme et les schémas d'aménagement régional ne peut qu'être saluée, restera néanmoins à analyser le contenu et la portée des ordonnances une fois ces dernières adoptées.

B. - L'augmentation de la constructibilité à travers les modifications des règles d'urbanisme

4 - S'agissant des contraintes d'urbanisme, il est nécessaire d'évoquer les apports de la loi s'agissant de la constructibilité en zone non urbaine, des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées, des dérogations au PLU aux fins de réalisation de logement et, bien entendu, de la loi littoral.

1° La constructibilité en zone non urbaine

5 - Dans les secteurs non urbanisés définis ci-après, la loi Elan autorise désormais « les constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles, lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production et dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole ». Il s'agit des zones agricoles ou forestières dans les communes couvertes par un PLU (*C. urb., art. L. 151-11*), des zones situées hors des secteurs où les constructions sont autorisées pour les communes couvertes par une carte communale (*C. urb., art. L. 161-4*) et des zones situées en dehors des parties urbanisées – à l'exclusion des zones naturelles – pour les communes non couvertes par un document d'urbanisme (*C. urb., art. L. 111-4* – application du règlement national d'urbanisme). À noter que l'autorisation d'urbanisme correspondante sera soumise pour avis à la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers – CDPNAF. Les caractéristiques de cet avis (conforme ou simple, express ou tacite, délai, etc.) ne sont, toutefois, pas précisées par la loi.

Outre cette nouvelle possibilité, les communes couvertes par une carte communale voient la liste des exceptions à l'interdiction de construire hors des secteurs où les constructions sont admises élargie. La loi Elan rétablit, ainsi et tout d'abord, la possibilité d'autoriser les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou

5. Point 2, B de la présente étude. v. également *supra* Th. Gillioq, *La loi Elan et l'opportunité d'une refonte globale de la loi Littoral* : JCP A 2019, 2015.

6. *C. urb., art. L. 151-4 s'agissant des PLU et C. urb., art. L. 141-3 s'agissant des SCOT*.

7. Le diagnostic étant, bien évidemment, réalisé avant l'arrêt du document. Sur ce point, V., Cerema Gestion économe de l'espace, *quelles traductions dans les SCOT ?*, p. 20, déc. 2016 cité au sein du rapport Sénat.

8. Articles 36 et 37 de la loi Elan.

9. En application de l'article L. 600-12 du Code de l'urbanisme.

10. *Étude d'impact du projet de loi*, p. 78.

11. Sur le fondement de l'article 38 de la Constitution.

12. Pour une application au 1^{er} janvier 2021.

13. V. en particulier : J.-C. Bonichot, *Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle*, Mélanges en l'honneur du professeur Henri Jacquot, avril 2005, GRIDAUH – Études et documents du Conseil d'État, n° 56 : Doc. fr., 2005, p. 86.

14. « Actualiser, clarifier, simplifier et compléter à compter du 1^{er} mars 2020 le régime des schémas d'aménagement régional prévus aux articles L. 4433-7 à L. 4433-11 du Code général des collectivités territoriales » (loi Elan, art. 50).

forestière et à la mise en valeur des ressources naturelles¹⁵. Ensuite, les constructions et installations nécessaires au stockage et à l'entretien du matériel des coopératives d'utilisation de matériel agricole sont également autorisées sous réserve d'un avis préalable de la CDPNAF. Enfin et outre le changement de destination des constructions existantes, leur réfection ou leur extension, la loi Elan autorise désormais et également « l'édification d'annexes à proximité d'un bâtiment existant »¹⁶.

2° Les conditions de délimitation des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées précisées

6 - La loi Elan précise ensuite les conditions de délimitation des secteurs de taille et de capacité limitées (STECAL) au sein des zones naturelles, agricoles ou forestières des PLU. Pour rappel, ces derniers, après avoir été censurés par le Conseil d'État¹⁷ avaient été réintroduits par le législateur à l'occasion de la loi dite Grenelle II du 12 juillet 2010¹⁸. La loi dite Alur du 24 mars 2014¹⁹ a, ensuite, limité l'utilisation des STECAL en précisant que le règlement ne peut définir de tels secteurs qu'à « titre exceptionnel »²⁰.

Le caractère exceptionnel n'était toutefois pas défini par le législateur et, à notre connaissance, les juges d'appel et de cassation n'ont pas encore eu à se prononcer sur cette notion.

La loi Elan en apporte un élément de réponse en ajoutant un dernier alinéa à l'article L. 151-13 du Code de l'urbanisme aux termes duquel le caractère exceptionnel « s'apprécie, entre autres critères, en fonction des caractéristiques du territoire, du type d'urbanisation du secteur, de la distance entre les constructions ou de la desserte par les réseaux ou par les équipements collectifs ». Si la précision est opportune, son apport reste limité dans la mesure où les critères ainsi mis en avant ne sont pas exhaustifs et trop larges pour apprécier précisément les contours de la notion²¹. Le risque contentieux relatif à la délimitation des STECAL reste donc important, ce d'autant plus que le juge administratif a pu être amené à exercer un contrôle normal sur cette délimitation – alors que le contrôle reste restreint s'agissant du zonage retenu²².

3° La loi Littoral (v. supra, JCP A 2019, 2015)

7 - Les modifications de la loi Littoral par la loi Elan ont fait l'objet de nombreux commentaires tout au long du processus législatif. Les dispositions concernées (articles 42, 43 et 45 de la loi) ont d'ailleurs été soumises, dans les conditions prévues par le 2^e alinéa de l'article 61 de la Constitution, à la censure du Conseil Constitutionnel qui les a déclarées conformes à la Constitution²³.

S'agissant de la loi Littoral, il convient, tout d'abord, de noter au premier alinéa de l'article L. 121-8 du Code de l'urbanisme, l'abandon de la notion de « hameaux nouveaux intégrés à l'environnement »²⁴. L'extension de l'urbanisation ne peut donc plus

se réaliser qu'en continuité avec les agglomérations et villages existants. En revanche, la loi Elan admet, désormais et sous conditions, le comblement des « dents creuses » hors des agglomérations et villages dans les secteurs déjà urbanisés. Ce mécanisme reste particulièrement encadré puisqu'il n'est pas applicable dans la bande littorale de cent mètres et dans les espaces proches du rivage et ne peut être utilisé qu'à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et d'implantation de services publics. Ces nouvelles constructions ne peuvent, non plus, avoir pour effet d'étendre le périmètre bâti existant ou d'en modifier de manière significative les caractéristiques (C. urb., art. L. 121-8).

La loi consacre, ensuite, le rôle du SCOT dans l'application de la loi Littoral. Ainsi, il appartient à ce dernier, en application de l'article L. 121-3 du Code de l'urbanisme, de déterminer les critères d'identification des villages, agglomérations et des autres secteurs déjà urbanisés²⁵ et de les localiser en tenant compte des critères suivants : les paysages, l'environnement, les particularités locales et la capacité d'accueil des territoires.

Il convient également de préciser que, sous certaines conditions précisées par l'article L. 121-10 du Code de l'urbanisme, les constructions ou installations nécessaires aux activités agricoles ou forestières ou aux cultures marines peuvent désormais être autorisées malgré l'absence de continuité avec une agglomération ou un village.

Enfin s'agissant des aménagements légers en espace remarquable, la loi ajoute une condition tenant à l'absence d'atteinte au caractère remarquable du site et une formalité : l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

4° Les dérogations au PLU aux fins de réalisation de logements

8 - L'augmentation de la constructibilité résulte également des possibilités offertes aux pétitionnaires de déroger aux documents d'urbanisme applicables. En effet, l'un des objectifs affichés par le Gouvernement dans le cadre du projet de loi Elan était de faciliter la transformation des bureaux en logements²⁶ pour prendre en compte, d'une part, les bureaux vacants et d'autre part, la demande croissante de logements. Pour inciter à ces transformations de bâtiments, le projet de loi prévoyait – avant discussion – d'accorder un bonus de constructibilité supplémentaire de 10 % par rapport au gabarit de la construction existante et de permettre de déroger aux servitudes de mixité sociale prévues par les dispositions des articles L. 151-15 du Code de l'urbanisme²⁷. Si la loi promulguée prévoit effectivement cette dernière dérogation aux dispositions de l'article L. 151-15²⁸, elle va plus loin en accordant la possibilité de déroger aux règles relatives à la densité et aux obligations en matière de création d'aires de stationnement dans la limite d'une majoration de 30 % (et non plus 10 %) du gabarit de l'immeuble existant (C. urb., art. L. 152-63).

public à la cour administrative d'appel de Marseille (*Les dispositions d'urbanisme de la loi Elan* : JCP N 2018, 1375).

25. Dans lesquels le comblement des dents creuses peut être autorisé. Ces secteurs devront être délimités dans le PLU.

26. Chapitre 3 du titre 1^{er} de la loi Elan.

27. *Étude d'impact du projet de loi*, p. 68.

28. À l'exception des communes concernées par un arrêté de carence en logements sociaux pris en application de l'article L. 302-9-1 du Code de la construction et de l'habitation.

15. Ces dernières avaient été supprimées par l'article 12 de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche.

16. Sur la notion d'annexe à un bâtiment principal et la difficulté de la définir précisément, voir notamment : CE, 4 oct. 2000, n° 193942 : *JurisData* n° 2000-061279 ; Rép. min. n° 1342 : JO Sénat 22 févr. 2018, p. 821.

17. CE, 31 mars 2010, n° 313762, *Commune de Châteauneuf-du-Rhône* : *JurisData* n° 2010-003035.

18. L. n° 2010-788 – ancien article L. 123-1-5 du Code de l'urbanisme.

19. L. n° 2014-366 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

20. Ancien article L. 123-1-5 devenu L. 151-13 du Code de l'urbanisme.

21. « Entre autres critères ».

22. TA Versailles, 4 mai 2018, n° 1702800.

23. *Cons. const.*, 15 nov. 2018, n° 2018-772 DC, *Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique*.

24. Dont les conditions de mise en œuvre avaient été rendues difficiles par la jurisprudence ainsi que cela est relevé par M. Michaël Revert, rapporteur

2. La simplification de l'instruction et de la délivrance de certaines autorisations d'urbanisme

9 - Parmi les modifications concernant les autorisations d'urbanisme, il convient de distinguer celles concernant l'instruction (A) et la délivrance (B) des autorisations d'urbanisme avant d'évoquer les éléments de la réforme relatifs au régime des lotissements (C).

A. - L'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme

1° L'instruction de droit commun : l'introduction de la téléprocédure et la possibilité de recourir à un prestataire extérieur

10 - Le dernier article du chapitre 3 du titre 1^{er} de la loi 29 imposera, tout d'abord, aux communes de plus de 3 500 habitants de disposer, à compter du 1^{er} janvier 2022, d'une téléprocédure permettant de recevoir et d'instruire sous forme dématérialisée les demandes d'autorisation d'urbanisme (C. urb., art. L. 423-3). Si la mise en pratique – en particulier pour les communes de faible importance – pourra s'avérer difficile et/ou couteuse, cette disposition s'inscrit néanmoins dans une logique actuelle de dématérialisation des relations entre le public et l'administration.

Le législateur inscrit également dans la loi la possibilité de confier l'instruction des demandes d'urbanisme à des prestataires privés. Celle-ci reste toutefois encadrée par l'article L. 423-1 du Code de l'urbanisme. Ainsi, la personne publique compétente doit conserver sa compétence s'agissant de la signature des actes d'instruction et n'est pas dans l'obligation de suivre la proposition du ou des prestataires. Ces derniers ne peuvent pas se voir confier des missions qui les exposeraient à un intérêt privé de nature à influencer, ou paraître influencer, l'exercice indépendant, impartial et objectif de leurs fonctions. Cette externalisation ne doit entraîner aucune charge supplémentaire pour le pétitionnaire. À noter sur ce point que certaines juridictions de première instance avaient déjà pu, avant l'entrée en vigueur de la loi, reconnaître une telle possibilité aux personnes publiques³⁰. L'inscription dans la loi de cette pratique en permettra nécessairement un meilleur encadrement même s'il sera difficile de déterminer la limite au-delà de laquelle l'intérêt privé ne permettrait pas de confier une telle mission.

Au-delà de ces modifications générales portant sur l'instruction des autorisations d'urbanisme, il convient d'évoquer celles concernant les permis de construire soumis à l'avis de l'architecte des bâtiments de France (ABF).

2° L'instruction dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable : l'avis de l'architecte des bâtiments de France

11 - En application des dispositions de l'article L. 632-2 du Code du patrimoine applicable avant l'entrée en vigueur de la loi Elan, tous travaux réalisés dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable susceptibles de modifier l'état des parties extérieures des immeubles bâtis ou des immeubles non bâtis étaient soumis à autorisation de l'ABF. Lorsque ces travaux étaient également soumis à autorisation d'urbanisme, le service instructeur ne pouvait délivrer l'autorisation qu'en présence d'un avis conforme de l'ABF. La loi Elan introduit

deux dérogations à ce principe en limitant l'avis de l'ABF à un avis simple pour les projets portant sur (C. patr., art. L. 632-2-1) :

- des antennes relais de radiotéléphonie mobile ou de diffusion du très haut débit par voie hertzienne et leurs systèmes d'accroche ainsi que leurs locaux et installations techniques ;
- des opérations relatives aux terrains sur lesquels sont utilisés aux fins d'habitation des locaux ou installations impropres à cet objet pour des raisons d'hygiène, de sécurité ou de salubrité ;
- des mesures prescrites pour les immeubles à usage d'habitation déclarés insalubres et pour les immeubles menaçant ruine ayant fait l'objet d'un arrêté de péril.

Ces dérogations sont justifiées par la volonté de développer le numérique et la lutte contre l'habitat indigne.

Par ailleurs et désormais, la commune ou l'intercommunalité compétente en matière de PLU intervient pleinement dans la définition du périmètre d'un site patrimonial remarquable puisqu'elle peut en proposer la délimitation à l'État. Dans cette hypothèse, le périmètre proposé reste, néanmoins, soumis à l'accord de l'ABF (C. patr., art. L. 621-31).

B. - La délivrance des autorisations d'urbanisme

12 - S'agissant de la délivrance des autorisations d'urbanisme, la loi Elan clarifie la possibilité d'obtenir deux autorisations sur un même terrain³¹. L'article L. 424-5 du Code de l'urbanisme est ainsi complété par un alinéa aux termes duquel « la délivrance antérieure d'une autorisation d'urbanisme sur un terrain donné ne fait pas obstacle au dépôt par le même bénéficiaire de ladite autorisation d'une nouvelle demande d'autorisation visant le même terrain. Le dépôt de cette nouvelle demande d'autorisation ne nécessite pas d'obtenir le retrait de l'autorisation précédemment délivrée et n'emporte pas retrait implicite de cette dernière ».

Par ailleurs, il convient d'évoquer le certificat d'urbanisme pour lequel il est désormais imposé de préciser expressément les circonstances qui permettraient, le cas échéant, au service instructeur d'opposer un sursis à statuer lors de la demande d'autorisation (C. urb., art. L. 410-1).

C. - Les lotissements

13 - S'agissant des lotissements, la loi Elan revient, en particulier, sur les dispositions de l'article L. 442-9 du Code de l'urbanisme issues de la loi Alur à travers laquelle le législateur avait souhaité faire échec à l'application des dispositions des cahiers de charges des lotissements pouvant restreindre les droits à construire. À ce titre, était plus particulièrement visé l'alinéa 5 de l'article L. 442-9 aux termes duquel « Toute disposition non réglementaire ayant pour objet ou pour effet d'interdire ou de restreindre le droit de construire ou encore d'affecter l'usage ou la destination de l'immeuble, contenue dans un cahier des charges non approuvé d'un lotissement, cesse de produire ses effets dans le délai de cinq ans à compter de la promulgation de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 précitée si ce cahier des charges n'a pas fait l'objet, avant l'expiration de ce délai, d'une publication au bureau des hypothèques ou au livre foncier ». Ces dispositions avaient pu être analysées comme rendant inapplicables les dispositions en cause, tant auprès de l'Administration que pour les rapports de droit privé entre les colotis³². Une telle interprétation se heurtait toutefois à la jurisprudence de la

29. Loi Elan, art. 62.

30. TA Lyon, 4 mai 2017, n° 1409329, C+.

31. Le Sénat avait initialement proposé l'inverse, à savoir que « la délivrance d'une nouvelle autorisation d'urbanisme [...] rapporte l'autorisation délivrée », position notamment contestée par Etienne Fâtome et Jérôme Tremeau dans une tribune du 17 septembre 2018 il faut maintenir la possibilité d'une pluralité de permis sur un terrain, le blog du droit de l'urbanisme et de l'aménagement, EFE.

32. Sur cette question, voir notamment : P. Cornille, *De l'impact sans précédent de la loi ALUR sur le dossier de lotissement* : Const.-Urb. 2014, dossier 7.

Cour de cassation qui a, depuis, rappelé à plusieurs reprises que « le cahier des charges d'un lotissement, quelle que soit sa date, approuvé ou non, constitue un document contractuel dont les clauses engagent les colotis entre eux pour toutes les stipulations qui y sont contenues »³³. La loi Elan supprime ces dispositions afin de clarifier le régime applicable.

3. Le contentieux de l'urbanisme : accélération des procédures, lutte contre les recours abusifs et sécurisation des autorisations

14 - Le chapitre VI de la loi Elan prévoit diverses mesures relatives au contentieux de l'urbanisme dans le prolongement du rapport Maugué intitulé « propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace » remis au ministère de la Cohésion des territoires en janvier 2018. Ces nouvelles dispositions font également suite au décret du 17 juillet 2018³⁴ qui portait sur le contentieux des autorisations d'urbanisme. Ce dernier concernait notamment l'extension de l'obligation de notification des recours à toute décision relative à l'occupation ou l'utilisation des sols (C. urb., art. R. 600-1), la limitation du délai pendant lequel une autorisation d'occupation des sols peut, en toute hypothèse, être attaquée (C. urb., art. R. 600-3) et les à pièces joindre à l'appui de la requête pour justifier de son intérêt à agir (C. urb., art. R. 600-4). Le décret du 17 juillet 2018 portait également création de trois nouveaux articles R. 600-5, R. 600-6 et R. 600-7, relatifs respectivement à la cristallisation des moyens, aux délais de jugement pour les permis de construire de logements collectifs, et à la possibilité d'obtenir un certificat de non recours ou de non appel auprès du greffe.

Cela étant précisé, l'objectif clairement affiché dans le cadre de la loi Elan est l'amélioration du traitement du contentieux de l'urbanisme, en vue de satisfaire les ambitions de construire plus de logements dans des délais raccourcis. Les dispositions relatives au contentieux, toutes issues de l'article 80 de la loi, sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2019³⁵.

Elles concernent :

- les effets des annulations et des déclarations d'illégalité des documents d'urbanisme ;
- l'intérêt à agir des associations et des voisins à l'encontre des autorisations d'urbanisme ;
- les recours abusifs ;
- le déroulé de l'instance ;
- l'action en démolition du préfet.

A. - La limitation des effets des annulations et des déclarations d'illégalité des documents d'urbanisme

15 - Tout d'abord, afin de sécuriser les autorisations délivrées, le projet de loi prévoit de limiter les effets des annulations et des déclarations d'illégalité des documents d'urbanisme.

Le nouvel article L. 600-12-1 du Code de l'urbanisme prévoit ainsi que lorsqu'un document d'urbanisme a été annulé ou déclaré illégal

pour des raisons étrangères au droit des sols de la zone où est situé un permis de construire délivré avant l'annulation précitée, ce seront toujours les règles de ce document d'urbanisme qui s'appliqueront, sans qu'il soit nécessaire de faire application des règles généralement obsolètes du document d'urbanisme antérieur. Par ailleurs et s'agissant en particulier des règles applicables au sein des lotissements, l'article L. 442-14 prévoit désormais de maintenir la cristallisation des règles d'urbanisme applicables sous réserve que le motif d'annulation soit étranger aux règles d'urbanisme applicable au sein du lotissement.

B. - Les restrictions à l'intérêt à agir des associations et des voisins à l'encontre des autorisations d'urbanisme

16 - L'article L. 600-1-1 du Code de l'urbanisme relatif à l'intérêt donnant qualité à agir aux associations prévoyait dans son ancienne rédaction « qu'une association n'est recevable à agir contre une décision relative à l'occupation de l'utilisation des sols que si le dépôt des statuts de l'association en préfecture est intervenu antérieurement à l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire ». Selon la nouvelle rédaction de cet article « désormais une association n'est recevable à agir contre une décision relative à l'occupation d'utilisation des sols que si le dépôt des statuts de l'association en préfecture est intervenu au moins un an avant l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire ». La disposition modifiée impose que les statuts de l'association requérante aient été déposés en préfecture au moins un an avant l'affichage en mairie de la demande d'autorisation d'urbanisme, alors qu'antérieurement, cette obligation était limitée au dépôt des statuts préalablement à l'affichage. L'objectif est clairement d'exclure les associations créées en vue de contester un projet particulier.

S'agissant des tiers³⁶, l'article L. 600-1-2 prévoit désormais qu'« Une personne autre que l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements ou une association n'est recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre une décision relative à l'occupation ou à l'utilisation du sol régie par le présent code que si la construction, l'aménagement ou le projet autorisé sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'elle détient ou occupe régulièrement ou pour lequel elle bénéficie d'une promesse de vente, de bail, ou d'un contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation. Ces dispositions ne font donc plus références aux troubles de jouissance créés par les « travaux » qui pouvaient laisser penser que les nuisances engendrées pendant la phase de construction pouvaient permettre de justifier d'un intérêt à agir. Sont donc désormais visés les seuls constructions, aménagements ou projets. Enfin, ces dispositions sont applicables à toutes décisions relatives à l'occupation ou à l'utilisation des sols alors qu'étaient précédemment visés les seuls permis de construire, permis de démolir et permis d'aménager. Les déclarations préalables sont donc désormais soumises aux mêmes contraintes s'agissant de l'intérêt à agir.

C. - Les recours abusifs

17 - La procédure pour recours abusif prévue par l'article L. 600-7 – jusque-là peu utilisée ou admise – est également amendée. Il est ainsi substitué « lorsque le droit au recours [...] est mis en œuvre dans des conditions qui excèdent la défense des intérêts légitimes du requérant » par « lorsque le droit au recours [...] est mis en œuvre dans des conditions qui traduisent un comportement abusif de la part du requérant ». Ces modifications permettent de décorréler l'intérêt du

33. Cass. 3^e civ., 14 sept. 2017, n° 16-21.329 : JurisData n° 2017-017836 ; Const.-Urb. 2017, comm. 147. – Cass. 3^e civ., 21 janv. 2016, n° 15-10.566, FS-P+B : JurisData n° 2016-000573 ; JCP N 2016, n° 5, act. 242. Comme a eu l'occasion de le souligner récemment le professeur H. Périnet-Marquet, « le droit de l'urbanisme ne peut régir les rapports de droit privé » (Trois petits alinéas, trois petits tours et puis s'en vont : Constr.-Urb. 2018, repère 9).

34. D. n° 2018-617, 17 juill. 2018 portant modification du Code de justice administrative.

35. L'article 80 V de la loi prévoyait, en effet, une entrée en vigueur de ces dispositions le premier jour du deuxième mois suivant la promulgation de la loi Elan.

36. Correspondant aux personnes autres « que l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements ou une association » visées à l'article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme (il s'agit, en pratique et le plus souvent, des voisins du projet).

requérant du caractère abusif de son recours. La condition du caractère « excessif » du préjudice est également supprimée.

Les transactions financières avec les associations sont également encadrées – voire très limitées – puisqu’en application de l’article L. 600-8, elles ne peuvent y recourir que pour la sauvegarde de leur biens matériels. Par ailleurs, les mêmes dispositions prévoient, qu’à l’instar des transactions intervenues en cours d’instance, les transactions « précontentieuses »³⁷ sont également soumises à enregistrement.

D. - Le déroulé de l’instance à l’encontre des autorisations d’urbanisme

18 - Dans le cadre de l’instance, les nouvelles dispositions imposent désormais aux juridictions administratives, lorsque l’annulation partielle d’une autorisation d’urbanisme (*C. urb., art. L. 600-5*) où un sursis à statuer aux fins de régularisation (*C. urb., art. L. 600-5-1*) est envisageable, de motiver leur refus de faire application de ces dispositions. L’article L. 600-5-2 précise, pour sa part, que toute décision d’urbanisme modificative ou de régularisation délivrée en cours d’instance et communiquée aux parties pourra seulement être contestée par ces dernières dans le cadre de cette instance. Les nouvelles dispositions de l’article L. 600-5-2 n’interdiront en revanche pas à un tiers à la première d’instance d’attaquer dans le cadre d’un recours distinct l’autorisation modificative ou de régularisation. Conformément à la jurisprudence récente du Conseil d’État, son intérêt à agir sera alors apprécié « *au regard de la portée des modifications*

37. Obtention d’une indemnité en contrepartie de l’absence de recours.

apportées par le permis modificatif au projet de construction initialement autorisé »³⁸.

S’agissant du déroulé de l’instance, il convient de noter également l’encadrement du référé-suspension. Jusqu’à l’entrée en vigueur de la loi Elan, un référé-suspension pouvait être engagé à tout moment de l’instance contentieuse – y compris en appel – sous réserve de pouvoir justifier de l’urgence. Tel n’est désormais plus le cas puisqu’une telle demande ne pourra plus être sollicitée, en application de l’article L. 600-3, après l’expiration du délai fixé pour la cristallisation des moyens. Rappelons que, depuis l’entrée en vigueur du décret du 17 juillet 2018 précité, la cristallisation est désormais automatique dans un délai de 2 mois après la communication du premier mémoire en défense (*C. urb., art. R. 600-5*).

E. - L’action en démolition du préfet

19 - À noter enfin, le rétablissement de la possibilité pour le préfet de solliciter, par une action civile, la démolition d’une construction dont l’autorisation a été définitivement annulée sans avoir à respecter les conditions posées par les dispositions de l’article L. 480-13 1° du Code de l’urbanisme. Le permis de construire devra néanmoins avoir été au préalable annulé sur déferé préfectoral. ■

MOTS-CLÉS : *Urbanisme - Loi Elan*
Urbanisme - Permis de construire
Urbanisme - Autorisation d’urbanisme
Urbanisme - Contentieux

38. CE, 17 mars 2017, n° 396362, *Malsoute* : *JurisData* n° 2017-004743 ; *Lebon T.* 2017 ; *JCP A* 2017, act. 217.