

**Par Barbara Rivoire, Jonathan Azogui et Karin Aprahamian, avocats à la cour,
SCP Sartorio – Lonqueue – Sagalovitsch et associés**

COMPÉTENCES DU MAIRE ET DU PRÉSIDENT D'EPCI

Qu'est-ce que la règle du « guichet unique » ?

La règle dite du « guichet unique » stipule que toutes les demandes de permis doivent être déposées à la mairie de la commune dans laquelle les travaux sont envisagés. De la même façon, peu importe que la compétence en matière d'instruction ait été transférée ou non à l'intercommunalité, le demandeur doit continuer à déposer sa demande d'autorisation à la mairie du lieu de l'immeuble. Seule exception, lorsque la construction projetée est à cheval sur deux communes, le dépôt du dossier doit être effectué dans la mairie de chacune des communes concernées par un même projet.

Dans quelle hypothèse le maire demeure-t-il l'autorité chargée de l'instruction ?

Le maire est compétent en la matière pour les projets situés sur le territoire communal, lorsque la commune est couverte par un document d'urbanisme (type PLU) ou tout autre document en tenant lieu, ainsi que dans les communes qui se sont dotées d'une carte communale après la date de publication de la loi « Alur », sous réserve d'avoir conservé sa compétence en matière d'urbanisme. Il est également compétent « au nom de la commune » dans les communes qui se sont dotées d'une carte communale avant cette date et après délibération du conseil municipal.

Dans quel cas le président de l'EPCI est-il chargé de l'instruction ?

Dans l'hypothèse où la commune, même couverte par un document d'urbanisme, a transféré la compétence d'urbanisme à un EPCI. La demande d'autorisation d'urbanisme est alors instruite et délivrée au nom de cet EPCI conformément à l'article L. 422-3 du code de l'urbanisme (CU). Cette compétence est, alors, exercée par le président de l'EPCI auquel le maire adresse toutefois son avis sur chaque demande d'autorisation de construire.

Quand l'Etat est-il chargé de l'instruction ?

L'Etat est compétent lorsque la commune n'est pas couverte par un document d'urbanisme. Le maire délivre l'autorisation « au nom de l'Etat ». Idem si les travaux, constructions et installations projetés sont réalisés à l'intérieur des périmètres des opérations d'intérêt national. Le préfet est, quant à lui, compétent « au nom de l'Etat », pour des opérations prévues aux articles L. 422-2 et R. 422-2 du code de l'urbanisme. Sont concernés les travaux, constructions et installations réalisés pour le compte d'Etats étrangers ou d'organisations internationales, de l'Etat, de ses établissements publics et concessionnaires. Aussi, le Conseil d'Etat a jugé que, même si le demandeur de l'autorisation n'est pas l'Etat lui-même et que celui-ci n'est pas propriétaire du terrain d'assiette ou des constructions objets de la demande, cela est sans incidence sur la compétence du préfet pour délivrer l'autorisation (CE, 5 février 2014, n° 366208). C'est le cas s'il y a désaccord entre le maire et le responsable du service de l'Etat dans le département chargé de l'instruction mentionné à l'article R. 423-16 du code de l'urbanisme (CE, 25 novembre 2015, n° 372045).

PRINCIPALES RÈGLES

Qu'est-ce que la mise à disposition des services de l'Etat pour l'instruction des demandes d'autorisation ?

En application de l'article L. 422-8 du code de l'urbanisme, les services de l'Etat peuvent être mis à disposition gratuitement, notamment, pour l'étude technique des demandes de permis ou des déclarations préalables, aux communes qui comprennent moins de 10 000 habitants et qui ne font pas partie d'un EPCI regroupant 10 000 habitants ou plus, ou aux EPCI compétents dont la population totale est inférieure à 10 000 habitants. Pendant la durée de cette mise à disposition, les services et les personnels de l'Etat agissent en concertation avec le maire ou le président de l'EPCI qui leur adresse toutes les instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'il leur confie.

En quoi consiste l'instruction d'un dossier de demande d'autorisation ?

En application de l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme, le service instructeur en charge de la demande d'autorisation a pour mission d'examiner la conformité du projet déposé avec « les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique », en vigueur à la date où il prend sa décision. L'objectif est donc de s'assurer de la conformité du projet avec le document d'urbanisme opposable (PLU, POS ou carte communale), mais également avec les dispositions dites « supracommunales » qui lui sont opposables, telles que les dispositions de la loi littoral, ou encore les dispositions du règlement national d'urbanisme, opposables pour partie aux demandes d'autorisation même en présence d'un document de planification.

Quelles responsabilités ne sont pas du ressort de l'instruction du dossier de demande d'autorisation ?

Il n'appartient pas au service instructeur de porter un contrôle de conformité du projet sur la phase consistant en son exécution, autrement dit sur sa mise en œuvre concrète. Ainsi, une demande d'autorisation ne saurait être refusée pour des motifs liés à son chantier.

Egalement, le service instructeur n'a pas pour mission de vérifier la conformité du projet avec les règles dites de droit privé, telles qu'elles résultent par exemple du code de la construction et de l'habitation (les règles de prospect en matière de vues...) ou encore les règles de copropriété ou plus généralement de droit civil (les servitudes de droit privé, type de cour commune). Les autorisations sont dites délivrées « sous réserve du droit des tiers ».

Quel est l'objet d'un certificat d'urbanisme ?

Il existe deux types de certificat d'urbanisme. L'un est informatif, l'autre opérationnel. L'objet des deux types de certificat est de préciser à son demandeur les dispositions d'urbanisme applicables au terrain, les limitations administratives au droit de propriété ainsi que la liste des taxes et participations d'urbanisme. Les deux certificats permettent de cristalliser les règles d'urbanisme opposables à toute demande d'autorisation s'agissant du terrain concerné pendant un délai de 18 mois à compter de sa délivrance, sauf en cas d'évolutions réglementaires relatives à la préservation, la sécurité et la salubrité. Cela permet donc de déroger à la règle selon laquelle le service instructeur

statue au moment de la délivrance de l'autorisation d'urbanisme, si toutefois une révision ou une modification du document d'urbanisme applicable intervient dans ledit délai.

Quelle est la spécificité du certificat d'urbanisme opérationnel ?

Le certificat opérationnel a l'avantage de solliciter du service instructeur qu'il se prononce sur la faisabilité technique d'un projet déterminé, au regard de la réglementation d'urbanisme alors en vigueur.

Quel est le point de départ du délai d'instruction d'une demande d'autorisation ?

En application de l'article R. 423-3 du code de l'urbanisme, au moment du dépôt ou de la déclaration, la mairie affecte un numéro d'enregistrement et délivre un récépissé. Ce document constitue le point de départ du délai d'instruction de l'autorisation et précise également à quelle date un permis tacite peut être obtenu par le bénéficiaire. Il n'est délivré qu'à réception d'un dossier complet de demande d'autorisation d'urbanisme, c'est-à-dire qui comporte l'ensemble des pièces nécessaires au contrôle de conformité.

Que se passe-t-il en cas de dossier incomplet ?

Lorsque le service instructeur a réceptionné le dossier, il dispose d'un délai d'un mois pour demander, par lettre recommandée avec accusé de réception (LRAR) ou courrier électronique, la production des pièces manquantes. La demande ne peut porter que sur les pièces exigées par la réglementation, et donc prévues par le code de l'urbanisme (article R. 423-38). Le pétitionnaire dispose alors d'un délai de trois mois à compter de la réception de la demande pour produire les pièces manquantes. À défaut de présentation de l'ensemble des pièces manquantes dans ce délai, la demande fait, alors, l'objet d'une décision tacite de rejet (article R. 423-39 du code de l'urbanisme).

Quels sont les délais d'instruction d'une demande d'autorisation d'urbanisme ?

Les délais d'instruction varient selon le type d'autorisation sollicitée ou de déclaration effectuée, les caractéristiques du projet concerné, sa localisation mais également les réglementations qui lui sont opposables. Il existe, donc, des délais de droit commun qui peuvent faire l'objet de prolongations exceptionnelles en fonction des hypothèses. Tel est le cas par exemple lorsque le projet se situe dans le périmètre ainsi qu'en situation de covisibilité avec un édifice classé ou inscrit au titre des monuments historiques. En application de l'article R. 423-23 du code de l'urbanisme, le délai d'instruction de droit commun d'une déclaration préalable de travaux est d'un mois, celui d'une demande de permis de démolir ou de permis de construire portant sur une maison individuelle est de deux mois, et celui des autres demandes de permis de construire est de trois mois.

Les avis sont-ils tous obligatoires ?

Il existe effectivement des consultations que le service instructeur est impérativement tenu d'effectuer en vertu du code de l'urbanisme ou d'une autre législation. Il peut alors s'agir d'un avis simple ou d'un avis conforme. L'avis simple constitue un avis obligatoire mais uniquement consultatif, de sorte que le service instructeur n'est en réalité pas tenu par celui-ci. A l'inverse, l'avis conforme est un avis qui s'impose au service instructeur, de sorte qu'en cas d'avis défavorable, l'administration est dans l'obligation de rejeter la demande d'autorisation. Le service instructeur peut également

consulter toute autorité qu'il juge nécessaire et recueillir son avis sur les projets soumis à instruction, et ce, y compris lorsque aucune disposition législative ou réglementaire ne l'impose. Cet avis, alors rendu à titre facultatif, ne lie pas l'autorité administrative.

L'absence de consultation peut-elle être régularisée ?

C'est dans son arrêt du 2 février 2004 (« SCI La Fontaine de Villiers », req. n° 238315) que le Conseil d'Etat a posé le principe selon lequel il est possible pour le pétitionnaire de régulariser, en cours d'instance, l'illégalité résultant de l'omission ou de l'insuffisance de consultation pour avis obligatoire. Cette régularisation s'effectue par le dépôt et, par suite, la délivrance d'un permis dit modificatif dont l'instruction a permis de saisir à nouveau et conformément à la réglementation applicable l'autorité concernée pour avis. En tout état de cause, l'omission ou l'insuffisance de consultation ne saurait être valablement invoquée à l'encontre de recours contre ledit permis modificatif.

Une nouvelle consultation est-elle obligatoire en cas de modification du projet ?

Le principe est tel qu'en l'absence de modification substantielle du projet initialement autorisé, il n'est pas nécessaire de procéder à une nouvelle consultation. A l'inverse, celle-ci est nécessaire si le projet subit des modifications telles que, du fait de leur nature ou de leur importance, elles sont susceptibles d'avoir une influence sur les avis ainsi délivrés. Tel est le cas, pour exemple, d'un projet situé dans le périmètre et en covisibilité d'un monument inscrit au titre des monuments historiques, dont la hauteur aurait été modifiée. Ce dernier a alors subi une modification susceptible d'avoir une influence sur l'avis émis par l'architecte des bâtiments de France dans son appréciation de l'atteinte éventuellement portée par le projet audit immeuble inscrit (CE, 6 octobre 1978, n° [01898](#), [01921](#) ; CE, 24 février 1992, n° 100529).

Sous quelle forme la décision peut-elle être prise par l'autorité administrative ?

Lorsqu'elle statue sur une demande d'autorisation, l'administration peut se prononcer soit de manière expresse soit de manière tacite. En application de l'article L. 424-1 du code de l'urbanisme, lorsqu'elle se prononce expressément, elle procède par arrêté dont le contenu est prévu aux articles A. 424-1 à A. 424-9 du code de l'urbanisme. A défaut de notification expresse, le silence gardé par l'administration vaut en principe autorisation d'urbanisme, sauf dans les hypothèses expressément prévues et pour lesquelles le silence vaut alors rejet. En cas de silence valant autorisation, le pétitionnaire peut demander la confirmation expresse que sa demande n'a pas reçu d'opposition de la part du service instructeur. L'article R. 424-13 du code de l'urbanisme prévoit alors que l'autorité compétente peut délivrer un certificat sur simple demande du demandeur, du déclarant ou de ses ayants droit.

Comment cette décision finale doit-elle être portée à la connaissance du demandeur ?

L'autorité administrative accordant ou refusant l'autorisation doit notifier sa décision aux demandeurs soit par lettre recommandée avec accusé de réception, soit par voie électronique dans l'hypothèse où le demandeur a accepté cette modalité de transmission. Le courrier de notification doit mentionner les voies et délais de recours afin que le bénéficiaire puisse la contester si toutefois la décision est négative ; étant noté qu'en l'absence d'une telle mention la seule incidence porte sur le seul déclenchement du délai

de recours contentieux à l'encontre de ladite décision (article R. 421-5 du code de justice administrative). Il incombe à l'administration de rapporter la preuve de l'accomplissement des formalités de notification (CE, 30 avril 2014, n° 368340).

Peut-on délivrer deux autorisations successives au même pétitionnaire sur un même terrain ?

La jurisprudence considère que la seconde autorisation vaut nécessairement retrait implicite de la première sous réserve que le projet, le bénéficiaire et le terrain soient identiques (CE, 23 juin 2014, n° 366498, publié au Lebon).

Dans quelles conditions un sursis à statuer peut-il être opposé au pétitionnaire ?

Un sursis à statuer peut être opposé à une demande d'autorisation d'urbanisme (article L. 424-1 CU) :

- Dès la date d'ouverture de l'enquête préalable à la DUP, sur les demandes d'autorisation concernant des travaux, constructions ou installations à réaliser sur des terrains devant être compris dans cette opération.
- Lorsque des travaux, des constructions ou des installations sont susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse l'exécution de travaux publics, dès lors que la mise à l'étude d'un projet de travaux publics a été prise en considération par l'autorité compétente et que les terrains affectés par ce projet ont été délimités.
- Lorsque des travaux, constructions ou installations sont susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse la réalisation d'une opération d'aménagement, dès lors que le projet a été pris en considération par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent et que les terrains affectés par ce projet ont été délimités.

Qu'est-ce qu'une adaptation mineure ?

L'article L. 123-1-9 du code de l'urbanisme prévoit que les services instructeurs peuvent accorder un permis en application de la théorie des adaptations mineures. Cette dérogation devra nécessairement être justifiée par « la nature du sol, la configuration des parcelles ou le caractère des constructions avoisinantes ». En cas de contentieux, le juge administratif recherche et apprécie si les atteintes portées à l'intérêt général ne sont pas excessives au regard de la dérogation accordée.

Qu'est-ce qu'une dérogation ?

Outre l'hypothèse de l'adaptation mineure, l'autorisation d'urbanisme peut également être accordée en vertu d'une dérogation expressément prévue par le code de l'urbanisme. Ce régime a été instauré afin de favoriser la constructibilité en zone tendue. Il est prévu aux articles L. 152-4 et suivants du code. Les demandeurs peuvent ainsi solliciter une dérogation à certaines règles du document d'urbanisme opposable uniquement pour des types d'opération spécifique et pour des règles auxquelles il peut être dérogé. La demande doit être expresse et justifiée. Le délai d'instruction est alors majoré d'un mois. De la même façon, l'arrêté autorisant la construction et sa dérogation doit être motivé en tenant compte de la nature du projet et de la zone concernée.

Quelles sont les mentions obligatoires d'un arrêté lorsque le permis ne vaut pas lui-même autorisation ERP ?

Par un arrêt du 23 mai 2018 (n° 405937, mentionné au Lebon), le Conseil d'Etat rappelle que lorsque l'aménagement intérieur de locaux constitutifs d'un établissement recevant du public (ERP) n'est pas connu lors du dépôt de la demande de permis de construire, l'autorité compétente, dont la décision ne saurait tenir lieu sur ce point de l'autorisation prévue par le code de la construction et de l'habitation, ne peut légalement délivrer le permis sans mentionner expressément l'obligation de demander et d'obtenir une autorisation complémentaire avant l'ouverture au public, et ce, alors même que le contenu du dossier de demande de permis de construire témoignerait de la connaissance, par le pétitionnaire, de cette obligation.

UNE FOIS LE PERMIS OCTROYÉ

En quoi consiste l'obligation d'affichage de l'autorisation de construire ?

En application de l'article R. 424-15 du code de l'urbanisme, l'affichage du permis par son bénéficiaire sur le terrain d'assiette du projet constitue un préalable permettant de faire courir le délai de recours contentieux contre ce permis. Ce n'est alors qu'à l'expiration d'un délai de deux mois, et si aucun recours n'a été intenté, que le pétitionnaire peut se prévaloir d'une autorisation définitive. Les modalités de l'affichage sont précisées aux articles A. 424-15 à A. 424-19 du code de l'urbanisme. Faire constater par huissier le caractère continu, visible et lisible depuis la voie publique de l'affichage est fortement recommandé. En l'absence d'accomplissement de ces formalités, les tiers peuvent attaquer l'autorisation ainsi délivrée sans condition de délai.

Doit-on continuer à mentionner sur le panneau d'affichage du permis de construire la date d'affichage en mairie ?

Un arrêté du 24 mai 2018 du ministre de la Cohésion des territoires, publié le 2 juin 2018 au « Journal officiel », modifie l'article A. 424-16 du code de l'urbanisme et supprime l'obligation de mentionner sur le panneau d'affichage du permis de construire la date d'affichage du permis en mairie, car cette mention supplémentaire est « source d'insécurité juridique ».

Quelles sont les formalités à accomplir en début de chantier ?

Le bénéficiaire d'un permis doit envoyer une déclaration d'ouverture de chantier (DOC) afin d'indiquer le début des travaux à l'administration (article R. 424-16 du code de l'urbanisme). Cette déclaration n'est, en revanche, pas nécessaire pour les déclarations préalables de travaux.

La DOC est adressée en mairie du lieu de réalisation des travaux, et ce, quelle qu'ait été l'autorité administrative ayant instruit la demande d'autorisation. Par suite, les agents de la commune sont habilités à se rendre sur les lieux des travaux afin d'exercer leur droit de visite ainsi que le contrôle du chantier afin de s'assurer du respect des règles de sécurité.

Quid à l'achèvement des travaux ?

Une fois les travaux terminés, le bénéficiaire de l'autorisation d'urbanisme doit établir une déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux (DAACT) conformément à l'article R. 462-1 du code de l'urbanisme. Cette déclaration doit, dans certains cas spécifiés par le pouvoir réglementaire, être accompagnée d'une attestation justificative sur la prise en compte d'avis ou de réglementations particulières. Par

ailleurs, dans certaines hypothèses expressément énumérées, une procédure de récolement, qui a pour objectif de contrôler la conformité des travaux au regard du permis délivré ou de la déclaration préalable, est obligatoire.

Comment se déroule l'instruction d'une déclaration d'achèvement de travaux ?

Cette attestation emporte de nombreuses conséquences puisque la date de réception de la DAACT en mairie est présumée être la date d'achèvement des travaux. Après sa réception, l'administration dispose, néanmoins, d'un délai de trois mois pour contester la conformité des travaux, dans le cadre de la procédure dite de récolement consistant pour les services à avoir un état précis de la situation juridique de la construction ainsi qu'à en contrôler la conformité au regard des seules dispositions de l'article L. 421-6 du code de l'urbanisme (dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique).

Que se passe-t-il si la construction ainsi édifiée n'est pas conforme à l'autorisation délivrée ?

En application de l'article R. 462-9 du code de l'urbanisme, à la suite de la visite de récolement, et dans l'hypothèse où l'administration estime que les travaux ne sont pas conformes à l'autorisation, l'autorité compétente, pour délivrer le permis ou prendre la décision sur déclaration préalable, met alors en demeure dans un délai déterminé, le maître d'ouvrage :

- soit de déposer un dossier modificatif
 - soit de mettre les travaux en conformité avec l'autorisation préalablement accordée.
- Cette mise en demeure peut être adressée par LRAR ou par voie électronique. Elle informe en outre le pétitionnaire sur les sanctions pénales encourues en cas de non-respect de l'obligation de mise en conformité ou d'obtention d'un permis modificatif.

Quel est le délai pour retirer un permis de construire ?

Le retrait n'est possible que dans un délai de trois mois à compter de la décision dans la seule hypothèse où l'acte est illégal (hors cas de fraude). Passé ce délai, le permis de construire ne peut être retiré que sur demande expresse de son bénéficiaire.

Le délai est-il identique pour les décisions de non-opposition à déclaration préalable ?

La loi « Alur » a modifié l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme et a aligné le régime du retrait de la déclaration préalable sur celui du permis de construire. Désormais, le délai est donc également de trois mois en cas d'illégalité.

Peut-on modifier le bénéficiaire du permis de construire en cours d'exécution ?

Oui. Le bénéficiaire du transfert doit, au préalable, recueillir l'accord du bénéficiaire initial de l'autorisation et ce, même s'il n'est plus propriétaire du terrain (CE, 20 octobre 2004, n° 257693, publié au Lebon).

Un transfert partiel de l'autorisation de construire est-il possible ?

Un transfert partiel de l'autorisation est également envisageable sous réserve que l'autorisation de construire initiale porte sur une opération divisible et donc sur des

constructions distinctes (CAA Marseille, 18 mars 2004, n° 01MA00551).

JURISPRUDENCE

Quels éléments le requérant doit-il produire pour justifier de son intérêt à agir ?

Pour les personnes autres que l'Etat, les collectivités ou leur groupement, la recevabilité contre un permis de construire est subordonnée au fait que la construction contestée soit de nature à affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance d'un bien détenu ou occupé par le requérant ou pour lequel il bénéficie d'une promesse de vente, de bail, ou d'un contrat préliminaire (article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme). Il appartient au demandeur de préciser l'atteinte en faisant état de tous les éléments précis et étayés. Et il appartient au défendeur d'apporter tous éléments de nature à établir que les atteintes alléguées sont dépourvues de réalité. Le juge administratif apprécie la recevabilité de la requête au vu des éléments, en écartant les allégations qu'il jugerait peu étayées mais sans pour autant exiger de l'auteur du recours qu'il apporte la preuve du caractère certain des atteintes (CE, 10 juin 2015, n° 389121 ; CE, 10 février 2016 ; CE, 27 mars 2017, n° 399585).

Le voisin immédiat est-il placé dans une situation particulière ?

Le voisin immédiat bénéficie d'une présomption d'intérêt à agir en raison de sa situation particulière, lorsqu'il fait état d'éléments relatifs à la nature, à l'importance ou à la localisation du projet de construction. Cette qualité est appréciée strictement par le juge administratif qui exige que soit rapportée notamment la preuve de la très faible distance ou de la contiguïté qui sépare le bien du requérant du projet litigieux et que soit produit des éléments concrets pour établir le risque d'atteinte (CE, 13 avril 2016, n° 389798, publié au Lebon).

Quelle est la portée du sursis à statuer ?

Lorsqu'un tribunal administratif sursoit à statuer en invoquant l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, le jugement avant dire droit peut être contesté en tant qu'il a écarté comme non fondés les moyens dirigés contre l'autorisation de construire initiale et en tant qu'il a appliqué les dispositions de l'article L. 600-5-1. Toutefois, à compter de la délivrance du permis modificatif en vue de régulariser le vice relevé, dans le cadre du sursis à statuer, les conclusions dirigées contre ce jugement en tant qu'il met en œuvre les pouvoirs que le juge tient de l'article L. 600-5-1 sont privées d'objet (CE, 19 juin 2017, n° 394677). Par ailleurs, un requérant n'est pas recevable à exercer un recours pour excès de pouvoir à l'encontre d'un permis modificatif délivré suite à un jugement appliquant l'article L. 600-5-1, dès lors qu'il était partie à l'instance ayant donné lieu à ce jugement et pouvait contester la légalité de cet acte, conformément à l'invitation qui lui en est faite par le tribunal. Ce moyen est d'ordre public et doit donc être soulevé d'office par le juge. Un tel recours peut parfois être qualifié d'abusif (CE, 19 juin 2017, n° 398531, mentionné au Lebon).

Quelle est la portée de la caducité de la requête introductive d'instance ?

La loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a créé l'article L. 600-13 du code de l'urbanisme, visant à rendre la requête introductive d'instance 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. Dans le cadre des propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace du 11 janvier 2018, dit rapport Maugüe, l'abrogation de cette disposition, unanimement critiquée pour son caractère peu lisible et pour sa difficile mise en pratique, a été suggérée.

Le juge peut-il enjoindre l'autorité administrative de délivrer l'autorisation sollicitée suite à l'annulation du refus opposé ?

Oui, selon l'avis contentieux du 25 mai 2018 (n° 417350) du Conseil d'Etat qui s'est prononcé sur la possibilité pour le juge administratif d'enjoindre à l'administration, sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, de délivrer un permis de construire suite à l'annulation du refus de délivrer ladite autorisation. Il précise notamment que lorsque le juge annule un refus d'autorisation ou une opposition à une déclaration après avoir censuré l'ensemble des motifs que l'autorité compétente a énoncés dans sa décision conformément aux prescriptions de l'article L. 424-3 du code de l'urbanisme ainsi que, le cas échéant, les motifs qu'elle a pu invoquer en cours d'instance, il doit, s'il est saisi de conclusions à fin d'injonction, ordonner à l'autorité compétente de délivrer l'autorisation ou de prendre une décision de non-opposition.

Peut-on solliciter l'annulation d'une prescription assortie au permis de construire ?

Oui, le pétitionnaire peut toujours déposer un recours pour excès de pouvoir à l'encontre d'une ou plusieurs prescriptions de l'autorisation de construire. Le juge administratif peut alors annuler cette prescription sous la seule réserve que l'annulation de cette prescription illégale soit divisible et donc n'entraîne pas la remise en cause de l'entière autorisation (CE, 13 mars 2015, n° 358677, publié au Lebon). Ce principe jurisprudentiel de divisibilité de l'autorisation d'urbanisme a notamment été consacré expressément par le législateur en ce qui concerne les prescriptions imposant des participations financières (article L. 332-7 du code de l'urbanisme).

Dans quels cas s'appliquent la suppression de l'appel en matière de contentieux des permis de construire en zone tendue ?

Le décret du 1^{er} octobre 2013 a supprimé, pour 5 ans et de manière expérimentale, la possibilité de faire appel des jugements des tribunaux administratifs concernant 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 » pour les zones dites tendues. Par un arrêt du 16 mai 2018 (n° 414777, au Lebon), le CE a interprété restrictivement cette suppression de l'appel pour les permis de construire autorisant la réalisation de travaux sur une construction existante lorsqu'ils n'ont pas pour objet la réalisation de logements en sus. En l'espèce, le permis de construire litigieux portait sur la réalisation d'une terrasse, la modification des façades et le ravalement d'une maison d'habitation. Le juge administratif en a conclu que les travaux n'entraient pas dans le champ d'application des dispositions de l'article R. 811-1-1 du code de justice administrative et qu'un appel était donc possible.

Peut-on autoriser des travaux sur une construction irrégulière ?

Selon une jurisprudence de principe dite « Sekler » du 27 mai 1988, le juge administratif admet qu'une autorisation peut être délivrée sur une construction irrégulière : si les travaux ont pour effet d'aller dans le sens de la conformité de la construction, ou si les travaux portent sur des points étrangers aux règles méconnues par la construction. Par un arrêt du 4 avril 2018 (n° 407445, mentionné au Lebon), le CE a fait application de ce principe s'agissant d'un projet d'extension d'un immeuble d'habitation existant, dont le nombre de places de stationnement n'était pas conforme aux prescriptions réglementaires du PLU en la matière. Le CE a considéré que les travaux envisagés, qui n'impliquaient pas la création de logements nouveaux, mais qui avaient pour effet d'augmenter la superficie de logements, devaient être regardés comme étrangers aux dispositions d'un PLU imposant un nombre minimal de places de stationnement par logement, sous réserve toutefois de dispositions de ce plan spécialement applicables à la modification des immeubles existants.

Quelle est la portée de la prescription administrative des travaux irréguliers ?

Lorsqu'une construction est achevée depuis plus de dix ans, le refus d'autorisation de construire ne peut être fondé sur l'irrégularité de la construction initiale au regard du droit de l'urbanisme. Peuvent bénéficier de cette prescription administrative, les travaux réalisés depuis plus de dix ans, lors de la construction primitive ou à l'occasion des modifications apportées à celle-ci, sous réserve qu'ils n'aient pas été réalisés sans permis de construire en méconnaissance des prescriptions légales alors applicables. Un bâtiment édifié au XIX^e siècle, avant l'institution du régime d'autorisation d'urbanisme, ne peut être regardé comme ayant été réalisé sans permis de construire pour l'application de ces dispositions (CE, 3 février 2017, n° 373898, publié au Lebon). A la différence des travaux réalisés depuis plus de dix ans sans permis de construire, alors que ce dernier était requis, peuvent bénéficier de cette prescription ceux réalisés sans déclaration préalable.

Comment apprécier la notion de maison individuelle pour instruire un permis de construire dans les délais ?

Par un arrêt du 26 mars 2018 (n° 405330, Mentionné au Lebon), les juges du Palais Royal ont précisé la notion de maison individuelle afin de déterminer le régime d'instruction applicable pour un permis de construire. L'article R. 423-23 du CU indique que le délai d'instruction est de deux mois pour les demandes de permis de construire portant sur une maison individuelle, contre trois pour les autres demandes. Faisant une application combinée du CU et de l'article L. 231-1 du CCH, le Conseil d'Etat a jugé que seules les demandes portant sur un immeuble dont les surfaces sont exclusivement ou principalement affectées à un usage d'habitation et qui, selon les termes de l'article L. 231-1 du CCH, ne comportent pas plus de deux logements destinés au même maître de l'ouvrage, relèvent du b de l'article R. 423-23 du CU.

Un permis de construire modificatif peut-il régulariser le permis initial suite à une évolution de la règle d'urbanisme applicable ?

Par un arrêt du 7 mars 2018 (n° 404079, Mentionné au Lebon), le Conseil d'Etat a étendu sa jurisprudence classique relative à la régularisation d'un permis de construire par un permis modificatif en précisant que le permis initial « peut, de même, être régularisé par un permis modificatif si la règle relative à l'utilisation du sol qui était

méconnue par le permis initial a été entretemps modifiée ». Par conséquent, un permis modificatif peut désormais régulariser un permis initial par la seule évolution favorable du document d'urbanisme applicable. Au cas d'espèce, la délivrance ultérieure d'un permis modificatif sur le fondement du PLUi modifié a régularisé l'illégalité qui entachait le permis initial, résultant de la méconnaissance de la destination assignée à un emplacement réservé supprimé par ladite modification.

Un recours contre un refus de délivrance d'un permis de construire modificatif suspend-il le délai de validité du permis initial ?

Un permis de construire est théoriquement périmé si les travaux qu'il autorise ne sont pas entrepris dans un délai de trois ans (Art. R. 424-17 CU). Par un arrêt du 21 février 2018 (n°402109), le Conseil d'Etat a jugé que le délai de validité d'un permis de construire n'était pas suspendu en cas de recours du pétitionnaire contre le refus de lui délivrer un permis de construire modificatif conformément à l'article R. 424-19 qui prévoit que le délai de recours contentieux n'est suspendu qu'en cas de recours contre le permis.

Quelles sont les conditions pour déposer plusieurs demandes de permis de construire sur une même unité foncière ?

Par un arrêt en date du 28 décembre 2017 (n° 406782), le Conseil d'Etat rappelle le principe de l'indivisibilité d'un ensemble immobilier unique, qui doit faire l'objet d'une seule autorisation de construire même lorsque l'ensemble est composé de plusieurs éléments, à moins que ceux-ci ne présentent une vocation fonctionnelle autonome. Il éclaire ainsi le régime de divisibilité des autorisations d'urbanisme dont la demande est déposée sur une même unité foncière. Si les constructions envisagées sur une même unité foncière n'ont pas de liens physiques ou fonctionnels entre elles, plusieurs demandes de permis de construire peuvent être déposées puisque ces constructions ne composent pas un ensemble immobilier unique, et les règles d'urbanisme sont appréciées pour chaque projet pris indépendamment, c'est-à-dire sur la fraction d'unité foncière à laquelle est attachée la construction.

EXPLOITATION COMMERCIALE

Le recours contentieux formé par un concurrent contre un permis de construire valant AEC est-il soumis aux exigences de notification ?

Oui, le concurrent est soumis aux exigences de notification de son recours (CE, 23 décembre 2016, n° 398077). En effet, en cas de recours contentieux à l'encontre d'un permis de construire, le requérant est tenu, à peine d'irrecevabilité, de notifier son recours à l'auteur de la décision et au titulaire de l'autorisation (article R. 600-1 du code de l'urbanisme). Cette notification doit également être effectuée par l'auteur d'un recours administratif et en cas de demande tendant à l'annulation ou à la réformation d'une décision juridictionnelle concernant le permis de construire. Ces dispositions s'appliquent, comme pour tout permis de construire, au recours formé par un concurrent contre un permis de construire valant autorisation d'exploitation commerciale (AEC).

Le recours contentieux formé par un concurrent contre un permis de construire valant AEC est-il soumis à des règles dérogatoires en matière d'affichage ?

Non, le concurrent ne bénéficie pas de règles dérogatoires (CE, 23 décembre 2016, n°

398077). En effet, le délai de recours contentieux à l'encontre d'un permis de construire court à l'égard des tiers à compter du premier jour d'une période continue de deux mois d'affichage (article R. 600-2 du CU). Un concurrent, professionnel mentionné à l'article L. 752-17 I. du code de commerce est un tiers au sens de ces dispositions. Il bénéficie d'une information sur l'existence de la demande de permis de construire valant AEC en raison, notamment, de la publicité donnée à la décision de la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC). Ainsi, bien qu'il ne soit pas nécessairement voisin du projet, le délai de recours contentieux à l'encontre du permis court à son égard, comme pour tout permis de construire, à compter de la date prévue par les dispositions de l'article R. 600-2 du code de l'urbanisme.

Un permis de construire valant AEC délivré avant l'avis de la commission nationale d'aménagement commercial est-il illégal ?

Oui, sauf circonstances très particulières et à éviter en tout état de cause (CE, 23 décembre 2016, n° 398077). Ainsi, en cas de recours introduit devant la CNAC contre l'avis de la CDAC, ou en cas d'auto-saisine de la CNAC, l'autorité compétente pour délivrer le permis, qui bénéficie d'un délai d'instruction prolongé de cinq mois, doit attendre l'intervention de l'avis, exprès ou tacite, de la CNAC pour le délivrer. En effet, cet avis se substituant à l'avis de la CDAC, le permis valant AEC ne saurait légalement intervenir avant qu'il ait été rendu. En revanche, un permis valant AEC délivré avant l'expiration du délai d'un mois de saisine de la CNAC ne se trouverait pas entaché d'illégalité de ce seul fait. L'insécurité qui résulterait de ce que sa légalité pourrait être mise ultérieurement en cause à raison d'un avis négatif de la CNAC conduit toutefois à recommander à l'autorité compétente d'éviter de délivrer le permis avant l'expiration de ce délai.

Qu'est-ce qu'une surface de vente dans le cadre de l'instruction d'un permis de construire valant AEC ?

La surface de vente est un des éléments essentiels du dossier de demande d'autorisation d'exploitation commerciale (article R. 752-6 du Code de commerce). Cette notion se définit comme « des lieux accessibles au public et directement liés à la vente ». Par suite, les surfaces du hall d'entrée d'un magasin et sa caisse centrale, qui ne sont pas utilisées pour présenter des produits à la vente, ne peuvent pas être intégrées dans la surface de vente du projet (CE 6 juin 2018, n° 405608, mentionné au Lebon)

Le moyen tiré de la violation du code de commerce peut-il être invoqué à l'encontre d'un permis modificatif en tant qu'il vaut autorisation de construire ?

Non, les moyens relatifs à la régularité de ce permis en tant qu'il tient lieu d'AEC sont irrecevables à l'appui de telles conclusions. En effet, les dispositions du code de commerce et du code de l'urbanisme constituent des législations indépendantes, répondant à des finalités distinctes. En conséquence, il ne peut être utilement soutenu que les modifications apportées au projet nécessitent qu'une nouvelle demande soit formée par le pétitionnaire devant la CDAC afin que cette dernière procède à une nouvelle instruction du projet (CE, 7 mars 2018, n° 404079, publié au Lebon).