

## Urbanisme De la légalité d'un refus de permis

L'administration doit motiver sa décision. En cas de contentieux, elle peut bénéficier d'une substitution de motifs.

**Par Karelle Diot et Marie-Céline Pelé,**  
avocates au barreau de Paris

**L**orsqu'une commune refuse de délivrer un permis de construire ou s'oppose à une déclaration préalable de travaux, elle doit s'interroger sur la rédaction de sa décision et les conséquences qui en découlent. De même, le pétitionnaire qui se voit opposer une décision de refus doit pouvoir évaluer ses chances d'obtenir une décision favorable s'il la conteste. Le point sur les pouvoirs des juges en la matière.

### Le principe de motivation d'un refus d'autorisation d'urbanisme

L'article L. 424-3 du Code de l'urbanisme prévoit que les décisions de rejet d'une autorisation d'urbanisme ou d'opposition à une déclaration préalable doivent être motivées. Cet article a été complété par l'article 108 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dans les termes suivants : « 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. »

**Empêcher les refus successifs.** L'objectif était de faciliter la délivrance des autorisations d'urbanisme et d'empêcher ainsi des refus successifs de l'administration sur un même projet fondé sur des motifs différents. Cependant, ces nouvelles dispositions ne précisaient pas comment serait sanctionné leur non-respect. C'est le Conseil d'Etat qui a apporté diverses précisions quant à l'application de ce texte et ses conséquences (CE, avis du 25 mai 2018, n° 417350, publié au recueil Lebon). Il a notamment rapproché les dispositions de cet article L. 424-3 dans sa version complétée de deux articles préexistants du Code de l'urbanisme, à savoir les articles L. 600-2 et L. 600-4-1 relatifs au contentieux en matière d'urbanisme.

L'ensemble de ces dispositions, énonce le Conseil d'Etat, met « le juge administratif en mesure de se prononcer sur tous les motifs susceptibles de fonder une telle décision. Il ressort des travaux parlementaires de la loi du 6 août 2015 que ces dispositions ont pour objet de permettre d'accélérer la mise en œuvre de projets conformes aux règles d'urbanisme applicables en faisant obstacle à ce qu'en cas d'annulation par le juge du refus opposé à une demande d'autorisation d'urbanisme ou de l'opposition à la déclaration préalable, et compte tenu de ce que les dispositions de l'article L. 600-2 du même code [...] conduisent à appliquer le droit en vigueur à la date de la décision annulée, l'autorité compétente prenne une nouvelle décision de refus ou d'opposition ».

**Pouvoir d'injonction du juge.** Reste toutefois posée la question du pouvoir d'injonction du juge administratif à l'égard de l'administration pour que soit délivrée l'autorisation d'urbanisme dont la décision de refus a été déclarée illégale ou pour prendre une décision de non-opposition à déclaration préalable.

Dans son avis du 25 mai 2018 précité, la Haute juridiction administrative a considéré que c'est une obligation qui incombe au juge administratif saisi en ce sens, sauf « s'il résulte de l'instruction soit que les dispositions en vigueur à la date de la décision annulée, qui [...] demeurent applicables à la demande, interdisent de l'accueillir pour un motif que l'administration n'a pas relevé, ou que, par suite d'un changement de circonstances, la situation de fait existant à la date du jugement y fait obstacle. L'autorisation d'occuper ou d'utiliser le sol délivrée dans ces

La demande de substitution de motifs doit faire l'objet d'un débat contradictoire.

conditions peut être contestée par les tiers sans qu'ils puissent se voir opposer les termes du jugement ou de l'arrêt ».

C'est ainsi que la cour administrative d'appel de Marseille (CAA Marseille, 12 mai 2021, n° 19MA02074) a rejeté les conclusions d'injonction du juge de première instance relative à la délivrance d'une autorisation d'urbanisme, dès lors que la commune a invoqué en appel un aléa de feu de forêt qui n'avait pas été contesté par la société pétitionnaire.

**Retrait de l'autorisation.** Par ailleurs, lorsqu'un refus est jugé illégal en première instance, puis validé en appel ou en cassation, le permis qui aura été délivré en exécution de l'injonction du jugement de refus devient irrégulier. Dans cette hypothèse, le Conseil d'Etat offre la possibilité à l'administration de retirer l'autorisation qu'elle a été enjointe de délivrer, au plus tard trois mois à compter de la décision juridictionnelle qui valide le refus de permis, après respect de la procédure préalable contradictoire.

### La substitution de motifs au secours de l'administration

Depuis un arrêt du 6 février 2004 (n° 240560, publié au Recueil), il est permis à l'administration de proposer en cours d'instance la régularisation d'une décision administrative mal fondée grâce à une substitution de motifs. Ce qui signifie que l'administration aurait pris la même décision si elle s'était d'emblée basée sur ce motif, la demande de substitution devant faire l'objet d'un débat contradictoire.



Ce principe a été transposé au contentieux du refus des autorisations d'urbanisme dès 2005 par le Conseil d'Etat (CE, 11 avril 2005, n° 258250; voir aussi CE, 6 octobre 2010, n° 304998).

A la suite de l'entrée en vigueur du nouvel article L. 424-3 du Code de l'urbanisme, la question était de savoir si la solution issue de la décision du 6 février 2004 allait perdurer. Confrontés à cette problématique, plusieurs tribunaux administratifs ont jugé en 2016 que le mécanisme de la substitution de motifs pouvait encore être mis en œuvre sans avoir besoin de justifier leur position (TA Lille, 19 avril 2016, n° 1508665), ou au contraire en la motivant particulièrement au regard des travaux préparatoires de la loi du 6 août 2015 précitée (TA Cergy-Pontoise, 16 mai 2017, n° 1602105).

Puis, aux termes de l'avis précité du 25 mai 2018, le Conseil d'Etat a aussi évoqué la faculté d'opérer une substitution de motifs dans le cadre d'une instance mais cette évocation avait été peu commentée, de sorte que cet avis n'a pas eu de portée significative quant à l'application de l'article L. 424-3. Il n'en demeure pas moins que les juridictions administratives ont maintenu la solution de la substitution de motifs.

**Pas de détournement de procédure.** A ce titre, la cour administrative d'appel de Bordeaux a estimé que la substitution de motifs ne s'apparentait pas à un détournement de procédure de la part de l'administration par rapport aux règles régissant le délai d'instruction des demandes d'autorisation (CAA Bordeaux, 10 mars 2020, n° 18BX00757).

La CAA de Paris avait quant à elle refusé de statuer sur un nouveau motif de rejet invoqué en défense, sans que la commune ne formule une demande expresse de substitution de motifs (CAA Paris, 4 juillet 2019, n° 17PA23283). Dans cette affaire, le Conseil d'Etat, saisi en cassation, a mis en œuvre l'article L. 424-3 du Code de l'urbanisme (CE, 19 mai 2021, n° 435109, mentionné aux Tables) en reprenant le considérant de principe de son arrêt du 6 février 2004 précité. Ainsi, aux termes de cette décision, la Haute juridiction a conforté le raisonnement que les juges doivent observer : dans le cas où l'autorité administrative

soumet un motif distinct de ceux mentionnés dans l'arrêté de refus, ils sont tenus d'inviter le requérant à présenter ses observations sur la substitution proposée, puis de rechercher si le motif était effectivement de nature à fonder légalement la décision de refus, et d'apprécier si l'administration aurait pris la même décision si elle s'était fondée initialement sur ce motif. L'affaire ayant été renvoyée devant la CAA de Paris (CAA Paris, 21 avril 2022, n° 21PA02934), le motif substitué a finalement été retenu pour justifier le refus de permis (voir aussi CAA Versailles, 28 octobre 2021, n° 20VE02463).

Désormais, les juridictions adoptent un processus bien ancré : elles s'interrogent en premier lieu sur l'exactitude des motifs ressortant de l'arrêté attaqué, puis étudient le ou les motifs de remplacement dont se prévaut le cas échéant l'autorité compétente. Ce faisant, la jurisprudence est venue limiter la portée juridique de l'article L. 424-3 du Code de l'urbanisme. ●

### Ce qu'il faut retenir

- ▶ L'article L. 424-3 du Code de l'urbanisme impose à l'administration qui entend refuser de délivrer une autorisation de construire d'indiquer l'intégralité des motifs justifiant sa décision.
- ▶ L'objectif est de faciliter la délivrance des autorisations d'urbanisme et d'empêcher des refus successifs de l'administration sur un même projet fondés sur des motifs différents.
- ▶ L'autorité compétente pour délivrer les autorisations a la faculté de soumettre, en cours d'instance, la régularisation de sa décision grâce à la substitution de motifs. Cette demande doit faire l'objet d'un débat contradictoire.
- ▶ Si le refus est jugé illégal, le juge doit enjoindre l'administration, si le requérant le lui demande, de délivrer l'autorisation.