



LES DÉCISIONS NÉGATIVES SUR LES DEMANDES D'AUTORISATIONS D'URBANISME

Par *Martin Mattiussi-Poux, avocat au cabinet Seban & Associés*

■ Quelles sont les différentes catégories de décisions négatives ?

Il s'agit non seulement des décisions de refus de permis de construire, de permis d'aménager d'opposition à des déclarations préalables de travaux, mais également des décisions de sursis à statuer qui permettent à la collectivité, dans certaines situations particulières, de différer sa prise de décision définitive sur la demande d'autorisation. Dès lors qu'elle fait obstacle momentanément à la mise en œuvre d'un projet de construction ou d'aménagement, la décision de sursis à statuer est considérée en jurisprudence comme équivalant à un refus (CE, 9 mars 2016, n° 383060).

■ Quelles sont les exigences formelles en termes de motivation des décisions négatives ?

Pour être légales, les décisions de refus sont soumises à une exigence de motivation (art. L. 424-3 du Code de l'urbanisme). Afin de lutter contre les refus de permis dilatoires ou guidés par des motivations politiques, la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques est allée plus loin en posant un principe de motivation « intégrale » des décisions de refus, c'est-à-dire que doit être exposé l'ensemble des considérations de droit et de fait au soutien desquelles la demande est refusée. Il est également exigé que l'auteur de la décision de refus, qui se fonderait sur un avis défavorable d'une autorité, ne se borne pas à citer dans ces motifs le contenu de cet avis. L'auteur doit, au contraire, montrer qu'il s'en est approprié le contenu (CE, 23 déc. 2014, n° 364637).

■ Quels sont les motifs de refus classiquement opposés ?

Le refus de délivrer une autorisation d'urbanisme ne peut être fondé que sur les dispositions édictées par les règles d'urbanisme, à savoir le règlement national d'urbanisme, les documents d'urbanisme locaux ou encore des documents à caractère réglementaire codifiant les lotissements, les règles relatives à la protection du patrimoine (telles que, par exemple, la législation sur les monuments historiques et les sites) et de l'environnement (les espaces boisés), les règles d'alignement des constructions, les règles relatives à la sécurité ou à la voirie ou encore la législation sur l'urbanisme commercial.

■ Quels sont les cas où le refus d'autorisation intervient dans le cadre d'une compétence liée ?

L'autorité de délivrance est dans l'obligation de refuser de délivrer une autorisation dans certains cas ; on dit alors qu'elle est en situation de « compétence liée ». Tel est le cas lorsqu'un projet se trouve dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit et que l'Architecte des bâtiments de France émet un avis défavorable ou encore lorsqu'un projet, susceptible de constituer un obstacle à la navigation aérienne, fait l'objet d'un désaccord du ministre chargé de l'Aviation civile et du ministre de la Défense. La jurisprudence retient également des cas de compétence liée, notamment lorsqu'un projet soumis à permis de construire fait l'objet d'une déclaration préalable de travaux (CE, 9 juillet 2014, n° 373295) ou encore lorsqu'il est contraire à une disposition de règlement de zone fixant une norme impérative de hauteur (CAA Lyon, 15 avril 2014, n° 13LY01300).

■ Quelle peut être l'incidence du délai d'instruction du

dossier de demande sur une décision négative délivrée postérieurement ?

Lorsque le service instructeur instruit un dossier de demande d'autorisation d'urbanisme pour laquelle il pressent qu'elle donnera lieu à un refus, il doit prendre garde, d'une part, à notifier au demandeur le bon délai d'instruction, et, d'autre part, à bien apprécier le point de départ de ce délai, notamment lorsqu'il a invité le demandeur à compléter son dossier. En effet, en l'absence de décision expresse au terme du délai d'instruction, une autorisation tacite naît en principe (sauf exceptions de refus tacites). Le refus de délivrer l'autorisation opposé ultérieurement doit alors être regardé comme une décision de retrait de l'autorisation tacite, soumise à la procédure d'invitation préalable du demandeur à formuler ses observations (art. L. 121-1 et suivants du Code des relations entre le public et l'administration).

■ Quels sont les cas dans lesquels peut être prise une décision de sursis à statuer ?

L'article L. 424-1 du Code de l'urbanisme expose les cas dans lesquels peut être opposé un sursis à statuer sur une demande d'autorisation d'urbanisme, à savoir :

- lorsque le terrain fait partie du périmètre d'une zone d'aménagement concerté si le projet est de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse la réalisation de celle-ci, au moment de l'ouverture de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique d'une opération,
- lorsque les constructions projetées sont de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution d'un PLU en cours d'élaboration ou de révision (à condition qu'ait eu lieu le débat sur les orientations générales du

projet d'aménagement et de développement durables),

- lorsque le projet est situé dans un espace ayant vocation à figurer dans le cœur d'un parc national et aurait pour effet de modifier l'état des lieux ou l'aspect de l'espace en cause.

Le sursis à statuer ne saurait excéder une durée de deux ans, et dans le cas d'un nouveau sursis à statuer opposé pour d'autres motifs, la durée totale de l'ensemble des sursis ne peut dépasser trois ans.

■ Est-il facile d'obtenir, dans le cadre d'une action en référé, la suspension des effets d'une décision négative ?

Une action en référé-suspension, introduite selon l'article L. 521-1 du Code de justice administrative, est soumise à deux conditions : il doit être prouvé l'urgence à suspendre et un moyen doit être propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision de refus.

A contrario, en matière de décisions positives (permis délivré, non-opposition à déclaration de travaux) où la condition d'urgence est présumée (c'est donc l'administration qui doit prouver qu'il n'y a pas d'urgence à suspendre), il appartient au requérant de rapporter la preuve de cette urgence. Tel n'est pas le cas si, par exemple, dans le compromis de vente une condition suspensive a été stipulée au bénéfice du requérant. En revanche, justifie d'une urgence le requérant qui établit subir des difficultés financières majeures directement liées à la décision de refus (CE, 29 janv. 2010, n° 330480).

■ Quels sont les effets d'une annulation d'une décision négative par le juge administratif ?

L'article L. 600-2 du Code de l'urbanisme dispose que lorsqu'une

décision négative a été annulée, la demande d'autorisation confirmée par l'intéressé ne peut faire l'objet d'un nouveau refus ou être assortie de prescriptions spéciales sur le fondement de dispositions d'urbanisme intervenues postérieurement à la date d'intervention de la décision annulée, sous réserve que l'annulation soit devenue définitive et que la confirmation de la demande ou de la déclaration soit effectuée dans les six mois suivant la notification de l'annulation au pétitionnaire. Cette disposition a donc pour effet de cristalliser les règles d'urbanisme à la date du jugement d'annulation. En outre, l'annulation juridictionnelle d'un refus de permis ou d'une décision d'opposition à déclaration préalable, après censure de tous les motifs qui la fondent, implique, en principe, que le juge, s'il est saisi d'une demande en ce sens, ordonne à l'administration de délivrer l'autorisation correspondante (CE, avis du 25 mai 2018, n° 417350). ●

Des autorisations assorties de prescriptions

Attention, certains motifs de non-conformités mineures du projet aux règles d'urbanisme ne doivent pas justifier nécessairement un refus mais plutôt de délivrer une autorisation, le cas échéant assortie de prescriptions spéciales. L'administration doit, en effet, examiner, selon les cas, s'il serait plus opportun de recourir à ce type de prescriptions avant de rejeter la demande d'autorisation, étant précisé que le demandeur pourrait alors obtenir l'annulation du refus en faisant valoir que des prescriptions accompagnant l'octroi du permis auraient suffi à rendre le projet conforme à la règle (CE, 12 mai 1989, n° 96665 CE, 17 nov. 1999, n° 180320).