

# Les contentieux de l'urbanisme

LES ÉTUDES DE L'AGENCE

Avril 2018

## UN FREIN À LA PRODUCTION DE LOGEMENTS ?

Analyse vaclusienne et gardoise





## SOMMAIRE

Une démarche originale pour mieux cerner un enjeu récurrent.....	5
Partie 1 : Les contentieux de l'urbanisme, une question ancienne, un droit en perpétuel mouvement.....	9
Partie 2 : Le contentieux des <b>permis de construire</b> : un impact quantitatif limité, des enjeux ciblés sur les opérations d'aménagement.....	43
Partie 3 : Le contentieux des <b>documents d'urbanisme</b> : soigner la forme pour sécuriser le fond.....	85
Les opérations d'ensemble en première ligne.....	111

*Les contentieux de l'urbanisme : un frein à la production de logements ?*

# Une démarche originale pour mieux cerner un enjeu récurrent

Les recours contentieux constituent un sujet récurrent en matière d'urbanisme<sup>1</sup>. En 1985, alors que la décentralisation impliquait un déplacement du contentieux, de l'État vers les communes, L. Brunneau s'inquiétait déjà d'un taux de recours qu'il jugeait anormalement élevé et ne pouvant « que susciter les plus vives inquiétudes [...] : les administrés pourraient légitimement douter de la compétence ou de l'objectivité des autorités qui ont maintenant en charge la délivrance des autorisations d'occupation et d'utilisation du sol »<sup>2</sup>. On notera que le nombre de décisions faisant l'objet d'un recours était pourtant relativement faible (estimées à 0,4 % en 1985<sup>3</sup>) par rapport aux décisions prises et non contestées.

La multiplication des textes de lois destinés à clarifier et fluidifier les recours (et à lutter contre les recours dits abusifs) n'a visiblement pas donné satisfaction et contribué à complexifier davantage que simplifier le droit en la matière. Souvent perçu comme un sujet d'ordre purement juridique, les recours contentieux continuent pourtant à être régulièrement considérés comme un important facteur de blocage des opérations de constructions de logements (entre 25 000 et 30 000 logements sont concernés par un recours en 2014 selon le ministère de la Cohésion des territoires<sup>4</sup>) et de fragilisation des documents d'urbanisme, qui peinent ainsi à être mis en œuvre. Et ce, dans un contexte où

les gouvernements successifs font des objectifs quantitatifs de production de logements (500 000 par an<sup>5</sup>), un enjeu central de leur politique de l'habitat.

Dans le cadre du chantier régional sur les filières de production de logements animé par la DREAL PACA en 2016<sup>6</sup>, les contentieux sont ainsi apparus comme un frein important à la production de logements, ressenti par les acteurs de l'habitat de la région. Organismes de logements sociaux, promoteurs, aménageurs : la plupart des opérateurs de la région ont fait remonter des projets bloqués, des commercialisations suspendues et des délais de contentieux importants. Derrière, ce sont des équilibres économiques en péril, des ménages en attente d'être logés, des chantiers qui n'évoluent plus, des emplois qui se perdent.

Pour autant, nous ne disposons pas de données statistiques permettant de mesurer précisément ce phénomène et ses impacts. Au contraire, ce sujet est souvent évoqué dans des discours globalisant mêlant différents types de contentieux et différents enjeux. D'où des demandes récurrentes, en la matière, de la part du Ministère (dont le dernier en date est le rapport Mangüe<sup>7</sup>) ou du Conseil d'Etat qui sollicite les Tribunaux Administratifs pour recueillir des éléments statistiques. C'est notamment une des thématiques retenues dans la stratégie logement du gouvernement<sup>8</sup>,

<sup>1</sup> Étude d'impact du projet de loi habitant le Gouvernement à légiférer pour accélérer les projets de construction n° 1017 déposé le 2 mai 2013, 30 avril 2013

<sup>2</sup> BRUNEAU L., « Le Contentieux de l'Urbanisme à l'heure de la décentralisation », études foncières n° 34, pp. 30-33, 1987

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Site du ministère de la Cohésion des territoires : « Lutter contre les recours malveillants et fluidifier le traitement des contentieux », 2014

<sup>5</sup> Démarche de concertation « Objectif 500 000 » lancée en novembre 2013 par le ministre de l'Égalité des territoires et du Logement

<sup>6</sup> Ministère de la Cohésion des territoires, DREAL PACA, « Comment accélérer la production de logements » - atelier sur les délais - chantier régional sur les filières de production de

logements, mars 2016. C'est notamment dans le cadre de l'atelier sur les délais, intitulé « comment accélérer la production de logements », que la problématique des recours contentieux contre les permis de construire et documents d'urbanisme est apparue, pour les acteurs de l'urbanisme et de l'habitat, comme un frein récurrent à la production de logements en PACA.

<sup>7</sup> Le rapport Mangüe, réalisé à la demande du gouvernement, fait 23 propositions pour permettre de traiter de manière plus rapide et plus efficace les contentieux des autorisations d'urbanisme ». Il comprend 4 axes : réduire les délais de jugement, accroître la stabilité juridique des constructions achevées et améliorer la sanction des recours abusifs.

<sup>8</sup> Suite à la Stratégie logement, publiée en septembre 2017, une consultation a été lancée par le gouvernement sur la situation du logement en France. La thématique « créer une politique de

ainsi que dans la future loi Evolution du Logement et Aménagement Numérique (ELAN), et notamment dans son titre 1 « construire plus, mieux et moins cher »<sup>9</sup>. L'objectif, pour le gouvernement, est de lever tous les freins à la construction de logements, notamment dans les zones tendues. Et la lutte contre les recours abusifs constitue un axe d'intervention.

Mesurer ce phénomène et ses impacts permettra de saisir l'importance de cette pratique, d'analyser l'« efficacité » de ces recours (nature des recours, taux d'annulation, types de requérants, argumentaires soulevés et retenus par le juge, délais de jugement, etc.), et d'aboutir à des préconisations qui puissent concilier la liberté au droit de recours et la sécurité juridique des opérations de logements. Il ne s'agit donc pas de remettre en cause la possibilité légitime de contester un acte d'urbanisme, qui constitue un droit garanti aux niveaux constitutionnel et européen. Mais bien de produire une connaissance qui fait actuellement défaut et, ce faisant, d'identifier des leviers de sécurisation des permis de construire et des documents d'urbanisme.

### **Vers un observatoire**

La DREAL PACA et la DDT de Vaucluse ont ainsi confié en 2017 à l'AURAV la mise en place, à titre expérimental<sup>10</sup>, d'un observatoire du contentieux de l'urbanisme en Vaucluse, avec le partenariat du Tribunal Administratif de Nîmes<sup>11</sup>. Ce type de démarche n'existe pas, à notre connaissance, en France. L'équipe a

néanmoins pu s'appuyer sur les travaux de Romain Melot sur le sujet, chercheur à l'INRA.

A la demande du préfet de région, la présidente du Tribunal Administratif (TA) de Nîmes, qui intervient sur le Vaucluse, le Gard et la Lozère, a donné son accord pour que l'Agence d'urbanisme puisse accéder aux données du TA par le biais d'une convention de mise à disposition de données.

L'étude repose sur les données issues du Tribunal Administratif de Nîmes : fichiers Skipper et Ariane Archives.

L'AURAV a ainsi exploité les minutes de jugements des recours contentieux qui s'inscrivent dans le champ d'analyse suivant :

- des recours exercés à l'encontre des autorisations de permis de construire autorisés et des documents d'urbanisme. Sont donc exclus les recours formés contre les refus de permis de construire ou de toute autre autorisation individuelle (déclaration préalable, permis d'aménager, permis de démolir, certificat d'urbanisme, etc.). Les refus de permis de construire peuvent toutefois constituer un frein à la production de logements, initié non pas par les particuliers mais par le maire ;
- des recours jugés en première instance : il s'agit seulement des décisions rendues par le Tribunal Administratif. Sont donc exclues les décisions rendues en appel et pouvant donner lieu à des décisions contraires à celles rendues en première instance ;
- un champ géographique situé dans le département de Vaucluse et les 7

---

l'offre dans les zones tendues » a fait émerger deux sujets liés aux contentieux de l'urbanisme : « la diminution de l'insécurité en matière de contentieux » et « la simplification des normes et procédures ».

<sup>9</sup> Titre 1 du projet de loi ELAN, chapitre 6 : « améliorer le traitement du contentieux de l'urbanisme ». Ce sujet a d'ailleurs été évoqué lors des ateliers thématiques, organisés dans le cadre des conférences de consensus sur le logement.

<sup>10</sup> Il n'existe pas, à notre connaissance, d'observatoire de ce type ailleurs en France, même si des études existent sur la question. Voir notamment MELOT R., « Droit à construire et recours contentieux en région provençale : les litiges traités par les tribunaux administratifs de Nice et Toulon ». In : VIANEY G. (ed.), REQUIER-DESJARDINS M. (ed.), PAOLI J.C. (ed.), *Accaparement, action publique, stratégies individuelles et ressources naturelles : regards croisés sur la course aux terres et à*

*l'eau en contextes méditerranéens*. Montpellier : CIHEAM, 2015, p 115-124

<sup>11</sup> Un comité de pilotage a permis de suivre progressivement les résultats de l'étude et de proposer des orientations dans l'exploitation des résultats. Il était composé de la DDT84 (Frédéric Forner, *service des affaires juridiques de l'État*), de la DREAL PACA (Brigitte Vautrin, *service Energie Logement*, et Déborah Soria sur la partie documents d'urbanisme, *service aménagement*), de Romain Melot (chercheur INRA/ AgroParisTech), et de l'équipe de l'AURAV (Lisa Yahy, Daria Guiomard et Yann Gérard) liée à cette étude. Le Tribunal Administratif de Nîmes a également été associé aux étapes de restitution de ce comité de pilotage (Geneviève Verley-Cheynel, présidente du TA de Nîmes, et Laetitia Galaup, greffier en chef adjoint).

## *Les contentieux de l'urbanisme : un frein à la production de logements ?*

communes gardoises de la Communauté d'Agglomération du Grand Avignon ;

- des décisions rendues entre 2012 et mai 2017 pour les permis de construire et entre 2010 et 2016 pour les documents d'urbanisme (soit un total de 159 communes).

Cela représente un matériau de :

- 314 décisions analysées concernant les permis de construire (222 recours au fond + 92 référés) ;
- 129 décisions concernant les documents d'urbanisme (dont 91 jugements au fond).

La formalisation des décisions rendues, sous forme d'une grille d'analyse, a permis de :

### **1. développer une connaissance statistique et spatialisée des recours exercés à l'encontre des PC et documents d'urbanisme :**

- identifier la part des recours faisant l'objet d'une annulation ;

- avoir une meilleure connaissance des catégories de requérants (particuliers, préfet, associations, sociétés commerciales, etc.) ;

### **2. mener une approche ciblée sur les conséquences du contentieux en matière de production de logements :**

- analyser la part de logements attaqués/annulés ;
- analyser les impacts en matière de production de logements (poids des recours par rapport à la production totale de logements) ;

### **3. analyser la pratique du contentieux en matière de logements et envisager des leviers d'action :**

- mieux comprendre l'argumentaire juridique mobilisé par les parties et retenu par le juge ;
- identifier les dispositions sur lesquelles les élus ont des marges de manœuvre.

*Les contentieux de l'urbanisme : un frein à la production de logements ?*

**Partie 1 –  
Les contentieux de l'urbanisme,  
une question ancienne,  
un droit en perpétuel mouvement**

*Les contentieux de l'urbanisme : un frein à la production de logements ?*

En guise de première pierre à l'observatoire des contentieux, cette note fait le point sur le cadre juridique des contentieux de l'urbanisme. Le législateur s'est saisi de la question depuis les années quatre-vingt-dix, ce qui a donné lieu à huit réformes visant à en réduire le nombre et à sanctionner les recours abusifs.

Après une définition de ce que l'on entend par contentieux de l'urbanisme (1), la note propose une synthèse de l'évolution législative concernant les contentieux de l'urbanisme (2). Elle précise ensuite le cadre juridique des recours contentieux, pour les documents d'urbanisme d'une part et pour les autorisations individuelles d'autre part (3). Enfin, elle rappelle les principales difficultés régulièrement évoquées dans la mise en œuvre de la législation (4). Forte de ces constats, la conclusion propose des objectifs pour l'observatoire des contentieux (5).

## 1. Définitions

Le contentieux de l'urbanisme est constitué de **l'ensemble des recours exercés à l'encontre des décisions administratives, émises par les autorités compétentes en matière d'urbanisme** (communes, EPCI ou leurs groupements principalement).

Les recours contentieux, en matière d'urbanisme, concernent trois types d'actes :

- **les documents d'urbanisme de nature réglementaire**, élaborés et approuvés par les collectivités territoriales compétentes ou leurs groupements. Il s'agit des SCoT, PLU et cartes communales ;
- **les autorisations individuelles** délivrées par l'autorité compétente. Il s'agit des permis de construire, d'aménager, de démolir, des déclarations préalables ainsi que des certificats d'urbanisme. Elles correspondent au type de recours le plus répandu.
- **les autres délibérations des collectivités régies par le Code de l'urbanisme**, notamment en matière de droit de préemption urbain, de création de Zones d'aménagement concerté etc.

**Un recours contentieux constitue donc la possibilité de déposer un recours devant le tribunal administratif à l'encontre :**

- **d'un acte délivré/ approuvé par l'autorité compétente (permis de construire, PLU, etc.) ;**
- **d'un refus prononcé par l'autorité compétente pour la délivrance d'un acte (refus de délivrer un permis).**

Les requérants exercent alors un « **recours pour excès de pouvoir** » contre ces actes, devant le juge administratif. Cela signifie qu'ils demandent au juge **l'annulation de l'acte émis**. Ils vont appuyer leur recours sur des arguments juridiques, appelés « moyens », démontrant l'illégalité de la décision administrative.

En matière d'urbanisme, les règles et les principes applicables à ces recours diffèrent de celles applicables au recours pour excès de pouvoir de droit commun<sup>12</sup>. Ces particularités concernent à la fois le type de requérant qui peut exercer un recours, les règles de procédures et de délais ou encore les pouvoirs du juge. Ces spécificités sont issues d'une évolution législative et réglementaire qui remonte à la loi Bosson de 1994<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> MOLLION G., « Le contentieux de l'urbanisme », Lamy collectivités territoriales, n° 102, 1<sup>er</sup> juin 2014

<sup>13</sup> Loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction

## 2. Huit réformes depuis 1994

Les enjeux du contentieux de l'urbanisme justifient qu'une série de règles particulières s'appliquent en la matière. Ces règles ont fait l'objet d'une évolution législative et réglementaire : huit réformes peuvent être identifiées depuis la loi Bosson de 1994 qui est généralement considérée comme le point de départ de la législation sur les contentieux<sup>14</sup>.

Le **Code de justice administrative** fixe les règles applicables à tous les contentieux administratifs (relevant du droit public), y compris le contentieux relatif à l'urbanisme. A ces règles, dites « de droit commun », s'ajoutent des règles spécifiques au contentieux de l'urbanisme, qui sont codifiées dans le **Code de l'urbanisme**. Les règles applicables au contentieux de l'urbanisme se retrouvent donc à la fois dans le Code de justice administrative et le Code de l'urbanisme.

**Ce particularisme est issu de diverses réformes législatives et réglementaires** qui se sont succédées, dont les objectifs étaient :

- **de faire décroître le volume de ces recours ;**
- **de limiter ses conséquences sur les projets de construction.**

Il s'agit ici de présenter succinctement l'historique des différentes réformes, qui ont modelées les règles applicables au contentieux de l'urbanisme. Une analyse plus approfondie de ces dispositions est disponible dans le troisième point de cette partie (« *Le droit applicable* »).

### 1/ La loi Bosson de 1994 : relancer le secteur de la construction

La loi Bosson de 1994<sup>15</sup> est généralement identifiée comme la première loi introduisant des dispositions spécifiques au contentieux de l'urbanisme. Les motifs de la loi étaient déjà, à cette époque, centrés sur **la relance du secteur de la construction**, après une crise du secteur début des années 1990.

Les mesures adoptées, à travers la loi Bosson, sont issues d'un rapport du Conseil d'État de 1992 intitulé « L'urbanisme : pour un droit plus efficace »<sup>16</sup>. Ce rapport identifie l'insécurité juridique comme l'une des faiblesses du droit de l'urbanisme.

La loi Bosson a ainsi tenté de sécuriser davantage les documents d'urbanisme et de **limiter les conséquences de leur illégalité** sur les autorisations individuelles délivrées en :

- **empêchant qu'une irrégularité de forme ou de procédure (donc peu grave), d'un document d'urbanisme, ne remette en cause, au-delà d'un délai de six mois, une autorisation individuelle délivrée sur son fondement ;**
- **instaurant le principe de remise en vigueur du document d'urbanisme antérieur**, lorsque celui en vigueur est déclaré illégal ou est annulé par le juge ;
- **obligeant l'auteur d'un recours, visant une autorisation d'urbanisme, à notifier son recours à l'auteur de la décision (par exemple, le maire) et au titulaire de l'autorisation dans un délai de 15 jours**. L'absence de notification dans ce délai rend la requête irrecevable. Cette disposition permet de s'assurer que le titulaire de l'autorisation soit bien informé du recours déposé contre son autorisation.

<sup>14</sup> DEBOUY C., « Vingt ans de réformes depuis la loi Bosson : construction d'un contentieux administratif spécial de l'urbanisme ? », La Semaine Juridique Administration et Collectivités territoriales n° 29, 21 juillet 2014, 2233

<sup>15</sup> Loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction

<sup>16</sup> « L'urbanisme : pour un droit plus efficace », Les études du Conseil d'État, La Documentation Française, 1992

## **2/ La loi Solidarité et Renouvellement Urbain de 2000 : l'obligation pour le juge de se prononcer sur l'ensemble des moyens soulevés**

La loi SRU de 2000<sup>17</sup> introduit la **dérogation au principe d' « économie de moyens »** pour les jugements rendus en matière d'urbanisme.

En contentieux administratif de droit commun, le juge peut fonder sa décision d'annulation sur un seul moyen sans prendre la peine d'examiner les autres moyens soulevés par le requérant.

Jusqu'en 2000, ce principe d'« économie de moyens » s'appliquait en matière d'urbanisme. L'annulation d'un permis conduisait généralement son titulaire à présenter une nouvelle demande auprès de l'administration. Si elle était accordée cette nouvelle autorisation pouvait de nouveau faire l'objet d'un recours.

Depuis la loi SRU, et afin d'éviter que le juge ne soit saisi à différentes reprises d'un recours concernant la même demande, ce dernier a l'obligation, en matière d'urbanisme, de se prononcer sur l'ensemble des moyens soulevés. En effet, si le juge s'est prononcé sur l'ensemble des moyens soulevés pour démontrer l'illégalité du permis, le pétitionnaire pourra formuler une nouvelle demande en rectifiant tous les vices affectant son ancien permis.

## **3/ La loi Engagement National pour le Logement de 2006 : une première restriction de l'intérêt à agir et une volonté de limiter les annulations**

Suite au rapport Pelletier de 2005<sup>18</sup>, la loi ENL<sup>19</sup> de 2006 a introduit deux nouvelles règles en matière de contentieux :

- **elle restreint l'intérêt à agir des associations** : elles doivent être juridiquement formées avant l'affichage, par le pétitionnaire, de la demande de permis ;
- **elle introduit la possibilité pour le juge d'annuler partiellement une autorisation individuelle**, afin de permettre à son titulaire de la régulariser sans avoir à procéder à une nouvelle demande.

## **4/ Le décret de 2007 : l'affichage de l'autorisation sur le terrain, point de départ du délai de recours**

En 2007<sup>20</sup>, une importante modification est apportée en ce qui concerne le délai de recours. La durée du délai de recours, visant une autorisation d'urbanisme, est identique à celle du droit commun : deux mois. La spécificité introduite en urbanisme concerne le **point de départ** choisi pour calculer ce délai :

- pour tout acte administratif de droit commun : c'est la publication ou la notification de l'acte qui constitue le point de départ du délai de deux mois ;
- **pour les autorisations d'urbanisme : le délai de recours court à partir du premier jour d'affichage sur le terrain du permis ou de la déclaration préalable**. Cette période de deux mois doit être continue : si elle est interrompue, le délai doit être reconduit dans son intégralité (soit deux mois).

<sup>17</sup> Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au renouvellement urbain

<sup>18</sup> Rapport « Propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme » remis au garde des sceaux, ministre de la justice, et au ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, présenté par le groupe de travail constitué sous la présidence de Philippe Pelletier, janvier 2005

<sup>19</sup> Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement

<sup>20</sup> Décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme

## **5/ L'ordonnance et le décret de 2013 : un cadre juridique spécifique au contentieux de l'urbanisme**

En 2013, les problématiques liées au contentieux de l'urbanisme ont été analysées par le rapport remis à la ministre de l'Égalité des Territoires et du Logement le 23 avril 2013 intitulé : « Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre »<sup>21</sup>. Sur la base des propositions de ce rapport, l'ordonnance du 18 juillet 2013<sup>22</sup>, ainsi que le décret du 1<sup>er</sup> octobre 2013<sup>23</sup> ont profondément modifié les règles applicables au contentieux de l'urbanisme.

**Les mesures phares de ces deux textes sont :**

- **la restriction de l'intérêt à agir du tiers contre une décision individuelle** : elle implique que toute personne ne puisse être légitime à présenter un recours contre une autorisation individuelle ;
- **la cristallisation des moyens recevables ;**
- **la possibilité de condamner à des dommages et intérêts pour recours abusifs ;**
- **l'encadrement de la procédure de transaction mettant fin à l'instance ;**
- **la suppression (provisoire) de la possibilité de faire appel dans les zones immobilières tendues ;**
- **l'élargissement des possibilités de régularisation du permis en cours d'instance** (introduites par la loi ENL).

Les dispositions insérées par l'ordonnance de 2013 ont affirmé la spécificité des règles applicables au contentieux de l'urbanisme, par rapport au contentieux administratif de droit commun. Elles fondent le droit applicable en matière de contentieux de l'urbanisme.

## **6/ La loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové de 2014 : limiter les annulations à l'encontre des documents d'urbanisme**

Par la suite, la loi ALUR<sup>24</sup> a généralisé, aux documents d'urbanisme, la possibilité pour le juge de régulariser en cours d'instance des documents affectés de certains vices (notamment de forme ou de procédure, lorsqu'ils n'impactent pas le fond du document). Par l'annulation partielle ou le sursis à statuer, le juge permet aux collectivités de mettre en conformité leur document sur la partie affectée d'une illégalité. L'objectif est de limiter les annulations juridictionnelles des PLU, SCoT et cartes communales et d'éviter à la collectivité de devoir recommencer la procédure d'élaboration, longue et coûteuse, depuis le début.

Désormais, la régularisation par le juge est donc non seulement possible pour les autorisations individuelles (loi ENL de 2006), mais aussi pour les documents d'urbanisme.

## **7/ La loi Macron de 2015 : restreindre l'action en démolition**

En 2015, la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août (loi Macron)<sup>25</sup> s'inscrit dans la continuité des textes de 2013 et 2014, en apportant toujours plus de sécurité juridique aux actes d'urbanisme. **Elle restreint les possibilités d'ordonner la démolition en cas d'annulation du permis de construire par le juge.**

<sup>21</sup> Rapport « Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre », groupe de travail créé par lettre du 11 février 2013 de Madame Cécile DUFLOT, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement sous la présidence de Daniel Labetoulle, 25 avril 2013

<sup>22</sup> Ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme

<sup>23</sup> Décret n° 2013-879 du 1<sup>er</sup> octobre 2013 relatif au contentieux de l'urbanisme

<sup>24</sup> Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové

<sup>25</sup> Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques

## **8/ La loi Egalite et Citoyenneté de 2017 : la caducité des requêtes incomplètes**

Tout récemment, la loi du 27 janvier 2017<sup>26</sup> introduit le principe de la caducité des requêtes introductives, dont les requérants ne fourniraient pas, dans un délai de trois mois, les pièces nécessaires au jugement de l'affaire. En effet, lorsqu'un requérant présente une requête, celle-ci doit s'accompagner de justificatifs nécessaires au jugement de l'affaire (statuts pour une association, titre de propriété pour un voisin, etc.).

Ainsi dès 1994, des mesures spécifiques au contentieux de l'urbanisme sont introduites. Cependant, elles restent, jusqu'en 2013, éparpillées dans diverses lois aux objets plus généraux. La véritable réforme intervient en 2013, avec une ordonnance et un décret consacrés spécifiquement aux règles du contentieux de l'urbanisme.

Par la suite, les réformes se sont inscrites dans la même logique, mais n'ont apporté que des modifications à la marge.

**Ces réformes successives ont progressivement affirmé la spécificité des règles applicables au contentieux de l'urbanisme par rapport aux autres matières du contentieux administratif.**

Qu'il s'agisse des règles relatives aux documents d'urbanisme ou aux autorisations individuelles, l'objectif poursuivi par ces réformes est le même : **apporter plus de sécurité juridique aux porteurs de projets**, en accélérant les procédures et en luttant contre les recours ou les pratiques dilatoires tendant à faire échouer un projet de construction.

Cette tendance se poursuit, puisqu'une **proposition de loi « portant accélération des procédures et stabilisation du droit de l'urbanisme, de la construction et de l'aménagement »** a été adoptée par le Sénat le 2 novembre 2016<sup>27</sup>. Concernant le contentieux, cette proposition de loi vise notamment à :

- fixer un délai de six mois pour juger en première instance les recours en matière d'urbanisme ;
- prolonger la dispense d'appel dans les zones immobilières tendues (qui est provisoire sur la période 2013-2018) ;
- assouplir et faciliter les conditions d'octroi de dommages-intérêts pour recours abusifs.

---

<sup>26</sup> Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté

<sup>27</sup> Proposition de loi Sénat n° 4183, 2 novembre 2016 portant accélération des procédures et stabilisation du droit de l'urbanisme, de la construction et de l'aménagement

## Synthèse de l'évolution législative et réglementaire relative au contentieux de l'urbanisme

Textes	Mesures relatives aux documents d'urbanisme	Mesures relatives aux autorisations individuelles
Loi Bosson (9 février 1994)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Limiter les conséquences de l'illégalité des documents d'urbanisme sur les permis délivrés</li> <li>- Remise en vigueur du document précédent en cas d'illégalité du document d'urbanisme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Obligation pour le requérant de notifier son recours à l'auteur de la décision et au titulaire de l'autorisation dans un délai de 15 jours</li> </ul>
Loi SRU (13 décembre 2000)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Obligation pour le juge de se prononcer sur tous les moyens soulevés par le requérant</li> <li>- = dérogation au principe d'économie de moyen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Obligation pour le juge de se prononcer sur tous les moyens soulevés par le requérant</li> <li>- = dérogation au principe d'économie de moyen</li> </ul>
Loi ENL (13 juillet 2006)		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Limiter l'intérêt à agir des associations</li> <li>- Possibilité d'annulation partielle et de régularisation des autorisations d'urbanisme en cours d'instance</li> </ul>
Décret de 2007 (5 janvier 2007)		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le point de départ du délai de recours contentieux est fixé au premier jour d'une période continue de deux mois d'affichage sur le terrain</li> </ul>
<b>Ordonnance relative au contentieux de l'urbanisme</b> (18 juillet 2013)		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Restriction matérielle et temporelle de l'intérêt à agir du tiers contre un permis</li> <li>- Sanction des recours abusifs par le paiement d'une amende et sanction du préjudice par le paiement de dommages-intérêts</li> <li>- Élargissement des possibilités de régularisation du permis en cours d'instance</li> <li>- Encadrement de la procédure de transaction mettant fin à l'instance</li> </ul>
<b>Décret relatif au contentieux de l'urbanisme</b> (1 <sup>er</sup> octobre 2013)		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Possibilité pour le juge de « cristalliser » les moyens recevables</li> <li>- Suppression (provisoire) de la procédure d'appel dans les zones immobilières tendues</li> </ul>
Loi ALUR (24 mars 2014)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Possibilité de régularisation des documents d'urbanisme en cours d'instance</li> </ul>	
Loi Macron (06 août 2015)		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Restriction du champ d'application de l'action en démolition</li> </ul>
Loi Egalité et Citoyenneté 27 janvier 2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Caducité des requêtes incomplètes (dans un délai de trois mois)</li> </ul>	

### 3. Le droit applicable

Les autorisations individuelles et les documents d'urbanisme sont deux types d'actes bien distincts, qui recouvrent des enjeux qui leur sont propres. Les règles relatives à leur contentieux diffèrent également :

- les autorisations individuelles sont la source de recours contentieux la plus abondante. C'est donc dans ce domaine que les spécificités vont être les plus nombreuses (3.1) ;
- les documents d'urbanisme font l'objet d'un nombre de recours plus réduit. Leur aspect structurant et déterminant sur les autorisations d'urbanisme délivrées justifie toutefois de règles particulières en matière de contentieux (3.2).

#### 3.1 Les règles spécifiques au contentieux des autorisations individuelles

Le contentieux des autorisations individuelles est le plus volumineux, du fait notamment du nombre d'autorisations délivrées. Cinq types d'autorisations sont concernés :

- le permis de construire ;
- le permis d'aménager ;
- le permis de démolir ;
- la déclaration préalable ;
- le certificat d'urbanisme.

Afin de réduire le volume des recours, d'en limiter les conséquences, et plus globalement de faciliter les opérations de construction, notamment pour la production de logements, des règles spécifiques encadrent la procédure contentieuse en matière d'autorisation d'urbanisme.

On peut décliner ces évolutions législatives et réglementaires en six objectifs :

- 1/ lutter contre les recours abusifs ;**
- 2/ lutter contre les pratiques dilatoires ;**
- 3/ accélérer les procédures ;**
- 4/ sécuriser les autorisations d'urbanisme ;**
- 5/ encadrer le refus de permis opposé par les collectivités territoriales ;**
- 6/ encadrer les recours d'urgence.**

#### **1/ Lutter contre les recours abusifs : les mesures introduites par l'ordonnance de 2013**

En introduisant de nouveaux articles dans le Code de l'urbanisme, l'ordonnance de 2013 a entendu limiter les recours abusifs en :

- restreignant l'intérêt à agir contre une autorisation individuelle d'urbanisme ;
- ouvrant la possibilité pour le juge administratif de condamner, à des dommages-intérêts, un requérant malveillant.

### **1.1 Restreindre l'intérêt à agir**

**Article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme** – 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 un permis de construire, de démolir ou d'aménager que si la construction, l'aménagement ou les travaux 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.

**Article L. 600-1-3 du Code de l'urbanisme** – Sauf pour le requérant à justifier de circonstances particulières, l'intérêt pour agir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager s'apprécie à la date d'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire.

**Article L. 600-1-1 du Code de l'urbanisme** – Une association n'est recevable à agir contre une décision relative à l'occupation ou 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.

L'intérêt à agir, c'est-à-dire la possibilité de faire un recours contre une autorisation d'urbanisme, a progressivement été restreinte, afin de limiter les recours abusifs.

Trois principaux critères permettant de juger de l'intérêt à agir :

- la qualité du requérant ;
- la preuve d'un intérêt à agir pour les tiers ;
- la temporalité de la requête par rapport au dépôt de l'autorisation.

#### ***A/ La qualité du requérant***

Il existe quatre types de requérants pouvant formuler un recours à l'encontre d'une autorisation individuelle délivrée par l'autorité compétente :

- le préfet : dans le cadre de son contrôle de légalité ;
- les collectivités territoriales et leurs groupements, concernés par l'autorisation ;
- les associations : leur objet social urbanistique ou environnemental doit être suffisamment précis et limité sur le plan territorial. Cette règle empêche la formation d'associations « artificielles », ayant pour seul but la contestation d'un projet précis ;
- un tiers ayant un intérêt à agir : encadré par l'ordonnance de 2013.

Cependant, une seule personne est légitime pour porter un recours à l'encontre d'un refus d'autorisation individuelle : c'est le pétitionnaire de ladite autorisation. Il est, en effet, le seul à avoir un intérêt à agir.

#### ***B/ La preuve, d'une atteinte aux conditions d'occupation, pour les tiers***

À l'origine, la condition de voisinage immédiat suffisait pour reconnaître un intérêt à agir contre une décision de délivrance d'un permis. Le requérant pouvait se contenter de prouver qu'il était voisin de la construction projetée pour se voir reconnaître un intérêt à agir. Depuis l'ordonnance de 2013, ce critère géographique ne suffit plus. Le requérant doit prouver que la construction projetée affecte directement les conditions d'occupation, d'utilisation et de jouissance de son bien. Il devra donc démontrer qu'il subit une atteinte du fait de cette construction : pollution, nuisance visuelle, sonore, olfactive, etc.

### Une méthodologie pour apprécier l'intérêt à agir : l'arrêt « Brodelle » du 10 juin 2015<sup>28</sup>

Dans cet arrêt, le Conseil d'État clarifie les conditions d'appréciation de l'intérêt à agir d'un tiers contre un permis de construire. Il s'agit ici d'un permis de construire autorisant une station de conversion électrique.

- Du côté du requérant, ce dernier doit faire état de « tous les éléments **suffisamment précis et étayés** de nature à établir que cette atteinte est susceptible d'affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien ». Il doit donc fournir une argumentation détaillée sur la possible nuisance qu'il invoque. Il n'est cependant pas tenu d'apporter « la preuve du caractère certain des atteintes qu'il invoque ». Dans l'arrêt en question, le Conseil d'État reconnaît un intérêt à agir au requérant puisqu'il démontre qu'il est exposé à des nuisances sonores du fait de la construction.

- De son côté, le bénéficiaire doit « apporter tous les éléments de nature à établir que les atteintes alléguées sont dépourvues de réalité ». Le bénéficiaire doit donc également présenter des éléments pour contrer les arguments du requérant. Dans l'arrêt Brodelle, la société invoque le fait qu'elle utilise une technologie permettant d'atténuer les nuisances sonores.

**Au vu des arguments du requérant et du bénéficiaire, le juge apprécie l'intérêt à agir contre l'autorisation et considère la requête comme recevable ou irrecevable. Dans ce dernier cas, il rejette la requête sans examiner les moyens de légalité soulevés par le requérant.**

**La méthodologie précisée par le Conseil d'État dans cet arrêt est généralement reprise par les juges de première instance pour apprécier l'intérêt à agir du tiers contre un permis de construire.**

### C/ La limite temporelle

Depuis 2013, l'intérêt à agir contre une décision d'urbanisme s'apprécie à la date d'affichage en mairie de la demande de permis par le pétitionnaire.

Pour pouvoir attaquer un permis, le particulier doit remplir les conditions de l'intérêt à agir, non pas à la date du dépôt de la requête (comme c'est le cas pour le contentieux de droit commun), mais à la date à laquelle le pétitionnaire fait sa demande auprès de la collectivité.

Il en est de même pour les associations qui, depuis la loi de 2006, doivent avoir déposé leurs statuts avant la demande de permis du pétitionnaire, pour pouvoir contester l'autorisation.

Ces dispositions restreignent l'intérêt à agir des tiers et des associations dans le temps, en avançant la date à laquelle celui-ci sera apprécié. Cette limitation vient bloquer la constitution d'un intérêt à agir « artificiel », visant uniquement le blocage d'un projet ou d'une construction :

- pour les particuliers, la pratique consistait à louer un bâtiment ou un terrain voisin de la construction afin d'avoir intérêt à agir contre le permis délivré ;
- pour les associations, leur création visait simplement la contestation d'un projet précis.

Avec cette limite dans le temps de l'intérêt à agir, il n'est désormais plus possible pour les particuliers, comme pour les associations, de se créer un intérêt à agir « de circonstance » en réaction à la délivrance d'un permis.

Le juge va donc apprécier *in concreto* l'ensemble des éléments apportés par le demandeur pour démontrer l'atteinte qu'il subit du fait de la construction. Cette définition de l'intérêt à agir a l'avantage d'être plus restreinte, mais l'inconvénient de rendre plus incertaine la recevabilité de la requête soumise à l'appréciation subjective par le juge. La recevabilité, appréciée au cas par cas, pourra donc varier selon le juge qui dispose d'une marge de manœuvre élargie<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> CE, 10 juin 2015, Brodelle, n° 386121 : JurisData n° 2015-013930

<sup>29</sup> CATHERINE A., « Les conséquences de la redéfinition restrictive de l'intérêt à agir en matière d'urbanisme », Constr.-Urb n° 9, 2016, étude 11

## **1.2. Condamner à des dommages et intérêts les requérants « abusifs »**

**Article L. 600-7 du Code de l'urbanisme** – Lorsque le droit de former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager est mis en œuvre dans des conditions qui excèdent la défense des intérêts légitimes du requérant et qui causent un préjudice excessif au bénéficiaire du permis, celui-ci peut demander, par un mémoire distinct, au juge administratif saisi du recours de condamner l'auteur de celui-ci à lui allouer des dommages et intérêts.

Dans le cadre du contentieux administratif général, le juge peut, au terme de l'article R. 741-12 du Code de justice administrative, condamner l'auteur d'une requête qu'il estime abusive à une amende dont le montant ne peut dépasser 10 000 euros. Cette possibilité ne permet pas d'indemniser le défendeur du préjudice causé par le recours. Avant 2013, la seule possibilité d'obtenir réparation, pour la victime d'un recours abusif, était d'en faire la demande devant le juge civil.

Depuis l'ordonnance de 2013, le défendeur a la possibilité de faire une demande reconventionnelle de dommages-intérêts devant le juge administratif. Cette possibilité :

- est facilitée, puisque tout se passe au niveau du juge administratif, qui juge de la légalité de l'acte, de l'abus de droit et du préjudice (avec estimation des dommages-intérêts) ;
- permet au juge administratif de fixer le montant des dommages-intérêts correspondant au préjudice économique subi. Pour cela, le défendeur doit prouver que :
  - o le recours du demandeur excède la défense des intérêts légitimes (pratiques dilatoires, absence de moyens sérieux, pas d'intérêt à agir, etc.) ;
  - o cet abus cause un préjudice excessif au bénéficiaire.

Cette disposition permet donc au juge administratif de condamner le requérant abusif à des dommages-intérêts, en raison notamment du préjudice économique subi par le pétitionnaire.

À titre d'illustration, le tribunal administratif de Lyon a condamné un requérant à des dommages-intérêts à hauteur de 87 000 euros pour le préjudice causé par sa requête abusive<sup>30</sup>. Le jugement indemnise notamment la perte des revenus locatifs et le surcoût, causés par la procédure contentieuse.

Cependant, mise à part quelques cas de jurisprudences isolés, la pratique a révélé que le juge utilisait très peu cette disposition, notamment en raison de son interprétation stricte du qualificatif « excessif », en ce qui concerne le préjudice<sup>31</sup>. Ainsi, on peut douter que cette disposition soit suffisamment dissuasive vis-à-vis des requérants abusifs.

<sup>30</sup> TA de Lyon 17 novembre 2015 req. n° 1303301

<sup>31</sup> MAILLOT J.-L., « De l'usage de l'article L. 600-7 du Code de l'urbanisme et la réforme nécessaire au contentieux des autorisations d'urbanisme », Constr.-Urb. 2016, étude

## **2/ Lutter contre les pratiques dilatoires**

Une pratique est considérée comme dilatoire lorsqu'elle ne vise qu'à retarder la tenue du jugement. En matière d'urbanisme, les requérants désireux de bloquer un projet de construction y recourent parfois, afin de retarder le plus possible le démarrage des travaux.

La volonté du législateur, de lutter contre les pratiques dilatoires s'articule autour de deux règles :

- la cristallisation des moyens ;
- l'obligation de fournir les pièces nécessaires au jugement dans un délai de trois mois.

### **2.1 La cristallisation des moyens : règle créée en 2013 pour le contentieux de l'urbanisme et généralisée à l'ensemble de l'administration en 2016**

**Article R. 611-7-1 du Code de Justice administrative (créé par le décret du 2 novembre 2016)** - Lorsque l'affaire est en état d'être jugée, le président de la formation de jugement ou, au Conseil d'État, le président de la chambre chargée de l'instruction peut, sans clore l'instruction, fixer par ordonnance la date à compter de laquelle les parties ne peuvent plus invoquer de moyens nouveaux.

La procédure du contentieux administratif est **écrite** et consiste en **l'échange de mémoires**. La requête introductive, qui conteste la légalité de la décision attaquée, présente des moyens dans un mémoire d'attaque. Le défendeur répond ensuite à chacun de ces moyens dans un mémoire de défense pour prouver la légalité de la décision. Le requérant a la possibilité, à chaque nouvel échange de mémoires, de soulever de nouveaux moyens auquel le défendeur doit répondre à chaque fois.

Afin d'accélérer la procédure et de limiter la durée de l'échange des mémoires, le juge a la possibilité de cristalliser les moyens, c'est-à-dire de fixer par ordonnance une date à partir de laquelle les parties ne pourront plus invoquer de moyens nouveaux. Cette règle permet de mettre fin à la pratique dilatoire consistant à soulever, à chaque nouvel échange de mémoires, des moyens nouveaux auxquels la partie adverse doit répondre. Cela avait pour conséquence d'allonger considérablement la procédure contradictoire et de retarder la tenue du jugement.

À l'origine (depuis l'ordonnance de 2013), réservée au seul contentieux de l'urbanisme (l'ancien article R. 600-4 du Code de l'urbanisme), cette possibilité est dorénavant ouverte de manière générale à tout le contentieux administratif depuis le décret du 2 novembre 2016 « Justice Administrative pour Demain »<sup>32</sup>.

Cette généralisation retient une rédaction différente de l'ancien article du Code de l'urbanisme :

- cette cristallisation relève dorénavant de la seule initiative du juge, alors qu'elle était auparavant de celle des parties ;
- la nouvelle rédaction ajoute la condition que l'affaire soit « en état d'être jugée », qui n'existait pas dans le Code de l'urbanisme.

Selon certains commentateurs, cette nouvelle disposition risque de rendre la procédure de cristallisation des moyens moins efficace qu'auparavant en matière d'urbanisme<sup>33</sup>, notamment car la condition, selon laquelle l'affaire doit être « en état d'être jugée », est pour le moment floue. Son efficacité dépendra donc de son application par le juge.

<sup>32</sup> Décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 portant modification du code de justice administrative (partie réglementaire)

<sup>33</sup> HOCREITERE Patrick « A propos de la cristallisation des moyens : une régression en matière de contentieux de l'urbanisme », Constr.-Urb. 2017, étude 4

## **2.2 L'obligation de fournir les pièces nécessaires au jugement dans un délai de trois mois**

**Article L. 600-13 du Code de l'urbanisme** (créé par la loi du 27 janvier 2017) – *La requête introductive d'instance est caduque lorsque, sans motif légitime, le demandeur ne produit pas les pièces nécessaires au jugement de l'affaire dans un délai de trois mois à compter du dépôt de la requête ou dans le délai qui lui a été imparti par le juge. La déclaration de caducité peut être rapportée si le demandeur fait connaître au greffe, dans un délai de quinze jours, le motif légitime qu'il n'a pas été en mesure d'invoquer en temps utile.*

Introduite tout récemment, cette disposition vise à « filtrer » les requêtes, dont le but est simplement de retarder le projet de construction. La pratique consistait à déposer une requête introductive d'instance incomplète et très peu argumentée, empêchant ainsi la partie adverse de constituer un mémoire en défense détaillé répondant aux moyens mobilisés.

Dorénavant, le requérant est soumis à un délai de trois mois pour fournir toutes les pièces nécessaires au jugement. Ces pièces peuvent correspondre aux justificatifs de propriété ou de location ou encore aux statuts de l'association, etc. Le non-respect de ce délai est sanctionné par la caducité de la requête : le juge ne l'examinera donc pas.

Le requérant a tout de même la possibilité d'invoquer tout « motif légitime », pour ne pas se voir appliquer ce délai.

L'efficacité de cette mesure dépend, une nouvelle fois, de son application par le juge, ainsi que de son appréciation du caractère « nécessaire » des pièces et de la légitimité du motif opposé par le requérant.

## **3/ Accélérer la procédure contentieuse**

L'ordonnance de 2013 et son décret d'application introduisent deux nouvelles règles ayant pour objectif d'accélérer la procédure contentieuse :

- la suppression de l'appel en zone tendue ;
- l'encadrement de la procédure de règlement à l'amiable.

### **3.1 La suppression de l'appel en zone tendue**

**Article R. 811-1-1 du Code de justice administrative** – Les tribunaux administratifs statuent en premier et dernier ressort sur les 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 et son décret d'application.

Les dispositions du présent article s'appliquent aux recours introduits entre le 1<sup>er</sup> décembre 2013 et le 1<sup>er</sup> décembre 2018.

L'ordonnance de 2013 supprime la possibilité d'appel dans le cadre de certains litiges, visant des permis de construire ou des permis d'aménager des lotissements, en zone tendue : les tribunaux administratifs statuent donc en premier et dernier ressort pour ce type de recours.

Cette disposition est toutefois limitée :

- **géographiquement** : aux zones dans lesquelles le besoin de logement est le plus fort (elles correspondent aux zones soumises à la taxe annuelle sur les logements vacants prévue à l'article 232 du Code général des impôts). Toutefois, aucune zone n'est concernée en Vaucluse<sup>34</sup>.
- **temporellement** : pour une période allant du 1<sup>er</sup> décembre 2013 au 1<sup>er</sup> décembre 2018.

Le jugement du tribunal administratif, bien que dispensé d'appel, pourra toujours faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État. Cependant, le Conseil d'État filtre les pourvois et peut écarter ceux qu'il considère comme irrecevables ou non fondés. De plus, le Conseil d'État ne statue pas sur les faits mais simplement sur le droit, c'est-à-dire sur la bonne interprétation et application de la règle de droit par le tribunal administratif.

### **3.2 Encadrer la procédure de règlement à l'amiable**

**Article L. 600-8 du Code de l'urbanisme (créé par l'Ordonnance du 18 juillet 2013)** – Toute transaction par laquelle une personne ayant demandé au juge administratif l'annulation d'un permis de construire, de démolir ou d'aménager s'engage à se désister de ce recours en contrepartie du versement d'une somme d'argent ou de l'octroi d'un avantage en nature doit être enregistrée conformément à l'article 635 du code général des impôts.

Dans le cadre d'un recours contre un permis, le requérant et le défendeur peuvent s'accorder sur le montant d'une transaction ou d'un avantage en nature pour mettre fin au recours contentieux. Cet avantage a pour objet de compenser l'atteinte subie par le requérant, du fait de la construction projetée. Cet avantage peut être de nature diverse, il peut consister par exemple en :

- une somme d'argent ;
- un accès à une place de parking ;
- une modification des dimensions de la construction ;
- etc.

Afin de moraliser cette possibilité et d'éviter les pratiques de « chantage », subies par les opérateurs, le Code de l'urbanisme a tenté d'introduire plus de transparence dans la procédure de transaction. Cette dernière doit, en effet, être enregistrée auprès de l'administration fiscale afin d'éviter des recours dont le but est uniquement d'obtenir une contrepartie financière.

Pour beaucoup, ces dispositions restent purement « symboliques »<sup>35</sup> et ne semblent pas véritablement décourager ces « recours monnayés », qui pourront toujours s'opérer en dehors de la voie contentieuse. De plus, le simple « enregistrement » ne permet pas de contrôler le contenu de la transaction.

<sup>34</sup> En PACA les zones tendues correspondent à certaines communes des agglomérations de Marseille - Aix en Provence, Menton - Monaco et Toulon.

<sup>35</sup> GILLIG David, « Réforme du contentieux de l'urbanisme : regards critiques sur l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme », la Semaine Juridique Administrations et Collectivité territoriales n° 39-40, 23 septembre 2013

#### 4/ Sécuriser les autorisations d'urbanisme

Apporter plus de sécurité juridique aux autorisations d'urbanisme consiste à consolider ces autorisations, en limitant les possibilités de les remettre en cause après leur délivrance. La volonté de sécuriser les autorisations d'urbanisme a connu une évolution en trois temps :

- en 2000, avec l'obligation, pour le juge, de se prononcer sur tous les moyens soulevés par le requérant ;
- en 2006, avec la possibilité de régulariser l'autorisation en cour d'instance, confirmée par la suite en 2013 ;
- en 2015, avec la limitation de l'action en démolition.

##### 4.1 L'obligation de se prononcer sur tous les moyens soulevés par le requérant : une inscription à travers la loi SRU

**Article L. 600-4-1 du Code de l'urbanisme** – Lorsqu'elle annule pour excès de pouvoir un acte intervenu en matière d'urbanisme ou en ordonne la suspension, la juridiction administrative se prononce sur l'ensemble des moyens de la requête qu'elle estime susceptibles de fonder l'annulation ou la suspension, en l'état du dossier.

**En contentieux administratif de droit commun**, le principe de « l'économie de moyen » permet au juge de se fonder sur un unique moyen (qu'il s'agisse d'un moyen de légalité externe ou interne) pour prononcer l'annulation de l'acte. Le jugement ne va pas s'attarder sur les autres moyens mobilisés par le requérant.

**En matière d'urbanisme, ce principe ne s'applique pas.** En effet, le juge a l'obligation de **se prononcer sur tous les moyens soulevés par le requérant pour fonder sa décision d'annulation**. Le but de cette disposition est :

- de permettre au pétitionnaire **de formuler une nouvelle demande**, en tenant compte de l'ensemble des vices affectant l'autorisation annulée ;
- de s'assurer que **l'administration prenne une nouvelle décision, en tenant compte de la décision de justice** ;
- d'éviter la multiplication des recours relatifs à une même demande ou un même document d'urbanisme.

Ce principe vaut aussi pour le juge d'appel, qui doit se prononcer sur l'ensemble des moyens d'annulation retenus par les premiers juges et qui justifient l'annulation (il n'a toutefois pas à se prononcer sur les autres moyens soulevés devant le juge de première instance et qui ne justifient pas l'annulation).

Cependant, la sécurité juridique apportée par cette disposition est relative, puisque l'obligation de se prononcer sur l'ensemble des moyens **n'a pas pour conséquence d'indiquer exhaustivement tous les vices affectant la légalité de l'acte attaqué**. En effet, la règle d'*ultra petita* impose au juge de ne pas statuer au-delà de la demande des parties. Cela veut dire que, **dans le cas où un moyen de légalité n'est pas soulevé par le requérant, le juge ne pourra pas non plus le soulever** (exception faite pour les moyens d'ordre public). La nouvelle demande, rectifiant les illégalités de l'autorisation annulée, pourra ainsi être refusée par l'administration ou encore une fois annulée par le juge<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> CHABANOL Daniel « L'article L. 600-4-1 du Code de l'urbanisme, une réponse dangereuse à un problème à la mode, AJDA n° 216, 2001

Pensée également pour éviter les recours successifs contre une même opération, cette disposition est également critiquée en ce qu'elle alourdit le travail du juge et allonge donc le temps de l'instruction<sup>37</sup>.

#### **4.2 La possibilité de régulariser l'autorisation : une évolution avec l'ordonnance de 2013**

**Article L. 600-5 du Code de l'urbanisme** – *Le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'un vice n'affectant qu'une partie du projet peut être régularisé par un permis modificatif, peut limiter à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce et, le cas échéant, fixer le délai dans lequel le titulaire du permis pourra en demander la régularisation.*

**Article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme** – *Le juge administratif qui, saisi de conclusions dirigées contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'un vice entraînant l'illégalité de cet acte est susceptible d'être régularisé par un permis modificatif peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation. Si un tel permis modificatif est notifié dans ce délai au juge, celui-ci statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations.*

En droit commun, le recours pour excès de pouvoir contre un acte ne permet au juge que de trancher en faveur de l'annulation ou du maintien de l'acte. En matière d'autorisation d'urbanisme, et afin d'augmenter la sécurité juridique, cette logique binaire est atténuée et le juge a vu ses pouvoirs élargis par les récentes réformes.

Lorsqu'il estime qu'un vice affectant l'ensemble ou une partie du permis de construire est régularisable, le juge peut permettre au pétitionnaire de déposer un **permis modificatif**, permettant la régularisation de son dossier. Il prononce alors :

- soit une **annulation partielle** : quand le vice ne concerne qu'une partie du projet ;
- soit un **sursis à statuer** (report du jugement à plus tard) : quand le vice affecte tout le projet.

Le juge devra ensuite fixer un délai, durant lequel le titulaire du permis pourra demander la régularisation. Il statue ensuite sur la légalité de ce permis modificatif.

Ces dispositions évitent au pétitionnaire, dont l'illégalité est facilement régularisable, l'annulation de son permis et une nouvelle procédure de demande.

Cette possibilité explique, certainement en partie, le faible taux d'annulation des permis par rapport au nombre élevé de recours.

Cependant, il faut préciser que ces dispositions ne peuvent empêcher le requérant d'interjeter l'appel de la décision d'annulation partielle ou de contester le permis modificatif.

<sup>37</sup> BAILLEUL David, « L'article L600-4-1 du Code de l'urbanisme : une tentative avortée d'abandon de l'économie de moyen », Petites affiches, n° 125, 2004, p13

#### **4.3 Une action en démolition limitée : un renforcement avec la loi Macron**

**Article L. 600-6 du Code de l'urbanisme** - *Lorsque la juridiction administrative, saisie d'un déféré préfectoral, a annulé par une décision devenue définitive un permis de construire pour un motif non susceptible de régularisation, le représentant de l'État dans le département peut engager une action civile en vue de la démolition de la construction dans les conditions et délais définis par le 1° de l'article L. 480-13.*

**Article L. 480-13 du Code de l'urbanisme** – *Lorsqu'une construction a été édifiée conformément à un permis de construire :*

*1° Le propriétaire ne peut être condamné par un tribunal de l'ordre judiciaire à la démolir du fait de la méconnaissance des règles d'urbanisme ou des servitudes d'utilité publique que si, préalablement, le permis a été annulé pour excès de pouvoir par la juridiction administrative et si la construction est située dans l'une des zones suivantes :*

*(...)*

*L'action en démolition doit être engagée dans le délai de deux ans qui suit la décision devenue définitive de la juridiction administrative ;*

*2° Le constructeur ne peut être condamné par un tribunal de l'ordre judiciaire à des dommages et intérêts que si, préalablement, le permis a été annulé pour excès de pouvoir ou si son illégalité a été constatée par la juridiction administrative. L'action en responsabilité civile doit être engagée au plus tard deux ans après l'achèvement des travaux.*

Les conséquences de l'annulation d'un permis de construire ou d'aménager peuvent être importantes, notamment si la construction a déjà débuté. Le titulaire du permis annulé, par le juge administratif, peut être condamné par le juge judiciaire à démolir la construction litigieuse. Cependant, la loi Macron est venue limiter cette possibilité. Ainsi, le propriétaire ne pourra être condamné à la **démolition que si :**

- le permis a été annulé pour **excès de pouvoir par le tribunal administratif ;**
- **la construction est située sur une zone faisant l'objet d'une protection particulière.**

L'ensemble de ces zones est énuméré par le Code de l'urbanisme : il s'agit notamment des sites inscrits ou classés, des sites Natura 2000, des réserves naturelles et cœurs de parcs nationaux, des aires de valorisation de l'architecture et du patrimoine (AVAP), de la bande littorale des 100 mètres, ainsi que des zones où la construction est limitée par des plans de prévention des risques naturels ou technologiques (PPRT et PPRN), et des servitudes environnementales, etc.

Il existe trois cas de figures :

- si la construction ne respecte pas le permis de construire (entaché ou pas d'illégalité) : la démolition pourra toujours être ordonnée<sup>38</sup> ;
- si la construction respecte le permis de construire (entaché d'illégalité) et est située en zone protégée : l'annulation du permis par le juge peut entraîner la démolition de la construction ;
- si la construction respecte le permis de construire, mais n'est pas située en zone protégée : l'annulation du permis (entaché d'illégalité) n'entraînera pas la démolition de la construction.

En cas d'annulation du permis, **la démolition devient donc l'exception**, puisqu'elle ne pourra être ordonnée qu'en zone protégée.

<sup>38</sup> Le non-respect d'un permis de construire est une infraction prévue par le Code pénal

Cette restriction de la condamnation à démolir :

- est susceptible de sécuriser les projets soumis à des recours abusifs et de rassurer les constructeurs sur les conséquences des recours, afin qu'ils ne stoppent pas automatiquement la construction ;
- incite les requérants à exercer la procédure du référé suspension (explicitée plus tard), afin de demander la suspension de l'exécution du permis de construire lorsque celui-ci est manifestement illégal ;
- mais, est contestable, puisqu'elle permet le maintien de constructions non conformes aux documents d'urbanisme (notamment en ce qui concerne la hauteur des constructions réalisées) sur des secteurs normalement inconstructibles (par exemple, en zones agricoles)<sup>39</sup>.

Dans les faits, ces dispositions ne changent pas grand-chose, puisqu'elles n'ont pas fait évoluer les comportements des établissements financiers et des notaires, qui continuent de suspendre les prêts ou la signature des contrats de vente en cas de recours dirigés contre le permis.

## **5/ Encadrer la décision de refus de permis par la collectivité**

La décision de refus de délivrer un permis, par la collectivité, est encadrée par deux dispositions :

- **l'impossibilité de modifier le document d'urbanisme**, dans le but de faire échec à une nouvelle demande ;
- **l'obligation de mentionner tous les motifs** du refus de permis.

### **5.1 L'impossibilité de modifier le document d'urbanisme pour faire échec à une nouvelle demande : une inscription dès la loi Bosson**

**Article L. 600-2 du Code de l'urbanisme**– *Lorsque le refus opposé à une demande d'autorisation d'occuper ou d'utiliser le sol ou l'opposition à une déclaration de travaux régies par le présent code a fait l'objet d'une annulation juridictionnelle, la demande d'autorisation ou la déclaration 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 s'applique dans le cas d'une annulation par le juge d'une décision de refus de permis. Elle vise à éviter que la collectivité ne modifie son document d'urbanisme, suite à l'annulation du refus de permis, dans le but de faire échouer le projet. Cette pratique avait pour conséquence le rejet, une nouvelle fois, de la demande du pétitionnaire, puisqu'elle était non conforme aux nouvelles dispositions du document d'urbanisme.

Depuis 1994, avec la loi Bosson et en cas d'annulation du refus, **la collectivité ne peut plus opposer un nouveau refus, fondé sur des dispositions du document d'urbanisme intervenues postérieurement**. Cette règle s'applique dans **un délai de six mois après l'annulation du refus** de la demande du pétitionnaire.

<sup>39</sup> CORNILLE Patrice « L'article L480-13 est-il la crème solaire du constructeur indélicat ? » Constr.-Urb. n° 2, février 2017

## **5.2 L'obligation de mentionner tous les motifs du refus de permis : une évolution avec la loi Macron**

**Article L. 424-3 du Code de l'urbanisme** – *Lorsque la décision rejette la demande ou s'oppose à la déclaration préalable, elle doit être motivée.*

*Cette motivation doit indiquer l'intégralité des motifs justifiant la décision de rejet ou d'opposition, notamment l'ensemble des absences de conformité des travaux aux dispositions législatives et réglementaires mentionnées à l'article L. 421-6.*

*Il en est de même lorsqu'elle est assortie de prescriptions, oppose un sursis à statuer ou comporte une dérogation ou une adaptation mineure aux règles d'urbanisme applicables.*

L'objet de ces dispositions est d'encadrer la décision de refus de permis opposé par la collectivité. Il a, en effet, été constaté que certaines collectivités, dans le but de faire échouer un projet, refusent un permis pourtant légal<sup>40</sup>.

Depuis la loi Macron, il est précisé que lorsque les collectivités ou leur groupement refusent un permis, ceux-ci doivent **indiquer l'intégralité des motifs justifiant ce refus**. Le but ici est de **permettre au pétitionnaire de modifier sa demande, afin de la rendre conforme à la réglementation**.

Cependant, l'efficacité de cette disposition est relative, puisqu'il est peu probable que le pétitionnaire, dont le permis a été refusé, conteste ce refus en démontrant que le maire n'a pas énuméré l'intégralité des motifs d'illégalité du permis. Cela aurait en effet pour conséquence de prouver la non-conformité du permis aux règles d'urbanisme et donc de justifier la décision du maire<sup>41</sup>.

## **6/ La possibilité de suspendre l'exécution d'une autorisation de construire : les procédures d'urgence**

Les autorisations délivrées par l'autorité compétente sont exécutoires à compter de leur délivrance. L'exercice d'un recours contentieux dirigé contre l'autorisation ne remet pas en cause son caractère exécutoire. Cependant, les décisions d'urbanisme peuvent faire l'objet de procédures de référé, par lesquelles le juge est amené à se prononcer rapidement sur la suspension d'un acte. En matière d'urbanisme, c'est le référé **suspension** qui est le plus utilisé.

**Article L. 521-1 du Code de Justice Administrative** – *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un **doute sérieux quant à la légalité de la décision**.*

*Lorsque la suspension est prononcée, il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision dans les meilleurs délais. La suspension prend fin au plus tard lorsqu'il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision.*

Cette procédure permet, parallèlement à une requête au fond, de demander au juge la suspension de l'exécution de la décision attaquée. En matière d'urbanisme, et particulièrement concernant les permis de construire, cette possibilité permet au requérant d'empêcher le démarrage des travaux.

<sup>40</sup> « Aller vers une unification des procédures et la fusion des autorisations », transmis à Madame Ségolène ROYAL, Ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat, février 2016

<sup>41</sup> TIRARD-ROUXEL A., « L'apport de la Loi Macron au contentieux du refus de permis de construire », BJDU n°6/16, novembre – décembre 2016, p.395

En raison des enjeux en matière d'urbanisme, la mise en œuvre de ces procédures pour les recours relatifs aux permis de construire ou d'aménager comporte des spécificités codifiées dans le Code de l'urbanisme.

**Article L. 600-3 du Code de l'urbanisme** – *L'État, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale, lorsqu'ils défèrent à un tribunal administratif une décision relative à un permis de construire ou d'aménager et assortissent leur recours d'une demande de suspension, peuvent demander qu'il soit fait application des dispositions prévues aux troisième et quatrième alinéas de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales. Lorsqu'une personne autre que celles mentionnées à l'alinéa précédent défère une décision relative à un permis de construire ou d'aménager et assortit son recours d'une demande de suspension, le juge des référés statue sur cette demande dans un délai d'un mois.*

**Article L. 2131-6 du CGCT** – (...) *Jusqu'à ce que le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué par lui ait statué, la demande de suspension en matière d'urbanisme, de marchés et de délégation de service public formulée par le représentant de l'Etat dans les dix jours à compter de la réception de l'acte entraîne la suspension de celui-ci. Au terme d'un délai d'un mois à compter de la réception, si le juge des référés n'a pas statué, l'acte redevient exécutoire.*

**Article L. 600-4 du Code de l'urbanisme** – *Dans toutes les instances en matière d'urbanisme, la décision juridictionnelle octroyant le sursis à exécution indique le ou les moyens sérieux de nature à justifier l'annulation de la décision attaquée.*

Alors qu'il n'est pas fixé pour le référé suspension de droit commun, le délai pour statuer sur un référé relatif à un permis de construire ou d'aménager est fixé à **un mois**. Par ailleurs, la condition d'urgence nécessaire pour demander la suspension d'un acte est présumée en matière d'urbanisme, puisque les permis délivrés autorisent des constructions qui peuvent causer des dommages irréversibles.

De plus, une procédure de **suspension automatique** est mise à disposition du représentant de l'Etat sur le territoire. Ce dernier dispose d'un **délai de dix jours** (à compter de la transmission de l'acte par la collectivité), pendant lequel sa demande de suspension entraîne la suspension automatique de l'acte sans que le juge n'ait à se prononcer. Cette suspension automatique est valable jusqu'à ce que le juge statue sur cette demande (dans un délai maximal d'un mois). Le préfet dispose donc d'une procédure spécifique lui permettant de suspendre de manière automatique un permis manifestement illégal. Cependant, le délai de dix jours durant lequel cette possibilité est offerte semble trop court pour permettre au préfet de s'en saisir<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Ministère de l'Intérieur, « Rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux », 22ème rapport, années 2010 - 2011 - 2012, avril 2014

### **La procédure de référé et la limitation de l'action en démolition**

Les dispositions relatives au référé en matière d'urbanisme sont à relier avec la limitation de la possibilité d'ordonner la démolition de la construction reposant sur un permis annulé par le juge (exposée plus haut). En effet, la logique défendue dans le rapport Labetoulle<sup>43</sup>, et reprise par la loi Macron, consiste à rendre ces deux mesures **complémentaires**.

Il s'agit donc :

- d'une part, de limiter la possibilité de mener une action en démolition contre une construction située en dehors des zones protégées ;
- d'autre part, de permettre au juge de suspendre l'exécution d'un permis (et donc le démarrage des travaux), dont la légalité serait manifestement douteuse.

La réduction de la possibilité d'ordonner la démolition d'une construction, dont le permis de construire est illégal, est **compensée par la possibilité d'exercer facilement un référé demandant au juge la suspension de l'exécution d'un permis illégal**.

---

<sup>43</sup> « Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre », rapport du groupe de travail créé par lettre du 11 février 2013 de Madame Cécile DUFLOT, ministre de l'Egalité des territoires et du Logement, 25 avril 2013

## 3.2 Les règles spécifiques du contentieux relatif aux documents d'urbanisme

Sont visés ici les recours en excès de pouvoir dirigés contre les SCoT, PLU et cartes communales.<sup>44</sup> Le requérant vise à annuler le document d'urbanisme en démontrant son illégalité. Quelques adaptations sont prévues en matière de recours relatifs aux documents d'urbanisme. Le but de ces règles est de sécuriser au maximum le document d'urbanisme approuvé par la collectivité, puisque ces documents ont des répercussions importantes sur les documents inférieurs :

- le PLU doit être compatible avec le SCoT et le PLH ;
- les autorisations individuelles doivent être conformes aux PLU ou aux cartes communales : elles sont donc accordées sur le fondement des leurs dispositions.

La sécurisation des documents d'urbanisme passe par deux objectifs :

- limiter les possibilités d'annulation ou de déclaration d'illégalité des documents d'urbanisme ;
- limiter les effets de l'illégalité des documents d'urbanisme.

### 1/ Limiter les possibilités d'annulation ou de déclaration d'illégalité des documents d'urbanisme

Le document d'urbanisme peut être remis en cause par l'annulation ou la déclaration d'illégalité prononcée par le juge. Les dispositions en matière de recours relatifs aux documents d'urbanisme limitent ces possibilités, afin de sécuriser le document d'urbanisme.

#### 1.1 Limiter la déclaration d'illégalité des documents d'urbanisme : une disposition inscrite depuis la loi Bosson

**Article L. 600-1 du Code de l'urbanisme** – *L'illégalité pour vice de forme ou de procédure d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'une carte communale ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu ne peut être invoquée par voie d'exception, après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet du document en cause.*

*Les dispositions de l'alinéa précédent sont également applicables à l'acte prescrivant l'élaboration ou la révision d'un document d'urbanisme ou créant une zone d'aménagement concerté.*

*Les deux alinéas précédents ne sont pas applicables lorsque le vice de forme concerne :*

- soit la méconnaissance substantielle ou la violation des règles de l'enquête publique sur les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales ;
- soit l'absence du rapport de présentation ou des documents graphiques.

La procédure **d'exception d'illégalité** consiste à soulever l'illégalité du document d'urbanisme, afin de contester un permis pris sur son fondement. **Le requérant peut donc invoquer l'illégalité du document d'urbanisme sur le fondement duquel l'autorisation a été prise, afin de remettre en cause cette autorisation.** Le juge peut alors prononcer une **déclaration d'illégalité** du document d'urbanisme. Cette possibilité a des répercussions importantes en termes de contentieux. Cela signifie que l'on peut soulever, à tout moment, l'illégalité d'un document d'urbanisme et cela remet en cause les autorisations individuelles prises sur son fondement.

Le Code de l'urbanisme a limité cette possibilité dans le temps : **au-delà de six mois après sa mise en vigueur**, le document d'urbanisme **ne pourra plus être remis en cause**, par la voie de l'exception

<sup>44</sup> Les POS, devenus caducs en mars 2017, ne sont donc pas concernés.

d'illégalité, **pour un vice de forme ou de procédure** (à l'exception d'un vice de compétence, d'une violation substantielle des règles de l'enquête publique, ou de l'absence du rapport de présentation). **Après ce délai de six mois, le requérant ne pourra alors plus invoquer l'illégalité du document d'urbanisme, au niveau de sa forme ou de sa procédure, pour contester une autorisation d'urbanisme prise sur son fondement.**

Le but est de sécuriser les documents d'urbanisme, ainsi que les autorisations d'urbanisme délivrées sur leur fondement.

La jurisprudence a précisé au fur et à mesure le champ d'application de cette disposition.

Sont considérés comme des vices de formes ou de procédure ne pouvant plus être invoqués au-delà de six mois :

- l'insuffisance du rapport de présentation du document d'urbanisme<sup>45</sup> ;
- le défaut d'affichage de la délibération arrêtant le projet de révision du PLU<sup>46</sup> ;
- l'illégalité de la délibération prescrivant le PLU (qui fixe les objectifs généraux et les modalités de la concertation)<sup>47</sup>.

A l'inverse, constituent des vices de fonds ou de procédure substantiels invocables au-delà du délai de six mois :

- l'erreur dans le zonage du document d'urbanisme<sup>48</sup> ;
- l'erreur dans le choix de la procédure d'évolution du document d'urbanisme (une procédure de modification au lieu d'une procédure de révision)<sup>49</sup> ;
- la modification du projet de document après la clôture de l'enquête publique<sup>50</sup> ;
- l'absence de publicité de l'avis d'enquête publique<sup>51</sup> ;
- l'absence d'avis des personnes publiques associées<sup>52</sup>.

## **1.2 Permettre la régularisation des documents d'urbanisme : une disposition introduite par la loi ALUR**

**Article L. 600-9 du Code de l'urbanisme** – *Si le juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre un schéma de cohérence territoriale, un plan local d'urbanisme ou une carte communale, estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'une illégalité entachant l'élaboration ou la révision de cet acte est susceptible d'être régularisée, il peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation et pendant lequel le document d'urbanisme reste applicable, sous les réserves suivantes :*

*1° En cas d'illégalité autre qu'un vice de forme ou de procédure, pour les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité est susceptible d'être régularisée par une procédure de modification prévue à la section 6 du chapitre III du titre IV du livre 1er et à la section 6 du chapitre III du titre V du livre 1er ;*

*2° En cas d'illégalité pour vice de forme ou de procédure, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité a eu lieu, pour les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme, après le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables.*

*Si la régularisation intervient dans le délai fixé, elle est notifiée au juge, qui statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations.*

<sup>45</sup> CE 12 juin 1995, Assoc. intercommunale contre un projet de carrière: BJDJ 1995. 281, concl. Bonichot

<sup>46</sup> CAA Marseille, 6 déc. 2010, Sté SOREDEM, no 08MA02272.

<sup>47</sup> CE, 5 mai 2017, n° 388902, Cne de Saint-Bon-Tarentaise : JurisData n° 2017-008399

<sup>48</sup> CAA Bordeaux, 17 janv. 2002, Cne de Moliets, no 99BX01061

<sup>49</sup> CE 20 nov. 1996, Assoc. Protection Aigue-Bouzaise-Saint-Martin, no 123537: Lebon 1117

<sup>50</sup> CAA Lyon, 7 févr. 2012, SCI Les deux chalets, no 11LY00938

<sup>51</sup> CAA Bordeaux, 21 avr. 2011, no 10BX01218.

<sup>52</sup> CAA Marseille, 20 oct. 2011, Cne de Boisset et Gaujac, no 09MA03334.

*Si, après avoir écarté les autres moyens, le juge administratif estime que le vice qu'il relève affecte notamment un plan de secteur, le programme d'orientations et d'actions du plan local d'urbanisme ou les dispositions relatives à l'habitat ou aux transports et déplacements des orientations d'aménagement et de programmation, il peut limiter à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce.*

**Les conséquences de l'annulation d'un document d'urbanisme sont importantes :**

- la remise en vigueur du document d'urbanisme précédent ou à défaut l'application du règlement national d'urbanisme et de la règle de la constructibilité limitée ;
- l'obligation, pour la collectivité, de reprendre la procédure d'élaboration ou de révision depuis le début.

Ainsi, tout comme les autorisations individuelles, les documents d'urbanisme peuvent faire l'objet de **régularisation** en cours d'instance, lorsque le juge administratif estime que cela est possible. Il s'agit des cas dans lesquels l'élaboration ou la révision du document d'urbanisme est affectée d'un vice mineur (relatif à la forme ou à la procédure par exemple) que le juge va considérer comme « régularisable ».

**Deux options sont possibles :**

- si le vice concerne l'ensemble de la procédure d'élaboration ou de révision du document : le juge peut **sursoir à statuer** et fixer un délai pour que la collectivité mette son document en conformité. Il statuera ensuite sur la légalité du document en prenant en compte la régularisation ;
- si le vice concerne une partie précise du document : le juge peut limiter son annulation à cette partie du document (prononcer une **annulation partielle**) et valider le reste du document.

La logique est la même que pour les autorisations d'urbanisme : il s'agit de **permettre la régularisation rapide du document d'urbanisme** dont l'élaboration est longue, plutôt que d'obliger la collectivité à reprendre la procédure du début.

### **1.3 Limiter l'annulation relative à la procédure de concertation**

**Article L. 600-11 du Code de l'urbanisme** – *Les documents d'urbanisme et les opérations mentionnées aux articles L. 103-2 et L. 300-2 ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités définies aux articles L. 103-1 à L. 103-6 et par la décision ou la délibération prévue à l'article L. 103-3 ont été respectées. Les autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol ne sont pas illégales du seul fait des vices susceptibles d'entacher cette délibération ou les modalités de son exécution.*

Dans la même logique que pour l'exception d'illégalité, le législateur a entendu limiter les risques d'annulation du document d'urbanisme fondés sur l'irrégularité de la procédure de concertation. Dans ce cas, **le respect des modalités de la concertation définies par la collectivité suffit pour ne pas entacher le document d'illégalité**. Cette disposition a pour but de sécuriser davantage le document d'urbanisme et les autorisations qui en découlent, en limitant les recours relatifs à la procédure de concertation.

## **2/ Limiter les effets de l'illégalité des documents d'urbanisme : une mise en place dès la loi Bosson**

**Article L. 600-12 du Code de l'urbanisme** – *L'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale a pour effet de remettre en vigueur le schéma de cohérence territoriale, le plan local d'urbanisme, le document d'urbanisme en tenant lieu ou la carte communale immédiatement antérieur.*

Afin que la collectivité, dont le document d'urbanisme est annulé ou déclaré illégal, ne se voit pas appliquer le RNU et la règle de la constructibilité limitée, le législateur a prévu les **conséquences** de l'annulation juridictionnelle ou de la déclaration d'illégalité du document d'urbanisme.

Ainsi, l'annulation ou la déclaration d'illégalité d'une carte communale, d'un PLU ou d'un SCoT a pour effet de **remettre en vigueur le document d'urbanisme précédent, auquel seront confrontées les demandes d'autorisation** de construire.

## Synthèse des mesures relatives au contentieux de l'urbanisme

	OBJECTIFS	MESURES
<b>AUTORISATIONS INDIVIDUELLES</b>  <i>(permis de construire, d'aménager, de démolir, déclaration préalable)</i>	<b>Limiter les recours abusifs</b>	Restriction de l'intérêt à agir Condamnation à des dommages et intérêts pour requête abusive
	<b>Lutter contre les pratiques dilatoires</b>	Cristallisation des moyens Caducité de l'instance si les pièces nécessaires ne sont pas fournies dans un délai de 3 mois
	<b>Accélérer la procédure contentieuse</b>	Suppression de la procédure d'appel dans les zones immobilières tendues Encadrement de la procédure de transaction
	<b>Sécuriser les autorisations</b>	Possibilité de régularisation de l'autorisation en cours d'instance Action en démolition limitée Obligation pour le juge de se prononcer sur tous les moyens soulevés
	<b>Encadrer le refus des collectivités</b>	Le refus du permis doit énumérer tous les motifs d'illégalité le justifiant Le deuxième refus ne peut pas s'appuyer sur des dispositions du document d'urbanisme, postérieures au dépôt du permis
<b>DOCUMENTS D'URBANISME</b>  <i>(SCoT, PLU, carte communale)</i>	<b>Limiter l'annulation ou la déclaration d'illégalité des documents</b>	Possibilité de régularisation du document d'urbanisme en cours d'instance Empêcher la déclaration d'illégalité pour vice de forme au-delà de 6 mois après la mise en vigueur du document Limiter les motifs d'illégalité relatifs à la procédure de concertation
	<b>Limiter les effets de l'illégalité des documents</b>	Remise en vigueur du document d'urbanisme précédent en cas d'annulation ou de déclaration d'illégalité du document actuel

## 4. Les limites relatives au contentieux de l'urbanisme

L'enjeu de l'ensemble des réformes et des dispositions présentées est de réduire le volume des recours en matière d'urbanisme, d'en limiter les conséquences et d'en accélérer les procédures. La justification de ces règles spécifiques réside dans le fait que le contentieux de l'urbanisme est identifié comme une problématique « récurrente »<sup>53</sup>, paralysant les opérations de construction.

Cependant, ces dispositions ont des limites tenant au respect du droit à un recours effectif et du principe de légalité.

- 1/ Concernant le **principe du droit au recours** : les règles relatives à l'intérêt à agir, ayant pour objet de limiter les recours abusifs, ne peuvent limiter le droit aux recours « légitimes » garanti aux niveaux constitutionnel et européen (article 6 de la CEDH). La principale difficulté consiste donc à réguler l'accès au juge pour bloquer les recours « malveillants », tout en permettant aux recours de bonne foi de s'exercer dans des conditions normales. La portée de ces mesures sur le droit au recours dépend de l'application au cas par cas par le juge lorsqu'il est saisi d'un recours.

**Article 6 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme (CEDH)**, sur le Droit à un procès équitable : toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi (...).

- 2/ Du point de vue de la **légalité** : certains auteurs expriment la crainte que la réduction de l'accès au prétoire, en matière d'urbanisme, n'ait pour conséquences que des actes illégaux soient maintenus dans l'ordre juridique, car ils n'ont pas fait l'objet de recours<sup>54</sup>. À l'origine, le recours pour excès de pouvoir avait pour but la préservation de la légalité et retenait donc un intérêt à agir élargi. En matière d'urbanisme, la restriction temporelle et matérielle de l'intérêt à agir réduit la possibilité d'accéder au juge et donc la possibilité de faire annuler un acte illégal. Le maintien d'actes illégaux, notamment des permis de construire, d'aménager ou de démolir est un obstacle à la bonne application de la législation en matière d'urbanisme et plus précisément de la réglementation édictée par les documents d'urbanisme. Cette remise en cause du principe de légalité est accentuée avec la limitation de l'action en démolition aux seules zones protégées, depuis la loi Macron. Dorénavant, une construction fondée sur un permis de construire illégal et annulée par le juge ne sera pas nécessairement démolie.

Ainsi, les règles relatives au contentieux de l'urbanisme doivent équilibrer :

- d'une part, le **principe de sécurité juridique** attendu par les opérateurs économiques et lié au droit au logement, reconnu comme objectif à valeur constitutionnelle par le Conseil Constitutionnel ;
- et d'autre part, le **principe de légalité et le droit au recours**, également garantis par le bloc de constitutionnalité.

Cette nécessité de conciliation est illustrée par le titre même du rapport de 2013 « Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre »<sup>55</sup>. De plus, le rapport introduisant l'ordonnance de 2013 précise bien que « *l'objectif recherché sera de faciliter notamment la réalisation de projets permettant la production de logements, tout en préservant le droit au recours, de valeur constitutionnelle ou internationale* ».

<sup>53</sup> Étude d'impact du projet de loi habilitant le Gouvernement à légiférer pour accélérer les projets de construction, 30 avril 2013

<sup>54</sup> CATHERINE Aurore, « Les conséquences de la redéfinition de l'intérêt à agir », Constr.-Urb. n° 9, septembre 2016, étude 11

<sup>47</sup> « Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre » Rapport du groupe de travail créé par lettre du 11 février 2013 de Madame Cécile DUFLLOT, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, 25 avril 2013

Concernant leur efficacité à réduire la part des recours, les premiers commentaires indiquent que, bien que ces mesures aient engendré un léger recul des recours, elles demeurent encore insuffisantes<sup>56</sup>. Cela tient notamment à la réticence de la part du juge de condamner à des dommages et intérêt conséquents les requérants abusifs.

#### **Au-delà des règles relatives au contentieux : le fond du droit de l'urbanisme et la qualité des documents d'urbanisme mis en cause**

Déjà en 1985, alors que la décentralisation impliquait un déplacement du contentieux de l'Etat vers les communes, la qualité des documents d'urbanisme et la capacité des collectivités territoriales à délivrer un permis de construire légal posaient question. En effet, L. Brunneau<sup>57</sup> s'inquiétait déjà d'un taux de recours qu'il jugeait anormalement élevé et ne pouvant « que susciter les plus vives inquiétudes [...] : les administrés pourraient légitimement douter de la compétence ou de l'objectivité des autorités qui ont maintenant en charge la délivrance des autorisations d'occupation et d'utilisation du sol ». Pourtant, le taux de recours à l'encontre des actes délivrés par les collectivités était plus faible que celui à l'encontre de l'Etat. On notera que le nombre de décisions faisant l'objet d'un recours était pourtant relativement faible (estimé à 0,4 % en 1985) par rapport aux décisions prises et non contestées.

Toutefois, le nombre d'illégalités commises par les communes et constatées par le juge administratif en 1985 était supérieur à celui des illégalités commises par l'Etat. C'est particulièrement le cas pour les permis de construire : « le taux de succès de l'Etat est d'environ 70 % - ce qui correspond au taux habituel – alors que pour les collectivités locales ce taux est à peu près de 48 % ». S'agissant du contentieux des POS, le taux de succès de l'Etat comme des communes cette même année est important : autour de 84 %<sup>58</sup>.

Plus récemment, bien que ce ne soit plus la décentralisation qui soit réinterrogée, la question de la clarté des normes juridiques et de la capacité des autorités compétentes à élaborer des règles conformes au droit n'a pas disparue. Le rapport de 2013, chargé de proposer des améliorations aux règles du contentieux de l'urbanisme, précise au préalable que « parmi l'ensemble des facteurs de ralentissement et d'insécurisation des projets soumis à autorisation en application du Code de l'urbanisme, la place des recours juridictionnels doit être relativisée ». Il identifie ainsi comme autre source d'insécurité juridique :

- la « multiplication des normes de références nationales ou locales » (directives territoriales d'aménagement, SCoT, PDU, PLU) ;
- les évolutions permanentes des dispositions législatives sur lesquelles s'appuient les documents de planification ;
- la complexité et la longueur des procédures d'autorisation.

Ce même rapport conclue en soulignant que « si le fond du droit de l'urbanisme était plus simple, plus clair et plus stable, si les documents d'urbanisme étaient mieux conçus et mieux écrits, ils n'offriraient pas tant de prises aux plaideurs. L'amélioration du traitement des recours contentieux ne pourra jamais, à elle seule, pallier des failles qui s'attachent, d'abord et avant tout, à la règle de droit elle-même ».

On observe toutefois, qu'au-delà de la clarté des règles de droit, les recours sont liés avant tout à des motivations économiques et sociales : la valorisation des droits à bâtir, la protection du cadre de vie, etc.

<sup>56</sup> Auteurs : Vincent Guinot et Anne-Laure Gauthier, Avocats au Barreau de Paris

<sup>57</sup> BRUNEAU L., « Le Contentieux de l'Urbanisme à l'heure de la décentralisation », études foncières n° 34, pp. 30-33, 1987

<sup>58</sup> *Ibidem*

## 5. Les objectifs d'un observatoire des contentieux en Vaucluse

Plusieurs constats peuvent être faits :

**1/ L'évolution des règles relatives au contentieux de l'urbanisme, depuis 1994, témoigne de la prise en compte, depuis plus de 20 ans, de cette problématique. Cependant :**

- le bilan des mesures mises en place demeure mitigé, même si les impacts de l'ordonnance de 2013 restent à évaluer. Pour de nombreux praticiens du droit, comme pour les professionnels du secteur de la construction, elles demeurent insuffisantes<sup>59</sup> pour réduire le volume des recours ;
- des limites structurelles à ces réformes demeurent : le droit au recours et le principe de légalité doivent être garantis.

**2/ Les recours en matière d'urbanisme continuent d'être identifiés comme source de blocages pour la construction de logements, à deux niveaux :**

- **celui des documents d'urbanisme** : leur annulation a des conséquences importantes, telles que la remise en vigueur d'un document ancien, ou le retour au règlement national d'urbanisme et à la règle de la constructibilité limitée. Cela peut donc entraver le développement de la collectivité ;
- **celui des autorisations d'urbanisme** : les conséquences de la procédure contentieuse (suspension des prêts, prudence des notaires chargés de signer l'acte de vente) sont régulièrement évoquées par les opérateurs, pour dénoncer l'effet paralysant ou bloquant des recours sur les opérations de construction.

**3/ La législation de l'urbanisme, abondante et instable, est également pointée du doigt comme facteur d'insécurité juridique<sup>60</sup>.**

---

<sup>59</sup> GAUTHIER A.-L., GUINOT V., « Trois ans après la réforme du contentieux de l'urbanisme : un bilan mitigé », Dalloz, 2016 et GILLIG D., « Réforme du contentieux de l'urbanisme : regards critiques sur l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme », La Semaine Juridique Administration et Collectivités territoriales n° 39-40, 23 septembre 2013

<sup>60</sup> « Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre » Rapport du groupe de travail créé par lettre du 11 février 2013 de Madame Cécile DUFLOT, ministre de l'Egalité des territoires et du Logement, 25 avril 2013

**À partir de là, l'observatoire des contentieux s'est fixé trois grands objectifs.**

**1/ Mesurer les contentieux de l'urbanisme en développant une connaissance statistique et spatialisée des recours exercés à l'encontre des permis de construire et documents d'urbanisme :**

- identifier la part des recours faisant l'objet d'une annulation ;
- avoir une meilleure connaissance des catégories de requérants (particuliers, préfet, associations, sociétés commerciales, etc.) ;
- mesurer les effets des évolutions législatives de 2013 (relatives aux contentieux de l'urbanisme et qui encadrent les conditions de recours des tiers).

**2/ Mener une approche ciblée sur les conséquences du contentieux en matière de production de logements :**

- analyser la part de logements attaqués/ annulés ;
- analyser la nature des projets attaqués (constructions individuelles ou collectives, etc.) ;
- analyser les impacts en matière de production de logements (poids des recours par rapport à la production totale de logements).

**3/ Analyser la pratique du contentieux en matière de logements et envisager des leviers d'action :**

- mieux comprendre l'argumentaire juridique mobilisé par les parties et retenu par le juge administratif ;
- identifier les dispositions sur lesquelles les élus ont des marges de manœuvre pour éviter de voir un projet de construction ou leur document d'urbanisme attaqué (distinction entre règles nationales et locales) ;
- repérer les points de vigilance lors de la rédaction des documents d'urbanisme ou de la délivrance des autorisations d'urbanisme.

## Annexe – Les raisons pratiques du blocage des opérations immobilières

1/ De manière générale, les recours contentieux portent **atteinte à la sécurité juridique des documents d'urbanisme et des projets de construction**. Or, la mise en œuvre des premiers et la réalisation des seconds ne sont possibles qu'à condition que les personnes, physiques ou morales, puissent « compter sur une stabilité minimale des règles de droit et des situations juridiques »<sup>61</sup>.

2/ Plus précisément, en ce qui concerne **les autorisations individuelles**, les recours sont une source de blocage pour la réalisation des projets de construction. Nous pouvons ainsi identifier 2 facteurs explicatifs et 2 grandes conséquences.

- **2 facteurs peuvent expliquer « l'effet bloquant »<sup>62</sup> des recours sur les opérations de construction :**

- o **la prudence des notaires**<sup>63</sup>, chargés de rédiger les actes de vente. Ces derniers ont la responsabilité d'éclairer leurs clients sur les risques de s'engager avant que le permis ne soit purgé de tout recours, car celui-ci peut potentiellement être annulé<sup>64</sup>. Ils vont généralement refuser de passer l'acte de vente, tant que le projet fait l'objet d'un contentieux, car il en va de leur responsabilité professionnelle. Cela s'observe particulièrement en matière de VEFA (Vente en l'Etat Futur d'Achèvement), puisque l'acheteur (qui paie la construction et en devient propriétaire au fur et à mesure de sa réalisation) peut être victime de l'annulation du permis de construire ;

### La responsabilité des notaires

Dans le cadre d'un contrat ou d'une promesse synallagmatique de vente, le notaire est tenu d'éclairer son client sur les conséquences d'une annulation ou d'un refus d'une autorisation de construire.

Dans un arrêt du 20 mars 2014<sup>65</sup>, la Cour de Cassation considère que le notaire « **se devait d'attirer l'attention de l'acquéreur sur les risques qu'il encourait en s'engageant avant que le permis de construire requis n'ait acquis un caractère définitif** ». L'acquéreur peut donc engager la responsabilité civile du notaire et demander des dommages et intérêts si cette obligation de conseil n'est pas respectée.

3/ Cet effet paralysant du contentieux de l'urbanisme est régulièrement rappelé par les opérateurs. Or, **si la majorité de ces recours est justifiée et ne peut être remise en cause, plusieurs pratiques contentieuses observées peuvent être qualifiées d'abusives**. Il s'agit :

- **des pratiques dilatoires qui visent à retarder la réalisation du projet**, allant jusqu'à le remettre en cause ;
- des cas où **le requérant est animé par la seule volonté de nuire** au bénéficiaire de l'autorisation qui ne lui cause pas d'atteinte particulière ;
- **des situations de chantage par lesquels des requérants monnaient leur désistement** avec le porteur de projet dans le seul but de profiter de cette contrepartie financière.

<sup>61</sup> *Lexique des termes juridiques*, Dalloz

<sup>62</sup> Renaud Thiele « Recours bloquants contre des projets immobiliers : l'expérience de la chambre de l'urbanisme du tribunal administratif de Marseille », bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme, 4/2013

<sup>63</sup> Rapport « Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre », 25 avril 2013

<sup>64</sup> David Gillig « Réforme du contentieux de l'urbanisme : regards critiques sur l'ordonnance n°2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme », La Semaine Juridique Administration et Collectivités territoriales n°39-40, 23 septembre 2013

<sup>65</sup> Cour de cassation, 1<sup>ère</sup> chambre civile, 20 mars 2014 n°13-14121

### Une tentative de solution extra juridique : la Garantie Permis de Construire

La « garantie Permis de Construire » est un élément de solution proposé par le secteur des assurances. Les assurances SMA BTP et la Fédération des Promoteurs Immobiliers de France ont mis au point un contrat de « garantie permis de construire »<sup>66</sup>. Le but est de protéger les acquéreurs et les promoteurs d'une annulation ou d'une suspension du permis de construire et de faire en sorte que les opérations de construction, dont le permis est conforme à la réglementation, puissent débiter malgré des recours.

Ce contrat consiste tout d'abord en une expertise juridique du permis, qui permet d'évaluer les recours possibles. Puis, en cas de recours, la garantie couvre les conséquences pécuniaires de l'annulation ou de la suspension du permis.

Ce contrat est réservé aux promoteurs et aux acquéreurs en VEFA.

Cependant, d'après la Dréal PACA : « aucun contrat de ce type n'avait été conclu en PACA au 31 décembre 2016. Les raisons tiennent au coût de l'offre : 10 000 € pour l'analyse juridique et 1 à 2% du chiffre d'affaire du projet pour l'assurance en cas de contentieux. De plus, malgré cette garantie, les notaires et les banques demeurent réticents à poursuivre les démarches en cas de contentieux ».

---

<sup>66</sup> Ministère du logement et de l'habitat durable, DREAL PACA, « Comment accélérer la production de logements » - atelier sur les délais - chantier régional sur les filières de production de logements, mars 2016

*Les contentieux de l'urbanisme : un frein à la production de logements ?*

## **Partie 2 –**

**Le contentieux des permis de construire :  
un impact quantitatif limité, des enjeux  
ciblés sur les opérations d'aménagement**

*Les contentieux de l'urbanisme : un frein à la production de logements ?*

L'analyse du contentieux des permis de construire porte sur un total de **314 décisions rendues** entre janvier 2012 et mai 2017 en :

- se concentrant **sur les recours visant les permis de construire autorisés** ;
- **excluant les recours formés contre les refus** de permis de construire ou contre toute autre autorisation individuelle (déclaration préalable, permis d'aménager, permis de démolir, certificat d'urbanisme etc.).

Cette analyse est centrée sur le département de Vaucluse et les 7 communes gardoises de la Communauté d'Agglomération du Grand Avignon (périmètre en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2018, soit un total de 159 communes). Toutefois, le peu de recours recensés dans les communes du Gard (16 au total), nous donne une analyse essentiellement vauclusienne.

Dans un premier temps, l'objectif est de s'intéresser à la structure globale du contentieux des permis de construire sur le territoire de Vaucluse, afin d'identifier les principaux auteurs de recours et les procédures mobilisées (partie 1). Cette approche générale est ensuite affinée sur le segment des recours visant la construction de logements. Il s'agit par-là de déterminer l'impact des recours contre les permis de construire sur la production de logements (partie 2). Ces analyses ont, enfin, permis d'identifier les leviers d'actions dont les élus disposent pour l'écriture des règles du PLU (partie 3).

### **1/ Un contentieux stable et limité ?**

- 1.1 2 % de recours par an : un contentieux limité
- 1.2 Concentration des recours sur l'aire urbaine
- 1.3 Stabilité des recours au fond entre 2011 et 2014
- 1.4 Préfet et particuliers : 2 principaux requérants, un taux de réussite contrasté
- 1.5 1 % des permis de construire annulés
- 1.6 L'habitat, vocation première des permis de construire annulés

### **2/ Jusqu'à 10% de logements attaqués**

- 2.1 Concentration des logements attaqués sur l'Agglomération du Grand Avignon
- 2.2 Un contentieux de la maison individuelle ?
- 2.3 Des conséquences non négligeables sur le collectif
- 2.4 Un nombre de logements annulés résiduel

### **3/ Des leviers d'actions dans l'écriture des PLU**

- 3.1 Eviter les vices de fond : risques et zonage au cœur du contentieux
- 3.2 Sur quels types de règles agir ? : entre Code de l'urbanisme et PLU

## 1/ Un contentieux stable et limité ?

L'étude des recours visant les permis de construire (toutes vocations confondues) permet d'analyser la structure globale de ce contentieux. Combien de permis de construire sont attaqués en moyenne chaque année ? Qui sont les principaux requérants ? Quelle est la répartition géographique de ce contentieux ? Et, combien de permis de construire sont annulés ?

### 1.1. 2 % de recours par an : un contentieux limité

Sur la période analysée, environ 50 permis de construire ont été annuellement attaqués. Cela représente **2 % des 2 900 permis de construire délivrés** en moyenne chaque année sur le territoire d'étude (Vaucluse + les 7 communes gardoises du Grand Avignon).

Ce **taux de recours de 2 %** est similaire à la moyenne nationale, qui recense 6 000 permis de construire attaqués en 2015<sup>67</sup> sur un total de 248 000 permis délivrés cette même année<sup>68</sup>.

### 1.2. Concentration des recours sur l'aire urbaine

La répartition géographique du contentieux des permis de construire se concentre sur un nombre réduit de communes à des niveaux variables (figures 1 et 2). De nombreuses communes (69 au total) ne sont donc généralement pas concernées par le contentieux. Seules 57 % des communes ont fait l'objet de contentieux en 5 ans (cela représente 90 communes sur 158).

De plus, la plupart d'entre-elles ne sont exposées au contentieux que de manière ponctuelle (80 communes n'ont connu qu'entre 1 et 5 recours en 5 ans). Un nombre restreint de communes concentre donc l'essentiel du contentieux des permis de construire : 10 communes renferment 45 % du contentieux (avec 143 recours exercés).

Figure 1 - Nombre de communes concernées par des recours entre 2012 et 2016

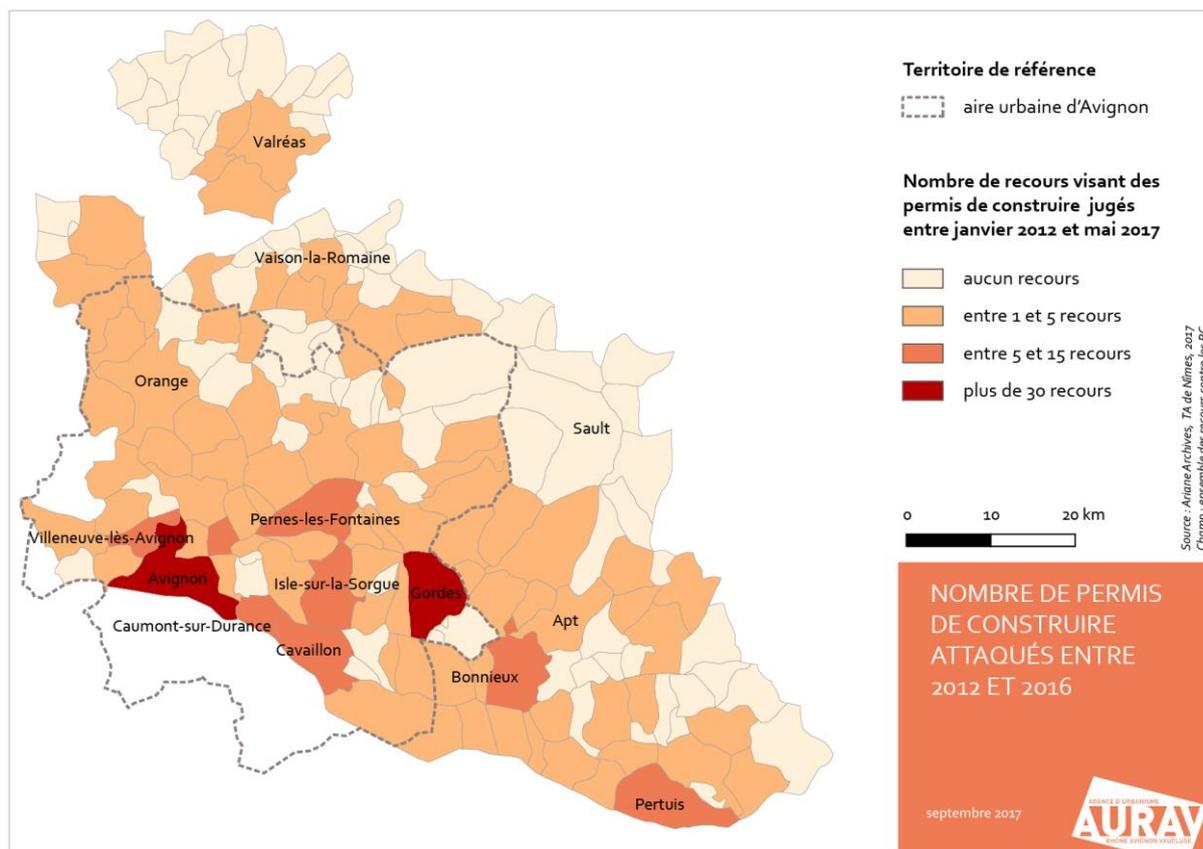
Nombre de recours	Nombre de communes
Aucun recours	69
1 à 5 recours	80
7 à 17 recours	8
Plus de 30 recours	2
<i>Nombre de communes concernées par un recours</i>	90

Source : Ariane Archives, TA de Nîmes, 2017  
Période : 2012 - mai 2017 (date de jugement)  
Champ : recours contre les PC

<sup>67</sup> D'après la Fédération Nationale des Promoteurs Immobiliers

<sup>68</sup> Base de données Sitadel

Figure 2 – Une concentration des recours sur un nombre restreint de communes

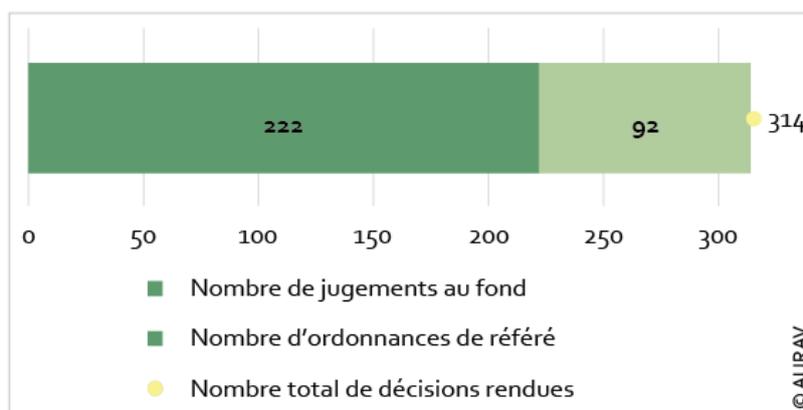


### 1.3. Stabilité des recours au fond

Parmi les 314 décisions analysées, 92 relèvent de la procédure d'urgence (référé) et 222 de la procédure de droit commun (recours au fond) (figure 3).

L'ensemble des référés représente donc 30 % du total des recours exercés sur la période.

Figure 3 – Répartition du type de décisions rendues en matière de permis de construire : un usage réduit de la procédure d'urgence



Source : Ariane Archives, TA de Nîmes, 2017  
Période : 2012 - mai 2017 (date de jugement)  
Champ : recours contre les PC

## Les contentieux de l'urbanisme : un frein à la production de logements ?

Recours au fond	Référé (recours en urgence)
- Demande l'annulation du permis de construire	- Demande la suspension du permis de construire
- Conditions : avoir intérêt à agir, respecter les délais de recours, notifier son recours	- Conditions : urgence, doute sérieux sur la légalité, exercer un recours au fond en parallèle
- Jugement définitif (sauf appel ou cassation)	- Ordonnance rendue par le juge des référés dans un délai d'un mois avec une décision provisoire (ensuite confirmée par un jugement définitif)

Le nombre de recours au fond, qui donnent lieu à des jugements définitifs, reste stable entre 2012 et 2016, avec une quarantaine de recours traités en moyenne chaque année par le tribunal administratif (figure 4).

En revanche, l'usage de la procédure de référé tend à diminuer, en passant d'une trentaine en 2012 à moins d'une dizaine en 2016.

Néanmoins, il se pourrait que cette observation évolue du fait de la loi Macron de 2015<sup>69</sup>.

Elle a pour objectif de restreindre les possibilités de démolition, en cas d'annulation du permis de construire (à condition que la construction ne soit pas implantée en zone protégée). Cette mesure vise ainsi à pousser les requérants à exercer des référés, afin de suspendre une autorisation manifestement illégale.

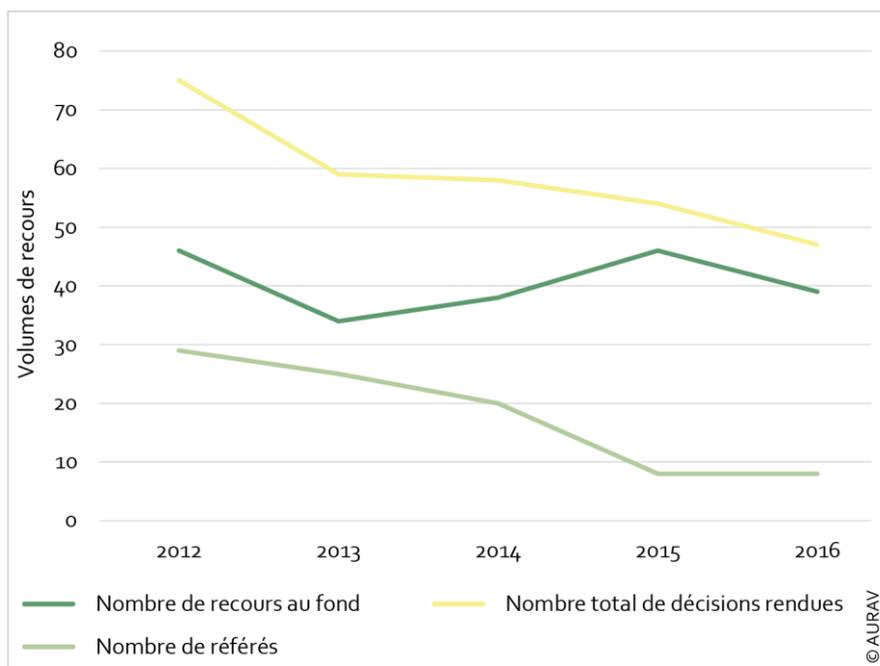
Les effets de cette loi pourront être observables à partir des décisions rendues en mai 2017, puisque se fondant sur des permis de construire déposés en moyenne 21 mois (soit 1 an et 9 mois) auparavant<sup>70</sup>.

Ainsi le nombre total de décisions rendues en matière de permis de construire a tendance à diminuer entre 2012 et 2016 (figure 4), mais cette baisse est essentiellement due à celle des recours d'urgence et non à une diminution des recours au fond.

<sup>69</sup> Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques

<sup>70</sup> Les analyses effectuées dans le cadre de cette étude se fondent sur des décisions rendues entre janvier 2012 et mai 2017 et donc sur des permis de construire déposés en moyenne 21 mois auparavant, soit entre 2011 et 2014.

Figure 4 – Evolution du nombre de recours : stabilité des recours au fond et diminution des référés



Source : Ariane Archives, TA de Nîmes, 2017  
Période : 2012 - 2016 (date de jugement)  
Champ : recours contre les PC

#### 1.4. Préfet et particuliers : 2 principaux requérants, un taux de réussite contrasté

Les recours sont majoritairement initiés par le préfet (de Vaucluse ou du Gard) ou par des personnes physiques (particuliers), ce qui justifie que ces deux types de requérants fassent l'objet d'une analyse approfondie (fréquence des recours, taux de réussite etc.). Dans un contexte où la réglementation tente de limiter les recours des particuliers, il s'agit également d'observer comment évoluent ces catégories de requérants.

##### 1.4.1. Qui peut agir ?

Avant même de pouvoir développer des arguments pour contester la légalité d'un permis de construire, le requérant doit formuler une requête **recevable**.

#### 3 éléments permettent de juger de la recevabilité d'une requête :

- **l'intérêt à agir** : le requérant doit prouver que la construction affecte directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'il occupe ou détient. Il doit aussi avoir intérêt à agir dès l'affichage de la demande de permis de construire en mairie par le pétitionnaire (articles L. 600-1-2 et L. 600-1-3 du Code de l'urbanisme introduits par l'ordonnance du 18 juillet 2013).

*Nb : ces dispositions ne s'appliquent pas au préfet qui n'a jamais à démontrer son intérêt pour agir ;*

- **le respect des délais de recours** : deux mois à compter de l'affichage sur le terrain du permis de construire ;

- **la notification** : à l'auteur et au bénéficiaire du permis de construire (article R. 600-1 du Code de l'urbanisme).

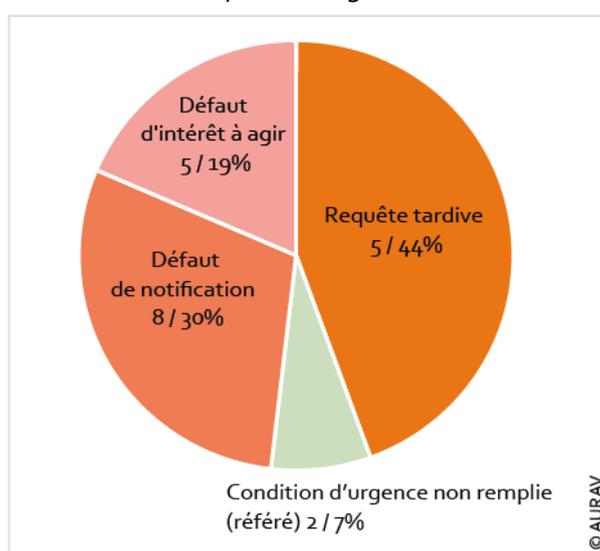
**Lorsque la requête est irrecevable, le juge la rejette sans examiner les arguments développés par le requérant.**

Entre 2012 et début 2017, sur les 314 recours formés, seuls 28 ont été rejetés par le juge du fait de leur irrecevabilité. L'irrecevabilité est la cause de 18 % des rejets prononcés par le juge.

Les causes d'irrecevabilité sont fondées, dans plus de 70 % des cas, sur le non-respect des règles procédurales (figure 5), et notamment celles relatives au délai durant lequel le requérant peut exercer son recours et à l'obligation de le notifier (cf. encadré).

Les dispositions de l'ordonnance du 18 juillet 2013, qui ont eu pour objet de restreindre l'intérêt à agir des particuliers (articles L. 600-1-2 et L. 600-1-3, voir encadré), n'ont pour le moment pas provoqué un nombre important d'irrecevabilités (uniquement 5 durant la période étudiée). Les effets de l'ordonnance ne semblent donc pas (pour le moment) se faire sentir : les dispositions évoquées ne sont pas rétroactives et ne s'appliquent qu'aux recours introduits postérieurement à la mise en vigueur de l'ordonnance (août 2013). A noter que, dans la présente étude, les effets de cette loi ne peuvent être analysés que sur une période de 2 ans (2013 – 2014)<sup>71</sup>.

Figure 5 – Catégories des causes d'irrecevabilités prononcées par le juge : les vices de procédures en première ligne



Source : Ariane Archives, TA de Nîmes, 2017  
Période : 2012 - mai 2017 (date de jugement)  
Champ : irrecevabilités prononcées par le juge

#### 1.4.2. Qui agit ?

Les recours contre les permis de construire sont principalement initiés par deux catégories de requérants (figure 6) :

- **le préfet** : près de la moitié des recours exercés à l'encontre des permis de construire sont des déférés préfectoraux ;
- **les personnes physiques** : 40 % des recours contre les permis de construire sont exercés par une ou plusieurs personnes physiques.

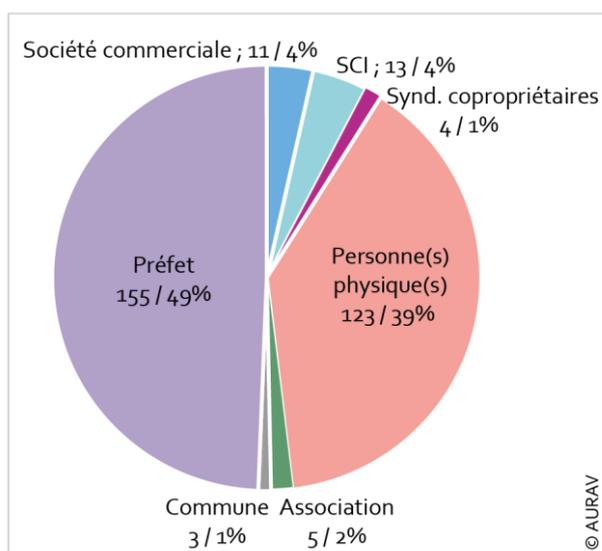
Les recours intentés par les sociétés civiles immobilières (SCI) et les sociétés commerciales restent marginaux : ils représentent respectivement 4 et 3 % des recours exercés à l'encontre des permis de construire (soit une dizaine de recours chacune).

Le recours associatif est, quant à lui, quasiment inexistant concernant les permis de construire (autour de 2 %, soit 5 recours recensés sur la période étudiée). Le contentieux de l'urbanisme, exercé par les

<sup>71</sup> Pour rappel, une période moyenne de 21 mois sépare le dépôt du recours et le jugement : les permis de construire jugés en 2016 – 2017 ont fait l'objet d'un recours en 2013-2014.

associations, ne s'orientent donc pas massivement vers les permis de construire. En effet, lorsqu'elles attaquent des permis de construire, les associations agissent sur des projets ciblés, qu'elles considèrent à enjeux. Sur la période étudiée, les projets attaqués concernent des programmes immobiliers comprenant des logements collectifs avec ou sans commerces, une antenne relais, un centre de traitement des déchets, ou encore une serre agricole. Elles se positionnent en tant que défenseur de l'environnement et de la préservation du caractère et de l'intérêt des lieux avoisinants et contre les nuisances (olfactives notamment) ou contre la construction sur des terrains considérés comme mal desservis. On peut aussi recenser des cas ponctuels d'associations « mafieuses », créées de toute pièce pour contester un programme de logements collectifs (comprenant notamment des logements sociaux) : un cas a été recensé sur Avignon et a donné lieu à une irrecevabilité devant le juge. En contrôlant le statut de l'association, le juge vérifie si elles ont intérêt à agir et considère, dans le cas contraire, que la requête est irrecevable. Etant plus interventionnistes en matière de documents d'urbanisme, les associations peuvent aussi faire le choix de remettre en cause le document d'urbanisme pour attaquer un programme immobilier (cas d'un programme comprenant des logements et commerces).

Figure 6 – Typologies de requérants : près de la moitié des recours exercés par le préfet



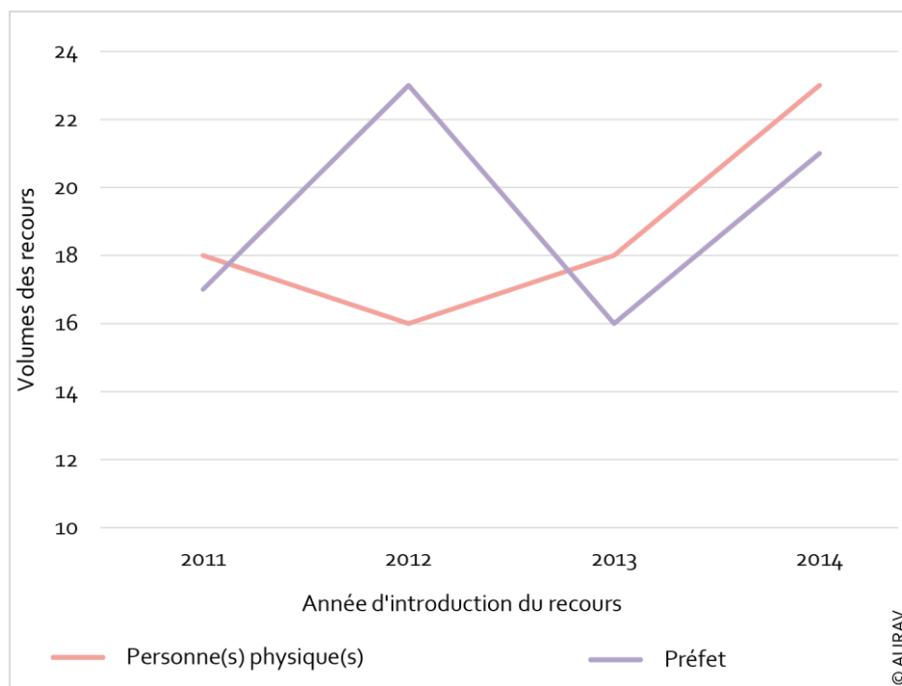
Source : Ariane Archives, TA de Nîmes, 2017  
Période : 2012 - mai 2017 (date de jugement)  
Champ : recours contre les PC

### 1.4.3. L'évolution des catégories de requérants

Afin d'observer plus précisément l'évolution des catégories de requérants, l'année prise en compte est celle de la décision attaquée (c'est-à-dire l'année de délivrance du PC<sup>72</sup>). Elle correspond, dans la plupart des cas, à l'année où le recours a été introduit, puisque le délai de recours est de deux mois à partir du premier jour d'affichage du permis de construire sur le terrain. Cela permet d'évaluer le nombre de recours introduits chaque année en fonction du type de requérant (figure 7).

<sup>72</sup> Même principe que pour le calcul du taux de recours.

Figure 7 - Evolution du nombre de recours au fond par catégorie de requérants



Source : Ariane Archives, TA de Nîmes, 2017  
Période : 2011 - 2014 (date de la décision attaquée)  
Champ : recours contre les PC (hors référés)

#### - Des recours en hausse pour les personnes physiques

Les mesures de l'ordonnance de 2013, restreignant l'intérêt à agir, visent principalement le recours des personnes physiques. Or, le nombre de recours introduits en 2014 est plutôt en augmentation par rapport à l'année précédente (figure 8), passant de 24 à 28 recours. Même si cette hausse peut être relativisée au regard du nombre de recours, les effets de l'ordonnance de 2013 ne semblent pas, pour le moment, se ressentir.

Ainsi, s'agissant de l'interprétation des effets de l'ordonnance de 2013, restreignant l'intérêt à agir, deux limites peuvent être relevées :

- seuls les recours introduits à partir de 2014 (mais jugés dans un délai moyen de 2 ans) permettent de mesurer l'effet de cette ordonnance, ce qui est très limité temporellement ;
- la loi est venue codifier des interprétations jurisprudentielles déjà existantes<sup>73</sup>, l'effet attendu était donc « modeste »<sup>74</sup>.

<sup>73</sup> GILLIG David, « Contentieux de l'urbanisme Regards critiques sur l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme », La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n°39-40, 23 septembre 2013, 2279

<sup>74</sup> Rapport « Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre » remis à la ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, 2013

Figure 8 – Nombre de recours introduits par les particuliers : l'absence de diminution

Année d'introduction du recours	Nombre de recours introduits par des particuliers
2011	19
2012	19
2013	24
2014	28

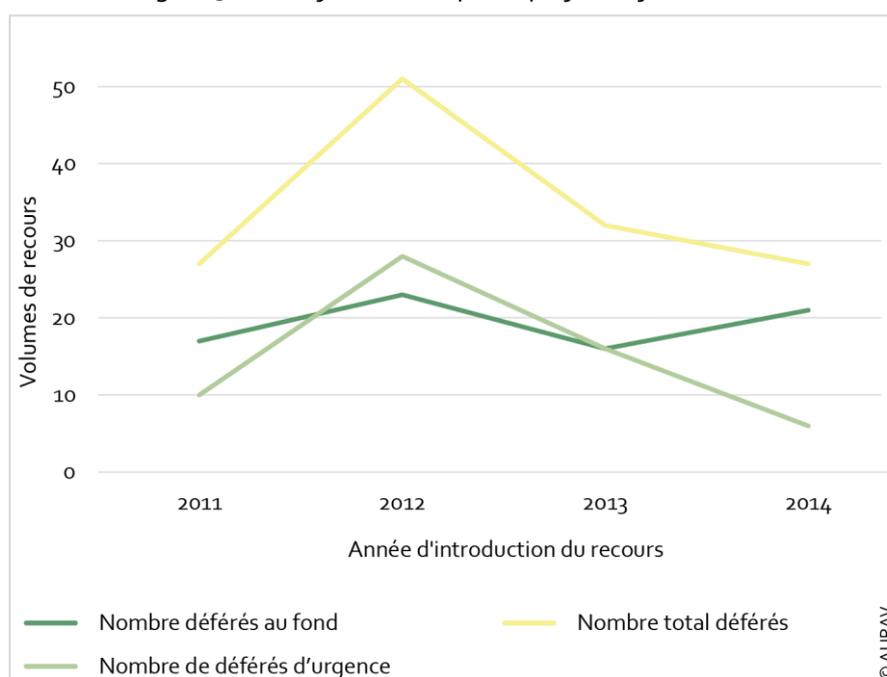
Source : Ariane Archives, TA de Nîmes, 2017  
 Période : 2011 - 2014 (date de la décision attaquée)  
 Champ : recours provenant des personnes physiques

L'ordonnance de 2013 a également pour objet de lutter contre les recours abusifs en ouvrant la possibilité de condamner à des dommages-intérêts les requérants qui exercent leur droit de former un recours « dans des conditions qui excèdent la défense des intérêts légitimes » causant « un préjudice excessif au bénéficiaire du permis » (article L. 600-7 du Code de l'urbanisme). L'étude des jugements rendus entre le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et mai 2017 indique que cette possibilité n'est pas du tout mobilisée par les bénéficiaires de permis de construire. Pendant la période étudiée seule une demande, tendant à la condamnation d'un requérant abusif, a été formée. Cette demande a par ailleurs été refusée par le tribunal administratif.

- **Une procédure d'urgence de moins en moins mobilisée par le préfet de département**

Alors que le nombre de recours au fond, initiés par le préfet, est en légère augmentation sur la période, le nombre de référés diminue fortement (figure 9). C'est donc la baisse des référés, provenant du préfet, qui explique la baisse globale des décisions rendues sur déférés préfectoraux.

Figure 9 - Les référés initiés par le préfet en forte baisse



Source : Ariane Archives, TA de Nîmes, 2017  
 Période : 2011 - 2014 (date de la décision attaquée)  
 Champ : recours contre les PC initiés par le préfet

#### **2.4.4. Le taux de réussite par requérant : le poids du déféré préfectoral**

Le déféré, exercé par le Préfet de Vaucluse est à l'origine de plus de 80 % des annulations totales et partielles prononcées par le juge en matière d'autorisations individuelles (permis de construire, permis d'aménager, déclarations préalables). Cet important « taux de réussite » du préfet est exhaustif sur son champ puisqu'il concerne l'ensemble des affaires relatives aux autorisations individuelles. La présente étude n'analyse qu'un segment de cette activité, ce qui donne lieu à des résultats divergents.

En effet, les déférés préfectoraux, prononcés sur le champ spécifique des permis de construire (hors appel, etc., pouvant être à l'initiative du Préfet de Vaucluse ou du Gard (cf. encadré)), sont à l'origine de 65 % des annulations totales et partielles prononcées par le juge (figure 10) : ce qui représente 61 des 94 permis annulés. Ces chiffres sont confirmés par l'important taux de réussite du préfet qui obtient, sur le champ analysé, gain de cause dans 70 % des recours<sup>75</sup> qu'il exerce.

Les personnes physiques ont un taux de réussite beaucoup moins élevé, puisque leurs recours aboutissent dans 29 % des cas. Ils représentent tout de même, sur la période analysée (janvier 2012 – mai 2017), près d'un tiers des annulations (26 permis de construire ont été annulés à la suite d'un recours exercé par une personne physique).

Les associations n'ont, quant à elles, vu dans aucun des cas leurs recours aboutir.

#### **METHODE ET DEFINITIONS**

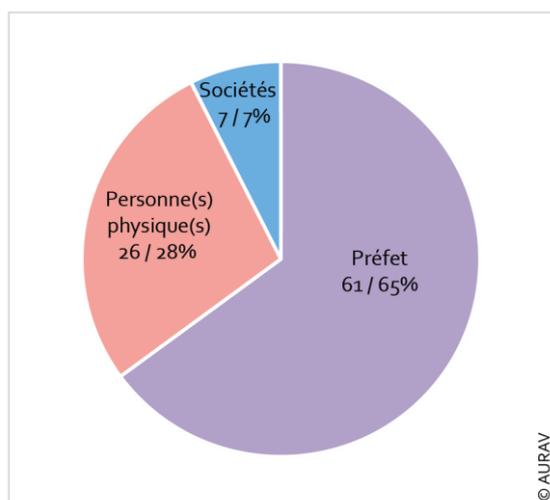
Les écarts entre les résultats de la présente étude et ceux annoncés par le Préfet de Vaucluse s'expliquent par :

- **le type d'autorisations** : seuls les permis de construire sont analysés. Les autres autorisations individuelles (permis d'aménager, déclarations préalables, etc.) sont exclues ;
- **le type de décisions rendues** : seuls sont prises en compte les décisions (désistements, non-lieux à statuer, irrecevabilités) intervenues par jugement suite à une audience. Ceux intervenus par ordonnance (au titre de l'article R. 222-1 du Code de Justice Administrative) sont les plus nombreux<sup>76</sup> mais ne sont pas comptabilisés car ils ne nécessitent pas une analyse fine des arguments juridiques ;
- **le champ géographique** : l'étude porte sur le Vaucluse et les 7 communes gardoises du Grand Avignon, alors que les résultats du Préfet de Vaucluse ne portent que sur son département de compétence ;
- **l'appel** : les décisions suivies par un jugement en Cour d'Appel, et pouvant donner lieu à une décision contraire à celle rendue en première instance, ne sont pas analysées ;
- **la période d'analyse** : les résultats de l'étude portent sur la période 2012-2017, alors que ceux du Préfet de Vaucluse concernent ceux rendus entre 2013 et 2016.

<sup>75</sup> Taux de réussite obtenu par le Préfet = (nbre d'annulation totales + nbre d'annulations partielles + non-lieu à statuer) / nbre total de recours.

<sup>76</sup> Au total, et sur l'ensemble des autorisations d'urbanisme (autorisations individuelles et documents d'urbanisme), 276 désistements sont comptabilisés sur la période 2010-2015 sur le territoire d'étude (dont 218 en Vaucluse).

Figure 10 – Part des requérants dans les annulations prononcées : les déférés préfectoraux au centre



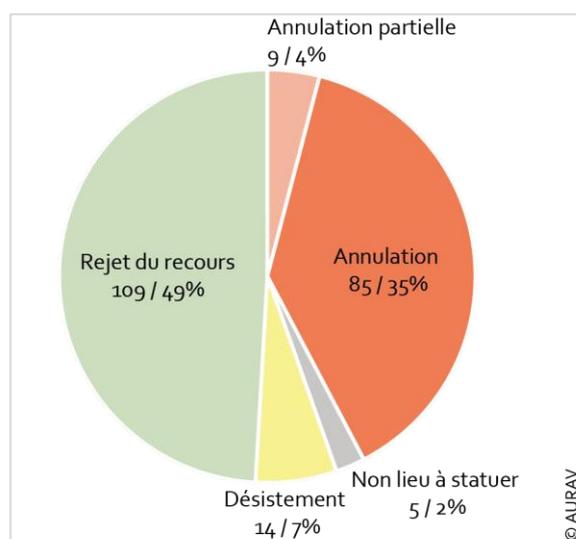
Source : Ariane Archives, TA de Nîmes, 2017  
Période : 2012 - mai 2017 (date de jugement)  
Champ : jugements prononçant l'annulation du PC

### 1.5. 1 % des permis de construire finalement annulés

Le taux d'annulation reste stable sur la période janvier 2012 – mai 2017 (autour de 40 %) : sur les 222 recours exercés (hors référés et désistements), 85 ont conduit à l'annulation totale du permis de construire (figure 11). Ce taux d'annulation est relativement élevé mais il signifie aussi que, dans plus de 60 % des cas où un recours est déposé, la construction pourra être réalisée.

De plus, rapporté au nombre total de permis de construire délivrés, ce taux d'annulation est très réduit : seuls 1 % des permis de construire autorisés sont effectivement annulés par le tribunal.

Figure 11 - Issue de la décision<sup>77</sup> sur les jugements définitifs : maintien de la construction dans 60 % des cas où un recours est déposé



Source : Ariane Archives, TA de Nîmes, 2017  
Période : 2012 - mai 2017 (date de jugement)  
Champ : issue de la décision pour les jugements (hors référés)

<sup>77</sup> Pour rappel, les désistements/ non-lieux à statuer/ irrecevabilités, intervenus par ordonnance (au titre de l'article R. 222-1 du Code de Justice Administrative) ne sont pas comptabilisés. Seuls ceux intervenus par jugement suite à une audience sont pris en compte (cf. encadré).

## METHODE ET DEFINITIONS

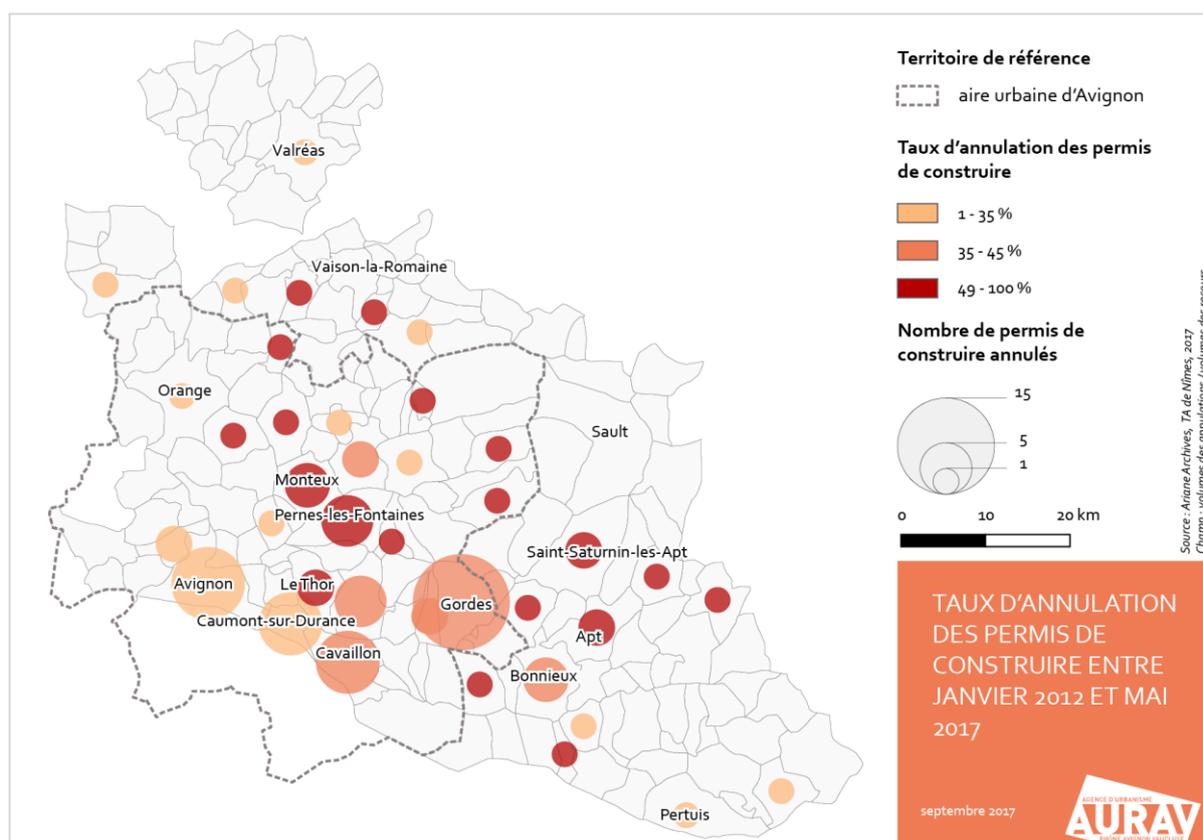
La construction est considérée comme pouvant être réalisée lorsque :

- le juge **rejette** le recours ;
- le requérant se **désiste** ;
- le juge prononce une **annulation partielle**.

La représentativité de ces annulations, dans le total des recours exercés, diffère selon les communes (figure 12). Celles-ci reflètent au moins 3 réalités différentes :

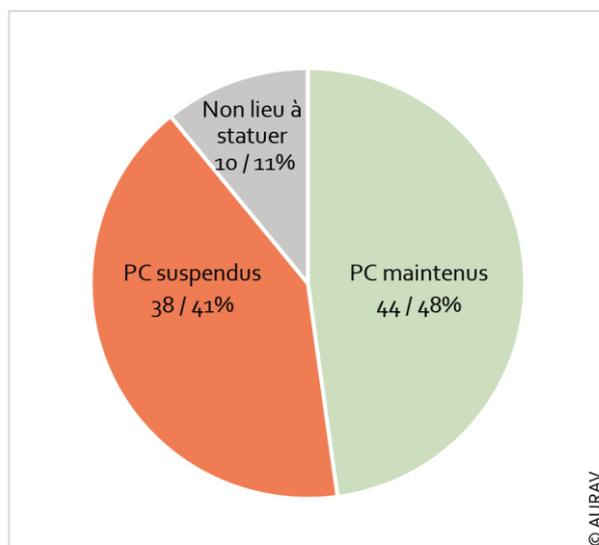
- **sur les communes qui sont peu confrontées au contentieux** : un nombre réduit de permis de construire annulés (1 ou 2) suffit à afficher des taux d'annulation importants ;
- **sur celles qui sont massivement confrontées au contentieux** : le nombre et le taux d'annulation sont élevés. C'est notamment le cas de Gordes, Cavailhon ou l'Isle-sur-la-Sorgue (Gordes compte même jusqu'à 15 annulations) ;
- **sur celles qui font massivement l'objet de recours mais qui affichent un taux d'annulation inférieur à la moyenne** : la proportion des annulations, par rapport au total des recours exercés, est réduite bien que le nombre d'annulation soit important (c'est notamment le cas d'Avignon et Caumont-sur-Durance). Ces communes sont aussi celles où le nombre de permis de construire est important.

Figure 12 - Volumes et taux d'annulation des permis de construire par commune



En ce qui concerne les recours d'urgence (les référés), les permis de construire attaqués sont également suspendus dans 41 % des cas (figure 13). Toutefois, la décision rendue n'est pas définitive et doit être suivie d'un jugement au fond, dans le cadre duquel le juge décidera de l'annulation ou du maintien du permis de construire.

*Figure 13 – Issue des décisions pour les référés : les référés suspendus dans 40 % des cas*



Source : Ariane Archives, TA de Nîmes, 2017  
Période : 2012 - mai 2017 (date de jugement)  
Champ : issue de la décision pour les référés

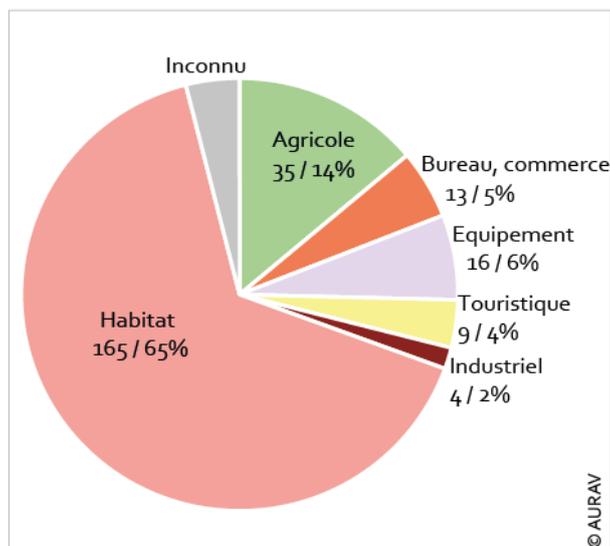
**Ainsi, que le recours soit exercé en référé ou au fond, le taux de réussite (c'est-à-dire l'aboutissement à une annulation ou une suspension) reste important (40 %).**

### **1.6. L'habitat, vocation première des permis de construire attaqués**

Près de 2/3 des permis de construire attaqués ont pour destination première l'habitat (figure 14), soit 165 permis de construire entre janvier 2012 et mai 2017. Les titulaires sont majoritairement des particuliers (65 %). Les personnes morales sont plus marginales :

- les sociétés civiles et commerciales, bénéficiaires d'un permis de construire attaqué, sont présentes dans respectivement 11 et 19 % des cas ;
- les offices publics représentent seulement 5 % des bénéficiaires de permis attaqués.

Figure 14 – Vocation des permis de construire attaqués : une concentration des recours sur la vocation habitat



Source : Ariane Archives, TA de Nîmes, 2017  
Période : 2012 - mai 2017 (date de jugement)  
Champ : recours contre les PC

La répartition du contentieux, selon la vocation habitat, recouvre la même typologie de communes que celle des recours globaux (cf. partie 1.2. - figure 2) :

- **une concentration des recours sur un nombre réduit de communes (principalement quatre) :** Avignon (19 recours), Gordes (17 recours) ; Cavaillon et Caumont-sur-Durance (7 recours chacun) ;
- **un nombre réduit de recours auxquels sont exposées un grand nombre de communes (recours ponctuels) :** 56 communes ont fait l'objet de 5 recours au maximum pendant la période étudiée.

## Synthèse

### Un contentieux stable et limité ?

#### **Le contentieux des recours exercés à l'encontre des permis de construire est limité :**

- par son nombre : il ne concerne que 2 % des logements autorisés par an ;
- géographiquement : concentré sur l'aire urbaine ;
- par le nombre de requérants : le préfet et les particuliers sont les 2 principaux requérants exerçant des recours à l'encontre des permis de construire ;
- par son taux d'annulation : seulement 1,5 % des permis de construire sont finalement annulés.

Les impacts de l'ordonnance de 2013, restreignant notamment l'intérêt à agir pour les particuliers, n'ont pu être évalués dans cette étude puisque les recours analysés ont été introduits postérieurement aux mesures mises en place. Sur la période étudiée, les recours introduits par les particuliers ont même connu une augmentation.

#### **Il est aussi relativement stable :**

- sur la période : il a très peu connu de fluctuations, même s'il a connu un pic en 2012 ;
- l'habitat reste la principale vocation des permis de construire faisant l'objet d'un recours.

En outre, ces analyses conduisent à nuancer les rapports officiels qui tendent à présenter la voie gracieuse comme systématiquement privilégiée par les services déconcentrés<sup>78</sup>. Les affaires n'ayant pas donné lieu à jugement n'ont pas été analysées dans la présente étude mais le nombre de recours, et en particulier le poids du préfet, montrent que les pratiques administratives en la matière varient suivant les territoires et donnent lieu à des attitudes différentes sur l'usage du déféré.

Par ailleurs, au-delà du principe même du recours au tribunal, les services de l'État sont amenés à prioriser des enjeux d'application du droit qui donnent lieu à un arbitrage en faveur ou non du déféré. En effet, les lignes directrices tracées par les textes nationaux en la matière laissent une latitude importante aux services administratifs locaux pour l'élaboration d'une doctrine interne. A titre d'exemple, une circulaire de 2009 définit très largement les sujets prioritaires pour le contrôle de légalité, en énumérant successivement les risques naturels et technologiques, la protection de l'environnement, les objectifs de production de logements et de mixité sociale, ainsi que le principe de gestion économe de l'espace<sup>79</sup>. Il en résulte un arbitrage local en matière de contrôle de légalité qui s'avère d'autant plus nécessaire que le nombre d'actes transmis est trop important pour que l'administration puisse opérer un contrôle complet sur l'ensemble des actes transmis, dans un contexte de réduction des moyens humains disponibles. Les dossiers d'urbanisme (analysés dans le 2<sup>ème</sup> rapport) absorbent une part substantielle des missions de contrôle de légalité par l'administration, puisque le nombre d'actes transmis en la matière représente 25 % du total des actes transmis en 2012<sup>80</sup>.

Si les mobilisations associatives sont souvent mises en lumière et fortement médiatisées, elles ne représentent qu'une part très réduite des saisines de tiers et seulement 2 % de l'ensemble des recours. La position des autres tiers (personnes morales, telles que les sociétés commerciales, SCI, syndicats de copropriétaires) renvoie moins à des formes d'action collective qu'à la juxtaposition d'intérêts individuels dans le cadre de copropriétés (associations syndicales), de sociétés civiles immobilières, en dehors du cas spécifique des sociétés du secteur marchand. Très majoritairement cependant, les

<sup>78</sup> Rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori exercé par le représentant de l'État sur les actes des collectivités territoriales, 2012

<sup>79</sup> Circulaire n° 2009-09 du 1<sup>er</sup> septembre 2009 relative au contrôle de légalité en matière d'urbanisme

<sup>80</sup> Rapport du Gouvernement..., op.cit.

tiers auteurs de recours sont des personnes physiques agissant de manière non coordonnée et sans le support apparent d'une structure associative.

Un contentieux stable et limité ?	
Les invariants entre constats nationaux et vauclusiens	Les particularités du contentieux vauclusien
Un faible taux de recours : autour de 2% des permis délivrés sont attaqués	Un contentieux initié majoritairement par le préfet
Une concentration sur l'aire urbaine et les zones tendues <i>Zones sur lesquelles de nombreux PC sont délivrés</i>	Des cas ponctuels de communes (périurbaines/ rurales) présentant un nombre élevé de recours <i>Par exemple, dans le Luberon</i>

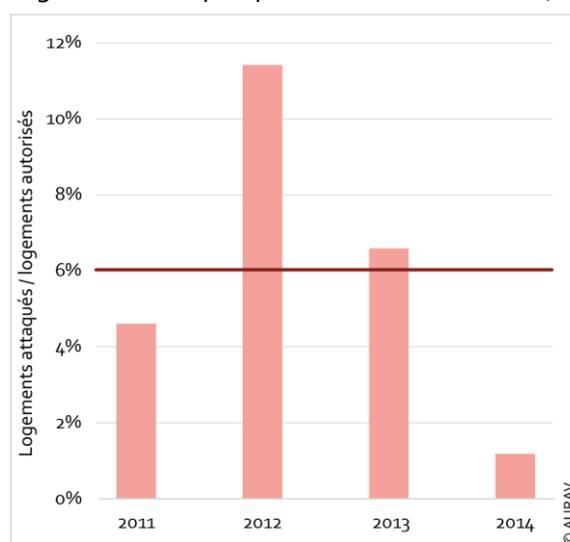
## 2/ Jusqu'à 10 % de logements attaqués<sup>81</sup>

L'analyse est centrée, dans cette partie, sur les recours visant la construction de logements. L'objectif est de mieux cerner le type de logements attaqués, les volumes de logements concernés et la répartition géographique de ce contentieux.

### 2.1. Concentration des logements attaqués sur l'Agglomération du Grand Avignon

En moyenne, environ 6 % des logements autorisés par un permis de construire font l'objet d'un recours sur la période 2011 – 2014. L'évolution de la part de logements attaqués met en avant un pic de recours en 2012, tandis qu'ils semblent avoir fortement diminué en 2014 (figure 15).

Figure 15 – Evolution de la part de logements faisant l'objet d'un recours : une moyenne de 6 % de logements attaqués par an entre 2011 et 2014<sup>82</sup>



Sources : Ariane Archives, TA de Nîmes, 2017 et SOeS, Sitadel, 2017  
Période : 2011 - 2014.  
Logements attaqués = date du dépôt du recours  
Logements autorisés = en date réelle  
Champ : recours contre les PC

### METHODE ET DEFINITION

Le taux de recours (ou part de logements attaqués) correspond au ratio entre le *nombre de recours contre un logement déposé l'année n* et le *nombre total de logements autorisés l'année n*. Le taux de recours est donc calculé sur la base de l'année du dépôt du recours (et non sur celle du jugement).

Une majorité de recours visant la construction de logements est exercée sur l'aire urbaine d'Avignon, et plus particulièrement sur l'Agglomération du Grand Avignon (figure 16). Centralisant la majorité de la construction neuve, Avignon concentre aussi le plus grand nombre de logements attaqués (292 au total sur la période). Certaines communes alentours ont également fait l'objet d'un seul recours sur une opération de construction, qui impacte un nombre important de logements (opération de logements collectifs ou en individuel groupé). C'est notamment le cas de : Morières-lès-Avignon (124 logements), Saint-Saturnin-lès-Avignon (50 logements), Villeneuve-lès-Avignon (36 logements), les

<sup>81</sup> Rappel : à partir de la 2<sup>ème</sup> partie, l'analyse se concentre sur les recours visant les PC à vocation habitat.

<sup>82</sup> Les dates extrêmes (2010 et 2015) n'ont pas été retenues dans l'analyse pour ne prendre que l'année à laquelle la décision a été attaquée (différente de la date de jugement) :

- 2010 = les décisions jugées avant 2012 ne sont pas connues ;
- 2015 = la plupart des PC attaqués en 2015 n'ont pas encore été jugés.

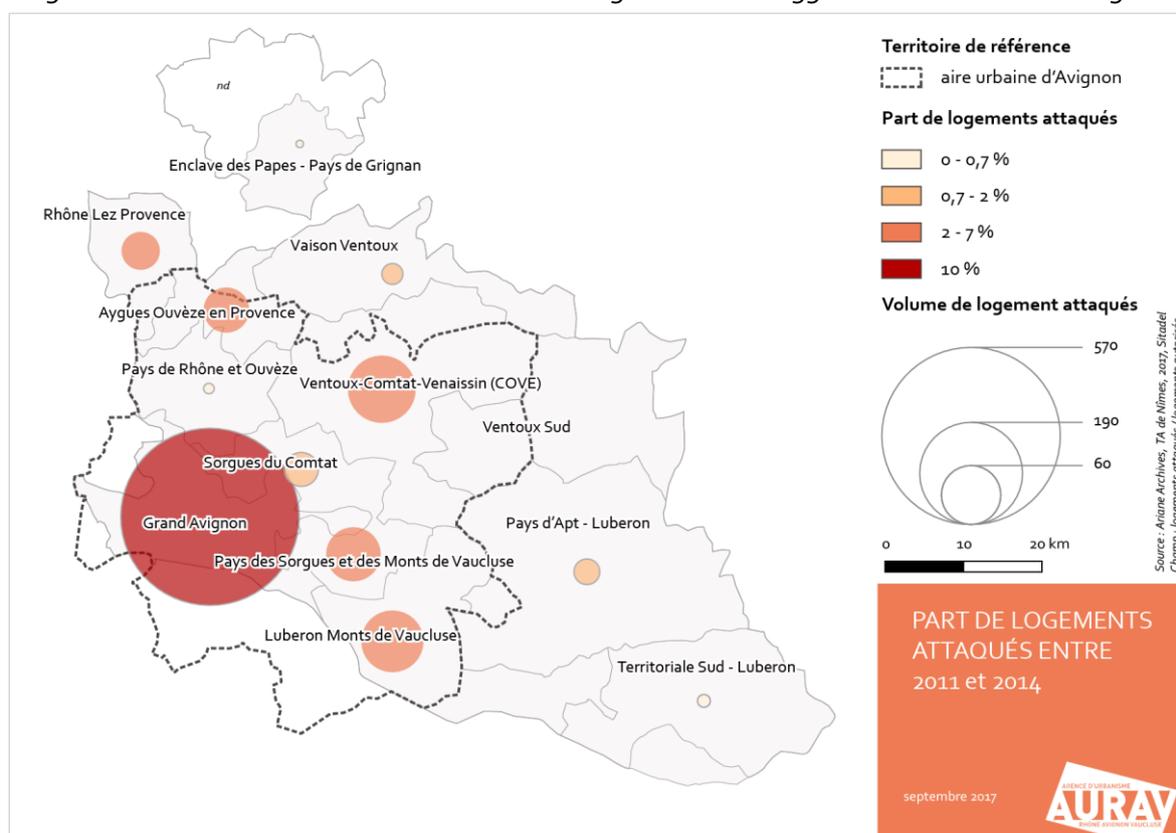
Angles (18 logements), Caumont sur Durance (34 logements). Sur ces opérations, un seul permis de construire attaqué concerne plusieurs logements à la fois.

Sur les autres EPCI, la part de logements attaqués est parfois le reflet d'une seule commune. Sur la Communauté d'Agglomération Ventoux Contat Venaissin (COVE), c'est principalement Carpentras, sur laquelle 76 logements sont concernés par un recours entre 2011 et 2014, qui concentre les attaques. Sur la Communauté de Communes Pays des Sorgues et Mont de Vaucluse, une opération de 42 logements a été attaquée sur la commune du Thor. De la même façon, sur la Communauté d'Agglomération Luberon Mont de Vaucluse, une opération de 50 logements a été attaquée sur la commune de Lourmarin. L'analyse de la part de logements attaqués permet donc d'identifier le poids des recours visant la construction de logements collectifs, qui mettent en cause un nombre importants de logements.

En revanche, des communes comme Cavaillon ou Gordes présentent un nombre important de recours sur les permis de construire (cf. partie 1.2. - figure 2), mais ceux-ci concernent peu de logements attaqués (moins d'une dizaine chacune). Le contentieux exercé sur ces communes vise davantage la construction de maisons individuelles et renvoie aux problématiques de mitage et d'étalement urbain.

**Ainsi, l'analyse au nombre de logements, confrontée à celle des permis de construire, met en évidence les territoires confrontés aux recours les plus emblématiques, c'est-à-dire sur des opérations d'ensemble (où un permis de construire attaqué concerne plusieurs logements).**

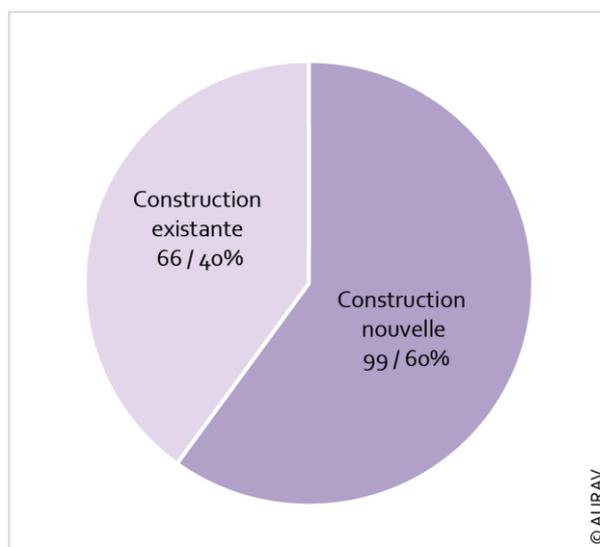
Figure 16 – Concentration des recours contre les logements sur l'Agglomération du Grand Avignon



## 2.2. Un contentieux de la maison individuelle ?

Sur les 165 permis de construire à vocation habitat attaqués (cf. partie 1.6 - figure 14), 66 concernent une construction sur un logement existant (figure 17). Il s'agit des extensions ou réhabilitations qui peuvent également être soumises au dépôt de permis de construire.

Figure 17 – Type de constructions attaquées : 40 % concernent une construction existante

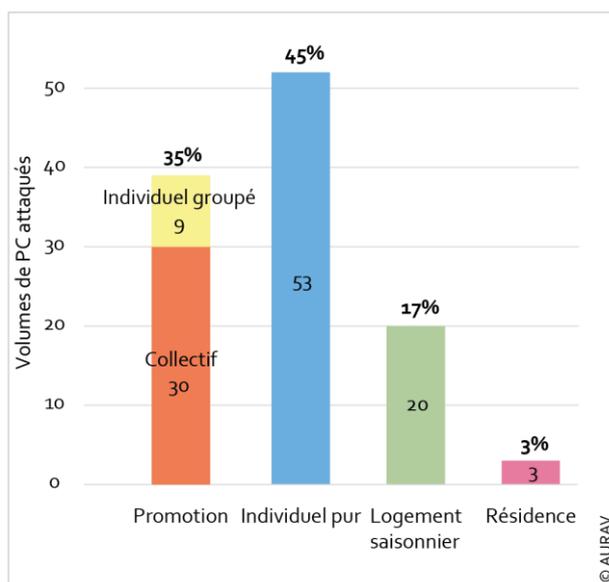


Source : Ariane Archives, TA de Nîmes, 2017  
Période : 2012 - mai 2017 (date de jugement)  
Champ : recours contre les PC à vocation habitat

Concernant les nouveaux logements créés (hors extension ou réhabilitation), les permis de construire visant une **maison individuelle** constituent la principale cible des recours (figure 18). Il s'agit du type de permis de construire le plus fréquemment délivré : entre 2000 et 2014, 57 % de la production de logements du Vaucluse concernent la construction de maisons individuelles. Il n'est donc pas surprenant qu'elle représente une part importante du contentieux.

Cette catégorisation du type de logement attaqué permet également d'identifier la problématique des **logements saisonniers**, qui représentent 17 % des recours sur une construction nouvelle. Il s'agit, le plus souvent, d'exploitants agricoles désirant construire des logements pour accueillir des travailleurs saisonniers ou transformer un bâtiment agricole en gîte rural, afin d'accueillir des touristes.

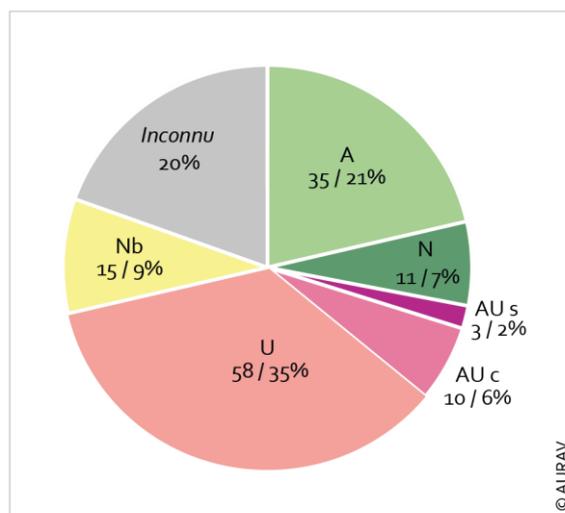
Figure 18 - Nombre de recours par catégorie de PC : 45 % concernent la construction de maisons individuelles



Source : Ariane Archives, TA de Nîmes, 2017  
 Période : 2012 - mai 2017 (date de jugement)  
 Champ : recours contre les PC à vocation habitat (construction nouvelle)

Cette problématique de la construction de logements saisonniers concerne particulièrement les zones fermées à l'urbanisation et notamment la zone agricole. En effet, une part non négligeable des constructions attaquées est située dans des zones normalement fermées à l'urbanisation (zones A et N), des zones auparavant d'extension limitée (Nb), ou encore en zones d'urbanisation future<sup>83</sup> (AU), dont 2 % en zone AU fermée (figure 19).

Figure 19 – Zonage des constructions attaquées : une part importante en zones fermées à l'urbanisation



Source : Ariane Archives, TA de Nîmes, 2017  
 Période : 2012 - mai 2017 (date de jugement)  
 Champ : recours contre les PC à vocation habitat

De façon plus générale, la construction de logements dans des zones normalement fermées à l'urbanisation est une problématique importante en Vaucluse. 75 % des permis de construire attaqués dans ces zones concernent des constructions ou des extensions de maisons individuelles (figure 20). Cela touche particulièrement **la zone agricole**, sur laquelle les exploitants souhaitent implanter leurs maisons d'habitation. Or, le règlement de la zone agricole permet uniquement les constructions

<sup>83</sup> Les zones d'urbanisation future sont de 2 types :

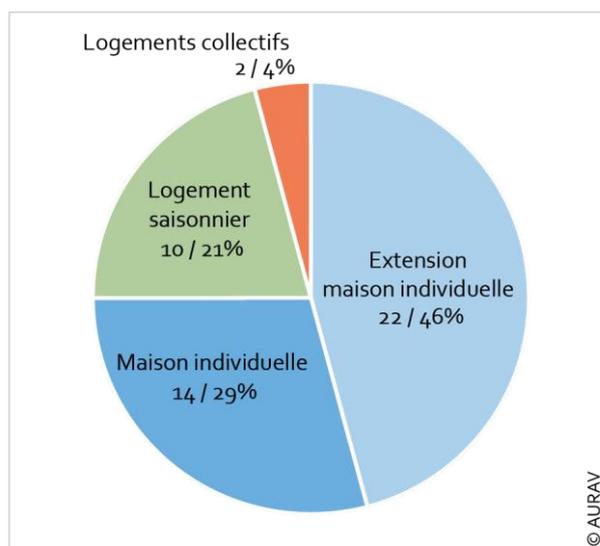
- AU ouvertes (AUc) : elles sont déjà équipées ;
- AU fermées (AUs) : elles sont en attente des équipements avant de pouvoir accueillir des logements.

## Les contentieux de l'urbanisme : un frein à la production de logements ?

nécessaires à son exploitation, ce qui exclut les logements (sauf cas particuliers comme l'élevage, qui nécessite une présence de l'exploitant).

La question de la zone agricole, et plus généralement des zones fermées à l'urbanisation, est une préoccupation majeure du **préfet** de Vaucluse. Il est l'auteur de **90 % des recours dirigés contre des constructions implantées dans les zones fermées à l'urbanisation**. L'action du préfet est importante, puisqu'il est souvent le seul requérant à avoir intérêt à agir contre des permis de construire situés dans ces zones. En effet, les particuliers ne peuvent agir s'ils ne sont pas les voisins immédiats de la construction alors que dans ces zones, et particulièrement en zone agricole, les constructions sont éloignées les unes des autres.

Figure 20 – Vocation des constructions attaquées dans les zones fermées à l'urbanisation (A / N / AUs)



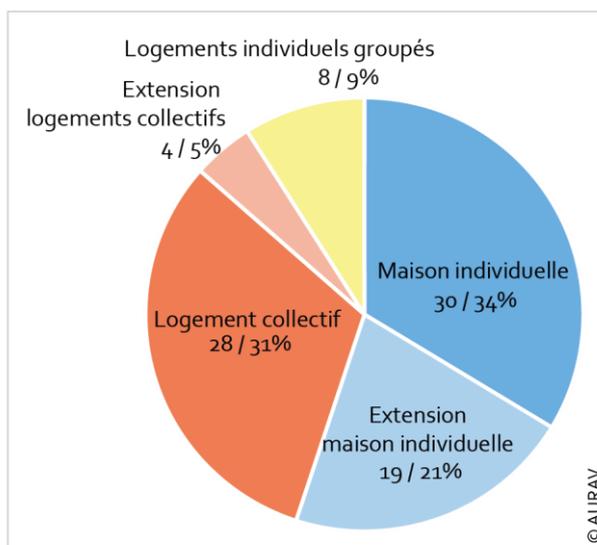
Source : Ariane Archives, TA de Nîmes, 2017

Période : 2012 - mai 2017 (date de jugement)

Champ : recours contre les PC à vocation habitat en zone A, N et AUs

En revanche, on retrouve le contentieux visant les logements collectifs dans les zones ouvertes à l'urbanisation c'est-à-dire en zones U et AU ouvertes (figure 21). Dans ces zones, la construction et l'extension de maisons individuelles sont toutefois encore fortement représentées (55% des permis de construire attaqués).

Figure 21- Destination des constructions attaquées dans les zones ouvertes à l'urbanisation (U, AUc)



Source : Ariane Archives, TA de Nîmes, 2017  
Période : 2012 - mai 2017 (date de jugement)  
Champ : recours contre les PC à vocation habitat en zone U et AUc

### 2.3. Des conséquences non négligeables sur la production de logements en promotion

Après les logements individuels, ce sont les opérations réalisées par les opérateurs (promoteurs, organismes HLM, etc.) en collectif ou individuel groupé, qui sont principalement visées par les recours, représentant 35 % des recours visant la création de logements (figure 18).

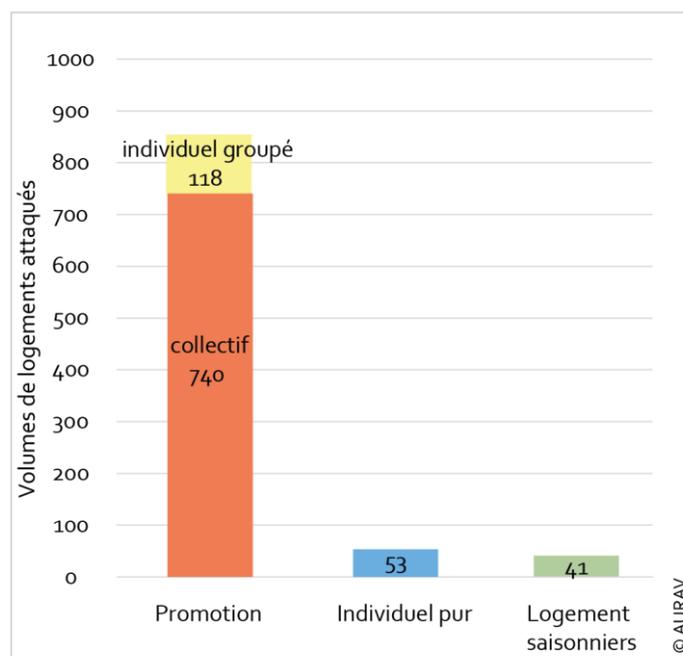
Bien que le nombre de recours exercés à l'encontre des permis de construire à destination de logements collectifs soit inférieur à ceux visant des maisons individuelles (figure 18), ce type de contentieux a des effets potentiellement plus importants. Un permis de construire pour logements collectifs ne concerne pas 1 mais plusieurs logements. La quarantaine de recours visant des permis de construire déposés par des opérateurs (en logements collectifs ou individuels groupés) concernent 850 logements, alors que les recours visant la construction de maisons individuelles représentent seulement une cinquantaine de logements (figure 22). **Ce sont donc les opérations en secteur aménagé, qui concernent peu de permis de construire mais plusieurs logements (dont parfois du logement social<sup>84</sup>), qui sont les plus susceptibles d'être attaquées (78 % des logements attaqués concernent le collectif représentant seulement 26 % des permis de construire attaqués).**

De plus, ces projets de plus grande ampleur impliquent souvent des montages juridiques et financiers complexes pour les opérateurs. Le délai de jugement, estimé à **1 an et 9 mois en moyenne**<sup>85</sup>, participe également au blocage sur le long terme de ces projets. De plus, ce délai peut être allongé en cas d'appel de la décision du tribunal (passage en Cour d'Appel).

<sup>84</sup> Sur la période étudiée, 4 opérations impliquant des logements sociaux ont pu être repérées comme ayant fait l'objet de recours (3 attaquées par des particuliers et 1 par une association). Aucune n'a fait l'objet d'annulations.

<sup>85</sup> Calculé sur le segment des recours contre les permis de construire jugés entre janvier 2012 et mai 2017 par le TA de Nîmes

Figure 22 - Nombre de logements attaqués par catégorie de PC<sup>86</sup> : les opérations d'ensemble, premières concernées



Source : Ariane Archives, TA de Nîmes, 2017  
Période : 2012 - mai 2017 (date de jugement)  
Champ : volumes de logements attaqués

## 2.4. Un nombre de logements annulés résiduel

La conséquence des recours sur la production de logements s'apprécie également au regard du nombre de logements prévu par le permis de construire annulé.

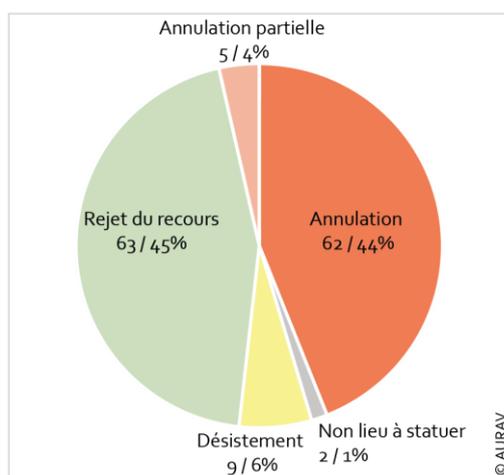
### 2.4.1. Un taux d'annulation important

Près de 45 % des recours<sup>87</sup> visant une construction à vocation habitat conduisent à une annulation du permis de construire (figure 23). Ainsi, sur 141 permis de construire à vocation habitat attaqués (hors référés), 62 ont été annulés (toute catégorie de logements confondue y compris les extensions et réhabilitations).

<sup>86</sup> Il n'y a pas d'équivalent en nombre de logements pour les permis de construire autorisant des résidences,

<sup>87</sup> Pour rappel, les désistements/ non-lieux à statuer/ irrecevabilités, intervenus par ordonnance (au titre de l'article R. 222-1 du Code de Justice Administrative) ne sont pas comptabilisés. Seuls ceux intervenus par jugement suite à une audience sont pris en compte (cf. encadré).

Figure 23 – Issues du contentieux sur le logement : un taux d'annulations important



Source : Ariane Archives, TA de Nîmes, 2017  
 Période : 2012 - mai 2017 (date de jugement)  
 Champ : recours contre les PC à vocation habitat

Ces 62 annulations sont concentrées sur un nombre réduit de communes (figure 24). Ainsi, sur les 60 communes visées par un recours concernant un permis de construire à vocation habitat, seules un peu plus de la moitié sont concernées par une annulation (soit 32).

La dynamique territoriale, repérée précédemment selon la fréquence des recours (cf. partie 1.2. - figure 2) se retrouve en ce qui concerne les annulations de permis de construire à vocation habitat :

- 4 communes ont fait l'objet de 4 à 11 annulations : Gordes (11 annulations) et Cavaillon, Caumont-sur-Durance et Avignon (avec 4 à 6 annulations) ;
- 28 communes ne sont concernées que par 1 à trois annulations (21 communes ont fait l'objet d'une seule annulation et 7 ont connu 2 à 3 annulations).

Ainsi, près de la moitié des communes ayant fait l'objet d'un recours (28) ne sont pas concernées par une annulation.

Figure 24- Des annulations<sup>88</sup> éparpillées sur le territoire à l'exception de quelques communes

Nombre d'annulations	Nombre de communes
Aucune annulation	28
1 annulation	21
2 à 3 annulations	7
4 à 6 annulations	3
11 annulations	1
<b>Nombre de communes concernées par une annulation</b>	<b>32</b>

Source : Ariane Archives, TA de Nîmes, 2017  
 Période : 2012 - mai 2017 (date de jugement)  
 Champ : annulations de PC habitat

<sup>88</sup> Taux d'annulation calculé sur les communes ayant fait l'objet d'un recours. Le nombre de communes n'ayant pas connu d'annulation est calculé uniquement pour celles ayant fait l'objet d'un recours.

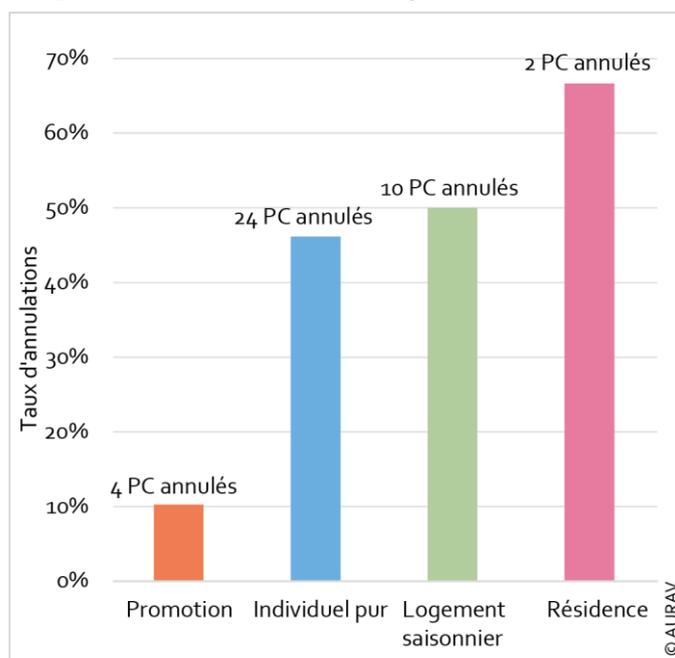
#### 2.4.2. Un taux d'annulation qui peut être relativisé

Ce sont les projets qui concernent les nouvelles constructions de logements individuels qui sont les plus fréquemment annulés par le juge : 46 % des recours visant la construction d'une maison individuelle se soldent par une annulation (figure 25). Les logements saisonniers sont, quant à eux, annulés dans 50 % des cas. Ce taux d'annulation important renvoie à la problématique du mitage en zone agricole qui justifie de nombreuses annulations.

En revanche, sur la trentaine de projets de logements collectifs/ individuels groupés attaqués, seuls 4 ont été annulés par le juge (soit un taux de 10 %). **Dans 90 % des recours, la construction de logements collectifs ou individuels groupés est donc maintenue.** Cependant, ce sont ces recours qui ont le plus d'impacts en matière de production de logements puisque, sur la période, plus de 100 logements ont été annulés par une décision du tribunal (figure 26).

Au total, sur la période, seulement 0,9 % des logements autorisés ont été annulés entre 2011 et 2014, soit 136 logements sur un total de 15 427 (figure 27).

Figure 25 - Taux d'annulation par catégorie de permis de construire



Source : Ariane Archives, TA de Nîmes, 2017

Période : 2012 - mai 2017 (date de jugement)

Champ : taux d'annulation pour les PC à vocation habitat (construction nouvelle)

Les contentieux de l'urbanisme : un frein à la production de logements ?

Figure 26 – Volume et taux d'annulation par catégorie de permis de construire

	Promotion	Individuel pur	Logements saisonniers	Résidence
Nombre de PC annulés	4	24	10	2
Nombre de logements annulés	107	24	8	nd
Taux d'annulation au PC	10%	46 %	50 %	67 %
Taux d'annulation au logement	12%	45 %	20%	nd

Figure 27- Un taux d'annulations à relativiser en termes de nombre de logements annulés

	Nombre de logements	Part de logements
Logements autorisés	15427	100%
Logements attaqués	932	6%
Log. attaqués / log.autorisés	136	0,9%

Source : Ariane Archives, TA de Nîmes, 2017

Période : 2012 - mai 2017 (date de jugement)

Champ : volumes de logements autorisés / attaqués / annulés

## Synthèse

### Jusqu'à 10 % de logements attaqués

Les conséquences du contentieux exercé à l'encontre des permis de construire visant la construction de logements sont :

- **limitées quantitativement** : seulement 1 % des permis de construire autorisés à vocation habitat font l'objet d'annulations, ceux-ci étant concentrés sur un nombre réduit de communes (la moitié des communes ayant fait l'objet d'un recours ne sont pas concernées par l'annulation). De plus, ces permis de construire concernent davantage la maison individuelle (type de logement pour lequel 1 permis de construire ne concerne qu'un seul logement) ;

- **pourtant, les impacts sont importants** : le simple recours peut compromettre la réalisation d'une opération (remise en cause de l'équilibre de l'opération, crainte des établissements bancaires pour l'octroi d'un prêt, retards de livraison, etc.). Cela est d'autant plus problématique qu'ils sont concentrés sur l'Agglomération centrale (en l'occurrence le Grand Avignon). De plus, le nombre de logements collectifs concerné par un recours peut être très important, même si cela représente peu de permis de construire (1 permis de construire déposé par un opérateur concerne une opération d'ensemble et donc plusieurs logements).

Le diagnostic selon lequel les recours sont souvent source de blocages pour la construction de logements est donc à nuancer : il peut impliquer un nombre de permis de construire important, mais son poids est à relativiser par rapport au nombre total de logements réalisés. De plus, ils ne sont réellement problématiques que lorsqu'ils remettent en cause des opérations pensées dans leur ensemble et impliquant plusieurs logements. En effet, l'exercice du recours est aussi essentiel pour assurer le respect des règles nationales et locales visant notamment à la sécurité publique et au maintien des terres agricoles. Ce sont notamment les enjeux que poursuit le Préfet qui, par son action, permet d'éviter la construction de logements/ gîtes ruraux en zones agricoles ou encore dans les secteurs fortement soumis aux risques naturels.

Jusqu'à 10% de logements attaqués	
Des annulations limitées	Des impacts importants
Moins d'1% des logements autorisés sont finalement annulés	Des impacts sur la production de logements du fait d'un simple recours
Un nombre de permis de construire annulé qui concerne davantage les maisons individuelles que le collectif	Un nombre de logements annulé plus important pour les opérations de promotion (collectif/ individuel groupé) que pour les maisons individuelles
Des annulations concentrées sur un nombre réduit de communes	Une problématique vaclusienne : la construction de maisons individuelles ou de gîtes ruraux en zone agricole

### 3/ Des leviers d'action dans l'écriture du PLU

Moyens soulevés par les requérants  
721 arguments analysés

Moyens reçus par le juge  
129 motifs retenus pour prononcer l'annulation

Dans cette partie, l'analyse est ciblée sur les moyens (les arguments juridiques) soulevés à l'encontre des permis de construire à vocation habitat, afin de déterminer les moyens les plus fréquemment soulevés et retenus par le juge<sup>89</sup>.

#### 3.1. Eviter les vices de fond : risques et zonage au cœur du contentieux

L'analyse des moyens fondant la plupart des annulations et leur rattachement aux deux principales catégories de requérants visent à identifier :

- les points de vigilance et les marges de manœuvre disponibles au niveau local dans l'écriture des règles du PLU ;
- les priorités et les intérêts sous-tendus par les requérants qui exercent un recours (particuliers et préfets).

##### 3.1.1. Quels moyens fondent le plus souvent l'annulation ?

Les moyens soulevés par les requérants et sur lesquels le juge fonde l'annulation ou rejette la requête se fondent sur 2 types de vices :

- les vices de légalité externe, qui peuvent concerner la forme (notamment la composition du dossier de permis de construire), la procédure, ou la compétence de l'auteur de l'acte ou du pétitionnaire ;
- les vices de légalité interne, qui concernent le fond de la décision.

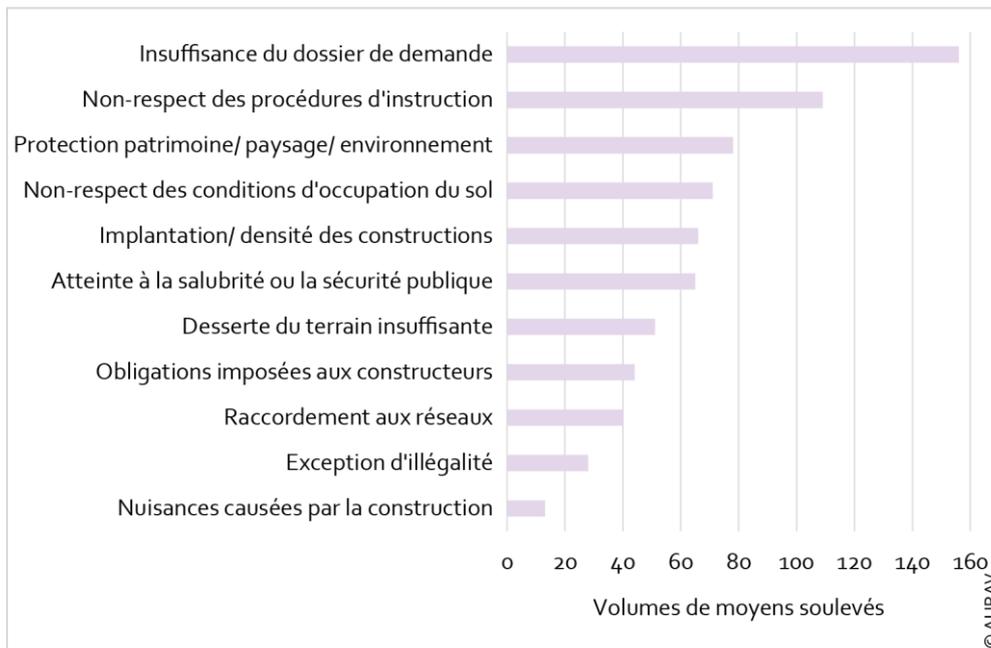
**Les vices de légalité externe** correspondent aux arguments les plus massivement soulevés à l'encontre des permis de construire (figure 28). Cependant, ils obtiennent un très faible taux de réussite devant le juge et ne fondent donc que très peu d'annulations. A titre d'exemple, le moyen tenant à l'insuffisance du dossier de demande (incomplet ou erroné) n'est retenu que dans 10 % des cas dans lesquels il est soulevé.

A l'inverse, **les vices de légalité interne** sont soulevés dans une moindre mesure mais fondent majoritairement l'annulation du permis de construire (figure 29). Les deux principaux vices de fond les plus fréquemment retenus par le juge sont relatifs à la sécurité et la salubrité publique, ainsi qu'au respect des conditions d'occupation du sol fixées dans le document d'urbanisme.

Le juge a donc tendance à ne pas s'attacher à des questions de pure forme pour fonder l'annulation. Dans le cas de la composition du permis de construire par exemple, une pièce du dossier incomplète ne provoque pas automatiquement l'illégalité du permis. Le juge contrôle si, dans les faits, le service instructeur a bien eu en sa possession toutes les informations nécessaires pour apprécier la légalité du projet. Si c'est le cas, le permis de construire est considéré comme légal. Au contraire, si l'administration a été induite en erreur ou n'a pu disposer de toutes les informations pour prendre sa décision, le permis est annulé par le juge. Ce cas de figure est très ponctuel, puisque seulement 15 moyens relatifs à l'insuffisance du dossier de demande ont été retenus sur un total de 156 soulevés.

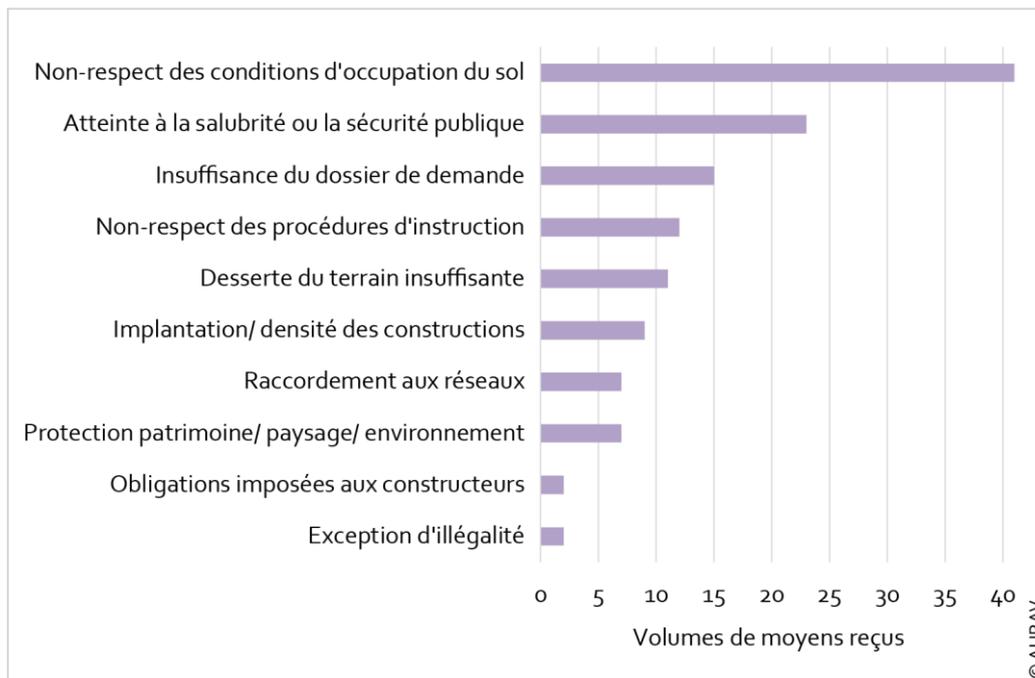
<sup>89</sup> Comme dans la 2<sup>ème</sup> partie, seuls les arguments mobilisés à l'encontre de permis de construire à vocation habitat sont analysés.

Figure 28 – Les vices de forme : majoritairement soulevés



Source : Ariane Archives, TA de Nîmes, 2017  
 Période : 2012 - mai 2017 (date de jugement)  
 Champ : moyens soulevés contre des PC habitat

Figure 29 – Les vices de fond : majoritairement retenus par le juge pour fonder l'annulation



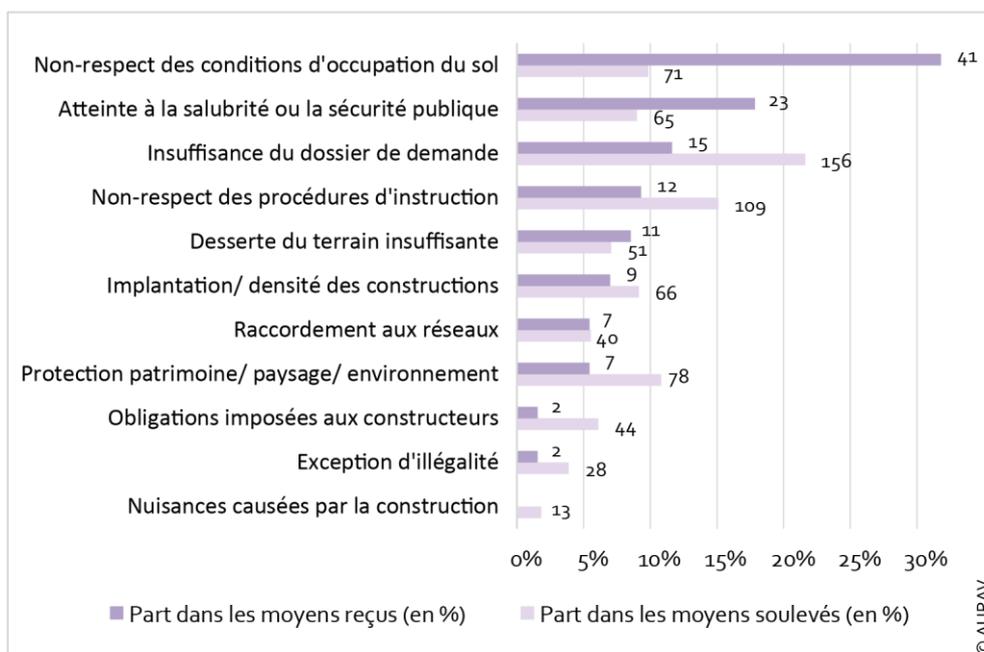
Source : Ariane Archives, TA de Nîmes, 2017  
 Période : 2012 - mai 2017 (date de jugement)  
 Champ : moyens retenus contre des PC habitat

## METHODE ET DEFINITION

**Les principales catégories d'arguments** (liste non exhaustive des principaux moyens développés pour chacune des catégories d'arguments) :

- **insuffisance du dossier de demande** : pièce manquante ou incomplète du dossier de permis de construire (par exemple, le plan masse), absence d'une consultation (par exemple, le Service Départemental d'Incendie et de Secours), absence d'autorisation (par exemple, une autorisation de défrichement) ;
- **non-respect des procédures d'instruction** : qualité du pétitionnaire pour faire la demande de permis de construire, compétence de l'auteur de l'acte ;
- **Implantation / densité des constructions** : non-respect du coefficient d'occupation du sol (COS), des règles d'implantation de la construction par rapport aux limites séparatives ou aux voies et emprises publiques ;
- **protection du patrimoine / paysage / environnement** : non-respect des règles relatives à l'aspect extérieur des constructions (article 11 des POS/ PLU), atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants (article R. 111-27 du Code de l'urbanisme), absence de l'avis de l'architecte des bâtiments de France (ABF), obligation d'effectuer des fouilles archéologiques préventives ;
- **non-respect des obligations imposées aux constructeurs** : en matière d'espaces libres, d'aires de jeux, de plantations ou de places de stationnement ;
- **desserte du terrain insuffisante** par les voies publiques ;
- **insuffisance du raccordement aux réseaux** d'eau, d'électricité et d'assainissement ;
- **atteinte à la sécurité ou la salubrité publique** : risques naturels (inondation, incendie, feu de forêt), accès routier dangereux ;
- **nuisances causées par la construction** : nuisances visuelles, sonores ;
- **exception d'illégalité** : illégalité du document d'urbanisme sur le fondement duquel a été délivré le permis de construire ;
- **non-respect des conditions d'occupation et d'utilisation du sol** : occupations et utilisations du sol interdites (article 1 des POS/ PLU) ou autorisées sous condition (article 2 des POS/ PLU).

Figure 30 - Des vices de fond plus opérants, malgré une majorité de vices de forme soulevés



Source : Ariane Archives, TA de Nîmes, 2017  
 Période : 2012 - mai 2017 (date de jugement)  
 Champ : moyens soulevés / retenus contre des PC habitat

### 3.1.2. De qui proviennent les moyens qui réussissent le plus ?

Les personnes physiques et le préfet constituent les deux principales catégories de requérants exerçant un recours à l'encontre des permis de construire. La comparaison de leur argumentaire juridique vise à mieux comprendre les objectifs qu'elles poursuivent, ainsi que le poids, particulièrement important, du déferé préfectoral.

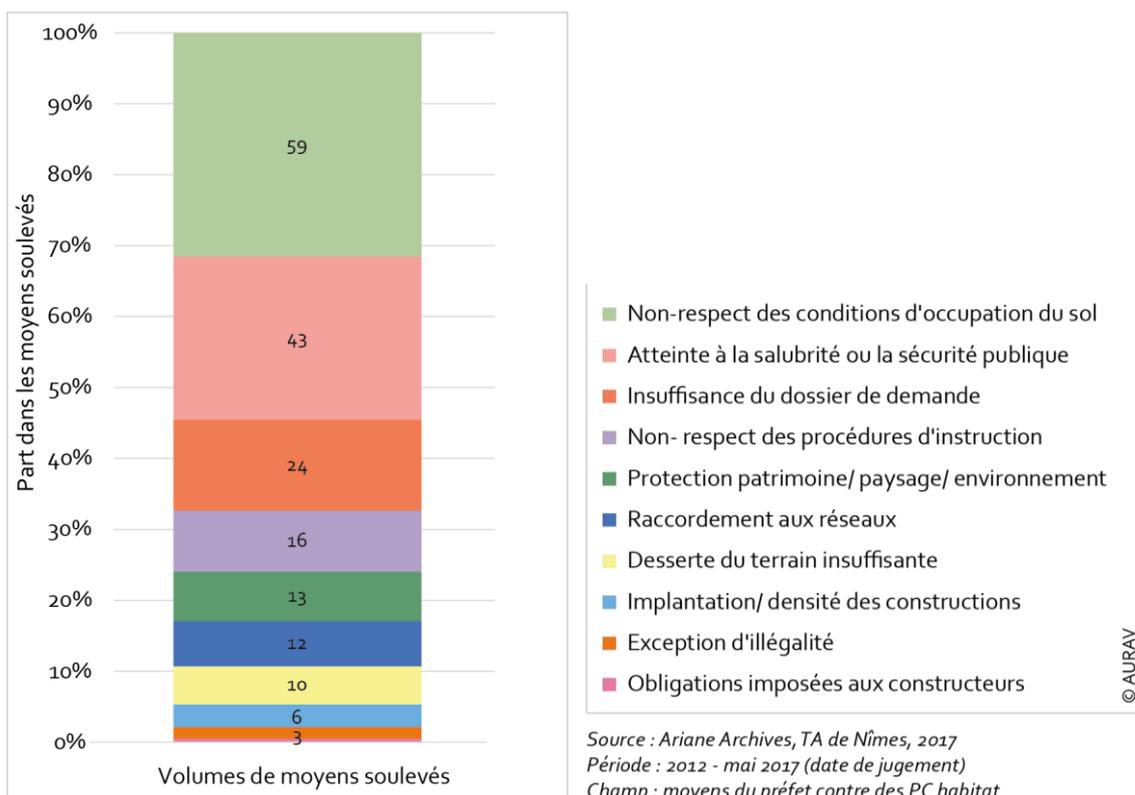
#### - L'argumentaire développé par le préfet : ciblé et efficace

L'argumentaire développé par le préfet à l'encontre des permis de construire à vocation habitat (figure 31) révèle les deux enjeux qu'il privilégie :

- **le respect de la sécurité publique** (article R. 111-2 du Code de l'urbanisme) est lié à la **prise en compte des risques naturels**. Le préfet s'appuie généralement sur les plans de prévention des risques (inondation, incendie) pour démontrer l'illégalité de la construction implantée sur une zone à risque ;
- **le respect des conditions d'occupations des sols** (articles 1 et 2 des POS<sup>90</sup>/ PLU), particulièrement en zone agricole. Le cas le plus fréquemment rencontré est celui d'un permis de construire autorisant une habitation en zone agricole. Le préfet mobilise les articles 1 et 2 des POS/ PLU, qui indiquent généralement que les constructions doivent être nécessaires à l'exploitation agricole. L'argumentaire du préfet consiste donc à démontrer que la construction n'est pas directement liée à l'activité agricole et est donc illégale.

<sup>90</sup> POS (Plan d'Occupation des Sols) = même si les POS sont devenus caducs à compter de mars 2017, ceux-ci font partis du champ d'analyse de la présente étude qui analyse les recours introduits entre janvier 2012 et mai 2017.

Figure 31 - Des moyens ciblés sur 2 types d'arguments pour le préfet

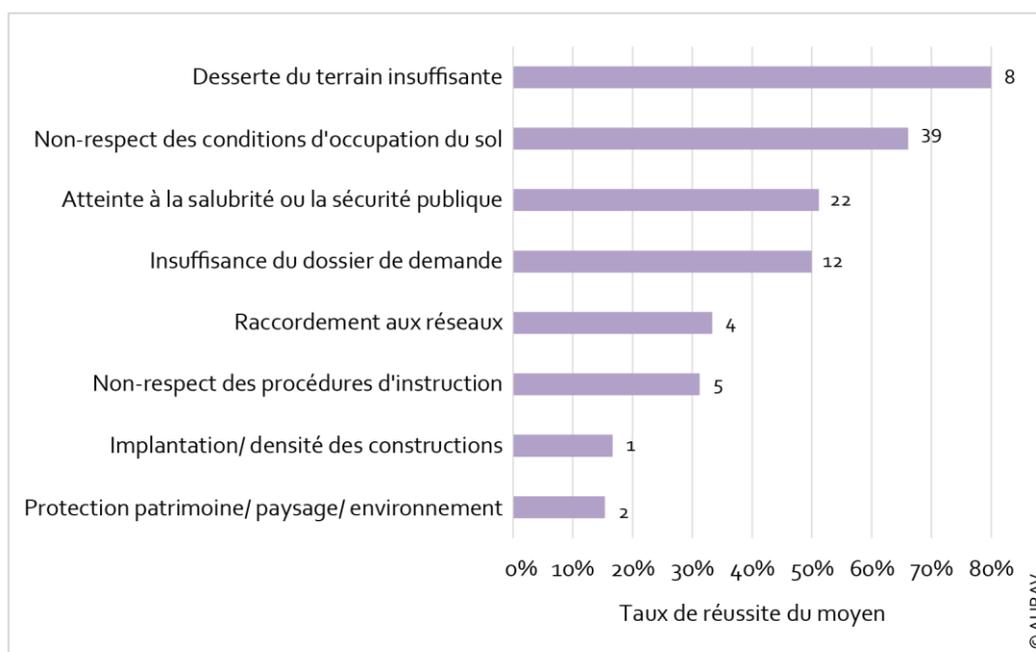


Les arguments soulevés par le préfet sont retenus dans plus de 50 %<sup>91</sup> des cas par le juge. Les deux priorités, que sont les risques et les conditions d'occupation, sont retenues dans respectivement 50 et 65 % des cas par le juge (figure 32). Le préfet développe donc à la fois un **argumentaire ciblé** sur les enjeux qu'il privilégie et **efficace** sur des moyens solidement fondés.

Ainsi, les moyens les plus fréquemment soulevés par le préfet correspondent à ceux les plus souvent retenus par le juge (notamment les deux premiers) (figure 30).

<sup>91</sup> Ce taux évalue les arguments soulevés/ retenus : il ne s'agit pas d'un taux de réussite du Préfet par rapport aux recours qu'il exerce. Pour un même recours, les requérants développent différents types d'argumentaires, certains pouvant être retenus et d'autres pas alors même que le sens générale de la décision conduit à l'annulation de l'acte.

Figure 32 - Les priorités du préfet, majoritairement retenues par le juge



Source : Ariane Archives, TA de Nîmes, 2017

Période : 2012 - mai 2017 (date de jugement)

Champ : taux de réussite des moyens soulevés par le préfet

#### - L'argumentaire développé par les personnes physiques : plus dispersé et moins opérant

L'argumentaire développé par les personnes physiques est plus éparpillé (figure 33) : les recours proviennent de particuliers qui ne poursuivent pas une stratégie commune (comme peut le faire le représentant de l'Etat).

Les personnes physiques ont toutefois tendance à soulever massivement des vices de légalité externe, tendant à l'insuffisance du dossier de demande de permis de construire ou au respect des procédures d'instruction. Les vices relevant de dossiers incomplets correspondent à des moyens relatifs à une pièce manquante ou insuffisamment renseignée (par exemple la notice paysagère prévoyant l'insertion du projet dans l'environnement, le plan masse etc.). Le respect des procédures renvoie à l'incompétence :

- de l'auteur de l'acte : dans le cas où le maire a délégué sa signature ;
- du pétitionnaire : n'étant pas propriétaire, celui-ci n'est pas en droit de réaliser une demande de permis de construire.

Ces deux types d'arguments, qui constituent **42 % de l'argumentaire des personnes physiques** (soulevés plus de 180 fois), sont **retenus dans moins de 5 % des cas par le juge** (8 fois sur toute la période) (figure 34). Le volume important de vices de forme soulevés peut s'expliquer par la jurisprudence *Intercopie*<sup>92</sup> qui oblige le requérant à soulever à la fois un vice de forme et un vice de fond, sous peine d'être privé de le faire par la suite, après l'expiration du délai de recours<sup>93</sup>. Généralement, les requérants soulèvent donc automatiquement un vice de forme, même si celui-ci n'est pas forcément fondé, afin de ne pas se priver de cette possibilité par la suite.

Concernant les vices de fond soulevés par les personnes physiques, ils se rattachent à la protection du patrimoine, du paysage et de l'environnement, ainsi qu'au respect des règles d'implantation ou de densité des constructions (figure 33). Ces arguments concernent globalement l'insertion de la

<sup>92</sup> Source : Conseil d'Etat Sect. 20 février 1953, « Société Intercopie »

<sup>93</sup> Les requérants doivent introduire leur recours avant l'expiration du délai, mais peuvent par la suite compléter leur requête et soulever de nouveaux moyens avant que l'affaire ne soit jugée.

construction dans l'environnement bâti. Les particuliers s'appuient donc notamment sur les règles relatives à l'aspect extérieur des constructions, fixées par les POS/ PLU, pour contester le projet. L'argument principal porte sur l'insertion de la construction dans son environnement bâti (le respect du caractère et de l'intérêt des lieux avoisinants). Tout comme les moyens relatifs aux règles de densité ou d'implantation, ces arguments se rattachent à un objectif de défense du cadre de vie. Ils représentent chacun un peu plus de 10 % des moyens soulevés par les personnes physiques. Bien qu'ils ne soient pas fréquemment soulevés (notamment par rapport aux vices de forme), ces arguments présentent un taux de réussite plus élevé devant le juge, dépassant les 10 % (figure 34).

Contrairement au préfet, ce ne sont donc pas les moyens qui sont les plus souvent soulevés par les personnes physiques qui fonctionnent le mieux. Cela rejoint le constat général selon lequel le juge privilégie les vices de fond (et non de forme) pour fonder l'annulation d'un permis.

Néanmoins au total, les moyens soulevés par les personnes physiques n'obtiennent que très rarement la faveur du juge, qui **ne les retient que dans 7 % des cas** (soit un total de 30 moyens reçus sur 425 moyens soulevés au total).

Figure 33 - Des moyens dispersés développés par les particuliers

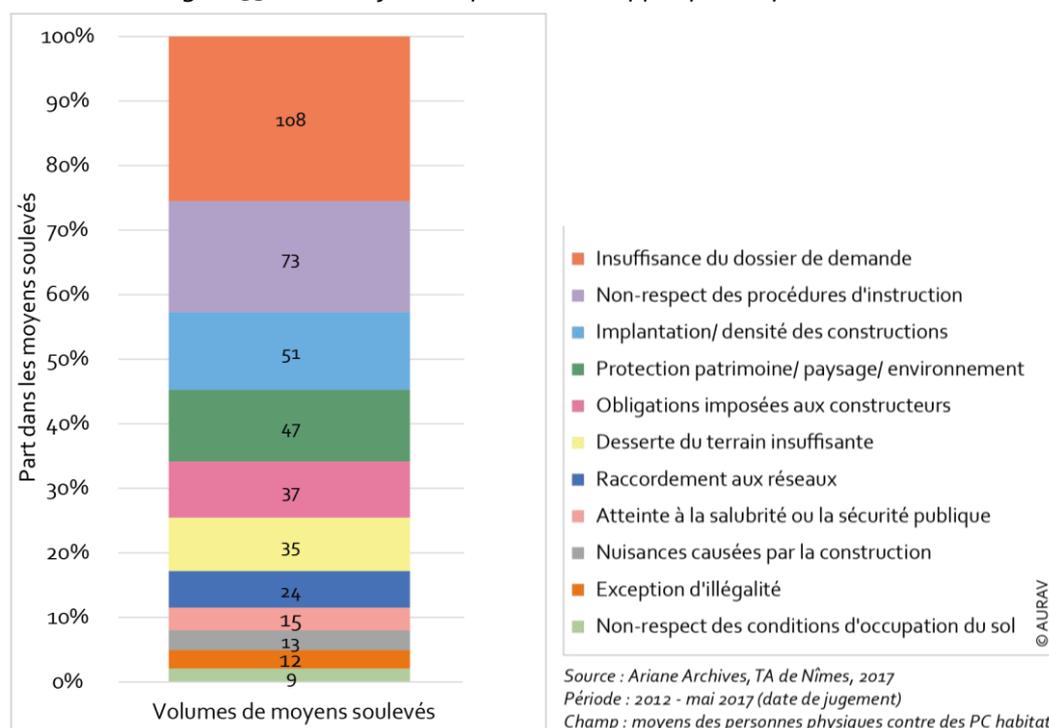
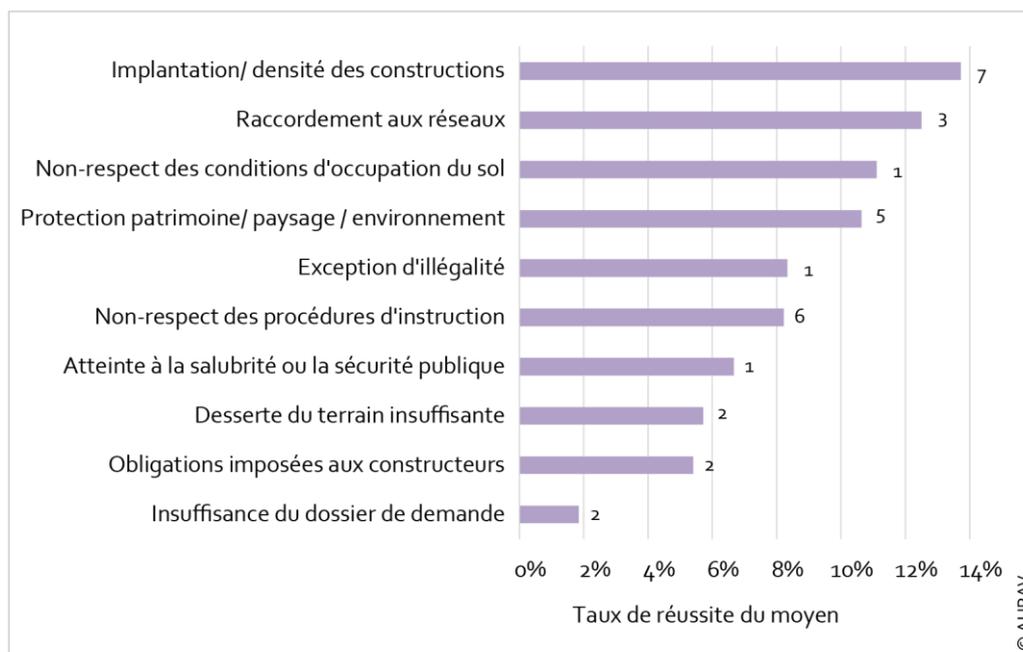


Figure 34 - L'argumentaire des personnes physiques : seulement 7 % des moyens développés retenus



Source : Ariane Archives, TA de Nîmes, 2017

Période : 2012 - mai 2017 (date de jugement)

Champ : taux de réussite des moyens soulevés par les personnes physiques

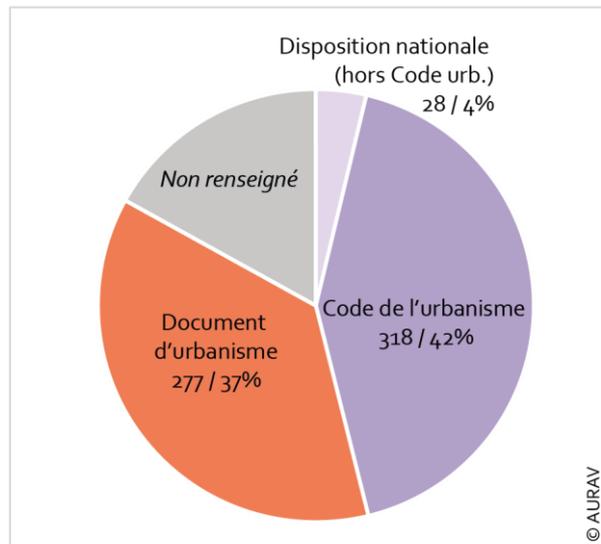
### 3.2. Sur quels types de règles agir ? - entre Code de l'urbanisme et PLU

Les moyens développés par les requérants, à l'encontre d'un permis de construire s'appuient sur deux types de règles :

- les **règles nationales**, lois et décrets contenus dans le Code de l'urbanisme ou dans d'autres législations auxquelles le Code de l'urbanisme renvoie (notamment le Code de l'environnement et le Code de la construction et de l'habitation) ;
- les **règles locales** contenues dans le règlement du document d'urbanisme : le Plan Local d'Urbanisme (PLU) ou le Plan d'Occupation des Sols (POS).

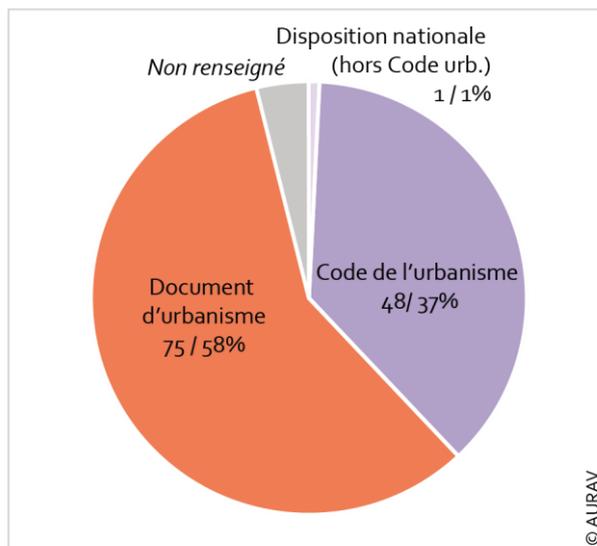
Bien que les règles nationales soient plus fréquemment mobilisées dans l'argumentaire développé par les requérants (dans plus de la moitié des cas - figure 35), c'est sur le fondement de la violation des dispositions du document d'urbanisme, notamment POS et PLU (règles locales), que le juge prononce le plus souvent l'annulation du permis de construire (figure 36).

Figure 35 - Les règles nationales : majoritairement mobilisées par les requérants



Source : Ariane Archives, TA de Nîmes, 2017  
Période : 2012 - mai 2017 (date de jugement)  
Champ : moyens soulevés contre des PC habitat

Figure 36 - Les dispositions du document d'urbanisme : des règles majoritairement retenues par le juge



Source : Ariane Archives, TA de Nîmes, 2017  
Période : 2012 - mai 2017 (date de jugement)  
Champ : moyens retenus contre des PC habitat

### **3.2.1. Les règles nationales : l'importance de la prise en compte des risques naturels**

Au niveau des dispositions nationales, l'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme fonde plus d'une vingtaine d'annulations.

**Article R. 111-2 du Code de l'urbanisme** - « *Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations.* »

La mobilisation de cet article renvoie aux problématiques de risques naturels (inondation, incendie et feu de forêt). Le permis de construire doit respecter les dispositions du plan de prévention des risques naturels et, de manière générale, ne pas présenter de danger vis-à-vis de la survenance de ce risque. De manière moins fréquente, l'article R. 111-2 est également utilisé pour des problématiques relatives à l'accès routier qui ne doit pas mettre en danger les usagers et permettre un accès aux véhicules de secours.

**Les règles du Code de l'urbanisme sont fixées au niveau national et ne présentent pas de marges de manœuvre pour les élus. En revanche l'écriture des règles locales peut être un levier d'action important.**

### **3.2.2. Les règles qualitatives du PLU : des marges de manœuvre possibles pour les élus**

L'examen des dispositions du document d'urbanisme, sur lequel se fonde le plus souvent l'annulation du permis de construire, permet d'identifier les marges de manœuvre possibles dans la rédaction de ce document, afin de limiter les risques de contentieux.

Deux types de règles peuvent être recensés<sup>94</sup> :

- les règles qualitatives (articles 1, 2, 3, 4 et 11) ;
- et les règles quantitatives (articles 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13 et 14).

**Les règles qualitatives** sont sujettes à interprétation par le service instructeur du permis et par le juge en cas de contentieux. Ce sont les dispositions du document d'urbanisme, qui fondent le plus souvent l'annulation du permis de construire (figure 37).

- **Les articles 1 et 2** sont majoritairement mobilisés à l'encontre des constructions d'habitation en zone agricole. L'annulation se fonde généralement sur la proscription des constructions non liées ou nécessaires à l'activité agricole (sauf à prouver que la présence permanente de l'exploitant est nécessaire).
- **L'article 3**, relatif aux conditions de desserte par les voies publiques, est souvent lié à la problématique des risques, puisqu'il fixe une largeur minimale des voies d'accès à la construction pour assurer l'accessibilité des véhicules de secours.
- **L'article 11**, qui fixe les règles relatives à l'aspect extérieur des constructions, touche à l'insertion de la construction dans son environnement, au maintien du caractère des lieux ou encore au respect du patrimoine architectural et paysager.

**Les règles quantitatives (hauteur, règles de densité, etc.)** n'offrent, quant à elles, pas de marge de manœuvre dans leur application. Ce type de règles fonde donc moins d'annulations que les règles qualitatives. A noter que les articles 8, 9, 13 et 14 (liés aux règles quantitatives) n'ont, dans les jugements analysés, jamais été retenus par le juge.

<sup>94</sup> Cette nomenclature des règlements de PLU, héritière des POS, est celle la plus fréquemment mobilisée. Depuis la loi ALUR de 2014, c'est une nomenclature thématique qui est promue (organisation en sous-sections et paragraphes), celle-ci devant permettre d'utiliser l'étendue des libertés rédactionnelles offertes.

Figure 37 - Les dispositions du document d'urbanisme les plus fréquemment retenues par le juge

Articles du règlement (POS / PLU)	Contenus des articles	Nombre de fois où le moyen est reçu
Articles 1 et 2	Conditions d'occupation et d'utilisation du sol (interdictions / soumises à conditions)	41
Article 3	Conditions de desserte par les voies publiques	11
Article 4	Conditions de desserte par les réseaux (eau, électricité, assainissement)	7
Articles 11	Aspect extérieur des constructions	5
Article 10	Hauteur des constructions	3
Article 7	Implantation des constructions par rapport aux limites séparatives	3
Article 12	Obligations en matière d'aire de stationnement	2
Article 5	Superficie minimale des terrains	2
Article 6	Implantation par rapport aux voies et emprises publiques	1

Source : Ariane Archives, TA de Nîmes, 2017

Période : 2012 - mai 2017 (date de jugement)

Champ : dispositions du document d'urbanisme retenues contre des PC habitat

## **Synthèse**

### **Quels leviers d'action ?**

L'administration est particulièrement vigilante au respect des règles qu'elle estime prioritaires : les risques et le respect des règles d'occupation. En effet, l'administration utilise fréquemment le tribunal, tout en sélectionnant les dossiers à soumettre au juge en fonction d'intérêts protégés qu'elle estime prioritaires : c'est cette posture sélective qui explique notamment le taux de succès important obtenu.

L'analyse des argumentaires soulevés par les tiers conduit à un constat plus nuancé en la matière. Il apparaît en effet que les moyens soulevant des vices de forme sont de loin ceux qui sont les plus fréquemment mobilisés dans les mémoires des tiers. Les arguments relatifs aux défaillances du pétitionnaire de permis (dossier de demande insuffisant ou incomplet) ou des services instructeurs (irrégularité de la procédure d'instruction du permis) reviennent dans la très grande majorité des recours de tiers (77 %), alors que le préfet utilise ces arguments de manière plus circonstanciée (26 %). Mais ces références quasi-systématiques dans les mémoires des tiers semblent davantage relever d'une routine d'avocats que d'une véritable stratégie, puisque ces arguments sont très rarement validés par les juges (moyens reçus dans 10 affaires sur 101 où ils sont soulevés). La vision d'un « harcèlement procédural » des riverains à l'encontre des pétitionnaires semblent donc devoir être relativisée.

Concernant les possibilités de construction, les déférés préfectoraux - là encore comme au fond comme en référé - posent la question du principe même de la constructibilité (conditions d'occupation des sols), tandis que les tiers se soucient davantage des préjudices que peuvent leur causer la densité, l'implantation des bâtiments ou encore la protection du patrimoine, du paysage et de l'environnement.

Dans le cas des déférés du préfet, l'administration, en tant que demandeur institutionnel, choisit de concentrer ses efforts sur des espaces définis comme prioritaires par une doctrine interne (qui peut varier en fonction des territoires). Dans le cas des riverains, l'analyse statistique des arguments soulevés nous offre une image synthétique des intérêts lésés qui sont le moteur des recours. L'expression de ces intérêts renvoie majoritairement à un refus de la densité et une défense de la qualité du cadre de vie dans des espaces anciennement bâtis.

L'analyse des argumentaires développés par les requérants et retenus par le juge met aussi en évidence :

- les points sur lesquels les élus doivent être particulièrement vigilants lors de la délivrance d'un permis de construire. Il s'agit notamment du respect des règles nationales (en l'occurrence les zones de risques et la préservation des espaces agricoles). Le manque de prise en compte de ces règles implique notamment une action particulièrement importante de la part du Préfet. Il est aussi fondamental de veiller, lors de la délivrance du permis de construire, à la stricte conformité entre le PLU et le permis de construire. Les points de vigilance lors de la délivrance d'un permis de construire relèvent donc de la prise en compte non seulement des règles nationales, mais aussi des règles locales ;

- les points sur lesquels les élus disposent de marges de manœuvre pour éviter la remise en cause d'opérations de logements prévues sur leur territoire. En effet, les élus peuvent, à travers l'écriture des règles de leur PLU, réglementer clairement les types d'opérations qu'ils désirent accueillir sur leur commune. L'enjeu est d'inscrire des règles précises et claires qui laissent moins prise à l'interprétation et donc au contentieux, tout en laissant la souplesse nécessaire à l'incontournable « urbanisme de projet ». ». A ce titre, la mise en place de démarches partenariales lors de l'élaboration des PLU (concertation entre élus, opérateurs, usagers, etc.), ou le recours à des illustrations (règles précises mais non quantitatives) notamment dans les OAP, peuvent constituer des pistes de travail.

Quels leviers d'action ?	
Les points de vigilance	Les marges de manoeuvre
La réglementation nationale : en matière de zone de risque et de préservation des espaces	La rédaction des règles du PLU
L'instruction des permis de construire : cohérence entre les règles du document d'urbanisme et les permis de construire délivrés	Des marges de manoeuvre en matière de règles qualitatives : assurer une bonne interprétation des règles

**Partie 3 –  
Le contentieux des documents  
d'urbanisme :  
soigner la forme pour sécuriser le fond**

*Les contentieux de l'urbanisme : un frein à la production de logements ?*

L'analyse des recours, exercés à l'encontre des documents d'urbanisme, porte sur un total de 129 décisions rendues entre 2010 et 2016. Comme pour les permis de construire, il s'agit d'identifier le nombre de documents d'urbanisme attaqués et annulés, ainsi que les principaux requérants à l'origine de ces recours. L'étude des arguments développés par les requérants permet également de mettre en évidence les principaux moyens fondant l'annulation des documents d'urbanisme.

Cette analyse vise enfin à identifier les leviers d'actions à disposition des élus pour éviter que leur document d'urbanisme, et par conséquent leurs opérations d'aménagement, ne fassent l'objet de recours.

### **1/ Un tiers des communes concernées par un recours contre leur document d'urbanisme entre 2010 et 2016**

- 1.1. 54 documents d'urbanisme attaqués entre 2010 et 2016
- 1.2. Des conséquences importantes sur les documents d'urbanisme
- 1.3. Un contentieux majoritairement initié par des particuliers

### **2/ Quelles pratiques du contentieux ?**

- 2.1. Des documents d'urbanisme annulés principalement pour des vices de forme
- 2.2. Préfet et associations / particuliers et sociétés : deux stratégies bien distinctes

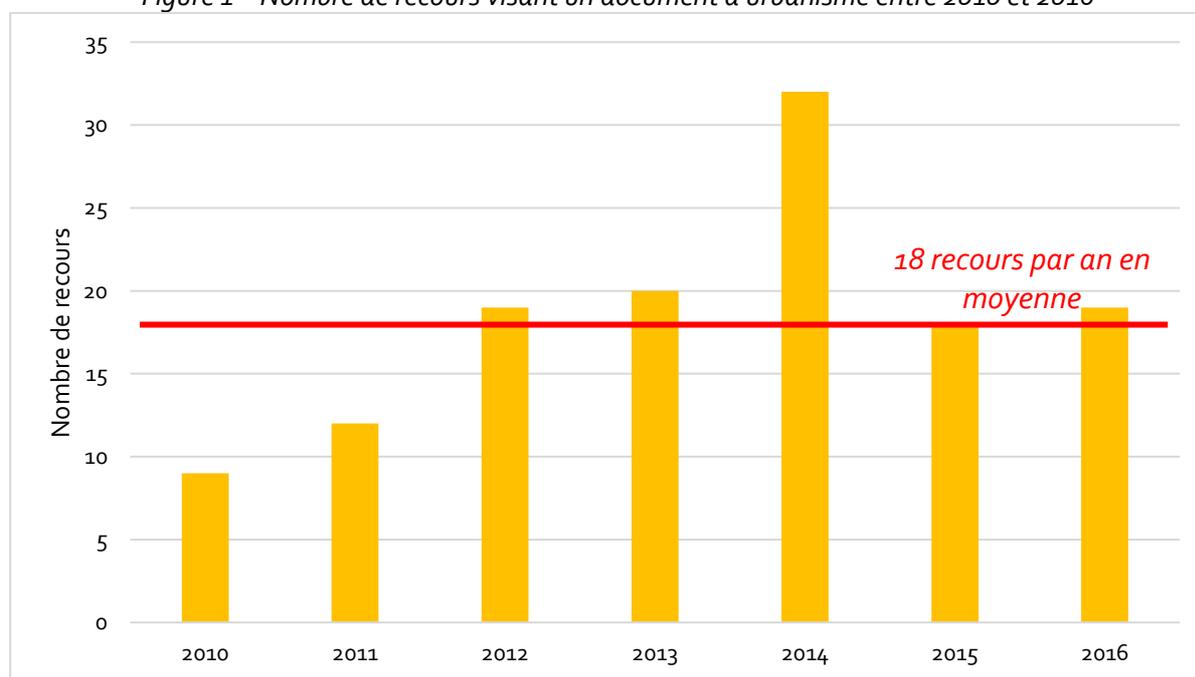
## 1. Un tiers des communes concernées par un recours contre leur document d'urbanisme entre 2010 et 2016

### 1.1. 55 documents d'urbanisme attaqués entre 2010 et 2016, éparpillés sur le territoire vaclusien

En Vaucluse et sur les 7 communes gardoises du Grand Avignon, les documents d'urbanisme ont fait l'objet de 129 recours entre 2010 et 2016, soit 18 recours par an en moyenne (figure 1). En outre, un pic de décisions rendues par le juge administratif a été identifié en 2014 (32 décisions rendues).

Le nombre de recours visant les documents d'urbanisme est beaucoup plus faible que celui à l'encontre des permis de construire (le nombre de documents d'urbanisme approuvés étant moins important).

Figure 1 – Nombre de recours visant un document d'urbanisme entre 2010 et 2016



Source : Fichiers Skipper, TA de Nîmes, 2017

Période : 2010 – 2016 (date de jugement)

Champ : recours visant des documents d'urbanisme (dont référés)

Ces 129 recours traités par le tribunal représentent au total **55 documents d'urbanisme** attaqués sur la période, puisqu'un même document peut faire l'objet de plusieurs recours, qui se décomposent en :

- 17 POS<sup>95</sup> ;
- 36 PLU ;
- 1 carte communale
- 1 SCoT (Sud Luberon).

<sup>95</sup> Pour rappel, même si les POS (Plans d'Occupation des Sols) sont devenus caducs à compter de mars 2017, ceux-ci font partie du champ d'analyse de la présente étude qui porte sur les recours introduits entre 2010 et 2016

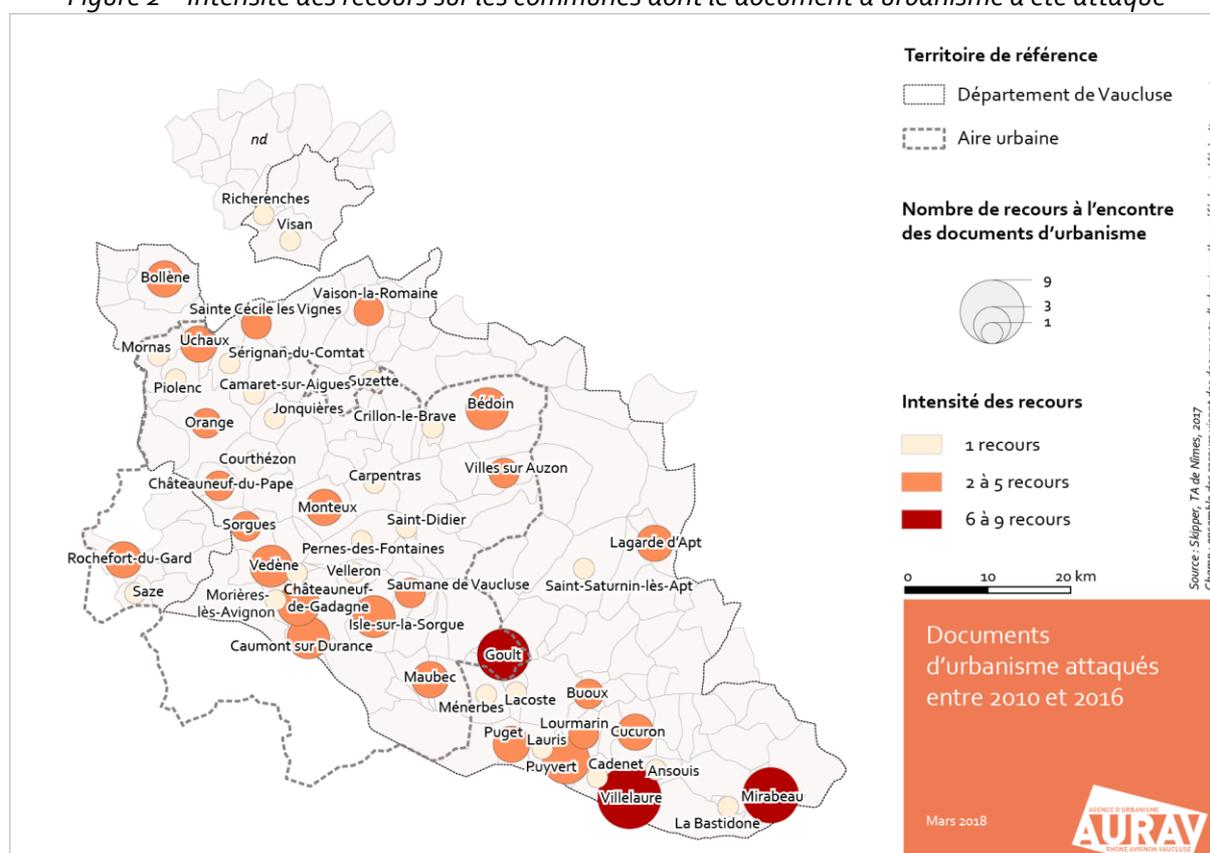
Les défenseurs<sup>96</sup> des documents d'urbanisme attaqués sont quasi-systématiquement les communes. 32 % des communes du champ géographique<sup>97</sup> étudié ont donc été concernées par un recours contre leur document d'urbanisme entre 2010 et 2016. 3 communes (Monteux, Vaison-la-Romaine et Puget) ont même fait l'objet de recours sur 2 documents d'urbanisme différents (1 POS et 1 PLU).

Néanmoins, il existe 2 cas pour lesquels les défenseurs ne sont pas les communes :

- le préfet : pour la carte communale de Suzette ;
- un syndicat mixte : pour le SCoT Sud Luberon.

Le contentieux des documents d'urbanisme n'est pas concentré sur une zone en particulier (figure 2). L'intensité des recours est toutefois plus importante sur certaines communes du Luberon : Goult, Villelaure et Mirabeau ont même connu plus de 6 recours à l'encontre de leur document d'urbanisme.

Figure 2 – Intensité des recours sur les communes dont le document d'urbanisme a été attaqué

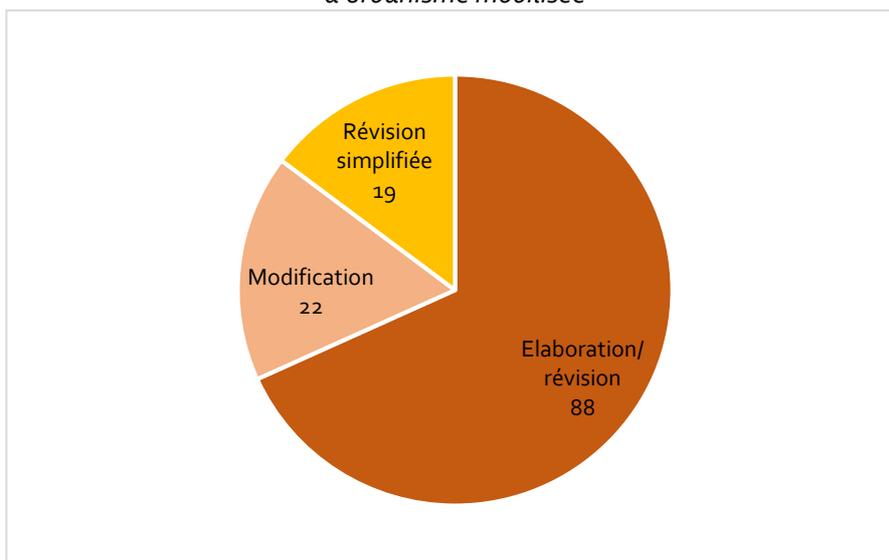


Ce sont les procédures les plus lourdes (élaboration et révision) qui sont principalement visées par les recours (figure 3), contrairement aux procédures plus légères (révision simplifiée et modification) qui sont moins impactées.

<sup>96</sup> Ce sont les personnes publiques compétentes dans l'élaboration des documents d'urbanisme

<sup>97</sup> 50 communes ayant fait l'objet d'un contentieux/ 158 au total

Figure 3 – Répartition des recours en fonction de la procédure d'élaboration ou d'évolution du document d'urbanisme mobilisée



Source : Fichiers Skipper, TA de Nîmes, 2017

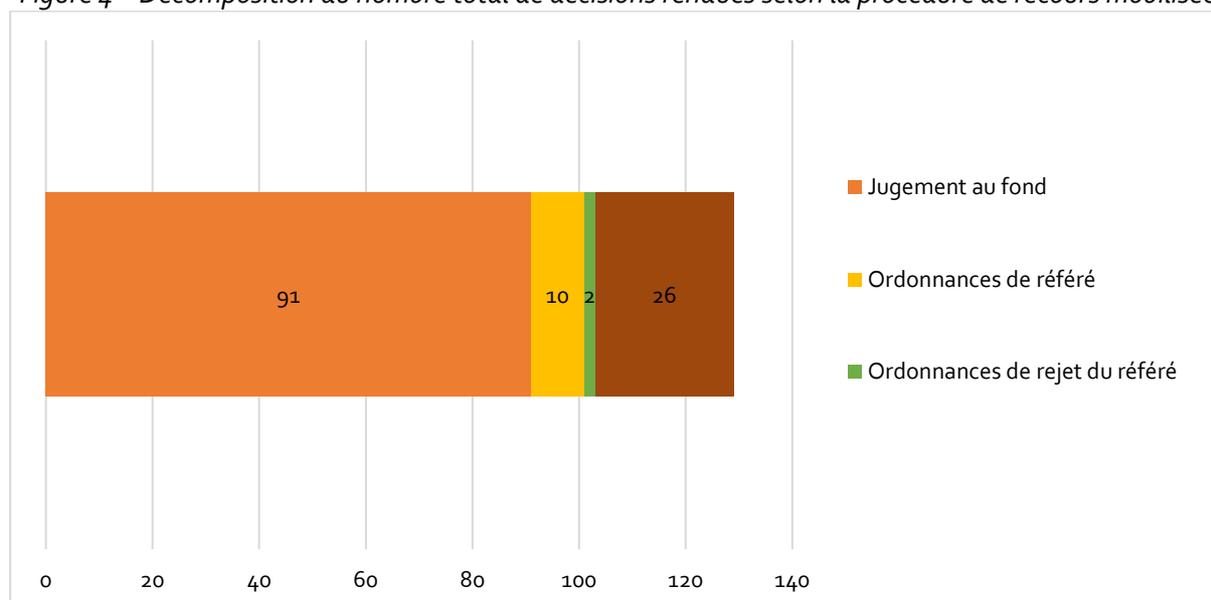
Période : 2010 – 2016 (date de jugement)

Champ : recours visant des documents d'urbanisme (dont référés)

La procédure d'urgence (référé) est moins mobilisée à l'encontre des POS/ PLU que dans le contentieux des permis de construire. Entre 2010 et 2016, seuls 10 référés ont été formés à l'encontre d'un document d'urbanisme (figure 4).

Cependant, les ordonnances intervenues au titre de l'article R 222-1 du Code de Justice administrative représentent une part importante des décisions rendues (20 %). Il s'agit de décisions pour lesquelles le juge n'a pas eu à réaliser d'audiences et qui ont fait l'objet de désistements, non-lieux à statuer ou de rejets pour irrecevabilités.

Figure 4 – Décomposition du nombre total de décisions rendues selon la procédure de recours mobilisée



Source : Fichiers Skipper, TA de Nîmes, 2017

Période : 2010 – 2016 (date de jugement)

Champ : recours visant des documents d'urbanisme (dont référés)

## **METHODE ET DEFINITION**

### **2 catégories de décisions :**

- **1/ les jugements au fond** = jugement définitif (sauf appel ou cassation). Différentes issues sont possibles : le rejet, l'annulation (totale ou partielle), le désistement, le non-lieu, l'irrecevabilité ;

- **2/ les ordonnances, elles sont de 3 types :**

- **ordonnances de référé** (article L 521-1 du CJA<sup>98</sup>) = jugement provisoire pouvant engendrer la suspension du document d'urbanisme ;

- **ordonnance de rejet du référé** (article L 522-3 du CJA) = lorsque la demande de référé ne relève pas d'un caractère urgent, est irrecevable, mal fondée ou ne relève pas de la compétence du juge administratif ;

- **affaires non audiencées** = ordonnance au titre de l'article R 222-1 du CJA, par laquelle le juge administratif statue seul pour donner des actes de désistements, rejeter les requêtes ne relevant pas de la compétence de la juridiction administrative, constater un non-lieu à statuer, rejeter les requêtes manifestement irrecevables, etc.

---

<sup>98</sup> Code de justice administrative (CJA)

## 1.2. De nombreux documents d'urbanisme annulés, dispersés dans l'espace

### - Dispersion géographique de l'issue des recours

Entre 2010 et 2016 :

- 15 documents d'urbanisme ont été totalement annulés (13 PLU et 2 POS).
- 10 documents d'urbanisme ont été partiellement annulés (9 PLU et 1 POS) ;
- la carte communale (commune de Suzette) a été maintenue (rejet du recours) ;
- le SCoT Sud Luberon a fait l'objet d'un désistement de la part du préfet. Le syndicat mixte a, en effet, relancé l'élaboration du SCoT (changement de périmètre, etc.) : le recours a donc perdu de sa substance.

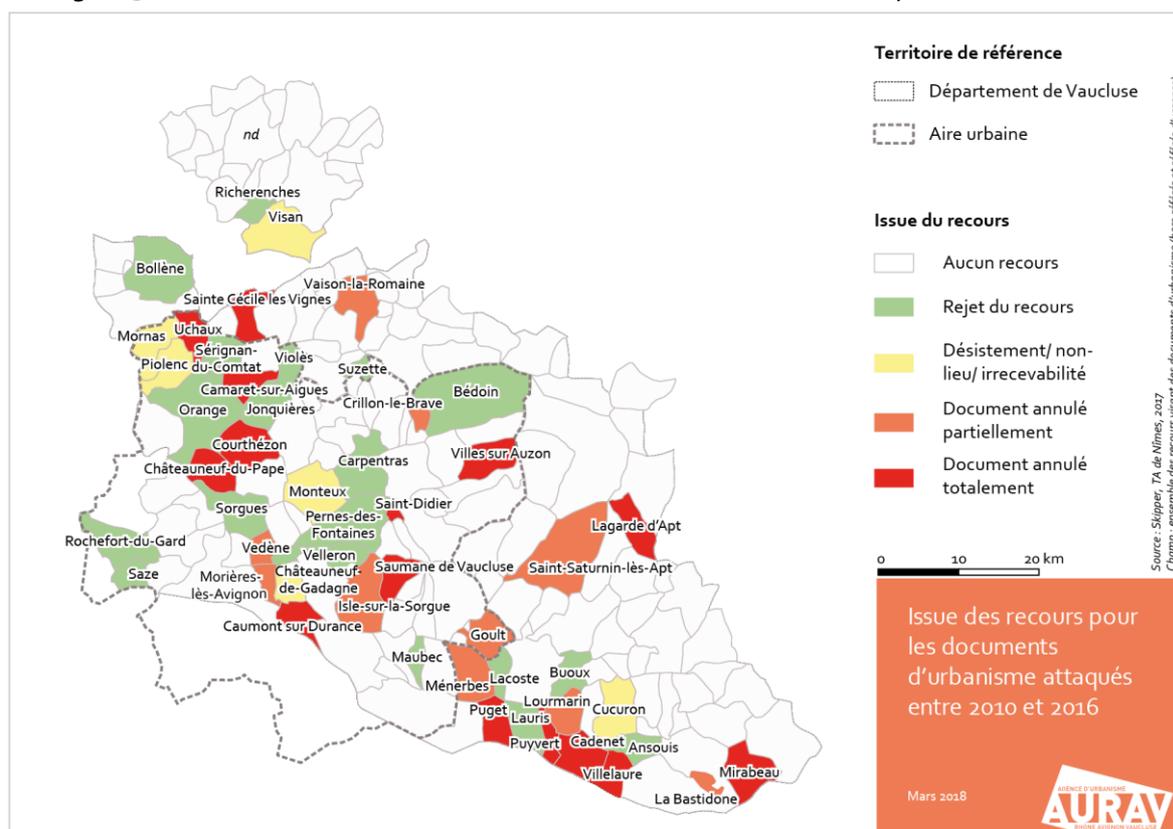
46 % des documents d'urbanisme attaqués ont donc vu le recours aboutir, entraînant l'annulation totale ou partielle du document. 2/3 de ces annulations concernent la procédure d'élaboration/ révision.

Les conséquences sont toutefois différentes selon que l'annulation porte sur :

- la totalité du document : la commune doit se lancer dans une nouvelle élaboration/ révision ;
- une partie du document : seule la partie concernée par le recours doit être modifiée.

Tout comme la répartition des recours, l'issue positive de ceux-ci n'obéit pas à une logique de concentration géographique mais est assez disparate. Celle-ci dépend surtout des moyens invoqués, du type de requérant et de la manière dont a été élaboré le document d'urbanisme.

Figure 5 – Issue des recours concernant les documents d'urbanisme attaqués entre 2010 et 2016



### Les conséquences de l'annulation totale d'un document d'urbanisme :

- la remise en vigueur du document d'urbanisme précédent ;
- depuis mars 2017, le retour au règlement national d'urbanisme (RNU) et à la règle de la constructibilité limitée, si le document d'urbanisme antérieur est un POS ;
- recommencer entièrement la procédure d'élaboration du document d'urbanisme, qui est longue et coûteuse ou le découragement de certaines communes qui peuvent décider de rester au RNU.

- **L'analyse des recours<sup>99</sup> : 35 % d'annulation**

Dans 65 % des cas où un recours est exercé, celui-ci n'a pas abouti. Cela reflète 6 types de décisions rendues par le juge (figure 5).

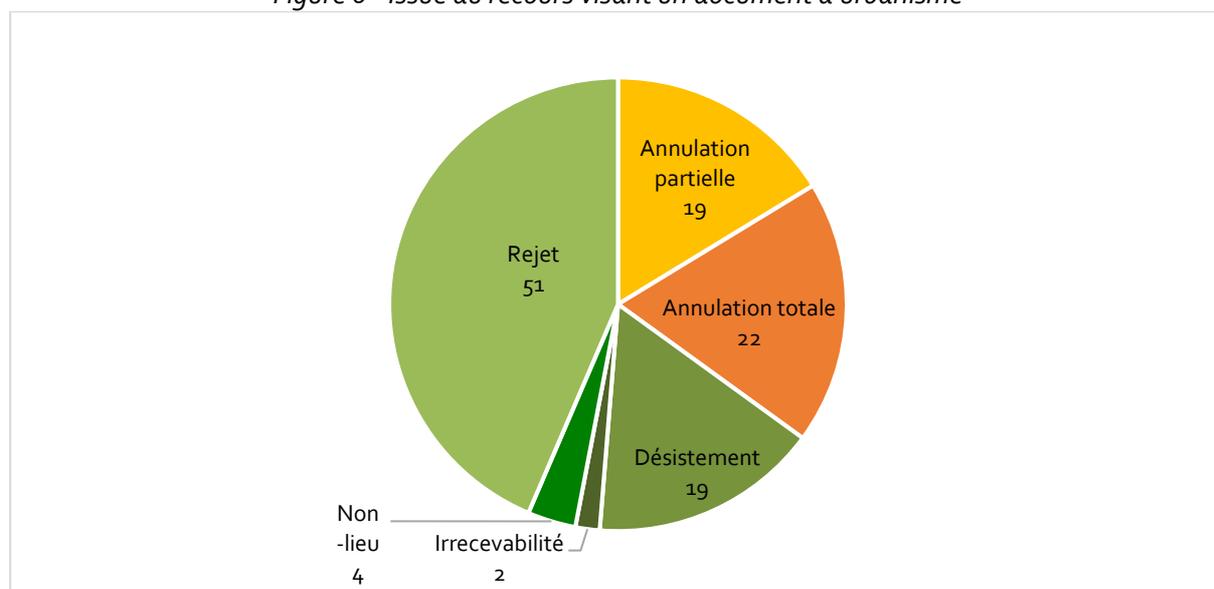
Les 2 principales sont :

- le rejet : il s'agit de l'issue majoritaire (44 %), par laquelle le juge rejette l'ensemble des arguments soulevés par le requérant et donc la totalité de sa demande ;
- les désistements (16 %). Généralement, les requérants peuvent se désister pour 2 raisons : soit parce que la négociation avec le défendeur a abouti (le document d'urbanisme est modifié sans avoir à passer devant le tribunal), soit parce que le requérant ne souhaite pas mener le procès jusqu'au bout.

A l'inverse, dans 35 % des cas où un document d'urbanisme est attaqué, le recours a abouti (figure 5). Lorsqu'il est annulé totalement (soit dans 19 % des cas), la commune est revenue au document d'urbanisme antérieur. Lorsque le document est annulé partiellement (dans 16 % des cas), le document attaqué reste en vigueur et seulement une partie de celui-ci est annulée.

Peu d'irrecevabilités sont prononcées par le juge (2 au total sur toute la période étudiée) car, contrairement aux permis de construire, les recours contre les documents d'urbanisme ne font pas l'objet de règles spécifiques restreignant l'intérêt à agir.

Figure 6 - Issue du recours visant un document d'urbanisme



Source : Fichiers Skipper, TA de Nîmes, 2017

Période : 2010 – 2016 (date de jugement)

Champ : recours visant des documents d'urbanisme (hors référés et rejets de référés)

<sup>99</sup> Les chiffres donnés dans cette partie concernent les recours : 1 même document d'urbanisme peut faire l'objet de plusieurs recours et donc d'issues différentes (rejet ou annulation) selon l'argumentaire soulevé.

## METHODE ET DEFINITION

Deux types d'annulations prononcées par le juge :

- **annulation totale** : l'ensemble du document est annulé car illégal ;
- **annulation partielle** : seule la partie illégale du document est annulée (par exemple le classement d'une zone), le reste du document reste en vigueur.

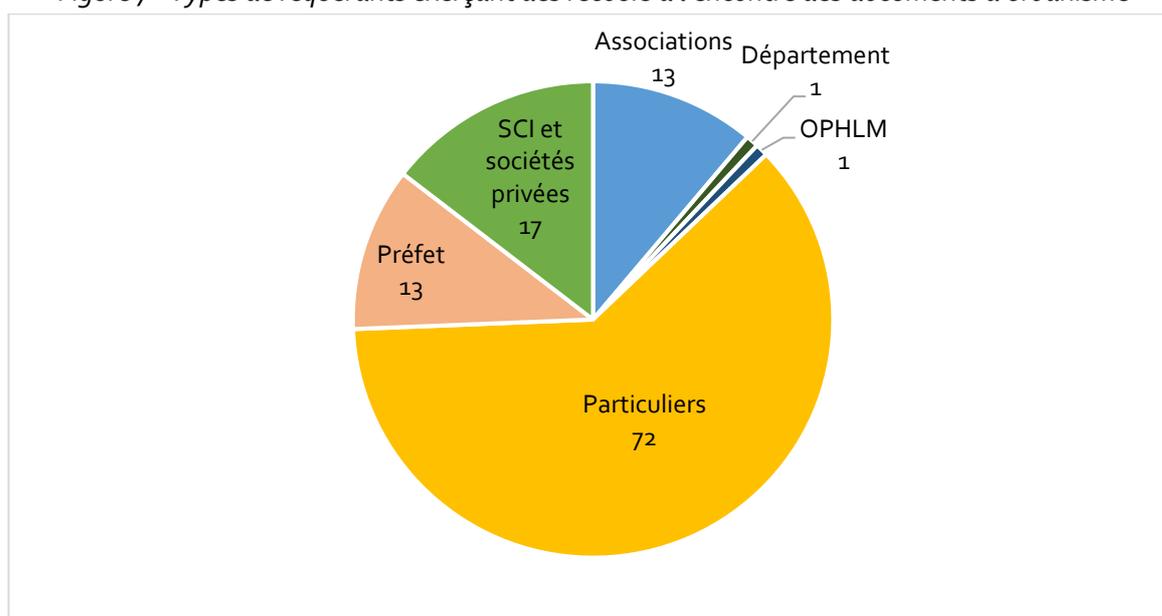
### 1.3. Les particuliers plus nombreux, mais moins efficaces que les associations et le préfet

Les particuliers constituent les principaux requérants (figure 7)<sup>100</sup>. Ils sont à l'origine de plus de 60 % des recours dirigés contre les documents d'urbanisme (72 recours). Le reste du contentieux est initié par le préfet (11 %), les sociétés civiles ou commerciales (15 %) et les associations (11 %), représentant chacun une dizaine de recours. A cela s'ajoutent 2 recours : 1 exercé par le département de Vaucluse et 1 autre exercé par un OPHLM.

Le contentieux des documents d'urbanisme se distingue de celui des permis de construire par :

- une présence plus affirmée des associations ;
- une présence plus discrète du préfet.

Figure 7 - Types de requérants exerçant des recours à l'encontre des documents d'urbanisme



Source : Fichiers Skipper, TA de Nîmes, 2017

Période : 2010 – 2016 (date de jugement)

Champ : recours visant des documents d'urbanisme (hors référés et rejets de référés)

Les 4 principaux requérants affichent des taux de réussite importants (figure 8).

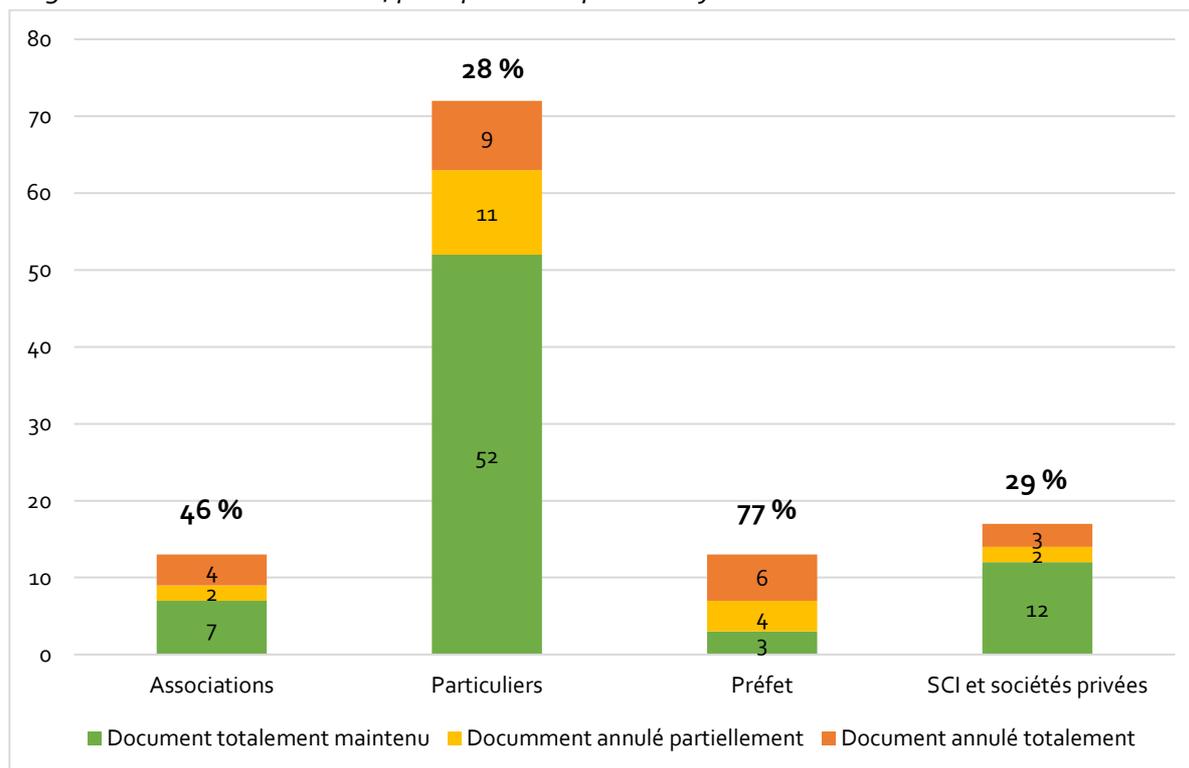
Le préfet obtient gain de cause dans 77 % des cas. Les 3 cas dans lesquels la décision n'a pas abouti correspondent à des désistements de sa part : lorsque la négociation à l'amiable aboutit, le préfet se désiste de son recours (celui-ci n'a plus lieu d'être). Lorsque la requête du préfet est étudiée par le juge, elle aboutit donc dans 100 % des cas. On retrouve ainsi la même stratégie du préfet qui opère une action ciblée et qui obtient un taux de réussite important.

Les associations voient leurs recours aboutir dans près de la moitié des cas (46 %).

Les sociétés civiles et commerciales et les particuliers ont, quant à eux, un taux de réussite plus réduit (près de 30 %).

<sup>100</sup> Comme pour le contentieux des permis de construire.

Figure 8 - Taux de réussite des 4 principaux<sup>101</sup> requérants ayant exercé un recours entre 2010 et 2016



Source : Fichiers Skipper, TA de Nîmes, 2017

Période : 2010 – 2016 (date de jugement)

Champ : recours visant des documents d'urbanisme (hors référés et rejets de référés)

\*Document d'urbanisme maintenu = requête n'ayant pas abouti par rejets/ désistements/ non-lieux/ irrecevabilité.

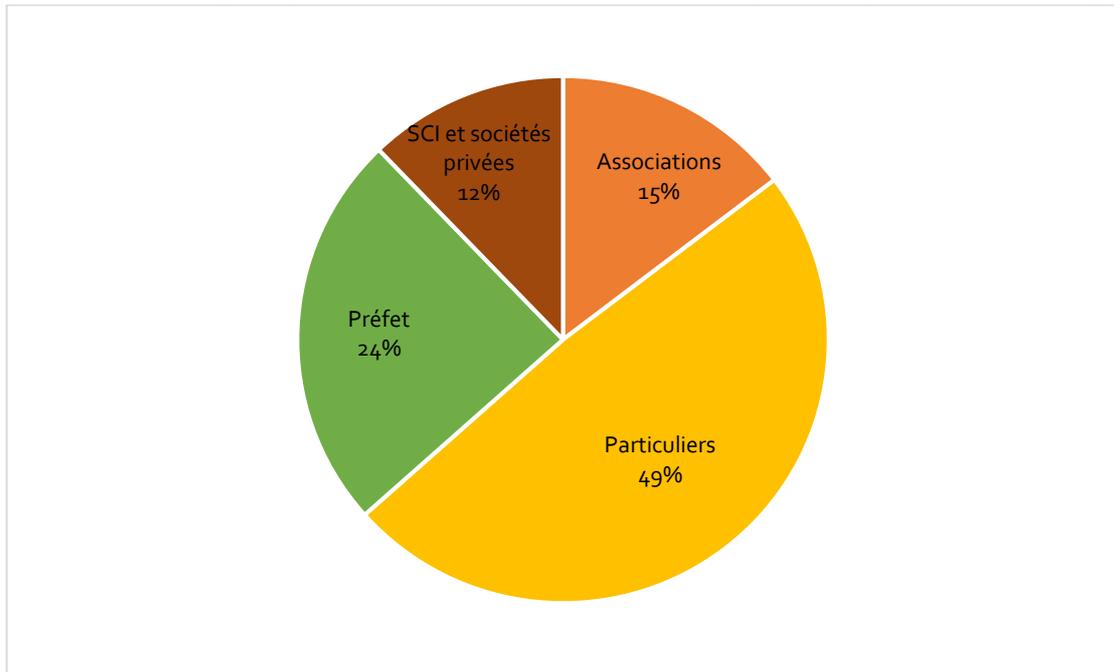
Ainsi, les requérants à l'origine des annulations des documents d'urbanisme sont plus diversifiés que pour les permis de construire (figure 9). Le préfet est beaucoup moins présent et ne représente qu'un quart des annulations (10 documents annulés). Les associations et les sociétés civiles et commerciales représentent 15 et 12 % des annulations. Les particuliers sont quant à eux à l'origine de près de la moitié des annulations totales ou partielles (soit 20 recours). En effet, même si leur taux de réussite est plus réduit, les personnes physiques sont à l'origine de la majorité des annulations, puisqu'ils sont les principaux requérants.

Cela conduit à nuancer les conclusions des rapports officiels, lesquels tendent à présenter la voie gracieuse comme systématiquement privilégiée par les services déconcentrés<sup>102</sup>. De toute évidence, les pratiques administratives en la matière varient suivant les territoires et donnent lieu à des attitudes différentes sur l'usage du déféré. En Vaucluse, le Préfet est très actif en matière de contentieux d'urbanisme, et particulièrement concernant les permis de construire. Il privilégie toutefois la voie gracieuse avant d'exercer un recours devant le juge mais celle-ci n'aboutit pas systématiquement, ce qui le conduit à mobiliser le déféré (figure 9).

<sup>101</sup> 2 autres requérants ont exercé 1 recours chacun sur la période étudiée : il s'agit du département de Vaucluse et d'un OPHLM. Les 2 requêtes ont été rejetées par le juge.

<sup>102</sup> Rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori exercé par le représentant de l'État sur les actes des collectivités territoriales, 2012

Figure 9 - Part de chaque requérant dans les annulations totales ou partielles prononcées (hors référés)



Source : Fichiers Skipper, TA de Nîmes, 2017

Période : 2010 – 2016 (date de jugement)

Champ : recours visant des documents d'urbanisme (hors référés et rejets de référés)

## Synthèse

### Un tiers des communes concernées par un recours contre leur document d'urbanisme entre 2010 et 2016

Le contentieux des documents d'urbanisme fait l'objet d'un nombre important de recours (55 documents d'urbanisme, sur un total de 129 recours), mais n'obéit pas à une logique de concentration dans l'espace, même si le Luberon fait l'objet d'une forte intensité des recours. Ainsi, un tiers des communes ont fait l'objet d'un recours entre 2010 et 2016, certaines ayant même été confrontées à plusieurs recours.

Ce contentieux concerne majoritairement l'élaboration/ révision de documents d'urbanisme communaux (POS/ PLU notamment) et de manière moins fréquente ceux élaborés à l'échelle intercommunale (1 seul SCoT attaqué).

Contrairement au contentieux des permis de construire, la procédure d'urgence est peu mobilisée. Apparaît toutefois une part non négligeable (20 %) d'affaires non audiencées, du fait de désistements, non-lieux à statuer, d'irrecevabilités ou encore de rejets pour incompétence de la juridiction administrative.

Les conséquences de ce recours ne sont pas négligeables, puisque près de la moitié des documents d'urbanisme attaqués sont annulés totalement ou partiellement (46 % de documents d'urbanisme, représentant 1/3 des recours).

La structure des requérants intervenants à l'encontre des documents d'urbanisme se distingue de celle du contentieux des permis de construire par leur plus grande diversité :

- il s'agit majoritairement d'un contentieux initié par les particuliers (à l'origine de près de la moitié des annulations) ;
- les associations, qui obtiennent un fort taux de réussite (46 %), ont une place plus affirmée ;
- la présence du Préfet est équivalente à celle des associations, mais est plus discrète par rapport au contentieux des permis de construire. Sa requête aboutit toutefois systématiquement lorsqu'elle est étudiée par le juge.

Points saillants du contentieux et conséquences	
Les points saillants du contentieux des documents d'urbanisme	Des conséquences toujours importantes
Un nombre de recours plus réduit et une intensité plus forte sur le Luberon	Un nombre important de recours (129) et de documents d'urbanisme (55) qui ont fait l'objet de recours
Pas de logique de concentration des recours sur l'aire urbaine	Les procédures faisant le plus souvent l'objet de recours sont les procédures les plus lourdes = élaboration et révision
Des associations qui privilégient les recours à l'encontre des documents d'urbanisme Un préfet qui intervient plus massivement à l'encontre des permis de construire	25 POS/ PLU annulés totalement (15) ou partiellement (10) = de nouvelles élaborations à réaliser pour les communes ou des communes découragées qui abandonnent leurs procédures
Un contentieux exercé majoritairement par les particuliers	Le retour au document d'urbanisme antérieur ou au RNU et à la règle de constructibilité limitée

## 2/ Quelles pratiques du contentieux ?

La pratique du contentieux est analysée à travers celle qu'en ont les requérants et le juge administratif. Les arguments analysés sont ainsi ceux :

- soulevés par les requérants ;
- retenus par le juge.

Les décisions analysées dans la partie précédente ne sont pas prises en compte dans leur totalité. En effet, sont exclues du champ de l'analyse, les décisions rendues par ordonnance au titre de l'article R 222-1 du Code de justice administrative : l'issue de la décision n'étant pas fondée sur l'argumentaire soulevé (désistements, non-lieux, irrecevabilités, rejets pour incompétence de la juridiction administrative).

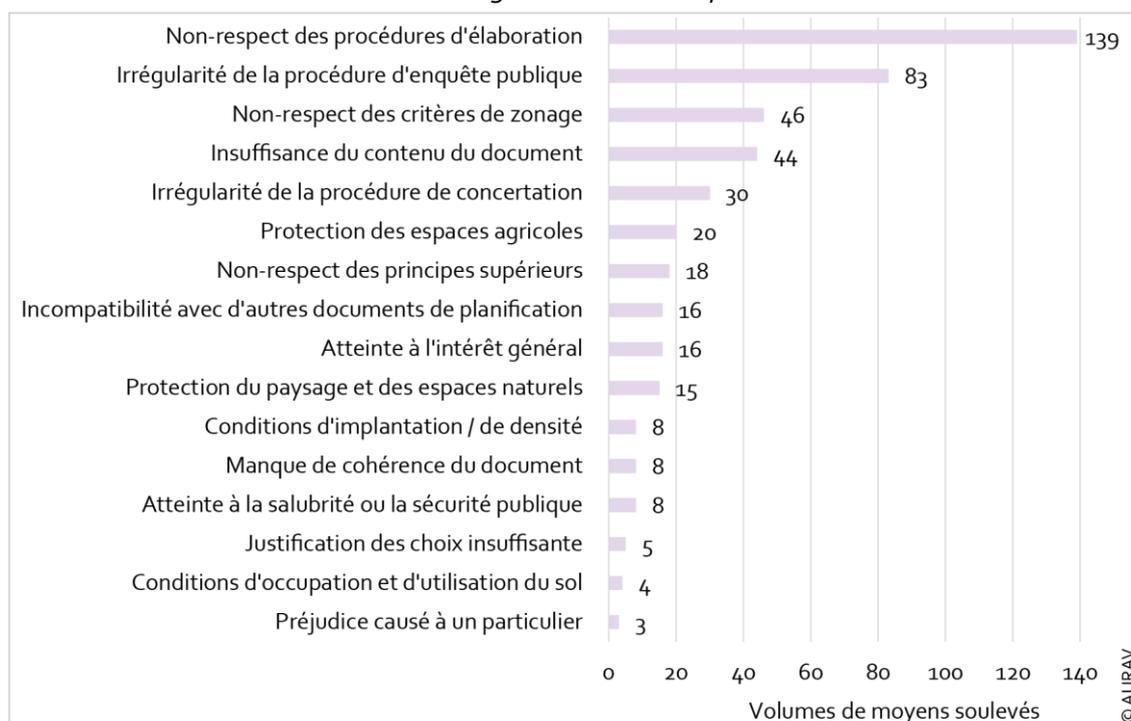
### 2.1. Des documents d'urbanisme annulés principalement pour des vices de forme

#### - **Le respect de la procédure : principal argument soulevé par les requérants**

Ce sont les vices de légalité externe qui sont majoritairement soulevés (comme pour les permis de construire) à l'encontre des documents d'urbanisme (figure 10). Ils représentent 65 % des arguments soulevés par les requérants.

Le respect de la **procédure** d'élaboration (ou de modification/ révision) d'un document d'urbanisme est le principal argument développé par les requérants pour contester un document d'urbanisme. Cet argument représente 30 % des moyens soulevés. En parallèle, l'irrégularité de la procédure d'enquête publique est également mise en cause dans 20 % des arguments développés.

Figure 10 - Le respect des procédures d'élaboration ou d'évolution du document d'urbanisme, au centre de l'argumentaire des requérants



Source : Ariane Archives, TA de Nîmes, 2017

Période : 2010 - 2016 (date de jugement)

Champ : moyens soulevés par les requérants à l'encontre des documents d'urbanisme

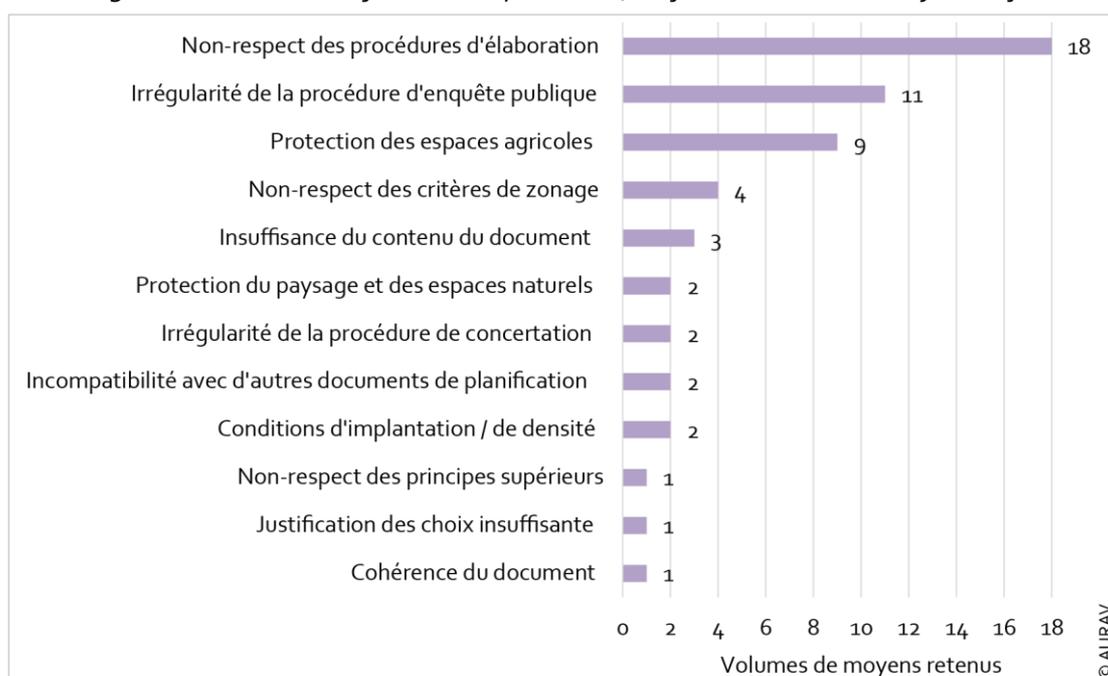
- **Les arguments retenus : la forme avant le fond**

Les vices liés au non-respect de la procédure (vices de forme) sont également les plus retenus par le juge (figure 11).

3 catégories d'arguments fondent principalement l'annulation devant le juge (figure 12) :

- 1/ le non-respect de la procédure d'élaboration (vice de forme/ procédure) ;
- 2/ l'irrégularité de la procédure d'enquête publique (vice de forme/ procédure) ;
- 3/ la protection des espaces agricoles (vice de fond).

Figure 11 – Les vices de forme et de procédure, majoritaires dans les moyens reçus



Source : Ariane Archives, TA de Nîmes, 2017

Période : 2010 - 2016 (date de jugement)

Champ : moyens reçus par le juge à l'encontre des documents d'urbanisme

1/ Concernant la **procédure d'élaboration** en général (à l'origine de 18 motifs d'annulation), les vices les plus fréquemment retenus relèvent de :

- l'obligation de définir les objectifs poursuivis par le document d'urbanisme, avant d'entamer une élaboration ou une révision ;
- l'obligation d'obtenir une dérogation du représentant de l'Etat pour ouvrir une zone à l'urbanisation, dans les communes non couvertes par un SCoT.

2/ Concernant plus particulièrement la **procédure d'enquête publique** (fonde 11 motifs d'annulation), les arguments soulevés relèvent du caractère jugé incomplet du dossier mis à disposition du public dans le cadre du déroulé de l'enquête.

3/ A côté de ces vices de forme, les enjeux de protection des espaces naturels et agricoles sont également présents. Avant la loi ALUR de 2014, le non-respect des conditions de création de secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées en zone agricoles (A) ou naturelles (N) (STECAL), fixées à l'article L. 151-13 du Code de l'urbanisme, était contestait (fondant 8 annulations). Dans la majorité des cas, le juge considérait que le contenu du règlement instituant les STECAL ne permettait pas de s'assurer du « maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone » comme l'exige l'article précité. Il s'agissait, en général, des conditions d'extension des habitations dans ces zones. Depuis la loi ALUR, ce ne sont plus les STECAL (étant mieux encadrés), mais le pastillage qui est visé par les recours contentieux. La doctrine de contestation du pastillage et la mobilisation que peuvent en faire

## *Les contentieux de l'urbanisme : un frein à la production de logements ?*

les collectivités sont différentes selon les territoires. Toutefois, ce ne sont pas les outils « STECAL » ou « pastillage » qui conduisent au contentieux mais leur utilisation abusive. On retrouve ainsi, à travers les documents d'urbanisme, la problématique du logement en zone agricole précédemment soulignée concernant le contentieux des permis de construire.

**Article L.151-13 du Code de l'urbanisme** - Le règlement peut, à titre exceptionnel, délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels peuvent être autorisés :

1° Des constructions ;

2° Des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs destinés à l'habitat des gens du voyage au sens de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;

3° Des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs.

Il 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 relatives aux raccordements aux réseaux publics, ainsi que les conditions relatives à l'hygiène et à la sécurité auxquelles les constructions, les résidences démontables ou les résidences mobiles doivent satisfaire.

Ces secteurs sont délimités après avis de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural et de la pêche maritime.

Figure 12 – Détails des trois catégories d'arguments les plus fréquemment retenus

MOYENS RELATIFS À LA PROCÉDURE D'ÉLABORATION	18 moyens retenus
Absence de définition des objectifs du document d'urbanisme dans la délibération	5
Absence de dérogation à l'interdiction d'ouvrir à l'urbanisation pour les communes non couvertes par un SCoT	4
Absence de débat sur les orientations générales du PADD	3
Défaut de consultation (par exemple : les personnes publiques associées)	3
Mauvais choix de procédure d'évolution du document d'urbanisme	1
Modification d'un document annulé par un jugement	1
Non-respect des conditions de forme et de publicité des délibérations	1
MOYENS RELATIFS À L'ENQUÊTE PUBLIQUE	11 moyens retenus
Dossier soumis à enquête publique incomplet	5
Insuffisance du rapport du commissaire enquêteur	2
Modalités de publicité de l'enquête publique insuffisantes	2
Absence, insuffisance de la procédure d'enquête publique	1
Modifications trop substantielles du projet suite à l'enquête publique (nécessitant une nouvelle enquête publique)	1
MOYENS RELATIFS À LA PROTECTION DES ZONES AGRICOLES	9 moyens retenus
Non-respect des conditions de création de secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées en zone A ou N	8
Classement en zone U portant atteinte aux espaces agricoles	1

Source : Ariane Archives, TA de Nîmes, 2017

Période : 2010 - 2016 (date de jugement)

Champ : principaux moyens retenus par le juge à l'encontre des documents d'urbanisme

## **2.2. Préfet et associations / particuliers et sociétés : deux stratégies bien distinctes**

### **- Des moyens soulevés parfois identiques ?**

Le contentieux des documents d'urbanisme fait apparaître deux groupes de requérants défendant des intérêts parfois convergents.

L'ensemble des requérants mobilise principalement le **non-respect des procédures d'élaboration** pour contester la légalité d'un document d'urbanisme. Cet argument représente entre 20 et 30 % de l'argumentaire de chacun des requérants et constitue le type de moyen le plus fréquemment soulevé.

### **Toutefois, le type d'argument soulevé varie selon les requérants (figure 13).**

Le **préfet** et les **associations** développent des moyens relatifs à la protection des zones sensibles. Pour le préfet, il s'agit de la préservation des zones agricoles, à laquelle se rattachent 18 % de ses arguments. En effet, une circulaire de 2009<sup>103</sup> identifie *la protection de l'environnement et la gestion économe de l'espace* comme faisant partis des sujets prioritaires pour le contrôle de légalité (aux côtés des *risques naturels et technologiques, des objectifs de production de logement et de mixité sociale*, qui sont notamment traités à travers le contentieux des permis de construire).

Pour les associations, il s'agit de la protection des paysages et des espaces naturels, qui représentent près de 10 % des arguments soulevés. Le préfet et les associations contestent ainsi généralement l'ouverture à l'urbanisation et la mise en place de zones constructibles dans les zones A ou N.

**Une spécificité ressort dans l'argumentaire du préfet :** celui-ci veille à la compatibilité des documents d'urbanisme avec les normes supérieures. Il vérifie notamment la compatibilité des POS/PLU avec les documents d'urbanisme supérieurs (principalement le SCoT). Les associations ont soulevé cet argument dans une moindre mesure, vis-à-vis de la charte du Parc Naturel Régional du Luberon. Le préfet insiste également sur le respect des principes supérieurs, en se référant à l'article L. 101-2 du Code de l'urbanisme qui énumère les objectifs à atteindre par les collectivités publiques en matière d'urbanisme (équilibre entre les territoires, mixité sociale, préservation du patrimoine, des milieux naturels et lutte contre le changement climatique). Le préfet apparaît donc, dans son argumentaire, comme le garant du respect des normes supérieures qu'il s'agisse de normes locales ou nationales.

Les **particuliers** et les **sociétés** mettent, en revanche, davantage en avant le non-respect des critères de zonage pour contester le classement d'une zone qui leur porte préjudice. A titre d'exemple, ils peuvent contester le classement en zone naturelle, en argumentant que la zone ne présente pas de caractéristique écologique, esthétique ou historique justifiant ce classement. Cela correspond à l'argumentaire développé à l'encontre de la limitation des droits à construire.

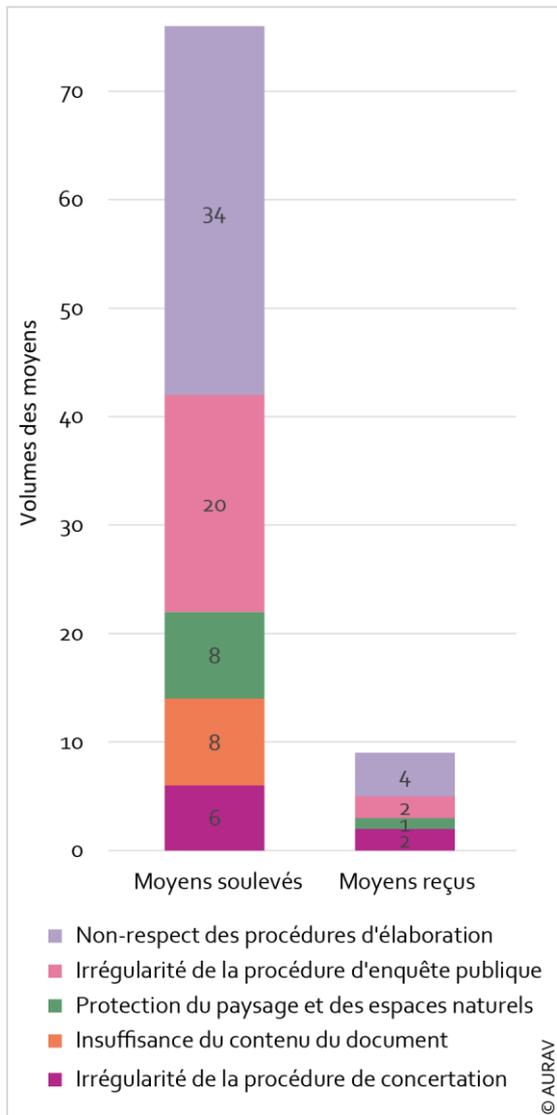
De manière générale, l'ensemble des requérants soulèvent très fréquemment des moyens relatifs aux **procédures de participation**. Les vices relatifs à la procédure de concertation ou d'enquête publique représentent environ 1/4 de l'argumentaire de chacun des requérants (à l'exception du préfet qui mobilise moins fréquemment ce type de moyens). Cela peut s'expliquer par le fait que les particuliers, ainsi que les personnes morales (sociétés et associations) sont amenés à prendre part à l'enquête publique ou à la concertation et peuvent donc, par la suite, en contester le résultat ou la prise en compte.

---

<sup>103</sup> Circulaire n° 2009-09 du 1<sup>er</sup> septembre 2009 relative au contrôle de légalité en matière d'urbanisme

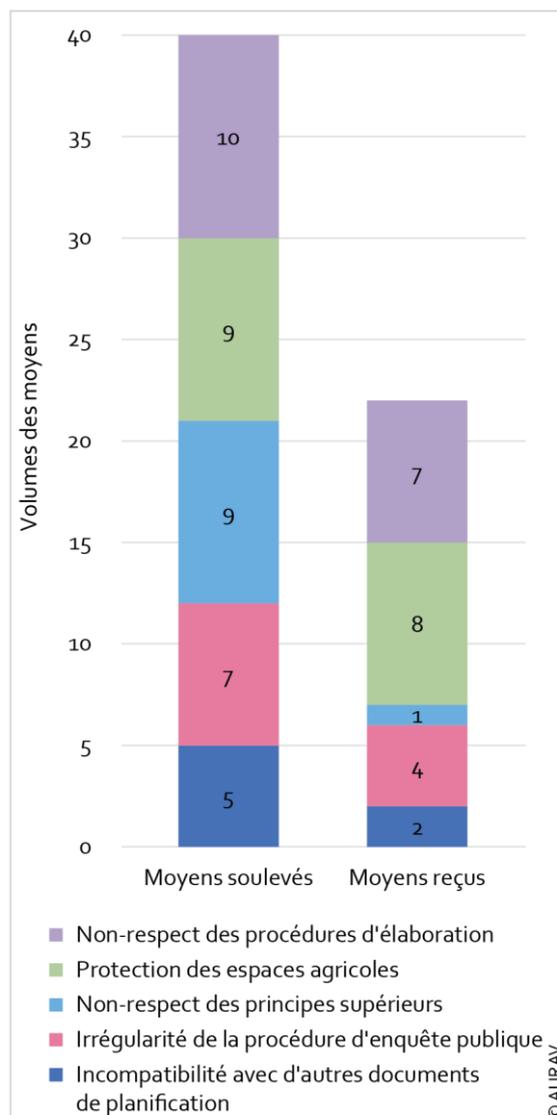
Figure 13 - Top 5 des arguments développés par chacun des requérants

Argumentaire des associations



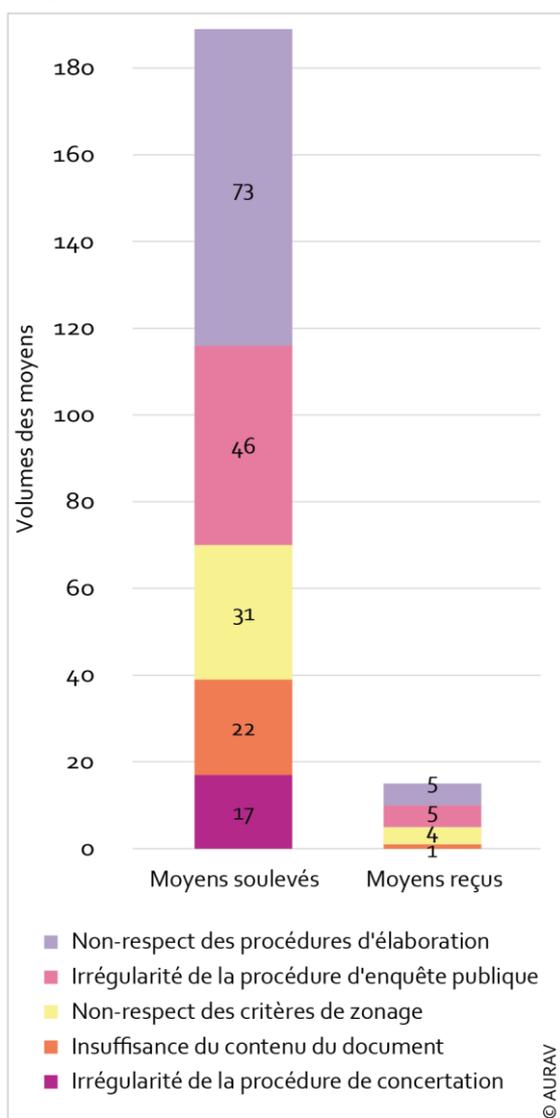
Source : Ariane Archives, TA de Nîmes, 2017  
 Période : 2010 - 2016 (date de jugement)  
 Champ : principaux moyens soulevés par les associations

Argumentaire du préfet



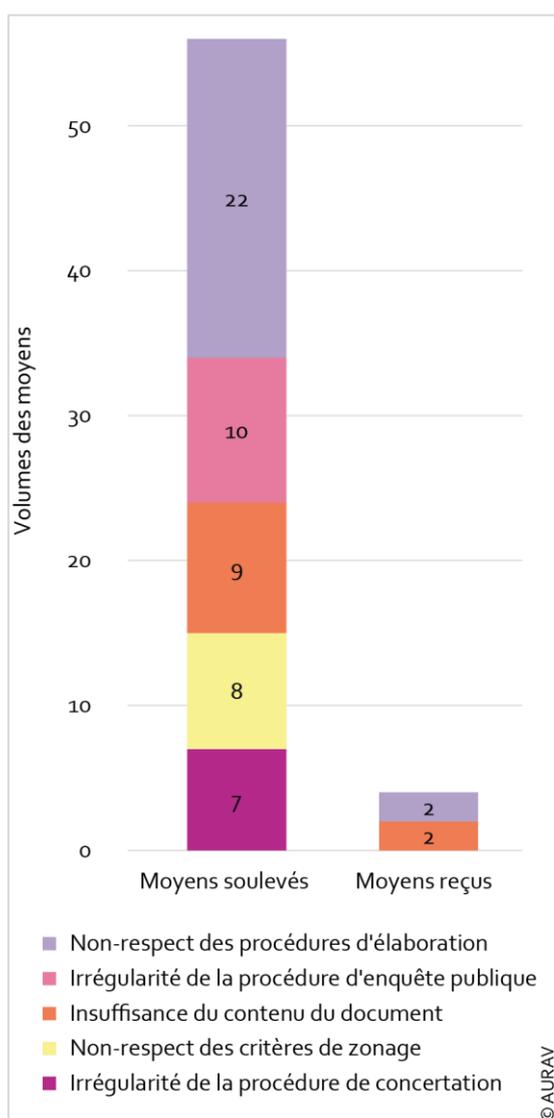
Source : Ariane Archives, TA de Nîmes, 2017  
 Période : 2010 - 2016 (date de jugement)  
 Champ : principaux moyens soulevés par le préfet

Argumentaire des personnes physiques



Source : Ariane Archives, TA de Nîmes, 2017  
 Période : 2010 - 2016 (date de jugement)  
 Champ : principaux moyens soulevés par les personnes physiques

Argumentaire des sociétés



Source : Ariane Archives, TA de Nîmes, 2017  
 Période : 2010 - 2016 (date de jugement)  
 Champ : principaux moyens soulevés par les sociétés

- **Ouverture à l'urbanisation contre limitation des droits à construire, au cœur du contentieux**

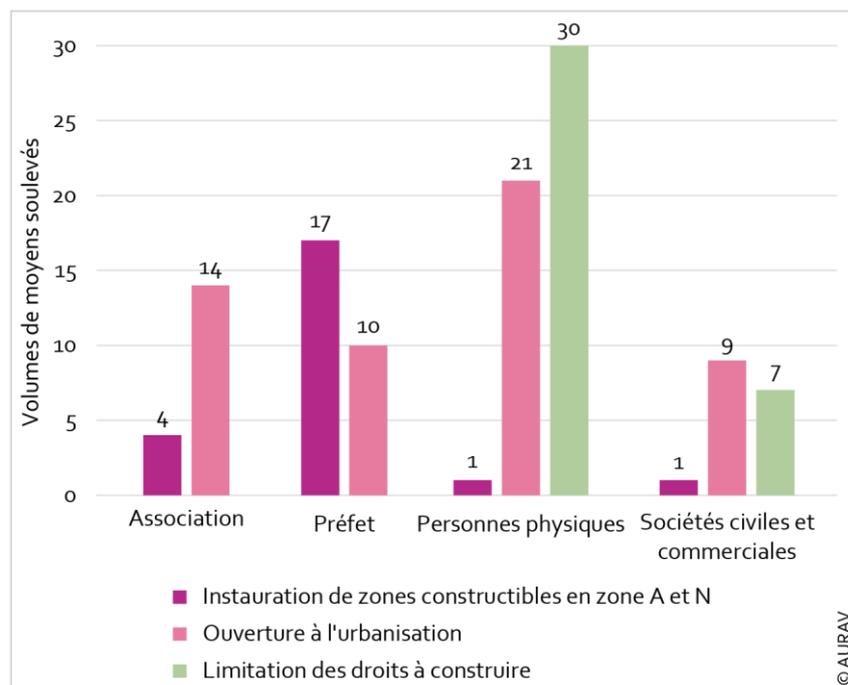
On peut distinguer 2 groupes de requérants selon les arguments mobilisés :

- 1/ le préfet et les associations ;
- 2/ les particuliers et les sociétés.

1/ Le **préfet** et les **associations** contestent plus souvent **l'ouverture à l'urbanisation** (figure 13), c'est-à-dire le passage d'une zone non constructible à une zone AU ou U, ainsi que **l'instauration de zones constructibles en zone A et N**, c'est-à-dire la création de pastilles ou de micro zones constructibles en zone A et N (comme pour installer une centrale photovoltaïque).

2/ A l'inverse, les **personnes physiques** et les **sociétés civiles ou commerciales** contestent la **limitation des droits à construire** que peut imposer le document d'urbanisme à travers son zonage (par exemple le classement en zone A, N ou en espaces boisés classés de parcelles leur appartenant) (figure 14). Cependant, ils contestent également **l'ouverture à l'urbanisation qui peut porter atteinte à leur cadre de vie** (particulièrement pour les particuliers et les sociétés civiles immobilières). On trouve donc des logiques à la fois de nimby (not in my backyard) et de revendication de droits à bâtir, selon que le requérant se voit refuser les seconds, ou qu'il souhaite préserver son cadre de vie.

Figure 14 – Types de dispositions contestées en fonction du requérant



Source : Ariane Archives, TA de Nîmes, 2017

Période : 2010 - 2016 (date de jugement)

Champ : dispositions du document d'urbanisme visées par les moyens des requérants

### Un recours ciblé et efficient pour le préfet ?

Le taux de réussite des arguments du préfet se distingue également des autres requérants. Lorsqu'il soulève un moyen, celui-ci est retenu dans presque la moitié des cas. Les arguments du préfet représentent plus de 40 % des moyens reçus par le juge (figure 15). Viennent ensuite les arguments des personnes physiques (30 %), des associations (20 %) et des sociétés civiles et commerciales (9%), qui ont chacun un taux de réussite bien plus faible de leurs arguments (autour de 10 %).

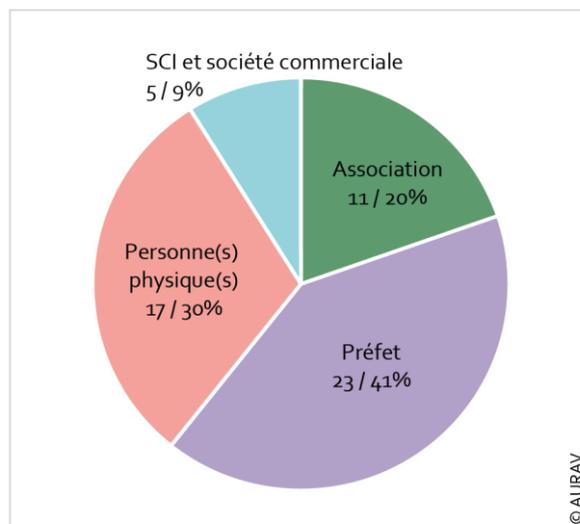
### Le préfet et les associations adoptent une posture sélective.

En effet, de par son rapport stratégique au droit et au suivi sur le long terme d'un nombre important de dossiers, le Préfet sélectionne ceux à soumettre au juge en fonction d'intérêts protégés qu'il estime prioritaires : c'est notamment cette posture sélective qui explique que son taux de succès soit important.

Les associations définissent également des choix, mais ceux-ci sont d'une autre nature : elles ne s'engagent que sur un petit nombre de recours concernant les autorisations individuelles et concentrent davantage leurs efforts sur le contentieux des actes réglementaires, de portée plus large, en l'occurrence les documents d'urbanisme (dans la zone étudiée, les recours associatifs sont à l'origine de seulement 2 % des recours contre les permis, mais de 15 % dans le cas des contestations visant les documents d'urbanisme).

Les recours exercés par les particuliers et les sociétés civiles et commerciales sont beaucoup moins reçus par le juge. En effet, ceux-ci agissent très majoritairement de manière non coordonnée et sans le support apparent d'une structure associative.

Figure 15 - Part de chaque requérant dans les moyens retenus



Source : Ariane Archives, TA de Nîmes, 2017  
Période : 2010 - 2016 (date de jugement)  
Champ : moyens reçus à l'encontre des documents d'urbanisme

La problématique de la protection des zones agricoles est donc commune aux contentieux des documents d'urbanisme et des permis de construire. Dans le cas des permis de construire, les annulations sont fondées sur le non-respect du règlement de la zone agricole. En matière de documents d'urbanisme, les annulations sont fondées en grande partie sur la création de pastilles en zones agricoles. On retrouve encore la priorité de l'action du préfet, puisqu'il est le principal requérant à défendre la protection des espaces agricoles et naturels.

## **Synthèse**

### **Quelles pratiques du contentieux ?**

Les vices majoritairement soulevés sont ceux liés à la procédure, notamment d'élaboration (ou modification/ révision) du document d'urbanisme. Ils sont soulevés par l'ensemble des requérants. Mais en plus d'être fréquemment invoqué, il s'agit aussi du principal type d'argument retenu par le juge (contrairement au contentieux des permis de construire).

#### **2 groupes de requérants se distinguent par les objectifs poursuivis et le type d'argument soulevé :**

- préfet et associations interviennent souvent via l'argument de la protection des zones naturelles/ agricoles, en remettant en cause le classement en zone U/ AU, des zones initialement fermées à l'urbanisation ;
- particuliers et sociétés civiles ou commerciales interviennent, au contraire, pour remettre en cause le classement en zone naturelle ou agricole, d'une zone initialement identifiée comme d'urbanisation future (AU notamment). Cela limite, en effet, les droits à construire des propriétaires.

#### **Une distinction s'observe aussi entre les recours exercés par le Préfet et ceux exercés par les autres types de requérants :**

- les vices liés à la procédure de participation (concertation ou enquête publique) sont fréquemment invoqués par l'ensemble des requérants (1/4 de leur argumentaire), excepté par le Préfet. Particuliers, associations et sociétés participent, en effet, à l'enquête publique ou à la concertation et peuvent donc être amenés à en contester la prise en compte ou le résultat ;
- le Préfet est le garant du respect des normes supérieures élaborées au niveau national (article L. 101-2 du Code de l'urbanisme) et local (principalement le SCoT). Il intervient ainsi lorsque les rapports de compatibilité/ prise en compte ne semblent pas être respectés. En contestant la création du pastillage, il poursuit l'enjeu de la protection des zones agricoles qu'il défend à travers le contentieux des permis de construire. Bien qu'il ne soit pas le principal requérant à intervenir sur ce contentieux, les arguments du préfet sont les plus fortement retenus par le juge (40 % des cas). En effet, lorsqu'il soulève un moyen, celui-ci est retenu dans près de la moitié des cas. En effet, l'administration, en tant que demandeur institutionnel, choisit de concentrer ses efforts sur des espaces définis comme prioritaires par une doctrine interne (qui peut varier en fonction des territoires). Dans le cas des riverains, l'analyse statistique des arguments soulevés nous offre une image synthétique des intérêts lésés qui sont le moteur des recours. L'expression de ces intérêts renvoie majoritairement à un refus de la densité et une défense de la qualité du cadre de vie dans des espaces anciennement bâtis.

En outre, les contentieux visant les documents d'urbanisme peuvent impacter la production de logements dans la mesure où ceux-ci peuvent avoir des impacts sur les permis de construire.

Les points de vigilance	
La protection des espaces agricoles et naturels	Les procédures d'élaboration du document d'urbanisme
Limitation du pastillage : respect des conditions d'installation en zones agricole et naturelle	Définition des objectifs poursuivis par le document d'urbanisme avant toute élaboration ou révision
Respect de l'obligation d'obtenir une dérogation pour ouvrir à l'urbanisation en l'absence d'un ScoT	Procédure d'enquête publique, notamment la constitution du dossier soumis à enquête publique

*Les contentieux de l'urbanisme : un frein à la production de logements ?*

*Les contentieux de l'urbanisme : un frein à la production de logements ?*

# Les opérations d'ensemble en première ligne

## *Trois grands enseignements*

### **1/ Un enjeu de mode d'urbanisation, plutôt que de production de logements**

D'abord, parce que la pratique du recours est loin d'être généralisée. Dans le Vaucluse, les contentieux sont concentrés sur l'aire urbaine d'Avignon. Par ailleurs, 2 % des permis de construire autorisés sont attaqués et 1,5 % de ces logements finissent finalement par être annulés. Il est donc exagéré de dire que la production de logements est fortement freinée par les recours contentieux.

Ensuite, parce que le nombre de recours n'augmente pas, il a même connu une légère diminution sur la période étudiée. Dans le détail, on peut distinguer l'évolution du nombre de recours au fond (jugements définitifs) de celui des référés (procédure d'urgence). Le nombre de jugements définitifs est resté stable (autour de 40 recours/ an sur la période étudiée). Ce qui laisse penser que l'exercice du recours est généralement légitime : la plupart des requérants exerçant un recours ont intérêt à agir. L'ordonnance de 2013, visant à restreindre l'intérêt à agir pour les particuliers, ne semble donc pas avoir eu d'impact sur le nombre de recours exercés mais a plutôt entériné des pratiques jurisprudentielles déjà existantes. Le nombre de référés a, quant à lui, diminué. La procédure d'urgence, pourtant prônée par la loi Macron de 2015<sup>104</sup>, n'a donc pas été massivement mobilisée.

En réalité, un regard approfondi sur les types de permis de construire attaqués montre que ce sont les opérations en secteur aménagé, qui concernent peu de permis de construire mais plusieurs logements (dont parfois du logement social), qui sont les plus susceptibles d'être attaquées (78 % des logements attaqués

concernent le collectif représentant seulement 26% des permis de construire attaqués). Or ce sont aussi les opérations les plus « sensibles » au risque de contentieux, dans le sens où le recours fait peser un risque financier insupportable, voire même des coûts supplémentaires, sur les promoteurs qui portent l'opération (ce qui n'est pas le cas pour les particuliers qui construisent leur maison individuelle). En effet, ces opérations sont, dans les faits, bloquées en cas de recours, alors que juridiquement rien n'empêche le titulaire de l'autorisation à démarrer la construction (le PC est réputé exécutoire, dès sa délivrance et sa transmission au préfet). Ainsi, les contentieux constituent avant tout un enjeu pour certaines typologies de logements (collectif) et pour une façon de faire la ville (via des opérations en secteur aménagé) et pas seulement dans les zones les plus tendues.

### **2/ Un contentieux de voisinage avant tout**

Le contentieux est souvent vu à travers les recours les plus médiatisés. C'est notamment le cas des recours exercés par les associations. En réalité, ils ne représentent que 2 % des recours exercés à l'encontre des permis de construire et ceux-ci n'ont, dans aucun cas, aboutis. Au contraire, en matière de documents d'urbanisme, leur action est plus efficace : elles représentent 11 % des requérants et ont un taux de réussite de 46 %. L'action des associations est donc sélective, efficace et organisée : elles se concentrent majoritairement sur les documents d'urbanisme (11 % des recours) et ciblent, pour les projets de constructions, ceux qu'elles identifient comme à enjeux. Elles se positionnent en tant que

<sup>104</sup> Les effets de cette loi pourront être analysés à partir des décisions rendues en mai 2017.

défenseurs de l'environnement et des zones naturelles/ agricoles.

Le contentieux de voisinage (initié par les riverains) est, quant à lui, au cœur des attaques : à l'origine de 39 % des recours contre les PC et de 60% contre les documents d'urbanisme. Pourtant, les particuliers apparaissent aussi comme les moins organisés : leur taux de réussite (29 %) est relativement faible. Ceux-ci agissent individuellement pour demander des droits à construire supplémentaires ou, au contraire, pour défendre leur cadre de vie et refuser des constructions jugées trop denses (logique de *nimby* – *not in my backyard*).

Enfin, l'Etat ne doit pas être oublié. Malgré les discours sur le désengagement de l'Etat, celui-ci peut être très actif (et efficace : taux de réussite à 70 % des déférés préfectoraux sur le champ étudié). Il constitue donc un acteur important du recours contentieux via son rôle en matière de contrôle de légalité. Sa stratégie peut toutefois varier selon les territoires. En Vaucluse, il opère une action ciblée en matière de lutte contre le pastillage, de protection des espaces naturels et agricoles et en faveur d'une meilleure prise en compte des risques naturels. Il est aussi le garant du respect de la hiérarchie des normes entre les documents de planification.

### **3/ Relativiser le harcèlement procédural**

Les contentieux sont souvent vécus comme relevant de vices de forme ou de procédure. Cette vision d'un « harcèlement procédural » des requérants à l'encontre des actes d'urbanisme doit cependant être relativisée. En la matière, la situation est différente selon que l'on traite des permis de construire ou des documents d'urbanisme.

Concernant les permis de construire, les vices de forme sont massivement soulevés par les riverains mais peu retenus par les juges (taux de réussite de 6 %). Cette pratique semble plutôt relever d'une routine d'avocats, alors que les juges retiennent plutôt les questions de fond (condition d'occupation des sols, sécurité publique, desserte du terrain, etc.) pour prononcer les annulations.

Les questions de procédures (choix de la procédure d'évolution du document d'urbanisme, enquête publique, concertation, etc.) constituent toutefois un enjeu en matière de contentieux contre les documents d'urbanisme : les vices de forme sont à la fois massivement soulevés par les requérants et majoritairement retenus par les juges. On peut, en effet, considérer que les questions de forme (par exemple, des avis de personnes publiques associées insuffisamment pris en compte, la mise en place d'une procédure de modification du PLU au lieu d'une révision, etc.) peuvent avoir des conséquences sur le fond du document.

Etre davantage vigilant sur le fond ne réduira pas le nombre de contentieux. Il réduira potentiellement le nombre d'annulations, en décourageant certaines attaques. C'est donc à travers la sécurisation des procédures d'urbanisme que les collectivités disposent de moyens d'actions pour limiter l'annulation de leur document d'urbanisme.

Enfin, une lecture complémentaire consiste à différencier règles nationales (lois et décrets, dont la plupart sont contenus dans le Code de l'urbanisme) et règles locales (inscrites dans les PLU).

Alors que les règles nationales sont massivement soulevées par les requérants, les juges retiennent plutôt les règles inscrites dans les PLU pour prononcer les annulations. Les collectivités disposent donc de marges de manœuvre pour limiter les contentieux via la rédaction des règles des PLU (attention au pastillage par ex.) ou l'instruction des permis. Une vigilance accrue dans ce domaine semble donc requise. En gardant à l'esprit que ceux qui élaborent les documents d'urbanisme sont potentiellement pris dans une contradiction entre des règles précises et claires, qui laissent moins prise à l'interprétation et donc au contentieux, et la souplesse nécessaire à l'incontournable « urbanisme de projet ». A ce titre, la mise en place de démarches partenariales lors de l'élaboration des PLU (concertation entre élus, opérateurs, usagers, etc.), ou le recours à des illustrations (règles précises mais non quantitatives) notamment dans les OAP, peuvent constituer des pistes de travail.



Les recours contentieux constituent un sujet récurrent en matière d'urbanisme : malgré la succession de lois visant à les encadrer, ils sont toujours considérés comme un facteur de blocage des opérations de logements. Pour autant, aucune analyse n'a, jusqu'à présent, permis de mesurer ce phénomène précisément.

La présente étude, réalisée par l'AURAV, et pilotée par la DREAL PACA et la DDT de Vaucluse, constitue, à ce titre, une démarche originale. Elle a bénéficié d'un partenariat avec le Tribunal Administratif de Nîmes pour l'accès à certaines informations indispensables.

Son objectif n'est pas de remettre en cause la possibilité légitime de contester un acte d'urbanisme, mais de produire une connaissance qui fait actuellement défaut.

Cette étude permet, au final, de recentrer le débat sur les contentieux, souvent confus et mal argumenté. En effet :

1/ **les contentieux soulèvent davantage une question de mode d'urbanisation que de production quantitative de logements.** Autrement dit, les contentieux sont un révélateur des difficultés à produire certaines formes urbaines : du collectif en secteur aménagé en particulier ;

2/ **les contentieux relèvent avant tout de conflits de voisinage**, alors que ce sont souvent des opérations emblématiques, attaquées par des associations environnementales, qui sont mises en avant par les médias. Par ailleurs, les contentieux liés à l'action de l'Etat, notamment en faveur de la protection des espaces agricoles ou contre le risque inondation, apparaissent particulièrement importants en Vaucluse ;

3/ Il faut **relativiser le « harcèlement procédural »** dont témoignerait la multiplication des contentieux. Il n'est pas uniquement question de forme dans les arguments des requérants, et les questions de fond sont aussi prises en compte par le juge. Ainsi, face à la légitimité de la très grande majorité des recours contentieux, les « bonnes pratiques » - en matière d'écriture des documents d'urbanisme ou d'instruction des permis de construire - ou les évolutions législatives n'auront que des impacts marginaux sur l'exercice du recours. D'autant plus que les facteurs de blocages ne sont pas purement juridiques, ils sont aussi dus au mode de financement des opérations. Ces bonnes pratiques constituent toutefois des pistes pour limiter les annulations.

## AURAV

Vaucluse Village - Bâtiment le Consulat  
164, avenue de Saint Tronquet 84130 Le Pontet  
Tél : 04 90 82 84 80 / Fax : 04 32 76 38 60  
[www.aurav.org](http://www.aurav.org)

Etude réalisée par :  
Yann Gérard, Lisa Yahi et Daria Guiomard