

## Une version simplifiée pour la mise en accessibilité des ERP

Mise en place d'un formulaire simplifié de demande de mise aux normes accessibilité pour certains établissements recevant du public de 5e catégorie et de type M ou N et les locaux des professions libérales ; et d'un un formulaire de demande de modification d'un agenda d'accessibilité programmée approuvé.

[arrêté du 23 juillet 2018.](#)

## Un permis de construire peut-il être refusé au motif d'une atteinte à un paysage urbain ou naturel ?

Aux termes de l'article R. 111-21 du code de l'urbanisme " *Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales* ".

Lorsque le document d'urbanisme dans son règlement définit que les constructions nouvelles ainsi que des adjonctions ou modifications de constructions existantes ne doit pas être de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des paysages urbains et naturels environnants, l'autorité administrative compétente peut refuser de délivrer un permis de construire ou l'assortir de prescriptions spéciales s'il y a une atteinte à un paysage urbain ou naturel de nature.

Il appartient à l'autorité administrative :

- d'apprécier la qualité du site urbain ou naturel sur lequel la construction est projetée
- d'évaluer l'impact que cette construction, compte tenu de sa nature et de ses effets, pourrait avoir sur le site.

Conseil d'État N° 411386 - 2018-07-26

## Un permis de construire obtenu par fraude peut être retiré à tout moment, même au-delà du "délai raisonnable" d'un an (Conseil d'Etat)

Par arrêt n°412663 du 16 août 2018, le Conseil d'Etat a apporté deux précisions intéressantes relatives à l'application de la règle selon laquelle un permis de construire obtenu par fraude peut être retiré à tout moment par l'administration.

### **Le principe : un permis de construire**

Cet arrêt du Conseil d'Etat comporte tout d'abord le considérant de principe selon lequel un permis de construire :

*"Un permis ne peut faire l'objet d'un retrait, une fois devenu définitif, qu'au vu d'éléments, dont l'administration a connaissance postérieurement à la délivrance du permis, établissant l'existence d'une fraude à la date où il a été délivré. La caractérisation de la fraude résulte de ce que le pétitionnaire a procédé de manière intentionnelle à des manœuvres de nature à tromper l'administration sur la réalité du projet dans le but d'échapper à l'application d'une règle d'urbanisme. Une information erronée ne peut, à elle seule, faire regarder le pétitionnaire comme s'étant livré à l'occasion du dépôt de sa demande à des manœuvres destinées à tromper l'administration."*

Aux termes de ce considérant, la fraude n'est pas constituée au seul motif que le dossier de permis de construire comporte une information erronée.

**La fraude peut être révélée par la confrontation des pièces du dossier de permis de construire avec celles d'un précédent dossier de demande de permis de construire sur le même terrain**

Dans la présente espèce, le juge administratif a pu relever une contradiction entre les éléments produits par le pétitionnaire au soutien de sa demande de permis de construire. Les plans de coupe joints à la demande ne faisaient pas état de ce que le terrain d'assiette du projet est en pente alors que cette déclivité ressort d'un plan joint à une précédente demande d'autorisation d'urbanisme sur ce même terrain.

L'arrêt précise ici :

*"En premier lieu, après avoir rappelé ces principes, le tribunal administratif a relevé que les plans de coupe joints au dossier de demande des permis litigieux représentaient de façon erronée le terrain d'assiette du projet comme étant plat. S'il a par ailleurs relevé qu'il ressort du plan de coupe de la construction existante et du permis de construire délivré en 1964 pour son édification que le terrain était en pente, il a pu sans erreur de droit considérer que les informations erronées du dossier de demande étaient de nature à caractériser une fraude dès lors que les autres éléments du dossier ne permettaient pas d'établir la déclivité du terrain d'assiette au niveau de la construction autorisée, la réalité de celle-ci étant confirmée, comme il le relève, par le relevé topographique produit par devant lui.*

*4. En deuxième lieu, si la société X. fait valoir qu'elle a repris le plan de coupe figurant dans le dossier de demande présenté par le précédent propriétaire, et ayant donné lieu à un permis de construire délivré en 2013, le tribunal administratif n'a pas commis d'erreur de droit, ni dénaturé les pièces du dossier en estimant, sans insuffisance de motivation, que le pétitionnaire ne pouvait ignorer la déclivité du terrain et omettre de le signaler dans ses demandes de permis de construire et de permis modificatif réalisées par une agence d'architectes."*

L'omission de cette information relative à la déclivité du terrain ne peut constituer une simple "information erronée" mais relève bien d'une fraude dès l'instant où il est démontré que le pétitionnaire ne pouvait l'ignorer. Il est vivement recommandé aux pétitionnaires de s'assurer que les informations présentes dans leurs dossiers de demandes d'autorisations d'urbanisme sont bien conformes avec celles jointes à de précédentes demandes.

Le permis de construire peut-être retiré à tout moment, même au-delà du délai raisonnable d'un an. Pour mémoire, par arrêts n° 387763 du 13 juillet 2016 et n° 401386 du 9 mars 2018, le Conseil d'Etat a jugé que la légalité d'une décision administrative ne peut être contestée au-delà d'un "délai raisonnable d'un an", et ce, alors même que les décisions entreprises n'indiquaient pas les voies et les délais de recours.

Il est intéressant de remarquer, que dans l'affaire dont était ici saisi le Conseil d'Etat, le bénéficiaire du permis de construire litigieux a souhaité opposer cette règle du délai raisonnable, non à un recours mais à une décision de retrait.

Aux termes de l'arrêt rendu le 16 août 2018, cette règle comporte donc une exception : la fraude.

Le Conseil d'Etat juge en effet que le retrait du permis de construire peut-être opéré à tout moment, ce compris au-delà de délai raisonnable d'un an :

*"6. En dernier lieu, si la société soutient que le retrait d'un acte obtenu par fraude devrait être soumis à un délai raisonnable d'un an au nom du principe de sécurité juridique, un tel moyen doit être écarté, un acte obtenu par fraude pouvant être légalement retiré à tout moment."*

L'auteur d'une fraude ne peut donc critiquer le retrait de l'autorisation ainsi obtenue au motif que le délai raisonnable d'un an s'y opposerait.

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000037317281&fastReqId=1621743049&fastPos=1>

## Une invention jurisprudentielle : le permis de construire sur injonction

L'annulation juridictionnelle d'un refus de permis intégralement motivé implique en principe la délivrance de cette autorisation.

L'annulation par le juge d'un refus de permis de construire ne lui imposait pas d'enjoindre à l'administration compétente de délivrer l'autorisation (CE, 7 févr. 2003, n° 220215). La conséquence logique d'une telle annulation se résumait à l'injonction de réexamen de la demande. L'avis contentieux "*Préfet des Yvelines*" rendu le 25 mai 2018 rompt avec cette tradition en posant **le principe selon lequel l'annulation juridictionnelle d'un refus de permis ou d'une décision d'opposition à déclaration préalable, après censure de tous les motifs qui la fondent, implique nécessairement que le juge ordonne à l'administration de délivrer l'autorisation correspondante** (CE, 25 mai 2018, n° 417350). Par cet avis, qui combine savamment l'obligation de motivation intégrale des décisions de refus issue de la loi Macron du 6 août 2015 (C. urb., art. L. 424-3), la règle de cristallisation des dispositions applicables en cas d'annulation d'un refus (C. urb., art. L. 600-2) et l'obligation faite au juge de statuer sur tous les moyens d'annulation (C. urb., art. L. 600-4-1), le Conseil d'État confirme l'emprise croissante du juge sur le droit des autorisations d'urbanisme mais n'évacue pas quelques interrogations persistantes.

### L'emprise du juge sur le droit des autorisations d'urbanisme

Sous l'effet d'une obligation légale de pure forme, contraignant l'autorité administrative compétente pour statuer sur les demandes de permis et les déclarations préalables, à expliciter dans ses décisions de refus et d'opposition tous les motifs l'ayant convaincu du rejet des demandes, le pouvoir d'injonction du juge des autorisations d'urbanisme s'est donc vu considérablement renforcé. Et avec lui, le rôle du juge dans le processus d'instruction des demandes d'autorisation.

### Une solution conforme à l'intention du législateur

L'intention du législateur à l'origine de l'article L. 424-3 du code de l'urbanisme se révélait particulièrement favorable à ce que, en dépit de censures juridictionnelles, un service instructeur ne puisse opposer des refus successifs à une même demande, en égrenant les motifs d'opposition, patiemment et parfois non sans un certain plaisir sadique. L'objectif premier de la loi Macron sur ce point tenait précisément à ce qu'une bonne fois pour toutes, l'administration livre tous ses motifs dans son unique décision de refus. Mais le législateur n'avait pas concrétisé cette intention par la réécriture de l'article L. 911-1 du code de justice administrative relatif au pouvoir d'injonction du juge ou l'insertion d'une nouvelle disposition au livre VI de la partie législative du code de l'urbanisme.

Une solution qui s'appuie sur les articles L. 600-2 et L. 600-4-1 du code de l'urbanisme

Il faut dire qu'en matière d'urbanisme, le pouvoir d'injonction du juge administratif demeure un territoire très peu fréquenté par le législateur qui préfère légiférer sur son pouvoir d'annulation. Cela n'a pas empêché le juge, bien au contraire, de valoriser ses injonctions pour l'application de dispositions législatives relatives au contentieux de l'urbanisme. Il en va ainsi de l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme qui permet au demandeur, nanti d'une décision juridictionnelle d'annulation, de voir sa demande examinée à la lumière des dispositions en vigueur au jour du refus censuré, à la condition notamment qu'il en livre confirmation auprès de l'administration dans les six mois de l'annulation définitive. Dès avant la loi Macron, le Conseil d'État adressait parfois à l'administration des injonctions de réexamen en précisant que l'instruction nouvelle devait s'opérer dans le respect des prescriptions de l'article L. 600-2 du code de l'urbanisme (CE, 7 févr. 2003, n° 220215). Encore a-t-il très récemment admis que l'injonction de réexamen pouvait être considérée comme la confirmation de la demande prévue par l'article L. 600-2 (CE, 23 févr. 2017, *Néri - SARL Côte d'Opale*, n° 395274), même, peut-on le penser, lorsque cette injonction a été prononcée sans avoir été demandée par le pétitionnaire qui s'était risqué à solliciter la délivrance de l'autorisation (CE, 25 nov. 2009, n° 305682). Pour justifier la mise en œuvre possible de son pouvoir d'injonction de délivrance, le Conseil d'État reprend, au point 2 de son avis, une partie du considérant de principe adopté de sa décision "*Néri - SARL Côte d'Opale*" du 23 février 2017. Le truchement de l'article L. 600-2 est en effet indispensable : puisque ce texte conduit à appliquer le droit en vigueur à la date du refus annulé, l'administration ne peut pas justifier la signature d'une nouvelle décision de refus par l'intervention de dispositions législatives ou réglementaires nouvelles, nonobstant son obligation de motivation intégrale. Et encore moins le peut-elle pour des motifs tenant au non-respect de dispositions en vigueur au jour du refus censuré.

Une autre disposition législative, cette fois propre à l'office du juge, joue un rôle crucial dans le raisonnement du Conseil : l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme. L'économie de moyens, qui caractérise l'office de droit commun du juge de l'excès de pouvoir, est l'un des obstacles à l'injonction de délivrance : seule la censure de tous les motifs d'une décision de refus met le juge en situation d'ordonner à son auteur de faire droit à la

demande d'autorisation. Précisément l'article L. 600-4-1 oblige le juge de l'urbanisme à statuer sur tous les moyens dont il est saisi, de sorte que si le requérant critique tous les motifs du refus en litige, le juge devra se prononcer sur eux tous. Par conséquent, la combinaison de l'obligation de motivation intégrale des refus d'autorisation et l'obligation de motivation intégrale des décisions juridictionnelles d'annulation a permis l'injonction de délivrance.

Les limites relatives du pouvoir d'injonction de délivrance

Cette emprise juridictionnelle et ce pouvoir d'injonction de délivrance ne sont cependant pas sans limites, elles-mêmes toutes relatives.

#### **La nécessaire demande d'injonction**

D'abord le juge doit être expressément saisi par le requérant de conclusions aux fins d'injonction de délivrance. Cette condition résulte des termes mêmes de l'article L. 911-1 du code de justice administrative. Il reviendra donc aux pétitionnaires de saisir systématiquement le juge d'une telle demande, à titre principal à tout le moins, la juridiction ne pouvant pas d'elle-même requalifier en injonction de délivrance des conclusions tendant seulement au réexamen. Mieux, il leur incombera de livrer au juge le plus d'informations possible pour le convaincre de ce qu'aucune circonstance de fait nouvelle ne s'oppose à l'octroi de l'autorisation. À la différence de son office d'excès de pouvoir, qui l'amène à annuler une décision en fonction des éléments de droit et de fait prévalant au jour de cette mesure, l'office du juge de l'injonction le place à la date à laquelle il doit statuer. C'est pourquoi, afin d'exercer cet office, le juge doit tenir compte de l'ensemble des éléments de l'instance, au besoin en prononçant des mesures d'instruction (CE, avis, sect., 30 nov. 1998, n° 188350 et cf. point 1 de l'avis). Ce qui est remarquable dans l'avis du 25 mai 2018 tient aux éléments susceptibles d'être pris en compte à ce titre par le juge de l'injonction : il peut s'agir à la fois de circonstances de fait nouvelles – on pense notamment aux risques naturels, justifiant la mise en œuvre de l'ancien article R. 111-2 du code de l'urbanisme - et de manière plus surprenante de motifs que l'administration n'aurait pas songé à relever et qui seraient fondés sur les dispositions en vigueur au jour du refus annulé. Autrement dit, ce que l'autorité compétente n'a pas fait dans l'instance d'excès de pouvoir, en signant sa décision de refus ou ses écritures contentieuses, le juge peut le faire dans l'instance d'injonction. L'avis ne comporte à cet égard aucune précision sur le déroulement concret de l'instance : le juge devra-t-il informer les parties d'un tel motif et motiver spécialement sa décision sur ce point ? Toujours est-il que dans cette mesure, l'emprise du juge sur l'instruction de la demande d'autorisation prend le relais de son pouvoir d'injonction. Néanmoins, l'emprise du juge respecte la possibilité pour l'administration de lui présenter une demande de substitution de motifs en cours d'instance, et ce jusqu'à la clôture de l'instruction, sauf élément de droit ou de fait nouveau, y compris pour la première fois en appel.

#### **Le respect du droit au recours des tiers**

En dépit de ses origines, l'autorisation accordée en exécution de l'injonction de délivrance demeure un permis comme les autres. Il peut ainsi être contesté par les tiers intéressés dans les conditions de droit commun, par tous moyens de droit et de fait, même des moyens qui feraient directement écho aux motifs de refus censurés par le juge avant de prononcer l'injonction de délivrance. Dit autrement, les tiers ne pourront se voir opposer l'autorité absolue de chose jugée attachée au jugement ou à l'arrêt d'annulation. Voilà une solution des plus logiques : si l'annulation contentieuse vaut *erga omnes* et donc à l'égard des tiers intéressés notamment, elle porte sur une décision de refus. L'identité d'objets qui conditionne le jeu de l'autorité de chose jugée fait défaut dans une telle situation.

Les interrogations suscitées par l'avis contentieux

#### **L'intérêt de cette injonction est-il bien certain ?**

On ne peut s'empêcher de relever que le droit au recours des tiers tend à relativiser grandement l'intérêt de l'injonction de délivrance. À quoi bon obtenir, sur injonction, un permis de construire si celui-ci peut être annulé par le juge, sur recours d'un tiers, au terme d'une nouvelle analyse juridique, dans le cadre d'une nouvelle instance, sans tenir compte des motifs du jugement ou de l'arrêt d'annulation ? Cette difficulté disparaît assurément lorsque l'administration aura fait avec succès appel ou cassation ; elle n'existe d'ailleurs même pas lorsqu'à l'issue de cette instance d'appel ou de cassation, l'administration décide de rapporter l'autorisation accordée sur injonction. Pour ce faire, le Conseil lui a laissé un délai de trois mois suivant notification de la décision juridictionnelle, dans le respect du contradictoire préalable. On retrouve ici le modèle du retrait du permis provisoire accordé en exécution d'une ordonnance de référé-suspension (CE, sect., 7 oct. 2016, n° 395211

#### **Quid de l'injonction en cas de neutralisation de certains motifs du refus annulé ?**

L'intérêt de l'injonction de délivrance n'est ni certain ni entier et les hypothèses de prononcé d'injonction sont quant à elles assorties de limites exprimées, on l'a vu, dans l'avis contentieux lui-même. Mais il en existe sans doute d'autres. Pensons à la situation de l'annulation d'un refus de permis prononcée après neutralisation par le juge de certains motifs certes fondés, mais n'étant pas considérés par lui comme de nature à justifier légalement le refus : dans ce cas, en principe, le juge doit se borner à enjoindre à l'administration de statuer de nouveau sur la demande, en application de l'article L. 911-2 du code de justice administrative (CE, 27 oct.

2008, n° 300789). À suivre de manière rapprochée le point 5 de l'avis du 25 mai 2018, l'injonction de délivrance ne devrait pas pouvoir être prononcée, puisque tous les motifs du refus n'auront pas été censurés.

#### **Quid du permis tacite en cas de simple injonction de réexamen ?**

Malgré ces quelques réserves, l'emprise du juge sur l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme se renforce et le mouvement s'avère durable. Le pouvoir d'injonction en est devenu l'instrument privilégié. D'où cette autre question : le pouvoir d'enjoindre le réexamen de la demande ne doit-il pas, lui aussi, être revalorisé à la faveur de l'obligation de motivation intégrale ? On sait qu'en vertu d'une jurisprudence maintenant ancienne (CE, sect, 7 déc. 1973, n<sup>os</sup> 88106 et 88252), en cas d'annulation contentieuse d'une décision de refus, l'administration est obligée en principe de procéder à une nouvelle instruction de la demande dont elle demeure saisie, même si aucune injonction ne lui est adressée à cette fin, mais qu'il appartient à l'intéressé de confirmer sa demande de manière à permettre la naissance d'une autorisation tacite (CE, 18 janv. 1974, n° 88665 ; CE, 8 avr. 2015, n° 365804), y compris lorsque le juge a enjoint le réexamen (CAA Marseille, 9 juin 2016, n° 13MA02652). N'est-il pas temps de regarder l'injonction de réexamen comme la confirmation de la demande, de nature à faire courir le délai de naissance d'un permis tacite, après que le juge aura censuré tous les motifs de refus ?

Michaël Revert, Rapporteur à la cour administrative d'appel de Marseille

## **Autorisation unique versus autorisation environnementale : le Conseil d'État apporte des précisions procédurales**

Saisi de plusieurs questions émanant du tribunal administratif de Lille, le Conseil d'État éclaire le juge du fond quant à l'applicabilité des dispositions issues de l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 mettant en place le nouveau dispositif de l'autorisation environnementale et entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2017.

#### **Non rétroactivité de l'ordonnance du 26 janvier 2017**

Aux termes de l'article 15 de l'ordonnance susvisée, il est bien précisé que « *les demandes d'autorisation [...] régulièrement déposées avant le 1<sup>er</sup> mars 2017 sont instruites et délivrées selon les dispositions législatives et réglementaires dans leur rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la présente ordonnance* », cet article ajoutant qu'une fois les autorisations délivrées le nouveau régime leur est applicable.

S'agissant d'un litige concernant une autorisation unique délivrée sous l'empire de l'ordonnance n° 2014-355 du 20 mars 2014, le tribunal administratif de Lille n'a donc pas à apprécier sa légalité au regard des règles de procédure relatives aux autorisations environnementales bien qu'il statue après leur entrée en vigueur.

« *L'ordonnance du 26 janvier 2017 n'a ni pour objet, ni pour effet de modifier rétroactivement les dispositions régissant la procédure de délivrance des autorisations uniques prévue par l'ordonnance du 20 mars 2014* », résume en effet le Conseil d'État.

#### **Persistance des effets de l'autorisation unique en tant que permis de construire**

Par ailleurs, la Haute juridiction rappelle le régime de plein contentieux applicable en l'espèce, sous réserve toutefois du respect des règles d'urbanisme qui s'apprécie au regard des circonstances de fait et de droit applicables à la date de l'autorisation. Cette précision est d'importance dans le cadre d'une contestation contre une autorisation unique délivrée pour un projet d'installations éoliennes terrestres valant permis de construire.

Rappelons, sur ce point, qu'aux termes de l'article R. 425-29-2 du Code de l'urbanisme, un tel permis n'est plus requis pour de ce type d'installations depuis le 1<sup>er</sup> mars 2017. Cependant, le Conseil d'État souligne qu'alors même que l'autorisation unique doit désormais être regardée comme une autorisation environnementale, ces dispositions sont sans incidence sur sa légalité et elle continue à produire ses effets en tant qu'elle vaut permis de construire. Ainsi, le juge administratif peut être saisi de moyens dirigés contre l'autorisation unique en tant qu'elle vaut permis de construire et se place alors en juge de l'excès de pouvoir sur cette partie de l'autorisation.

#### **Modalités du contrôle des capacités techniques et financières de l'exploitant**

Pour mémoire, les règles relatives aux capacités techniques et financières de l'exploitant ont été modifiées par l'ordonnance du 26 janvier 2017 précitée. Selon le nouveau régime applicable, l'exploitant ne doit plus nécessairement, au stade du dépôt de la demande d'autorisation, constituer ses capacités techniques et

financières, mais peut simplement préciser les modalités prévues pour les établir et les justifier ultérieurement, à savoir jusqu'à la mise en service de l'installation.

Par conséquent, avant cette mise en service, le rôle du juge administratif saisi de la légalité d'une autorisation quant aux capacités techniques et financières de l'exploitant, consiste à « *vérifier la pertinence des modalités selon lesquelles le pétitionnaire prévoit de disposer de capacités financières et techniques suffisantes [...]* ».

Lorsqu'il se prononce après cette mise en service, il lui appartient de vérifier leur réalité et leur caractère suffisant.

En réponse à l'inquiétude exprimée par le juge administratif sur la possibilité pour les tiers de contester sur ce point l'autorisation une fois la mise en service de l'installation au regard des dispositions des articles R. 181-50 et R. 181-52 du Code de l'environnement, le Conseil d'État se veut rassurant et expose les différents garde-fous prévus par les textes. À ce titre, il rappelle que l'autorisation ne peut être délivrée qu'à la condition que les mesures qu'elle comporte assurent la prévention des dangers et inconvénients pour les intérêts mentionnés aux articles L. 211-1 et L. 511-1, selon les cas.

En outre, « *postérieurement à la délivrance de l'autorisation, le préfet peut à tout moment, [...], prescrire, par arrêté complémentaire, la fourniture de précisions ou la mise à jour des informations relatives aux capacités techniques et financières de l'exploitant* ».

Enfin, l'article R. 181-52 précité, aux termes duquel « *les tiers intéressés peuvent déposer une réclamation auprès du préfet, à compter de la mise en service du projet autorisé, aux seules fins de contester l'insuffisance ou l'inadaptation des prescriptions définies dans l'autorisation* », ne fait en rien obstacle à ce que les tiers puissent contester les capacités techniques et financières de l'exploitant ainsi que l'éventuel refus du préfet de prendre les mesures nécessaires.

Cet avis rendu dans un contexte particulier de transition législative et réglementaire donne également l'occasion au Conseil d'État de livrer son interprétation sur des dispositions nouvelles auxquelles le juge administratif devrait être régulièrement confronté à l'avenir.