



L'actualité des 15 derniers jours réservée aux abonnés de Moniteur Juris

21/07/2022



JURISPRUDENCE

De la légalité d'un refus de permis

Urbanisme - 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, le 15 juillet 2022, *lemoniteur.fr*

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

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

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'État 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'État ([CE, 11 avril 2005, n° 258250](#); voir aussi [CE, 6 octobre 2010, n° 304998](#)).

À 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'État 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. À 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'État, 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.*



JURISPRUDENCE

JO 2024 : la justice valide le permis de construire de la piscine olympique d'Aubervilliers

Après des débuts chaotiques et plusieurs interruptions de chantier, le projet de piscine olympique d'Aubervilliers (Seine-Saint-Denis), prévue pour l'entraînement des athlètes des JO de Paris 2024, a obtenu ce 7 juillet, le feu vert de la cour administrative d'appel (CAA) de Paris, qui a validé une nouvelle mouture du projet préservant les jardins ouvriers attenants.

Par SP avec AFP, le 08 juillet 2022, [lemoniteur.fr](https://www.lemoniteur.fr)

Touchée mais pas coulée. La piscine d'entraînement d'Aubervilliers est validée par la justice ce [7 juillet 2022](#). « Le projet sur lequel la Cour s'est prononcée avait très nettement évolué par rapport au projet initial », a estimé la CAA de Paris dans un communiqué. « **Deux permis modificatifs sont intervenus, qui ont profondément modifié le projet d'origine** en supprimant d'abord le restaurant initialement prévu, puis les équipements qui devaient empiéter sur le périmètre des jardins ouvriers », a-t-elle justifié.

Nouvelle version du projet

Pour obtenir ce feu vert, la ville d'Aubervilliers, [sommée de revoir sa copie](#), a présenté au juge une nouvelle version du projet, délesté de certains équipements annexes. Elle a pour cela exclu l'objet central des crispations : la construction d'un « solarium », sorte de terrasse minérale grignotant 4 000 m² de parcelles vivrières sur les 2,5 hectares (25 000 m²) des Jardins des Vertus. Les opposants voyaient dans cet équipement un symbole de la « bétonisation » qui asphyxie davantage les villes, à rebours selon eux de l'urgence écologique.

Les travaux auraient causé « des conséquences difficilement réversibles » dans ce « noyau primaire de biodiversité », avait estimé le juge des référés en mars, sommant la ville d'arrêter cette partie du chantier. Les jardins concernés avaient déjà été détruits par les tractopelles.

Sur le même sujet, v. [« JO 2024 : les travaux de la piscine d'entraînement d'Aubervilliers de nouveau suspendus »](#), [lemoniteur.fr](https://www.lemoniteur.fr)

« Le projet a été abandonné. Le solarium ne se fera pas », a affirmé jeudi la Ville d'Aubervilliers à nos confrères d'AFP. « Conformément à la décision du juge, il y a eu **une remise en état pour éviter l'effondrement « du secteur, impliquant le comblement de fontis, des effondrements du sol en surface »**. Il reviendra à

Grand Paris Aménagement, propriétaire du lieu, de décider de l'utilisation de ce terrain, accolé à d'autres parcelles de verdure demeurées intactes, a-t-elle ajouté.

« Cette décision est une victoire car elle prend acte du fait que les jardins sont sanctuarisés, **le permis ne touche plus à ces espaces verts** », a réagi auprès de l'AFP Ziad Maalouf, un des jardiniers à l'origine des recours, aux côtés de deux associations de défense de l'environnement. « J'appelle Grand Paris Aménagement à pendre acte de cette décision et à reconstituer ces jardins détruits », a-t-il ajouté.

Calendrier serré

Après deux interruptions par la justice, le chantier va donc pouvoir reprendre sur la partie autorisée. « Deux grues se sont installées courant juin pour préparer la reprise des travaux », a d'ailleurs dévoilé la Ville. **Le terrassement est « en cours d'achèvement » et le gros-œuvre doit démarrer « d'ici fin juillet »**. La livraison de l'équipement est prévue en « avril 2024 », juste à temps pour les Jeux (26 juillet – 11 août).

La tenue du calendrier est d'autant plus cruciale que le comité d'organisation de Paris 2024, sollicité à maintes reprises sur ce projet, a indiqué qu'il trouverait un autre site pour l'entraînement des nageurs si la piscine d'Aubervilliers ne voyait pas le jour dans les temps.

Aubervilliers, qui rêve d'un bassin olympique depuis longtemps, bénéficie d'une enveloppe de 10 millions d'euros de la [Solidéo](#), la société chargée des ouvrages olympiques. Soit environ un tiers du budget total de la piscine, réévalué à 32 millions d'euros, **la nouvelle version sans solarium faisant baisser la facture d'un million d'euros**, a indiqué la Ville.

Infrastructures pérennes

A deux ans des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024, la [Seine-Saint-Denis](#) tente d'engranger le maximum d'infrastructures pérennes qu'elle veut constituer en « héritage ». La carte des sites a encore bougé fin juin, puisque les épreuves de tir quittent le département, qui accueillera en échange les phases de qualifications du tournoi de boxe.



TEXTE OFFICIEL

Zone des cinquante pas géométriques : un nouveau décret vient de paraître

Le décret n° 2022-988 du 4 juillet 2022 relatif aux espaces urbains et secteurs occupés par une urbanisation diffuse de la zone dite des cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique vient compléter le dispositif mis en place par la loi « Climat et résilience ».

Il est prévu, tout d'abord, une évolution des compétences et missions des agences des cinquante pas géométriques :

- délégation accrue du droit de préemption et d'aménagement ;
- pouvoir de police et sanctions financières renforcés en cas d'occupation illégale ;
- faculté pour leurs directeurs de saisir le tribunal administratif pour atteinte à l'intégrité et à la conservation du domaine public.

Également, le texte allonge leur durée de vie de dix années supplémentaires.

Ensuite, le décret met en place un nouveau mécanisme de décote sur les biens, fondé sur un barème visant à préciser le taux applicable en fonction du revenu net imposable du demandeur, de son ancienneté d'occupation et de la superficie cédée.

[Décret n° 2022-988 du 4 juillet 2022 relatif aux espaces urbains et secteurs occupés par une urbanisation diffuse de la zone dite des cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique, JO n° 0154 du 5 juillet 2022](#)



Exigence de compatibilité à un PSMV d'une occupation du domaine public : seule la modification de l'état des immeubles est requise

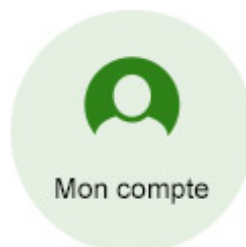
Il résulte des articles [L. 313-1](#) et [L. 313-2 du Code de l'urbanisme](#) que la « légalité d'une autorisation d'occupation domaniale située dans le périmètre d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur n'est subordonnée à sa compatibilité avec ce plan et à l'accord de l'architecte des bâtiments de France que lorsqu'elle emporte autorisation de réaliser des travaux ayant pour effet de modifier l'état des immeubles. Les dispositions d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur ne sont, en revanche, pas opposables à une demande qui a pour seul objet de solliciter une autorisation d'occupation du domaine public sans modification de l'état des immeubles. »

En l'espèce, la société Ice Thé a sollicité, en 2013, du maire de la commune d'Aix-en-Provence la délivrance d'une autorisation d'occuper le domaine public pour l'exploitation d'un local, demande ne comportant pas de projet de modification de l'état de ce dernier. Par un jugement du 12 mai 2016, le tribunal administratif de Marseille a annulé la décision implicite de rejet et a enjoint à la commune de réexaminer la demande. Or, la commune a rejeté explicitement, cette fois, cette demande d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public. Mais, par un jugement du 21 décembre 2018, le tribunal administratif de Marseille a annulé cette décision et enjoint à la commune de procéder à un nouvel examen de la demande de la société. Saisie en appel, la cour administrative d'appel de Marseille a fait droit à l'appel formé par la commune d'Aix-en-Provence, annulé le jugement et rejeté sa demande. Jugement contre lequel la société se pourvoit en cassation.

Mais, au visa des articles L. 313-1 et L. 313-2 du Code de l'urbanisme, alors applicables à la date de la décision litigieuse, le Conseil d'État a considéré que la cour d'appel avait commis une erreur de droit en estimant « que la décision de refus contestée pouvait être fondée sur un motif tiré du non-respect des articles 3-2 (A1) et 3-2 (A2) de ce plan de sauvegarde et de mise en valeur ». En effet, « la demande présentée par la société Ice Thé avait pour seul objet de solliciter une autorisation d'occupation du domaine public sans modification de l'état des immeubles » et que, par conséquent, « les dispositions du plan de sauvegarde et de mise en valeur de la commune d'Aix-en-Provence n'étaient pas opposables à cette demande ».

[CE 5 juillet 2022, n° 459089](#)

Toute la veille des 6 derniers mois



Vous recevez cette newsletter qui fait partie intégrante de votre abonnement à « Moniteur Juris », une marque du groupe Infopro Digital, spécialiste de l'information professionnelle. Pour suspendre la réception de cette newsletter provenant de « Moniteur Juris », [suivez ce lien](#). La charte de données personnelles du groupe Infopro Digital, dont « Moniteur Juris » fait partie, est disponible ici : www.infopro-digital.com/rgpd



L'actualité des 15 derniers jours réservée aux abonnés de Moniteur Juris

21/07/2022



TEXTE OFFICIEL

Dotations de l'État, péréquation des ressources fiscales, fiscalité locale, règles budgétaires et comptables

Le [décret n° 2022-1008 du 15 juillet 2022](#) porte diverses mesures relatives aux dotations de l'État aux collectivités territoriales, à la péréquation des ressources fiscales, à la fiscalité locale et aux règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales.

Son objectif est de tirer les conséquences réglementaires des mesures adoptées en lois de finances initiales pour 2021 et 2022.

Il introduit notamment dans la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales (CGCT) les modalités de calcul des indicateurs financiers des communes nouvelles, auparavant fixées par l'article L. 2113-21 du même code. Il tire en particulier les conséquences : de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) et de la réforme de la méthode d'évaluation de la valeur locative des établissements industriels ; des modifications apportées aux modalités de calcul des indicateurs financiers du bloc communal par les lois de finances pour 2021 et 2022 résultant de la réforme et de la suppression de la THRP perçue par le bloc communal, de la réforme des impôts de production affectant la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et la cotisation foncière des entreprises (CFE) ; de l'intégration de nouvelles ressources communales dans le calcul des potentiels fiscal et financier communaux et, en ce qui concerne plus spécifiquement l'effort fiscal, de la réforme de l'indicateur lui-même ; des modifications apportées aux modalités de calcul des indicateurs financiers propres au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et à la dotation d'intercommunalité.

Il définit les modalités de calcul des fractions de correction prévues à l'article 252 de la loi de finances pour 2021 venant minorer les indicateurs bruts définis à l'article L. 2334 4 du CGCT afin de neutraliser en 2022 les « effets de bord » directement induits par ces différentes réformes tout en permettant à ces indicateurs de tenir compte de l'évolution annuelle des données fiscales concourant à leur détermination.

Il traite en outre de la dotation de compensation pour la protection fonctionnelle des élus des communes de moins de 3 500 habitants.

Il précise les modalités de calcul de l'indice synthétique de ressources et de charges déterminant le classement des communes de métropole éligibles à la dotation politique de la ville.

Il tire les conséquences réglementaires de la réforme de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et la valorisation des aménités rurales adoptée en loi de finances pour 2022.

Il prévoit la suppression de l'obligation pour les assemblées délibérantes de délibérer pour autoriser la constitution, l'ajustement ou la reprise d'une provision sous certaines conditions.

Il prévoit les conditions et modalités d'affectation en réserves budgétaires des recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçues par les départements.

Enfin, il fixe au 15 septembre la transmission par les collectivités territoriales des taux de taxe de séjour aux services de la direction générale des finances publiques.



TEXTE OFFICIEL

Renouvellement du Conseil national des opérations funéraires

Le Conseil national des opérations funéraires est une instance consultative placée auprès du ministre de l'Intérieur, qui a été créée par l'article 7 de la [loi n° 93-23 du 8 janvier 1993](#) relative à la législation dans le domaine funéraire. Il remplit un rôle de conseil des pouvoirs publics pour l'élaboration de la réglementation funéraire et est consulté pour avis sur les projets de textes relatifs à la législation et à la réglementation dans ce domaine.

Le [décret n° 2022-995 du 8 juillet 2022](#) portant diverses dispositions relatives au Conseil national des opérations funéraires procède, pour une durée de cinq ans, à son renouvellement.

Il procède également à une modification des règles de composition de l'instance, en retirant le membre représentant le ministre chargé du commerce et de l'artisanat portant ainsi le nombre de membres de trente et un à trente.

L'article D. 1241-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié. Ces dispositions entrent en vigueur à compter du 24 juillet 2022.



TEXTE OFFICIEL

Fonction publique territoriale : revalorisation du point d'indice

Le [décret n° 2022-994 du 7 juillet 2022](#) porte majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'Etat, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation.

Il modifie notamment le [décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985](#).

Ainsi, la valeur du point d'indice de la fonction publique est augmentée de 3,5 % à compter du 1er juillet 2022.

La valeur annuelle du traitement afférent à l'indice 100 majoré est ainsi portée à 5 820,04 euros à compter du 1er juillet 2022.

En annexe, sont détaillés les traitements annuels bruts soumis à retenue pour pension à compter du 1er juillet 2022.

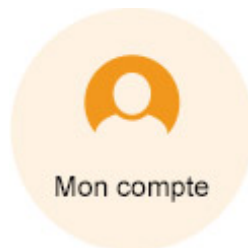
Toute la veille des 6 derniers mois



Votre service
client



Voir le
didacticiel



Mon compte



F.A.Q.

Vous recevez cette newsletter qui fait partie intégrante de votre abonnement à « Moniteur Juris », une marque du groupe Infopro Digital, spécialiste de l'information professionnelle. Pour suspendre la réception de cette newsletter provenant de « Moniteur Juris », [suivez ce lien](#). La charte de données personnelles du groupe Infopro Digital, dont « Moniteur Juris » fait partie, est disponible ici: www.infopro-digital.com/rgpd

© « Moniteur Juris »