

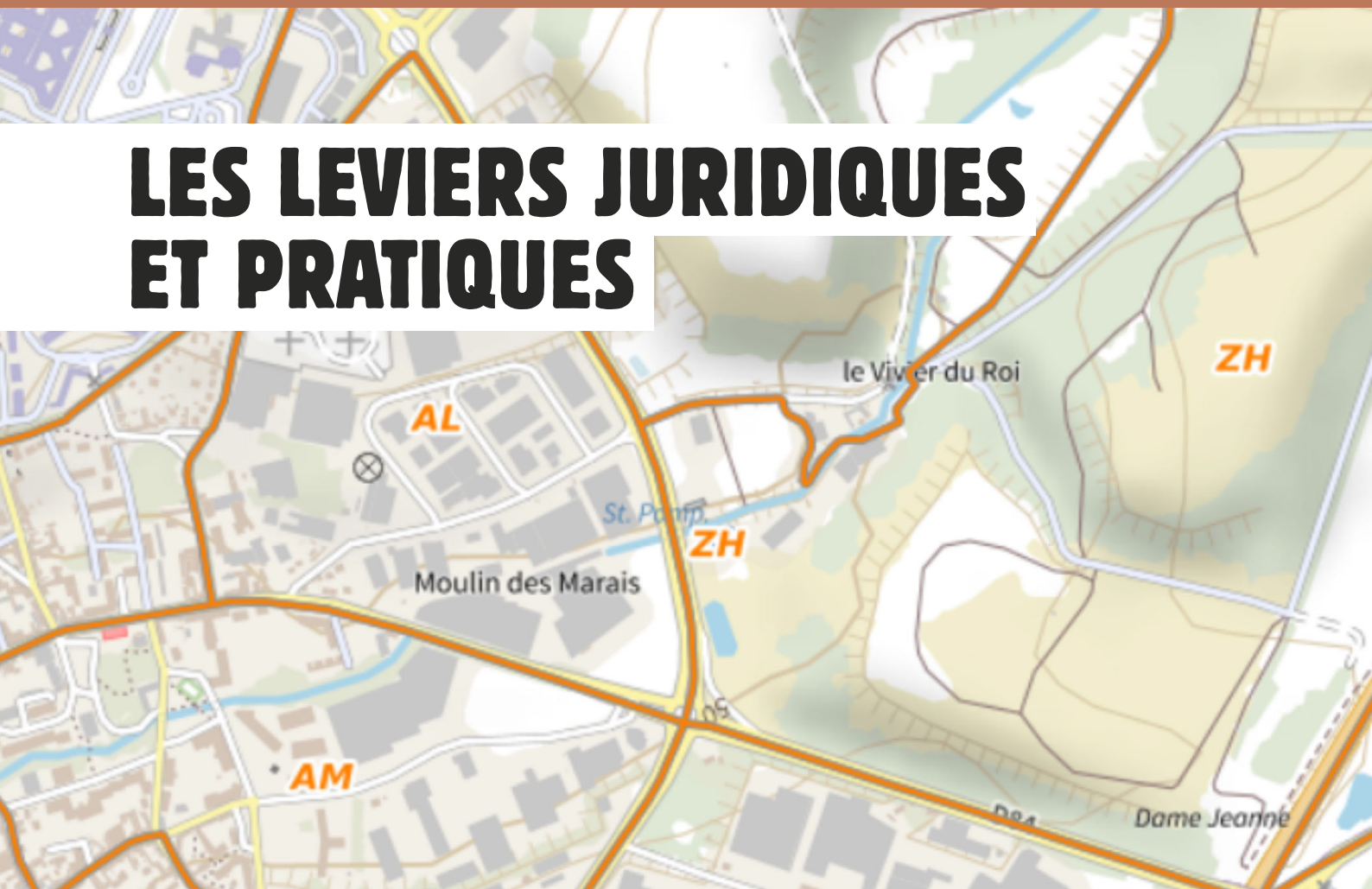
TERRES AGRICOLES

UN GUIDE

POUR LEUR

PRÉSERVATION

LES LEVIERS JURIDIQUES ET PRATIQUES





Fédération associative pour le développement de l'emploi agricole et rural. Créés par des paysan·nes de la Confédération paysanne, la FADEAR et son réseau (66 associations) ont pour activités la formation des responsables agricoles, le développement de l'Agriculture paysanne et l'accompagnement individuel ou collectif des porteur·euses de projets et cédant·es. Les ADEAR accompagnent l'installation de paysan·nes et les transmissions en s'appuyant sur la Charte de l'Agriculture paysanne, comme un outil d'aide à la décision. Elles proposent un Diagnostic Agriculture paysanne à la transmission et organisent régulièrement des cafés Installation et Transmission, des visites de fermes et des mises en relation entre cédant·es et repreneur·euses.

Contact : 01 43 63 91 91
contact@fadear.org
www.agriculturepaysanne.org



Nous espérons que ce guide vous permettra de mieux comprendre les engrenages juridiques à l'œuvre à l'occasion d'un projet d'urbanisation (élaboration ou évolution d'un Plan local d'urbanisme, demande de permis de construire...) et de vous emparer des leviers permettant de gripper ces engrenages (enquête publique, recours...).

Évidemment ces pistes d'actions juridiques ne doivent pas amener à délaisser les actions de terrain telles que la sensibilisation des élu-es et habitant-es d'un territoire, car elles sont complémentaires les unes des autres.

À vous de jouer !

Par souci de clarté de rédaction et pour ne pas surcharger cette lecture, nous avons fait le choix de ne pas féminiser pour la majorité du document. Il est entendu que nous utilisons les mots « paysans » pour « paysans et paysannes », « agriculteurs », pour « agriculteurs et agricultrices », etc.



*La conception de ce guide a été financée en partie par la Fondation Terre de Liens, dans le cadre d'un appel à projets.
Nous les remercions de nous avoir fait confiance.*

Remerciements : À Laurence Mourier pour sa patience et son accompagnement, à Bernard Breton pour son enthousiasme pour la problématique foncière, au comité de relecture, à Caroline Nugues pour ses conseils avisés
Comité de relecture : Josepha Allain, Hélène Bertau, Aurélie Bouton, Uriell Choquet, Sylvie Frétygné, Mireille Giral et Jean-Yves Piveteau

Chef de publication : Fadear

Rédaction : Delphine Gavend

Graphisme : Julia Klag

Relecture : Catherine Biros

Date de publication : Novembre 2021

Impression : Saxoprint

TÉLÉCHARGEMENT

Ce document est disponible en PDF et téléchargeable :

- Version consultable sur écran (Novembre 2021) : <https://confpays.info/guideurba>
- Version imprimable (Novembre 2021) : <https://confpays.info/guideurbaimpr>



Attribution — Vous devez créditer l'Œuvre, intégrer un lien vers la licence et indiquer si des modifications ont été effectuées à l'Œuvre. Vous devez indiquer ces informations par tous les moyens raisonnables, sans toutefois suggérer que l'Offrant vous soutient ou soutient la façon dont vous avez utilisé son l'Œuvre. **Pas d'Utilisation Commerciale** — Vous n'êtes pas autorisé à faire un usage commercial de cette Œuvre, tout ou partie du matériel la composant. **Partage dans les Mêmes Conditions** — Dans le cas où vous effectuez un remix, que vous transformez, ou créez à partir du matériel composant l'Œuvre originale, vous devez diffuser l'Œuvre modifiée dans les mêmes conditions, c'est à dire avec la même licence avec laquelle l'Œuvre originale a été diffusée.

SOMMAIRE

PARTIE 1

Les leviers d'action relatifs aux documents d'urbanisme

FICHE 1 : SE REPÉRER DANS LES DÉMARCHES	9
I. Au préalable : contenu et consultation d'un PLU	12
A. Comment consulter un PLU ?	12
B. Quel est le contenu d'un PLU ?	12
B. a. Attention : construction d'équipements collectifs possible dans certaines zones A ou N	14
II. Quelles pistes d'action si une procédure d'élaboration ou de révision de PLU n'est pas en cours ?	15
III. si une procédure d'élaboration ou d'évolution d'un PLU est en cours	16
IV. Si un PLU vient d'être élaboré ou d'être changé	18
A. Si une délibération approuvant l'élaboration, la modification ou la révision du PLU a été prise et que le délai de recours n'est pas épuisé	18
A. a. Points de repère sur l'intérêt à agir	19
A. b. Points de repère sur le recours administratif	21
A. c. Points de repère sur le recours contentieux	22
A. d. Points de repère sur le référé-suspension	23
B. Si le délai de recours est épuisé	23
FICHE 2 : RAPPORTS DE HIÉRARCHIE ENTRE LES DOCUMENTS D'URBANISME	24
FICHE 3 : LES ÉTAPES DE L'ÉLABORATION OU DE LA RÉVISION CLASSIQUE D'UN PLU	27
FICHE 4 : POINTS DE REPÈRE SUR L'ENQUÊTE PUBLIQUE	28
I. Désignation du commissaire enquêteur	28
II. Publicité de l'ouverture de l'enquête publique	29
III. Contenu du dossier d'enquête publique	30
IV. Pendant la durée de l'enquête publique	30
V. À l'issue de l'enquête publique	31
FICHE 5 : TRAME D'UNE REQUÊTE INTRODUCTIVE D'INSTANCE DIRIGÉE CONTRE UN DOCUMENT D'URBANISME	32
I. Trame d'une requête introductive d'instance	33
A. Faits	34
B. Discussion	34
B. a. Recevabilité de la requête	34
B. b. Moyens de légalité externe	34
B. c. Moyens de légalité interne :	35
C. Conclusion	36
D. Bordereau des pièces communiquées	36

PARTIE 2

Les leviers d'action relatifs aux autorisations d'urbanisme

FICHE 1 : SE REPÉRER DANS LES DÉMARCHES	37
I. Si une autorisation d'urbanisme n'a pas encore été demandée	40
II. Si une autorisation d'urbanisme a été demandée mais pas encore accordée	40
III. Si une autorisation d'urbanisme a été accordée	41
A. Si une autorisation d'urbanisme a été accordée et que le délai de recours n'est pas épuisé :	42
A. a. Points de repère sur l'intérêt à agir	42
A. b. Points de repère sur le recours administratif	44
A. c. Points de repère sur le recours contentieux	44
A. d. Points de repère sur le référé-suspension	45
B. Si le délai de recours est épuisé mais que les travaux n'ont pas commencé ou ne sont pas achevés	45
FICHE 2 : L'OBLIGATION DE NOTIFICATION DES RECOURS	46
I. Points de repère	46
II. Proposition de lettre de notification	49
FICHE 3 : TRAME D'UNE REQUÊTE INTRODUCTIVE D'INSTANCE CONTRE UNE AUTORISATION D'URBANISME	50
I. Trame d'une requête introductive d'instance	51
A. Faits	52
B. Discussion	52
B. a. Recevabilité de la requête	52
B. b. Moyens de légalité externe	52
B. c. Moyens de légalité interne :	53
C. Conclusion	55
D. Bordereau des pièces communiquées	55
FICHE 4 : EXERCER UN RÉFÉRÉ DE SUSPENSION : POINTS DE REPÈRE	56

TERRES AGRICOLES

UN GUIDE POUR LEUR PRÉSERVATION

L'objectif de ce guide est de donner des pistes d'action juridique pouvant être mobilisées à l'occasion d'une opposition à un projet d'urbanisation

Alors que la préservation des terres agricoles est fréquemment annoncée comme un objectif, la surface de terres artificialisées ne cesse d'augmenter. Au-delà de la pure perte de potentiel foncier, l'urbanisation accentue la pression foncière au détriment de ceux qui veulent la cultiver.

Un des objectifs de la FADEAR est d'œuvrer en faveur de l'installation et l'accès au foncier est déterminant pour celle-ci. Il nous a donc paru important de produire un guide pratique des éléments juridiques pouvant permettre de s'opposer à un projet d'urbanisation, tout en ne perdant pas de vue qu'il est indispensable que l'urbanisme ménage une place aux constructions nécessaires au développement de l'Agriculture paysanne. En effet, les futur-es installé-es se retrouvent parfois confronté-es à des contraintes très strictes dès qu'il s'agit de la construction d'un «bâtiment» nécessaire à leur activité.

Connaître cette réglementation permettra donc de mieux intervenir lors de l'élaboration de règles locales, de défendre concrètement le foncier que nous cultivons et préparer l'arrivée nécessaire de nouve-illes-aux paysan-nés.

Les administrateurs·trices de la FADEAR

Identifier les différentes réglementations pour mieux réagir

La réglementation offre différents leviers permettant d'agir pour la préservation de terres agricoles. Ils peuvent consister à exercer un recours contre une décision accordant un permis de construire, ou une délibération approuvant l'élaboration d'un Plan local d'urbanisme (PLU), Les leviers juridiques peuvent également être utilisés bien en amont des décisions, par exemple pour participer à une enquête publique, se repérer dans les différentes étapes d'une procédure d'évolution d'un PLU et anticiper les étapes suivantes.

Pour réaliser un projet d'urbanisation, les aménageurs doivent à la fois obtenir une autorisation d'urbanisme (permis de construire, d'aménager...)

conditionnée au respect des règles d'urbanisme et des documents d'urbanisme (PLUi ...) et obtenir la maîtrise foncière des parcelles, que ce soit à l'amiable ou par la mise en œuvre d'une procédure d'expropriation. Certains projets peuvent également relever de démarches au titre des Installations classées pour l'environnement (ICPE), de la loi sur l'eau, d'une autorisation d'exploitation commerciale....

En pratique, ces différentes procédures sont souvent menées de front.

RÉCAP DES DIFFÉRENTES PROCÉDURES MENÉES DE FRONT

DIFFÉRENTES RÉGLEMENTATIONS	URBANISME	MAÎTRISE FONCIÈRE
Règles relatives : ■ Aux ICPE (Installations classées pour l'environnement) ■ À la loi sur l'eau ■ Aux autorisations d'exploitation commerciale ...	■ Règles d'urbanisme/ documents d'urbanisme (PLU...) ☑ Voir partie 1 page 9 ■ Autorisations d'urbanisme (permis de construire, permis d'aménager, ...) ☑ Voir partie 2 page 37	■ Amiable ou : ■ Expropriation

Ce guide est découpé en 2 parties

PARTIE 1 :

Les leviers d'action relatifs aux documents d'urbanisme (PLUi,...)

PARTIE 2 :

Les leviers d'action relatifs aux autorisations d'urbanisme (permis de construire, d'aménager...)

Il sera complété ultérieurement par une partie relative à l'expropriation.

Les développements qui suivent ne sont pas exhaustifs et ne visent qu'à donner des points de repère.

Pour commencer : Savoir où en sont les différentes procédures

En pratique, il est utile de savoir où en sont les différentes procédures et de récupérer une copie des documents correspondants.

EN MATIÈRE DE DOCUMENT D'URBANISME

- Est-ce que le PLU(i) du territoire est en cours de révision ou de modification ?
 - Si oui, où en est la procédure ? Le projet de PLU a-t-il été arrêté ? L'enquête publique est-elle en cours ou annoncée ?
- Est-ce que le SCOT du territoire est en cours de révision ou de modification ?

Pour les pistes d'action en fonction de la situation

- ☑ Voir partie 1, Fiche1 « Se repérer dans les démarches », page 9

EN MATIÈRE D'AUTORISATION D'URBANISME

- Est-ce qu'un permis de construire ou d'aménager a été accordé ?
 - Si oui, à quelle date ? A-t-il fait l'objet d'un affichage sur le terrain ? Si oui, à quelle date ?
 - Si non, un permis de construire ou d'aménager a-t-il été demandé ?

Pour les pistes d'action en fonction de la situation :

- ☑ Voir partie 2, Fiche1 « Se repérer dans les procédures », page 37

PARTIE 1

LES LEVIERS D'ACTION RELATIFS AUX DOCUMENTS URBANISME

(PLUi, etc.)

FICHE 1

SE REPÉRER DANS LES DÉMARCHES



La réalisation d'un projet d'urbanisation est dans la très grande majorité des cas soumise à l'obtention d'une autorisation d'urbanisme (permis de construire, permis d'aménager...). Pour qu'une autorisation d'urbanisme soit accordée, le projet décrit dans la demande d'autorisation d'urbanisme doit respecter les règles d'urbanisme et les documents d'urbanisme.

En ce qui concerne les documents d'urbanisme, une commune peut être couverte par un Plan local d'urbanisme (PLU), une carte communale. Certaines communes ne sont couvertes ni par un PLU ni par une carte communale et relèvent donc du Règlement national d'urbanisme (RNU).

Un Plan local d'urbanisme (PLU) est un document d'urbanisme élaboré, en principe, par l'intercommunalité (communauté de communes...) : PLUi. Dans certains cas, le PLU reste élaboré à l'échelle communale. Le règlement et les documents graphiques

d'un PLU ou d'un PLUi délimitent géographiquement différentes zones et précisent, pour chaque zone, l'affectation des sols. Ils peuvent prévoir des interdictions ou des contraintes de construction.

Un PLU doit être compatible avec les autres documents urbanisme (schéma de cohérence territoriale...) ou réglementations qui lui sont supérieures.

☞ Voir partie 1, fiche 2 « Rapports de hiérarchie entre les documents d'urbanisme », page 24

Il doit aussi respecter les principes généraux énoncés aux articles L. 101-1 à L. 101-3¹ (L 151-1² et L 151-8³ du Code de l'urbanisme). Parmi eux, un principe d'équilibre entre différents enjeux dont « une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ».

1 https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074075/LEGISCTA000031210066/2021-08-31/
2 https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000031211147
3 https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000031211169

Le non-respect, par un PLU, des principes généraux et/ou des rapports de hiérarchie avec les autres documents d'urbanisme peut être soulevé à l'occasion d'un recours contre une délibération approuvant le nouveau PLU. Ces arguments peuvent aussi être utilisés au cours d'une des étapes de l'évolution d'un PLU (enquête publique, concertation avec la population...).

EN PRATIQUE

Il est utile de :

- Faire le point sur le contenu du PLU (et du SCOT) en vigueur, pour vérifier s'il permettrait la réalisation du projet d'urbanisation.
☞ Voir I « Au préalable : contenu et consultation d'un PLU », page 12
- Vérifier si une démarche d'évolution du PLU et/ou du SCOT est engagée.

Les leviers d'action juridique relatifs aux documents d'urbanisme dépendent des démarches déjà réalisées et de celles à venir :

■ Si une procédure d'élaboration ou de révision de PLU n'est pas annoncée ou en cours, il est utile de rester vigilant et de surveiller l'annonce d'une évolution de PLU ou d'un dépôt de demande de permis.

☞ Voir II page 15

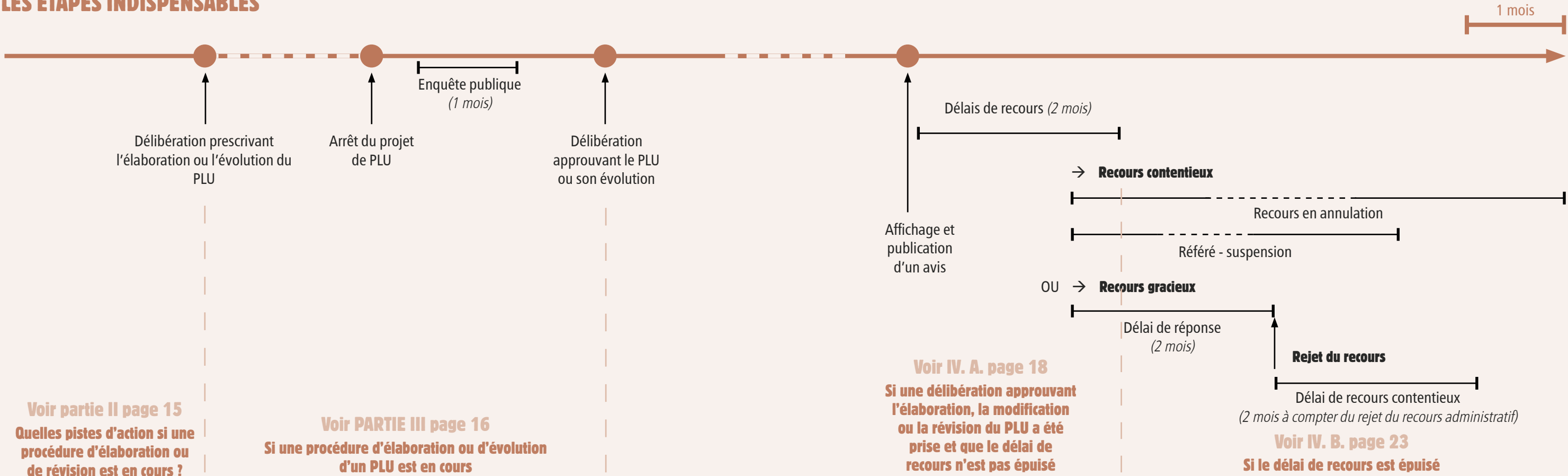
■ Si une procédure d'élaboration ou d'évolution d'un PLU est en cours, les leviers d'action dépendront de l'étape à laquelle se situe la procédure (concertation avec la population, enquête publique, ...).

☞ Voir III page 16

■ Si un PLU vient d'être élaboré ou d'être changé, il sera possible d'exercer un recours si le délai n'est pas épuisé.

☞ Voir IV page 18

DES LEVIERS D'ACTION RELATIFS AUX DOCUMENTS D'URBANISME :
LES ÉTAPES INDISPENSABLES



I. AU PRÉALABLE : CONTENU ET CONSULTATION D'UN PLU

A. COMMENT CONSULTER UN PLU ?

Les Schémas de cohérence territoriale (SCOT), les PLU et les cartes communales sont consultables au siège de l'établissement public compétent et dans les mairies des communes concernées (article [L 133-6 du Code de l'urbanisme](#)¹).

Certains de ces documents sont mis en ligne sur [Géoportail](#)².

B. QUEL EST LE CONTENU D'UN PLU ?

Le contenu d'un PLU est fixé par les articles [L 151-1 et suivants du Code de l'urbanisme](#)³. Chaque PLU comprend plusieurs parties : un rapport de présentation, un Projet d'aménagement et de développement durable (PADD), des Orientations d'aménagement et de programmation (OAP), un règlement et ses documents graphiques, des annexes et éventuellement des plans de secteur. Parmi ces parties, seuls le règlement et ses documents graphiques, les OAP et les éventuels plans de secteur sont opposables aux demandes d'autorisation d'urbanisme.

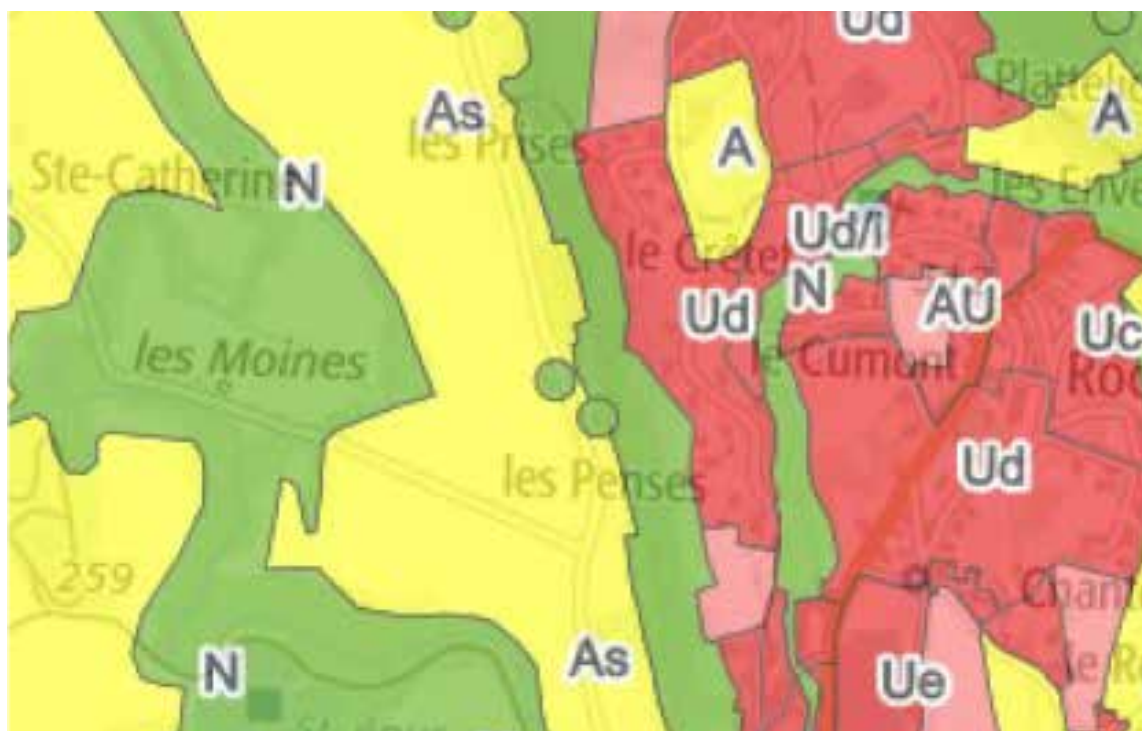
Le règlement et ses documents graphiques délimitent géographiquement les différentes zones. Il existe quatre zones principales : A pour agricole, N pour naturelle et forestière, U pour urbaine et AU pour à urbaniser. Ces quatre zones principales sont subdivisées. Le règlement d'un PLU fixe les règles applicables à chacune des subdivisions dans le cadre de ce que permet le Code de l'urbanisme.

¹ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074075/LEGISCTA000031210852/2021-06-07/

² <https://www.geoportail-urbanisme.gouv.fr/>

³ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074075/LEGISCTA000031211143/2021-08-31/

Extrait
d'une
vue du
document
graphique
consultable
sur [geoportail.gouv.fr](#)



PLUS DE DÉTAILS SUR LE CONTENU DE CHACUNE DES PARTIES D'UN PLU

Plus de détails sur le contenu de chacune des parties d'un PLU :

■ **Un rapport de présentation qui explique les choix retenus pour établir le PLU**, en s'appuyant sur un diagnostic. Il analyse la consommation d'espace naturel, agricole et forestier au cours des 10 années précédant son approbation ([L 151-4 du Code de l'urbanisme](#)¹). Le rapport de présentation n'est pas opposable à une demande d'autorisation d'urbanisme.

■ **Un Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) qui définit des orientations générales**, par exemple des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques. Il fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain ([L 151-5 du Code de l'urbanisme](#)²). Le règlement du PLU doit être cohérent avec le PADD ([L 151-8 du Code de l'urbanisme](#)³). Les orientations générales d'un PADD ne sont pas opposables aux demandes d'autorisation d'urbanisme.

■ **Des Orientations d'aménagement et de programmation (OAP)**, qui comprennent des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements et en zone de montagne sur les Unités touristiques nouvelles (UTN). Elles peuvent comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser. Les OAP sont opposables aux autorisations d'urbanisme ([L 152-1 du Code de l'urbanisme](#)⁴).

■ **Un règlement et ses documents graphiques** (voir schéma page 12).

■ **Des annexes** (exemples : les zones d'aménagement concerté, les bois ou forêts relevant du régime forestier, ...) ([R 151-51 et suivants du Code de l'urbanisme](#)⁵).

■ **Éventuellement un plan de secteur** quand le PLU est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale. Les plans de secteur couvrent chacun l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale. Il précise les orientations d'aménagement et de programmation ainsi que le règlement spécifique à ce secteur ([L 151-3 du Code de l'urbanisme](#)⁶).

1 https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074075/LEGISCTA000031211153?etatTexte=VIGUEUR&etatTexte=VIGUEUR_DIFF#LEGIARTI000037667280

2 https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074075/LEGISCTA000031211157/#LEGIARTI000031211159

3 https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074075/LEGISCTA000031211167/#LEGIARTI000031211908

4 https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074075/LEGISCTA000031211273/#LEGIARTI000031211275

5 https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074075/LEGISCTA000031720113/2021-06-07/

6 https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000041410600

B. a. ATTENTION : CONSTRUCTION D'ÉQUIPEMENTS COLLECTIFS POSSIBLE DANS CERTAINES ZONES A OU N

Le classement de parcelles en zone A (agricole) ou N (naturelle et forestière) n'interdit pas automatiquement la réalisation d'un projet d'urbanisation.

En effet, le Code de l'urbanisme prévoit que le règlement d'un PLU peut autoriser en zone A ou N les constructions et les installations nécessaires à des équipements collectifs ([L 151-11 du Code de l'urbanisme](#)¹).

Ont été considérés comme des équipements collectifs : une usine d'incinération des ordures ménagères ([Conseil d'État 23 décembre 1988, n° 82863](#)²), une résidence destinée au logement de personnes âgées fournissant des services mutualisés ([Conseil d'État 13 février 2013, n° 346554](#)³). Des panneaux photovoltaïques sont également considérés comme des équipements collectifs ([CAA Bordeaux, 3e ch., 13 oct. 2015, n° 14BX01130](#)⁴).

Certains PLU prévoient un sous-secteur « solaire » de zone A.

Pour un sous-secteur « solaire » de zone A ayant été jugé légal. ([Cour administrative d'appel de Bordeaux, 4 avril 2013, n° 12BX00153](#)⁵)

Si le règlement d'une zone A ou N autorise la construction ou l'installation d'un équipement collectif, le projet devra respecter deux conditions pour recevoir une autorisation d'urbanisme (permis de construire, ...) : ne pas être incompatible avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain où elles sont implantées et ne pas porter atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages. L'autorisation d'urbanisme pourra être contestée en démontrant le non-respect de ces conditions.

☐ Voir fiche partie 2, fiche 3 « Trame d'une requête introductive d'instance contre une autorisation d'urbanisme » page 50

1 https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000037667296

2 https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007747202?tab_selection=all&searchField=ALL&query=82863&page=1&init=true

3 https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000027064720?tab_selection=all&searchField=ALL&query=346554&page=1&init=true

4 <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000031328015?isSuggest=true>

5 <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000027287912?isSuggest=true>



II. QUELLES PISTES D'ACTION SI UNE PROCÉDURE D'ÉLABORATION OU DE RÉVISION DE PLU N'EST PAS EN COURS ?

Vous pouvez surveiller les annonces d'évolutions éventuelles des documents d'urbanisme tels que le Plan local d'urbanisme(i) (PLUi) ou Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT).

En effet, pour qu'un projet d'urbanisation puisse aboutir, le PLU doit permettre de délivrer un permis de construire. Il arrive que le PLU doive être modifié ou révisé pour permettre d'accorder le permis de construire. Ces évolutions se traduiraient par des délibérations du conseil municipal ou conseil communautaire, une consultation du public, une enquête publique...

Vous pouvez surveiller les demandes d'autorisation d'urbanisme déposées en mairie en consultant régulièrement les affichages en mairie et les publications sur le site internet de la mairie.

Dans les 15 jours du dépôt d'une demande d'autorisation d'urbanisme ou d'une déclaration préalable, le maire doit effectuer l'affichage d'un avis de dépôt de demande ou de déclaration ou procéder à la publication de cet avis par voie électronique sur le site internet de la commune ([R 423-6 Code urbanisme¹](#)).

1 https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006819893/2021-08-30/



III. SI UNE PROCÉDURE D'ÉLABORATION OU D'ÉVOLUTION D'UN PLU EST EN COURS

Il existe différentes procédures permettant de faire évoluer un PLU : mise à jour des annexes, modification, modification simplifiée, révision, révision simplifiée ou allégée, mise en compatibilité avec un document supérieur ou avec une opération d'utilité publique. Le Code de l'urbanisme impose la procédure à suivre en fonction du type d'évolution envisagée.

EN PRATIQUE

Si la procédure d'évolution du PLU qui a été choisie n'est pas la bonne : cet argument pourra être soulevé à l'occasion d'un recours contre l'évolution de PLU (Conseil d'État, 27/06/2016, n°388554, commune de Benfeld).

☒ Voir fiche partie 1, fiche 5 « Trame d'une requête introductive d'instance dirigée contre un document d'urbanisme », page 32

Par exemple, un PLU doit faire l'objet d'une révision (qui peut être éventuellement allégée) lorsqu'il est envisagé de réduire un espace boisé classé (EBC), une zone A (agricole) ou une zone N (naturelle et forestière) ([L 153-31 Code de l'urbanisme](#)¹). C'est la destination de la zone fixée par le PLU qui doit être prise en compte. La transformation d'une zone cultivée mais classée en zone U n'impose pas de passer par une procédure de révision.

Un PLU doit également faire l'objet d'une révision lorsqu'il est envisagé d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser (AU) qui, dans les neuf ans suivant sa création, n'a pas été ouverte à l'urbanisation ou n'a pas fait l'objet d'acquisitions foncières significatives de la part de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale, directement

ou par l'intermédiaire d'un opérateur foncier ([L 153-31 Code de l'urbanisme](#)¹).

Les étapes de chacune de ces procédures d'évolution sont fixées par le Code de l'urbanisme :

■ **Pour une procédure de révision** (procédure d'évolution d'un PLU qui est la plus complète), vous pouvez consulter les [articles L 153-31 et suivants](#)¹,

■ **Pour les procédures de modification** (de droit commun ou simplifiée), vous pouvez consulter les [articles L 153-36 et suivants](#)²,

■ **Pour une procédure de mise en compatibilité avec un document supérieur**, vous pouvez consulter les [articles L 153-49 et suivants](#)³,

■ **Pour une procédure de mise en compatibilité avec une opération d'utilité publique ou d'intérêt général**, vous pouvez consulter les [articles L 153-54 et suivants](#)⁴.

Une procédure de révision suit quasiment les mêmes étapes qu'une procédure d'élaboration et comprend donc une concertation avec la population et une enquête publique.

☒ Voir partie 1, fiche 3 « Les étapes de l'élaboration ou de la révision classique d'un PLU », page 26

Les étapes les plus propices à une intervention sont la concertation avec la population (obligatoire dans une révision mais facultative dans une modification) et l'enquête publique (pour toutes les procédures d'évolution de PLU).

1 https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074075/LEGISCTA000031211394/#LEGISCTA000031211758

2 https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074075/LEGISCTA000031211406/#LEGIARTI000031211408

3 https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074075/LEGISCTA000031211440/#LEGISCTA000031211730

4 https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074075/LEGISCTA000031211452/#LEGISCTA000031211723

EN PRATIQUE

Vous pouvez :

- Identifier la procédure suivie (révision, modification, modification simplifiée...) et la prochaine étape de cette procédure.
- Surveiller l'annonce de l'enquête publique, préparer un tract incitant à participer à l'enquête publique et expliquant les enjeux.
- Récupérer une copie des différents documents (délibérations, arrêté d'ouverture d'enquête publique, dossier d'enquête publique, rapport et conclusions du commissaire enquêteur...).
- Noter au fur et à mesure tous les arguments qui pourraient servir pour exercer un recours contre l'éventuelle délibération qui approuverait le PLU.



IV. SI UN PLU VIENT D'ÊTRE ÉLABORÉ OU D'ÊTRE CHANGÉ

☑ Voir fiche partie 1, fiche 5 « Trame d'une requête introductive d'instance dirigée contre un document d'urbanisme », page 32

Si le délai de recours n'est pas épuisé, il est possible d'exercer un recours contre la délibération approuvant l'élaboration, la modification ou la révision du PLU. Plusieurs types d'arguments peuvent être soulevés : le non-respect des rapports de hiérarchie avec les autres documents d'urbanisme (SCOT...), le non-respect des principes énoncés aux articles [L 101-1 à L 101-3](#)¹ du Code de l'urbanisme ([L 151-1](#)² et [L 151-8](#)³ du Code de l'urbanisme), ...

Le délai de recours contre la délibération est de deux mois à compter de l'accomplissement des deux premières formalités prévues par l'article R 153-21 du Code de l'urbanisme (affichage de la délibération et publication d'un avis dans un journal). La date à prendre en compte pour l'affichage et le premier jour d'affichage. ([Conseil d'État, 20/03/1998, n°155795, Cne de Coulommès](#)⁴ et [Conseil d'État, 13/02/2015, n°370458, Otero](#)⁵).

Si le délai de recours n'est pas épuisé, un recours contre la délibération peut être exercé. Plusieurs types de recours sont possibles : recours administratif, recours contentieux, référé-suspension.

☑ Voir A, « Si une délibération approuvant l'élaboration, la modification ou la révision du PLU a été prise et que le délai de recours n'est pas épuisé », ci-dessous

Si le délai de recours est épuisé, l'illégalité du PLU pourra être soulevée comme argument à l'occasion d'un recours dirigé contre l'autorisation d'urbanisme (permis de construire, d'aménager...). C'est ce qu'on appelle une exception d'illégalité.

☑ Voir B, « Si le délai de recours est épuisé », page 23

EN PRATIQUE

Il est important de :

- Surveiller les affiches en mairie et les publications d'annonces dans les journaux.
- Récupérer une copie de la délibération et du PLU ayant été approuvé.

A. SI UNE DÉLIBÉRATION APPROUVANT L'ÉLABORATION, LA MODIFICATION OU LA RÉVISION DU PLU A ÉTÉ PRISE ET QUE LE DÉLAI DE RECOURS N'EST PAS ÉPUISÉ

Plusieurs types de recours peuvent être exercés.

Il est possible de saisir directement le juge d'une demande d'annulation de la délibération (recours contentieux).

☑ Voir A.c, « Points de repère sur le recours contentieux », page 22

Il est aussi possible de demander, au préalable, au conseil municipal ou à l'organe délibérant de l'établissement en charge du PLU de revenir sur la décision

(recours administratif). À condition de respecter certaines obligations, ce recours administratif prolongera le délai durant lequel le juge peut être saisi.

☑ Voir A.b, « Points de repère sur le recours administratif », page 21

L'exercice d'un de ces deux recours ne suspendra pas l'exécution de la décision contestée. Par conséquent, un permis de construire pourrait être accordé sur la base du PLU approuvé, alors même qu'un recours est

¹ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074075/LEGISCTA000031210066/2021-08-31/

² https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000031211147

³ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000031211169

⁴ https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007984771?tab_selection=cetat&searchField=NUM_DEC&query=*155795&searchType=ALL&jurisdiction=TRIBUNAL_CONFLIT&jurisdiction=CONSEIL_ETAT&jurisdiction=COURS_APPEL&jurisdiction=TRIBUNAL_ADMINISTRATIF&sortValue=DATE_DESC&pageSize=10&page=1&tab_selection=cetat#cetat

⁵ https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000030236187?tab_selection=cetat&searchField=NUM_DEC&query=370458&searchType=ALL&jurisdiction=CONSEIL_ETAT&sortValue=DATE_DESC&pageSize=10&page=1&tab_selection=cetat#cetat

en cours contre ce PLU. Pour éviter cette situation, il est possible de demander au juge de prononcer la suspension de l'exécution de la délibération contestée, en exerçant un référé-suspension.

☑ Voir A.d, « Points de repère sur le référé-suspension », page 23

L'intérêt à agir contre une délibération relative à un PLU est plus souple que celui visant à contester un permis de construire.

☑ Voir A.a, « Points de repère sur l'intérêt à agir », page 19

A. a. POINTS DE REPÈRE SUR L'INTÉRÊT À AGIR

Pour que la demande en justice d'une personne soit recevable, cette personne doit justifier d'un intérêt à agir.

Il a déjà été jugé qu'ont un intérêt à agir :

■ Des habitants de la commune ([Conseil d'État, 9/03/1990, n°42563⁶](#) et [Conseil d'État, 2/10/2017, n°398322⁷](#)).

■ Un propriétaire de parcelles situées sur la commune ([Conseil d'État, 2/10/2017, n°398322⁸](#)).

■ Une association ayant pour objet d'agir dans le domaine de l'environnement, de l'aménagement harmonieux et équilibré du territoire et de l'urbanisme, dont les statuts stipulent qu'elle exerce son action sur le territoire d'une commune déterminée ([Conseil d'État, 19/03/2008, n°296504⁹](#)).

EN PRATIQUE

Un recours présenté par plusieurs personnes (recours collectif) permet d'augmenter les chances que l'intérêt à agir d'un des requérants soit reconnu. Un recours peut par exemple être présenté à la fois par des voisins, des associations et des syndicats.

⁶ https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007755464?tab_selection=cetat&searchField=ALL&query=urbanisme&searchType=ALL&dateDecision=09%2F03%2F1990+%3E+09%2F03%2F1990&sortValue=DATE_DESC&pageSize=10&page=1&tab_selection=cetat#cetat

⁷ https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000035701527?tab_selection=cetat&searchField=NUM_DEC&query=398322&searchType=ALL&sortValue=DATE_DESC&pageSize=10&page=1&tab_selection=cetat#cetat

⁸ https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000035701527?tab_selection=cetat&searchField=NUM_DEC&query=398322&searchType=ALL&sortValue=DATE_DESC&pageSize=10&page=1&tab_selection=cetat#cetat

⁹ https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000018396751?tab_selection=cetat&searchField=NUM_DEC&query=296504&searchType=ALL&sortValue=DATE_DESC&pageSize=10&page=1&tab_selection=cetat#cetat

i. L'intérêt à agir d'une association

L'intérêt à agir d'une association est examiné par le juge au regard de son objet social et de son ressort géographique, définis par ses statuts. Plus le champ d'intervention géographique est restreint, plus l'association aura de chances de se voir reconnaître un intérêt à agir.

En ce qui concerne la « qualité à agir » d'une association, il faudra joindre au recours un procès-verbal de la délibération ayant décidé d'engager le recours.

Une association est régulièrement engagée par l'organe tenant de ses statuts le pouvoir de la représenter en justice, sauf stipulation de ses statuts réservant expressément à un autre organe la capacité de décider de former une action devant le juge administratif ([CE, 3 avril 1998, n°177962¹](#), [CE, 28/09/2020, n°423087²](#)).

Dans le silence des statuts, l'action ne peut être régulièrement engagée que par l'assemblée générale, de sorte qu'une requête signée par le président de l'association sera déclarée irrecevable à défaut de mandat de l'assemblée générale ([CAA Marseille, 1^{re} chambre, 2 juillet 2003, n°99MA01788³](#)).

EN PRATIQUE

Penser à déposer, au plus tôt, les statuts d'une association qui envisage d'exercer des recours en annulation à l'encontre de l'approbation ou de l'évolution d'un PLU et prévoir un objet social faisant par exemple référence à la préservation des espaces agricoles et naturels d'un site en particulier ou d'une commune en particulier.

Au moment du recours, la requête de l'association devra être accompagnée de ses statuts et du récépissé attestant de sa déclaration en préfecture.

Vérifier dans les statuts de l'association quel est l'organe pouvant décider d'engager une action en justice.

¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000008007716&-fastReqId=1502973152&fastPos=1>

² https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000042375601?tab_selection=cetat&searchField=NUM_DEC&query=423087&-searchType=ALL&jurisdiction=CONSEIL_ETAT&sortValue=DATE_DESC&pageSize=10&page=1&tab_selection=cetat#cetat

³ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000007582545&-fastReqId=1723129156&fastPos=1>



A. b. POINTS DE REPÈRE SUR LE RECOURS ADMINISTRATIF

Deux types de recours administratifs existent : le recours gracieux et le recours hiérarchique.

Le recours gracieux est un recours administratif adressé à l'administration qui a pris la décision contestée. Un recours hiérarchique est un recours administratif adressé à l'autorité à laquelle est subordonnée celle qui a pris la décision contestée.

Attention : En matière de PLU, il n'est pas possible d'exercer un recours hiérarchique. En effet, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunal n'ont pas de supérieur hiérarchique en la matière.

Un recours administratif se présente comme une lettre présentant une demande claire (par exemple une demande de retrait de la délibération du [date] ayant approuvé le PLU) et développant les arguments fondant cette demande. Les arguments peuvent être des arguments juridiques mais également des arguments de terrain.

L'absence de réponse de l'administration pendant plus de deux mois sur un recours administratif vaut décision de rejet de ce recours ([L 411-7 Code des relations entre le public et l'administration](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000031367839?etatTexte=VIGUEUR&etatTexte=VIGUEUR_DIFF)⁴), et ouvre la possibilité d'exercer un recours contentieux (auprès du tribunal administratif) dans un délai de deux mois.

EN PRATIQUE

Il est indispensable de :

- Adresser le recours administratif au maire de la commune (pour un PLU) ou au Président de la communauté de commune (pour un PLUi).
- Préciser clairement dans le texte du recours la demande qui est formulée, par exemple en indiquant en objet de la lettre « recours gracieux – demande de retrait de la délibération du [date] ayant approuvé le PLU » et en reprenant cette demande dans le texte du recours (nous vous demandons que le retrait de la délibération du [date] ayant approuvé le Plan local d'urbanisme de [nom de la commune] soit soumis au conseil municipal/conseil communautaire lors de sa prochaine séance).
- Joindre au recours une copie de la délibération contestée.
- Envoyer le recours en recommandé avec accusé de réception, en conservant une copie du recours envoyé, le certificat d'envoi et l'accusé de réception.

⁴ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000031367839?etatTexte=VIGUEUR&etatTexte=VIGUEUR_DIFF





A. c. POINTS DE REPÈRE SUR LE RECOURS CONTENTIEUX

À condition de respecter certaines règles de recevabilité (intérêt à agir, délai de recours...), il est possible de demander au juge administratif d'annuler une délibération approuvant un PLU.

L'annulation d'un PLU aura pour conséquence la remise en vigueur du PLU immédiatement antérieur (L 600-12 Code de l'urbanisme). Dans certaines situations, il est donc intéressant de demander seulement une annulation partielle du PLU. On demande alors au juge d'annuler le PLU en tant qu'il concerne les parcelles [*N° des parcelles*], ou la zone [*nom de la zone*].

Une demande d'annulation d'une délibération approuvant un PLU relève, en principe, du tribunal administratif dans le ressort duquel l'autorité qui a pris la décision attaquée a son siège. Il existe des exceptions, par exemple, pour les litiges relatifs aux parcs éoliens terrestres ou aux ouvrages de production et de transport d'énergie renouvelable.

EN PRATIQUE

En pratique :

Siège et ressorts des tribunaux administratifs :
[R 221-3 du Code de justice administrative¹](#) :

L'avocat n'est pas obligatoire pour l'exercice d'un recours en annulation. Cependant, les règles de procédure et le droit de l'urbanisme sont complexes et rendent le recours à un avocat souvent nécessaire.

Pour vous aider à cerner les arguments à rechercher, vous trouverez à la fiche 1.4 une structure sommaire de mémoire introductif d'instance.

☒ Voir Partie 1, Fiche 5 « Trame d'une requête introductive d'instance dirigée contre un document d'urbanisme », page 32

¹ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070933/LEGISCTA000006165687?etat-Texte=VIGUEUR&etatTexte=VIGUEUR_DIFF#LEGIARTI000031459523

A. d. POINTS DE REPÈRE SUR LE RÉFÉRÉ-SUSPENSION

L'exercice d'un recours, que ce soit un recours contentieux ou un recours gracieux, ne suspendra pas l'exécution de la délibération contestée. Par conséquent, un permis de construire pourrait être accordé sur la base du PLU, alors même qu'il ferait l'objet d'un recours.

Pour empêcher cette situation, il est possible de demander au juge de prononcer la suspension de l'exécution de la décision contestée, en exerçant un référé-suspension. Ce référé-suspension est prévu par l'article [L 521-1 du Code de justice administrative \(CJA\)](#)¹.

L'objectif du référé-suspension est d'obtenir du juge qu'il ordonne la suspension de l'exécution de la délibération jusqu'à la décision au fond sur la demande d'annulation.

L'exercice d'un référé-suspension doit respecter plusieurs conditions.

Il ne peut être déposé que si une requête en annulation de la délibération a elle-même été déposée.

Une suspension est prononcée quand deux conditions sont réunies : une urgence et un doute sérieux quant à la légalité de la décision.

De façon générale, il est difficile de convaincre les juges qu'il y a urgence à suspendre l'exécution d'un PLU. Par exemple : [Conseil d'État, 5/11/2004, n°260229](#)².

Mais, la condition d'urgence est supposée remplie lorsque la délibération est prise après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ([L 554-12 CJA](#)³ et [L 123-16 Code de l'environnement](#)⁴).

☑ Voir partie 1, fiche 4 « Points de repère sur l'enquête publique », page 28

B. SI LE DÉLAI DE RECOURS EST ÉPUISÉ

Si le délai de recours est épuisé, certains arguments d'illégalité du PLU pourront être soulevés à l'occasion d'un recours dirigé contre une autorisation d'urbanisme (permis de construire, d'aménager...) accordée sur la base du PLU. C'est ce qu'on appelle une exception d'illégalité.

EN PRATIQUE

Vous pouvez surveiller :

■ Les demandes d'autorisation d'urbanisme déposées en mairie en consultant régulièrement les affichages en mairie.

Dans les 15 jours du dépôt d'une demande d'autorisation d'urbanisme ou d'une déclaration préalable, le maire doit effectuer l'affichage d'un avis de dépôt de demande ou de déclaration ([R 423-6 Code urbanisme](#)¹).

■ L'affichage sur le terrain d'informations annonçant l'obtention d'un permis de construire.

¹ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074075/LEGISC-TA000006175964/2020-12-03/

¹ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070933/LEGISCTA000006150399/2021-06-07/

² https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000008178962?tab_selection=cetat&searchField=NUM_DEC&query=260229&searchType=ALL&sortValue=DATE_DESC&pageSize=10&page=1&tab_selection=cetat#cetat

³ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000022496802?etatTexte=VIGUEUR&etatTexte=VIGUEUR_DIFF#LEGIARTI000022496802

⁴ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000036671119?etatTexte=VIGUEUR&etatTexte=VIGUEUR_DIFF#LEGIARTI000036671119

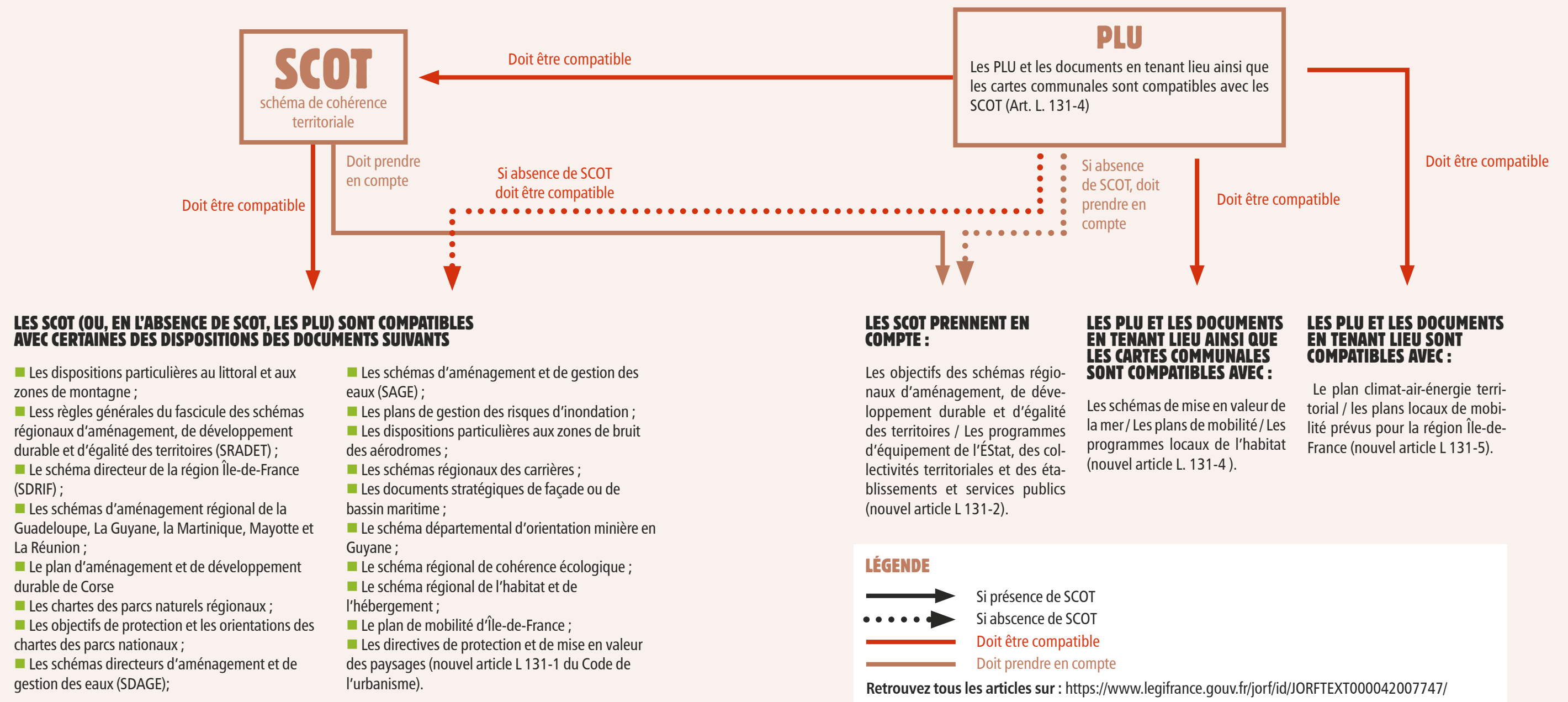
FICHE 2

RAPPORTS DE HIÉRARCHIE ENTRE LES DOCUMENTS D'URBANISME

Une [ordonnance n° 2020-745 du 17 juin 2020](https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042007747)¹ relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicables aux documents d'urbanisme, a modifié les rapports entre les différents documents d'urbanisme. Ces nouveaux rapports s'appliquent aux

schémas de cohérence territoriale (SCOT), aux plans locaux d'urbanisme (PLU), aux documents en tenant lieu et aux cartes communales dont l'élaboration ou la révision est engagée à compter du 1^{er} avril 2021.

¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042007747/>



FICHE 3

LES ÉTAPES DE L'ÉLABORATION OU DE LA RÉVISION CLASSIQUE D'UN PLU

Si PLUi : conférence intercommunale (L 153-8 Code urbanisme)

Réunion de tous les maires des communes membres.

À l'issue de cette conférence, l'organe délibérant de l'EPCI arrête les modalités de leur collaboration.

Une ou plusieurs communes membres de l'EPCI peuvent demander à être couvertes par un plan de secteur (L 151-3).

Prescription de l'élaboration ou de la révision du PLU et des modalités de concertation

Par délibération de l'organe délibérant de l'EPCI (ou du conseil municipal).

Notification de cette délibération aux personnes publiques associées (L 153-11 Code urbanisme)

État, régions, départements, président de l'EPCI en charge du SCOT, représentants des organismes de gestion des parcs naturels régionaux et nationaux, représentants des chambres de commerce et d'industrie, des métiers et de l'agriculture...

Concertation avec la population (L 103-2 Code urbanisme)

Bilan de la concertation présenté par le président de l'EPCI à l'organe délibérant (ou par le maire au conseil municipal). Ce bilan peut être fait en même temps que la délibération arrêtant le projet de PLU.

Débat au sein de l'organe délibérant (ou du conseil municipal) (L 153-12 Code urbanisme)

Ce débat porte sur les orientations du Projet d'aménagement et de développement durable (PADD).

Examen du projet de PLU et arrêt du projet

Par délibération de l'organe délibérant (ou du conseil municipal). Le bilan de la concertation peut être fait simultanément. Lorsque l'une des communes membres de l'EPCI émet un avis défavorable sur les orientations d'aménagement et de programmation ou les dispositions du règlement qui la concernent directement, l'organe délibérant de l'EPCI délibère à nouveau et arrête le projet de PLU à la majorité des 2/3 des suffrages exprimés. (L 153-14 et s. et R 153-3 et s. Code urbanisme).

Délai minimum 2 mois

Approbation du PLU (L 153-21 Code urbanisme)

Par délibération de l'organe délibérant (ou du conseil municipal).

Modification éventuelle du projet de PLU (L 153-21 Code urbanisme)

En cas de modification substantielle : nouvelle enquête publique.

Si PLUi : conférence intercommunale (L 153-21 Code urbanisme)

Réunion de tous les maires des communes membres.

Présentation des avis qui ont été joints au dossier d'enquête, des observations du public et du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête.

Enquête publique

Durée minimum : un mois (L 153-19 et s. et R 153-8 et s. Code urbanisme, L 123-1 et s. Code environnement).

☞ Voir partie 1, fiche 4 « Points de repère sur l'enquête publique », page 28

Éventuellement - Commission de conciliation (L 132-14 et R 132-10 et s. Code urbanisme)

Formule des propositions en cas de conflit lors de l'élaboration des documents d'urbanisme.

Peut être saisie par toute personne publique ayant vocation à être entendue, dont la chambre d'agriculture.

Transmission pour avis aux personnes publiques associées

et à leur demande aux communes limitrophes et aux EPCI directement intéressées.

Délai pour donner un avis : 3 mois (sans réponse : avis favorable).

En fonction des situations, avis de la CDPENAF, de la chambre d'agriculture, de l'INAO... (L 153-16 à L 153-17 Code urbanisme).

FICHE 4

POINTS DE REPÈRE SUR L'ENQUÊTE PUBLIQUE

L'enquête publique est une étape déterminante d'une procédure d'élaboration ou d'évolution d'un PLU(i).

Cette étape intervient entre l'arrêt du projet de PLU par le conseil communautaire ou le conseil municipal et son éventuelle approbation.

☑ Voir partie 1, fiche 3 « Les étapes de l'élaboration ou de la révision classique d'un PLU », page 26

L'enquête publique est menée par un commissaire enquêteur qui rendra un avis sur le projet. Un avis défavorable permet d'obtenir plus facilement une décision de suspension du PLU par le juge.

En effet, la condition d'urgence est supposée remplie lorsque la délibération est prise après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ([L 554-12 CJA](#)¹ et [L 123-16 Code de l'environnement](#)²).

☑ Voir point IV, A, c de la fiche 1 « Se repérer dans les démarches », page 23

Par ailleurs, certains projets d'urbanisation sont abandonnés à la suite de mobilisations à l'occasion de l'enquête publique.

Voici quelques points de repère relatifs au déroulé de l'enquête publique.

1 https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000022496802?etatTexte=VIGUEUR&etatTexte=VIGUEUR_DIFF

2 https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000036671119?etatTexte=VIGUEUR&etatTexte=VIGUEUR_DIFF

I. DÉSIGNATION DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR

Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête sont désignés par le président du tribunal administratif, qui est saisi par le président de l'éta-

blissement public de coopération intercommunale (pour un PLUi) ou par le maire (pour un PLU).

II. PUBLICITÉ DE L'OUVERTURE DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE

Articles [L 123-10](#)¹, [R 123-9](#)² et [R 123-11](#)³ du Code de l'environnement.

Un avis d'ouverture d'enquête publique doit être diffusé au moins 15 jours avant son ouverture.

L'avis d'enquête est :

■ **Publié sur le site internet de l'autorité compétente** pour ouvrir et organiser l'enquête, lorsque celle-ci dispose d'un site. Si l'autorité compétente ne dispose pas d'un site internet, cet avis est publié, à sa demande, sur le site internet des services de l'État dans le département.

■ **L'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête désigne le ou les lieux où cet avis doit être publié** par voie d'affiches et, éventuellement, par tout autre procédé. Sont au minimum désignées toutes les mairies des communes sur le territoire desquelles se situe le projet ainsi que celles dont le territoire est susceptible d'être affecté par le projet. Cet avis est publié quinze jours au moins avant l'ouverture de l'enquête et pendant toute la durée de celle-ci.

■ **Publication des deux journaux** : un avis est publié en caractères apparents quinze jours au moins avant le début de l'enquête et rappelé dans les huit premiers jours de celle-ci dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le ou les départements concernés.

L'avis doit contenir certaines mentions obligatoires, dont l'objet de l'enquête, la ou les décisions pouvant être adoptées au terme de l'enquête et les autorités compétentes pour statuer, le nom et les qualités du commissaire enquêteur ou des membres de la commission d'enquête, la date d'ouverture de l'enquête, sa durée et ses modalités, l'adresse du ou des sites internet sur lesquels le dossier d'enquête peut être consulté, le (ou les) lieu(x) ainsi que les horaires où le dossier de l'enquête peut être consulté sur support papier et le registre d'enquête accessible au public,

le ou les points et les horaires d'accès où le dossier de l'enquête publique peut être consulté sur un poste informatique, la ou les adresses auxquelles le public peut transmettre ses observations et propositions pendant le délai de l'enquête. S'il existe un registre dématérialisé, cet avis précise l'adresse du site internet à laquelle il est accessible.

EN PRATIQUE

■ **Il est possible de demander la communication du dossier d'enquête publique** dès l'annonce de son ouverture et pendant la durée de celle-ci ([L 123-11 du Code de l'environnement](#)¹).

■ **Certains défauts de publicité de l'ouverture de l'enquête publique peuvent être des arguments lors d'un futur recours contre le PLU** (absence d'affichage sur le terrain pour annoncer l'enquête publique Conseil d'État, 27/06/2016, n°388554, Commune de Benfeld / erreur importante sur les jours et heures de consultation du dossier d'enquête, tels que précisés par l'arrêt du maire (CE, 28 oct. 1998, n° 156627) / absence, dans l'avis d'enquête publique, d'informations relatives au commissaire enquêteur et aux modalités selon lesquelles le public peut lui adresser ses observations (CE, 19 févr. 1997, n° 169260).

☞ Voir fiche partie 1, fiche 5 « Trame d'une requête introductive d'instance dirigée contre un document d'urbanisme », page 32

¹ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000033038535?etatTexte=VIGUEUR&etatTexte=VIGUEUR_DIFF

¹ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000033932821?etatTexte=VIGUEUR&etatTexte=VIGUEUR_DIFF#LEGIARTI000033932821

² https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000034509422

³ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074220/LEGISCTA000006188502?etatTexte=VIGUEUR&etatTexte=VIGUEUR_DIFF#LEGIARTI000034509412

III. CONTENU DU DOSSIER D'ENQUÊTE PUBLIQUE

La composition du dossier d'enquête publique est fixée par l'[article R 153-8 du Code de l'urbanisme](#)¹.

¹ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000031720471

EN PRATIQUE

L'absence dans le dossier d'enquête publique des avis émis par les personnes publiques associées (CAA Marseille, 1^{re} ch., 20 oct. 2011, n° 09MA03334) peut être un argument lors d'un futur recours contre le PLU.

IV. PENDANT LA DURÉE DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE

[Article R 123-13 du Code de l'environnement](#)¹

Pendant la durée de l'enquête, le public peut :

■ **Consigner ses observations et propositions sur le registre d'enquête**, établi sur feuillets non mobiles, coté et paraphé tenu à sa disposition dans chaque lieu d'enquête ou sur le registre dématérialisé si celui-ci est mis en place.

■ **Rencontrer le commissaire enquêteur** aux lieux, jours et heures qui auront été fixés et annoncés dans l'avis annonçant l'enquête publique.

■ **Adresser ses observations et propositions** par voie postale ou par courrier électronique au commissaire enquêteur ou au président de la commission d'enquête.

¹ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000034509539

V. À L'ISSUE DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE

Article [L123-15](#)¹, [R123-19](#)² et suivants du Code de l'environnement.

En principe, le commissaire enquêteur rend son rapport et ses conclusions motivées dans un délai de 30 jours à compter de la fin de l'enquête.

Le rapport et les conclusions motivées sont rendus publics par voie dématérialisée sur le site internet de l'enquête publique et sur le lieu où ils peuvent être consultés sur support papier.

Le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur sont à la disposition du public pendant un an.

EN PRATIQUE

Il est possible de demander la communication du rapport et des conclusions du commissaire enquêteur sur la base de l'article [L 124-1](#)¹ du Code de l'environnement.

¹ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074220/LEGISCTA000006159212?etatTexte=VIGUEUR&etatTexte=VIGUEUR_DIFF&anchor=LEGIARTI000033140333#LEGIARTI000033140333

Le rapport doit :

■ **Faire état des observations et propositions qui ont été produites pendant la durée de l'enquête** ainsi que des réponses éventuelles du maître d'ouvrage.

■ **Relater le déroulement de l'enquête** et examiner les observations recueillies.

■ **Comporter le rappel de l'objet du projet**, plan ou programme, la liste de l'ensemble des pièces figurant dans le dossier d'enquête, une synthèse des observations du public, une analyse des propositions produites durant l'enquête et, le cas échéant, les observations du responsable du projet, plan ou programme en réponse aux observations du public.

Les conclusions du commissaire enquêteur doivent être motivées et préciser si elles sont favorables, favorables sous réserves ou défavorables au projet.

Des conclusions du commissaire enquêteur défavorables au projet de PLU permettent d'obtenir plus facilement une décision de suspension du PLU par le juge. En effet, la condition d'urgence est supposée remplie lorsque la délibération est prise après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ([L 554-12 CJA](#)³ et [L 123-16 Code de l'environnement](#)⁴).

☑ Voir point IV. A. c de la fiche 1 « Se repérer dans les démarches », page 23

¹ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000033038506?etatTexte=VIGUEUR&etatTexte=VIGUEUR_DIFF#LEGIARTI000033932821

² https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074220/LEGISCTA000025084596/#LEGISCTA000025084599

³ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000022496802?etatTexte=VIGUEUR&etatTexte=VIGUEUR_DIFF#LEGIARTI000022496802

⁴ https://wwwS.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000036671119?etatTexte=VIGUEUR&etatTexte=VIGUEUR_DIFF#LEGIARTI000036671119

FICHE 5

TRAME D'UNE REQUÊTE INTRODUCTIVE D'INSTANCE DIRIGÉE CONTRE UN DOCUMENT D'URBANISME

Pour vous aider à cerner les arguments à rechercher, vous trouverez ci-dessous une structure sommaire d'une requête introductive d'instance.

L'avocat n'est pas obligatoire pour exercer un recours contre un PLU cependant, il peut souvent être utile.

Les éléments qui suivent ne suffisent pas à la rédaction d'une requête.

Une demande d'annulation d'un PLU relève, en principe, du tribunal administratif dans le ressort duquel l'autorité qui a pris la décision attaquée a son siège.

EN PRATIQUE

Siège et ressorts des tribunaux administratifs :
[R 221-3 du Code de justice administrative](#)¹

¹ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070933/LEGISCTA000006165687?etat-Texte=VIGUEUR&etatTexte=VIGUEUR_DIFF#LEGIARTI000031459523

EN PRATIQUE

Il est important de présenter dès la requête introductive d'instance des arguments de légalité externe et de légalité interne pour garder la possibilité de présenter toutes sortes de moyens lors de la procédure. Les moyens de légalité externe correspondent à ceux relatifs aux conditions d'élaboration de la décision. Les moyens de légalité interne correspondent à ceux relatifs au contenu même de la décision.

I. TRAME D'UNE REQUÊTE INTRODUCTIVE D'INSTANCE

Tribunal administratif de [Localisation]

Requête et mémoire introductif

Pour :

- M. [nom], domicilié [adresse]
 - Mme [nom], domiciliée [adresse]
 - La Confédération paysanne de [localisation], dont le siège est [adresse], représentée par [nom - prénom]
- Pièce n°1 – Procès-verbal de réunion du [date]**
- L'association « [nom] » dont le siège est [adresse], représentée par [nom - prénom]
- Pièce n°2 – Procès-verbal de réunion du [date]**

DEMANDEURS

Contre :

- Par exemple : la délibération du [date] relative à [sujet]
- Pièce n°3 – délibération du [date]**
- Commune de [localisation] / communauté de communes de [localisation]

A. FAITS

On présente ici l'historique et les démarches.

B. DISCUSSION

B. a. RECEVABILITÉ DE LA REQUÊTE

On explique ici que les conditions de recevabilité sont réunies.

Par exemple, pour l'intérêt à agir :

■ **Pour une association** : on indique en quoi le recours rentre bien dans l'objet statutaire de l'association (et on joint ses statuts).

■ **Pour une personne physique** : on indique que c'est un habitant de la commune (et on joint une preuve : facture, taxe d'habitation...) ou que c'est un propriétaire de parcelles situées sur la commune (et on joint une preuve : taxe foncière...).

Par exemple, pour le respect du délai de recours :

Si un recours gracieux a été exercé au préalable : on indique à quelle date le recours gracieux a été reçu (et on joint une copie du recours gracieux et l'accusé de réception). On précise si on a reçu ou non une réponse à ce recours gracieux (le cas échéant, on joint une copie de la réponse).

B. b. MOYENS DE LÉGALITÉ EXTERNE

Les moyens de légalité externe correspondent aux arguments relatifs aux conditions d'élaboration de la décision.

Ces moyens peuvent porter, par exemple :

■ **Sur l'incompétence de l'auteur de la décision**

■ **Sur des vices de forme** : par exemple le rapport de présentation ne contient pas le contenu imposé par l'article L 151-4 du Code de l'urbanisme.

■ **Sur des vices de procédure** : La procédure prescrite n'a pas été suivie.

Par exemple :

■ **Une violation des règles de l'enquête publique** :

Par exemples :

■ **L'absence d'affichage sur le terrain** pour annoncer l'enquête publique ([Conseil d'État, 27/06/2016, n°388554, commune de Benfeld¹](#))

■ **Une erreur importante sur les jours et heures de consultation du dossier d'enquête**, tels que précisés par l'arrêté du maire ([CE, 28 oct. 1998, n° 156627²](#)).

■ **L'absence, dans l'avis d'enquête publique**, d'informations relatives au commissaire enquêteur et aux modalités selon lesquelles le public peut lui adresser ses observations ([CE, 19 févr. 1997, n° 169260³](#)).

■ **L'absence dans le dossier d'enquête publique** des avis émis par les personnes publiques associées ([CAA Marseille, 1re ch., 20 oct. 2011, n° 09MA03334⁴](#)).

■ Par exemple : une consultation obligatoire qui n'a pas été effectuée. Mais cette irrégularité de la procédure consultative ne pourra entraîner l'annulation du PLU que si elle a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise ou si elle a privé les intéressés d'une garantie (CAA Douai, 1re ch., 13 août 2012, n° 11DA01384) ([CE, 23 déc. 2011, n° 335477⁵](#)).

¹ https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000032790113?tab_selection=cetat&searchField=NUM_DEC&query=*388554&searchType=ALL&jurisdiction=TRIBUNAL_CONFLIT&jurisdiction=CONSEIL_ETAT&jurisdiction=COURS_APPEL&jurisdiction=TRIBUNAL_ADMINISTRATIF&sortValue=DATE_DESC&pageSize=10&page=1&tab_selection=cetat#cetat

² https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000008012602?tab_selection=cetat&searchField=NUM_DEC&query=156627&searchType=ALL&sortValue=DATE_DESC&pageSize=10&page=1&tab_selection=cetat#cetat

³ https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007971741?tab_selection=cetat&searchField=NUM_DEC&query=169260&searchType=ALL&sortValue=DATE_DESC&pageSize=10&page=1&tab_selection=cetat#cetat

⁴ https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000024755343?tab_selection=cetat&searchField=NUM_DEC&query=09MA03334&searchType=ALL&sortValue=DATE_DESC&pageSize=10&page=1&tab_selection=cetat#cetat

⁵ https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000025041091?tab_selection=cetat&searchField=NUM_DEC&query=335477&searchType=ALL&sortValue=DATE_DESC&pageSize=10&page=1&tab_selection=cetat#cetat

B. c. MOYENS DE LÉGALITÉ INTERNE :

Les moyens de légalité interne correspondent aux arguments relatifs au contenu même de la décision.

Voici une liste d'exemples de moyens de légalité interne qui peuvent être soulevés :

i. La procédure d'évolution du PLU qui a été choisie n'est pas la bonne :

■ [Conseil d'État, 27/06/2016, n°388554, commune de Benfeld](#)⁶

ii. Le non-respect par le PLU des rapports de hiérarchie avec les autres documents d'urbanisme :

☑ Voir partie 1, Fiche 2 « Rapports de hiérarchie entre les documents d'urbanisme », page 24

Pour un exemple de confirmation par le Conseil d'État de l'annulation d'un PLU en raison de son incompatibilité avec la loi littoral et la loi montagne : [Conseil d'État, 9/11/2015, n°372531](#)⁷

Selon le Conseil d'État, si les prescriptions de la loi montagne (article L. 145-3 du Code de l'urbanisme) « ne sauraient être regardées comme interdisant de classer, dans un PLU, des terres agricoles dans des zones réservées à des activités économiques autres que l'agriculture ou l'habitat, elles impliquent de n'admettre l'urbanisation de ces terres que pour satisfaire des besoins justifiés et dans une mesure compatible avec le maintien et le développement des activités agricoles, pastorales et forestières ». Le Conseil d'État confirme l'annulation du classement par le PLU attaqué en terres non agricoles de différentes zones car ces terres recouvrent des terres caractérisées par leurs potentialités agricoles, séparées des zones urbanisées, dont la majorité d'entre elles est d'ailleurs exploitée, notamment pour l'élevage bovin allaitant.

iii. Le PLU et son règlement ne respectent pas les principes énoncés aux articles [L 101-1](#) à [L 101-3](#)⁸ du Code de l'urbanisme ([L 151-1](#)⁹ et [L 151-8 du Code de l'urbanisme](#)¹⁰) :

Remarque : l'article L 101-2 était anciennement numéroté L 121-1

■ Le Conseil d'État a jugé que « si ces dispositions ne sauraient être regardées comme interdisant, lors de la révision d'un plan d'occupation des sols, des modifications répondant aux besoins du développement d'une agglomération, elles impliquent, s'agissant d'un site remarquable, de prévoir une urbanisation compatible avec la préservation de ce site » ([Conseil d'État, Association pour la défense des sites de Théoule, 10 février 1997, n°125534](#)¹¹).

■ La cour administrative d'appel de Bordeaux a jugé que « si le classement en zone 1 AU ou 2 AU n'affecte qu'une faible partie de la zone agricole de la commune (...), cette ouverture à l'urbanisation, compte tenu de son influence considérable sur les conditions d'exploitation des principaux élevages agricoles de la commune et des contraintes qu'elle entraîne pour ceux-ci, méconnaît les dispositions précitées de l'article L. 121-1 du Code de l'urbanisme, en portant atteinte à l'équilibre qui doit être assuré entre le développement urbain et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles » ([CAA de Bordeaux, 1^{re} chambre, 01/04/2010, 09BX00918](#)¹²).

iv. L'incohérence du règlement du PLU avec son Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) :

■ [Conseil d'État, 02/10/2017, n°398322](#)¹³

⁶ https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000032790113?tab_selection=cetat&searchField=NUM_DEC&query=*388554&searchType=ALL&jurisdiction=TRIBUNAL_CONFLIT&jurisdiction=CONSEIL_ETAT&jurisdiction=COURS_APPEL&jurisdiction=TRIBUNAL_ADMINISTRATIF&sortValue=DATE_DESC&pageSize=10&page=1&tab_selection=cetat#cetat

⁷ https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000031466603?tab_selection=cetat&searchField=NUM_DEC&query=372531&searchType=ALL&jurisdiction=CONSEIL_ETAT&sortValue=DATE_DESC&pageSize=10&page=1&tab_selection=cetat#cetat

⁸ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074075/LEGISCTA000031210066/#LEGISCTA000031212665

⁹ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000031211147/2020-09-19

¹⁰ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074075/LEGISCTA000031211153?etatTexte=VIGUEUR&etatTexte=VI-GUEUR_DIFF&anchor=LEGIARTI000037667280#LEGIARTI000037667280

¹¹ https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007927368?tab_selection=cetat&searchField=NUM_DEC&query=*125534&searchType=ALL&sortValue=DATE_DESC&pageSize=10&page=1&tab_selection=cetat#cetat

¹² <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000022154864/>

¹³ <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000035701527/>

C. CONCLUSION

PAR CES MOTIFS, et sous réserve de tous autres à produire, déduire, ou suppléer, nous concluons, sous réserve de produire un mémoire en réplique, à ce qu'il plaise au tribunal de :

- Annuler....
-

Si elle est prononcée, l'annulation d'un PLU aura pour conséquence la remise en vigueur du PLU immédiatement antérieur ([L 600-12 Code de l'urbanisme](#)¹).

Dans certaines situations, il est donc intéressant de demander seulement une annulation partielle du PLU. On demande alors au juge d'annuler le PLU en tant qu'il concerne les parcelles [*n° de parcelles*], ou la zone [*nom de la zone*].

Par exemple, : nous demandons l'annulation du PLU de [*nom de la commune*] en tant qu'il concerne les parcelles [*n° de parcelles*], ou la zone [*nom de la zone*] en ce qu'elles ont été classées en zone U/AU.

Fait à [*Lieu*], le [*date*],

Signature(s)

¹ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074075/LEGISCTA000006128571/?anchor=LEGIARTI000037667975#LE-GIARTI000037667975

D. BORDEREAU DES PIÈCES COMMUNIQUÉES

Exemple :

- Pièce n°1 : procès-verbal de la réunion de [*conseil d'administration/assemblée générale/bureau*] du [*date*]
- Pièce n°2 : décision attaquée
-



PARTIE 2

LES LEVIERS D'ACTION RELATIFS AUX AUTORISATIONS D'URBANISME

(permis de construire, permis d'aménager...)



FICHE 1

SE REPÉRER DANS
LES DÉMARCHES

En fonction des travaux projetés (construction nouvelle, travaux sur existant, aménagements, changement de destination) et des surfaces prévues, le projet d'urbanisation nécessitera un permis de construire, un permis d'aménager, un permis de démolir, ou bien pour les projets de plus petite importance, une déclaration préalable.

L'obtention de cette/ces autorisation(s) d'urbanisme constitue une des dernières étapes du projet d'urbanisation. Elle est conditionnée au respect par le projet de construction ou d'aménagement des règles d'urbanisme et documents d'urbanisme.

L'aménageur va déposer une demande d'autorisation en mairie. Cette demande va faire l'objet d'une instruction. Enfin, la décision qui sera prise pourra faire l'objet d'un recours.

QUELS SONT LES LEVIERS D'ACTION ?

Les leviers d'action relatifs aux autorisations d'urbanisme dépendent des démarches déjà réalisées et de celles à venir :

- Si une autorisation d'urbanisme (permis de construire, d'aménager...) n'a pas encore été demandée.
☒ Voir I, « Si une autorisation d'urbanisme n'a pas encore été demandée », page 40
- Si une autorisation d'urbanisme (permis de construire, d'aménager...) a été demandée mais n'a pas encore fait l'objet d'une réponse.
☒ Voir II, « Si une autorisation d'urbanisme a été demandée mais pas encore accordée », page 40
- Si une autorisation d'urbanisme (permis de construire, d'aménager...) a déjà été accordée, les possibilités d'action dépendront de l'écoulement, ou non, du délai de recours.
☒ Voir III, « Si une autorisation d'urbanisme a été accordée », page 41

**EN PRATIQUE :
POUR FAIRE LE POINT SUR LA SITUATION ET RÉCUPÉRER LES DOCUMENTS**

- **Pour savoir si une autorisation d'urbanisme a été demandée** : vous pouvez consulter les affichages en mairie et poser la question au secrétariat de mairie.
Dans les 15 jours suivant le dépôt d'une demande d'autorisation d'urbanisme ou d'une déclaration préalable, le maire doit effectuer l'affichage d'un avis de dépôt de demande ou de déclaration ou procéder à la publication de cet avis par voie électronique sur le site internet de la commune. (R 423-6 Code urbanisme¹).
- **Pour savoir si une autorisation d'urbanisme a été accordée** : vous pouvez consulter les affichages en mairie et sur le terrain et poser la question au secrétariat de mairie.

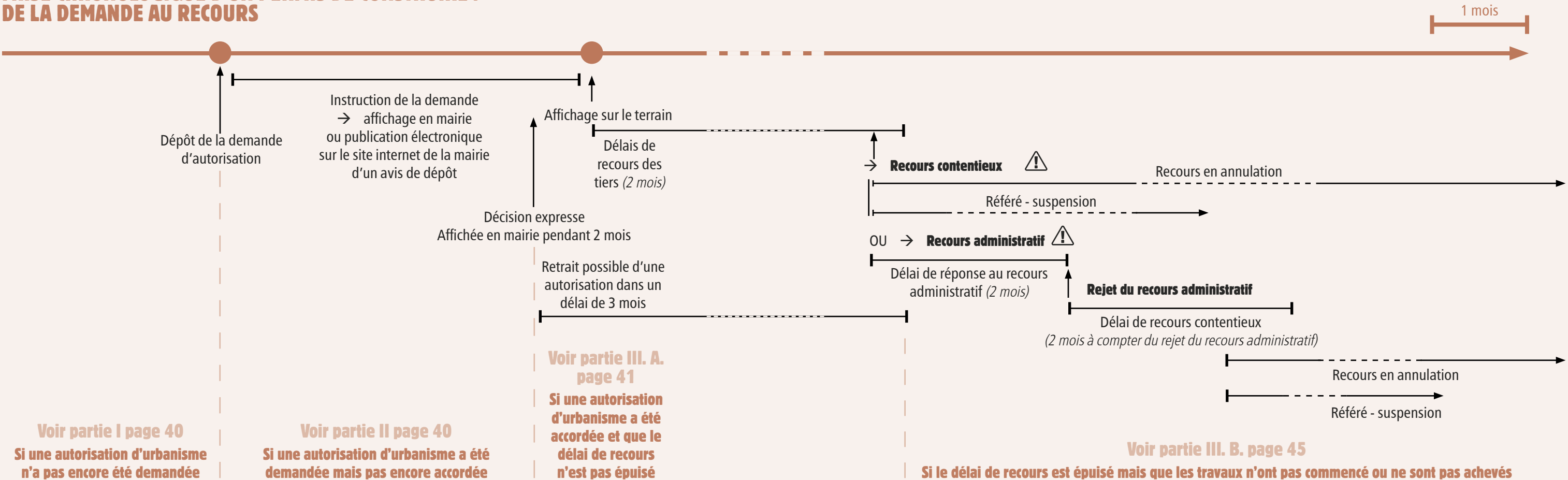
Le bénéficiaire de l'autorisation doit procéder à un affichage sur le terrain et un extrait de la décision est affiché en mairie pendant deux mois (R 424-15 Code urbanisme²).

■ **Si l'autorisation d'urbanisme a été accordée** : vous pouvez obtenir une copie à la fois de la décision accordant l'autorisation d'urbanisme et du dossier de demande. Les pièces d'un dossier de demande d'autorisation d'urbanisme et de déclaration préalable sont communicables à toute personne qui en fait la demande, dès que l'instruction est terminée (Avis CADA, n°20080349, 24 janvier 2008³).

L'étude du dossier de demande d'autorisation peut permettre de trouver des arguments pour en demander l'annulation.

1 https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074075/LEGISCTA000006175964/2020-12-04/
2 https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006819893/2021-08-30/
3 <https://cada.data.gouv.fr/20080349/>

**FRISE CHRONOLOGIQUE D'UN PERMIS DE CONSTRUIRE :
DE LA DEMANDE AU RECOURS**



I. SI UNE AUTORISATION D'URBANISME N'A PAS ENCORE ÉTÉ DEMANDÉE

Vous pouvez surveiller les demandes d'autorisation d'urbanisme déposées en mairie en consultant régulièrement les affichages en mairie et les publications électroniques sur le site internet de la commune.

Dans les 15 jours suivant le dépôt d'une demande d'autorisation d'urbanisme ou d'une déclaration préalable, le maire doit effectuer l'affichage d'un avis de dépôt de demande ou de déclaration ou procéder à la publication de cet avis par voie électronique sur le site internet de la commune ([R 423-6 Code urbanisme](#)¹).

Vous pouvez aussi surveiller les évolutions éventuelles des documents d'urbanisme tels que le Plan local d'urbanisme(i) (PLUi) ou Schéma de cohérence territoriale (SCOT).

En effet, pour qu'un projet d'urbanisation puisse aboutir, le PLU doit permettre de délivrer un permis de construire. Il arrive que le PLU doive être modifié ou révisé pour pouvoir permettre d'accorder, ensuite, le permis de construire. Ces évolutions se traduiraient par des délibérations du conseil municipal ou conseil communautaire, une consultation du public, une enquête publique...

☞ Voir partie 1, fiche 1

☞ « Se repérer dans les démarches » page 9

¹ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074075/LEGISCTA000006175964/2021-08-31/

II. SI UNE AUTORISATION D'URBANISME A ÉTÉ DEMANDÉE MAIS PAS ENCORE ACCORDÉE

Il faut surveiller très fréquemment l'affichage de la réponse en mairie et sur le terrain. Le délai de recours commencera à courir à compter du 1er jour de l'affichage réglementaire sur le terrain.

Il est possible de commencer à réunir les arguments qui pourront servir pour exercer un éventuel recours contre l'autorisation si elle est accordée.

Il est possible de prendre contact avec les structures qui seront éventuellement consultées dans le cadre de l'instruction de la demande d'autorisation : Commissions départementales de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), chambre d'agriculture...

III. SI UNE AUTORISATION D'URBANISME A ÉTÉ ACCORDÉE

Il est possible d'exercer un recours contre cette autorisation si le délai de recours n'est pas épuisé. Plusieurs types d'arguments peuvent être soulevés : le non-respect du règlement du PLU, ...

Le délai de recours contre un permis de construire (ou d'aménager) est de deux mois à compter du premier jour d'une période continue de deux mois d'affichage sur le terrain ([R 600-2 Code de l'urbanisme](#)¹).

Si le délai de recours n'est pas épuisé, un recours contre l'autorisation d'urbanisme peut être exercé. Plusieurs types de recours peuvent être exercés :

recours administratif, recours contentieux, référé-suspension.

☒ Voir III. A, « Si une autorisation d'urbanisme a été accordée et que le délai de recours n'est pas épuisé », page 42

Si le délai de recours est épuisé mais que les travaux n'ont pas commencé ou ne sont pas achevés, l'autorisation d'urbanisme est peut-être périmée.

☒ Voir III. B, « Si le délai de recours est épuisé mais que les travaux n'ont pas commencé ou ne sont pas achevés », page 45

¹ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074075/LEGISCTA000006128605/2021-06-07/

EN PRATIQUE

Il est important de :

■ Récupérer une copie de l'autorisation accordée et du dossier de demande.

■ L'étude du dossier de demande d'autorisation peut permettre de trouver des arguments pour en demander l'annulation.

■ Surveiller l'affichage sur le terrain, pour ne pas laisser passer le délai de recours.

PLUS DE DÉTAILS SUR LE CONTENU DE CHACUNE DES PARTIES D'UN PLU

■ Le délai de recours contre un permis de construire (ou d'aménager) est de deux mois à compter du premier jour d'une période continue de deux mois d'affichage sur le terrain ([R 600-2 Code de l'urbanisme](#)¹).

■ Pour faire courir le délai de recours, l'affichage doit remplir certaines conditions. Il doit être lisible et visible depuis la voie publique. L'absence de certaines des mentions obligatoires empêche le déclenchement du délai de recours des tiers.

■ La cour administrative d'appel de Nantes a jugé que l'affichage n'est pas régulier quand le panneau est en majeure partie caché par la végétation ([CAA Nantes, 2^e chambre, 19 novembre 1997, n°94NT01025](#)²).

■ C'est au bénéficiaire de l'autorisation d'urbanisme d'apporter la preuve de l'affichage sur le terrain.

■ Même si l'affichage n'a pas été effectué ou n'a pas fait courir le délai de recours, aucun recours contre l'autorisation d'urbanisme n'est possible après une période de six mois suivant l'achèvement des travaux ([R 600-3 Code urbanisme](#)³).

■ Quand les travaux sont terminés, le bénéficiaire de l'autorisation d'urbanisme doit adresser en mairie une déclaration d'achèvement des travaux.

¹ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074075/LEGISCTA000006128605/2021-06-07/

² <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000007525658&fastReqId=424336029&fastPos=1>

³ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074075/LEGISCTA000006128605/2020-12-04/

A. SI UNE AUTORISATION D'URBANISME A ÉTÉ ACCORDÉE ET QUE LE DÉLAI DE RECOURS N'EST PAS ÉPUISÉ :

Plusieurs types de recours peuvent être exercés.

Il est possible de saisir directement le juge d'une demande d'annulation du permis de construire (recours contentieux).

☑ Voir ci-dessous III. A. c « Points de repère sur le recours contentieux », page 44

Il est aussi possible de ne pas saisir immédiatement le juge mais de demander, au préalable, à l'administration de revenir sur la décision (recours administratif). À condition de respecter certaines obligations, ce recours administratif prolongera le délai durant lequel le juge peut être saisi.

☑ Voir III. A. b « Points de repère sur le recours administratif », page 44

L'exercice d'un de ces deux recours ne suspendra pas l'exécution de la décision contestée. Par conséquent, les travaux pourront légalement être menés dès l'obtention du permis de construire. Pour empêcher les travaux, il est possible de demander au juge de prononcer la suspension de l'exécution de la décision contestée, en exerçant un référé-suspension.

☑ Voir III. A. d. « Points de repère sur le référé-suspension », page 45

Les recours exercés en matière d'urbanisme obéissent à des règles spécifiques de procédure. Certaines sont prévues par le Code de l'urbanisme ([articles L 600-1 et suivants](#)¹). Pour limiter les recours et accélérer le contentieux, les conditions d'exercice de recours contre une autorisation d'urbanisme ont été durcies (durcissement des conditions à réunir pour justifier d'un intérêt à agir, suppression de la possibilité de faire appel dans certains cas, limitation des situations pouvant conduire à ce qu'une démolition de construction soit ordonnée...). Le durcissement des conditions à réunir pour justifier d'un intérêt à agir complique l'exercice de recours contre une autorisation d'urbanisme.

☑ Voir III. A. a « Points de repère sur l'intérêt à agir », page 42

A. a. POINTS DE REPÈRE SUR L'INTÉRÊT À AGIR

Pour que la demande en justice d'une personne soit recevable, elle doit justifier d'un intérêt à agir.

EN PRATIQUE

Un recours présenté par plusieurs personnes (recours collectif) permet d'augmenter les chances que l'intérêt à agir d'un des requérants soit reconnu. Un recours peut par exemple être présenté à la fois par des voisins, des associations et des syndicats.

i. L'intérêt à agir d'un individu (par exemple un voisin) :

Pour l'exercice d'un recours pour excès de pouvoir contre une autorisation d'urbanisme, un individu doit démontrer que la construction, l'aménagement ou le projet autorisés sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'il détient ou occupe régulièrement ou pour lequel il bénéficie d'une promesse de vente, de bail (...) ([L 600-1-2](#)²).

Le Conseil d'État a reconnu l'intérêt à agir d'un voisin immédiat : [CE, 13 avril 2016, n°389798](#)³.

¹ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074075/LEGISCTA000006128571/2021-06-07/

² https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074075/LEGISCTA000006128571?etatTexte=VIGUEUR&etatTexte=VI-GUEUR_DIFF&anchor=LEGIARTI000037667999#LEGIARTI000037667999

³ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000032405469&fastReqId=959522578&fastPos=1>

EN PRATIQUE

Un individu demandant au juge d'annuler une autorisation d'urbanisme devra convaincre le juge que le projet autorisé va affecter directement ses conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'il détient ou occupe régulièrement ou pour lequel il bénéficie d'une promesse de vente, de bail. Il devra donc préciser l'atteinte qu'il invoque, en présentant des éléments précis et étayés pour convaincre le juge que cette atteinte est susceptible d'affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien (hauteur de la construction projetée, conditions de circulation, atteinte au paysage, à son cadre de vie...). Sa requête devra être accompagnée d'un titre de propriété, de la promesse de vente, du bail, du contrat préliminaire relatif à une Vente en l'état futur d'achèvement (VEFA), ou de tout autre acte de nature à établir le caractère régulier de l'occupation ou de la détention de son bien ([R 600-4 Code urbanisme](#)¹).

1 https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074075/LEGISCTA000006128605/?anchor=LEGIARTI000028022969#LEGIARTI000028022969

ii. L'intérêt à agir d'une association :

Pour qu'une association soit reconnue comme ayant un intérêt à agir contre une autorisation d'urbanisme, ses statuts doivent avoir été déposés en préfecture au moins un an avant l'affichage en mairie de la demande de permis ([L 600-1-1 Code urbanisme](#)⁴).

Si elle remplit cette condition, son intérêt à agir sera ensuite examiné par le juge au regard de son objet social et de son ressort géographique, définis par ses statuts. Plus le champ d'intervention géographique est restreint, plus l'association aura de chances de se voir reconnaître un intérêt à agir. Par exemple, il a été jugé qu'une fédération régionale ayant pour objet de promouvoir la restauration des milieux et des sites dégradés, de sauver les milieux naturels, ne peut agir à l'encontre d'un permis de construire

une maison située dans une commune de la région ([CE, 27 mai 1991, n°113203](#)⁵).

En ce qui concerne la « qualité à agir » d'une association, il faudra joindre au recours un procès-verbal de la délibération ayant décidé d'engager le recours.

Une association est régulièrement engagée par l'organe tenant de ses statuts le pouvoir de la représenter en justice, sauf stipulation de ses statuts réservant expressément à un autre organe la capacité de décider de former une action devant le juge administratif ([CE, 3 avril 1998, n°177962](#)⁶).

Dans le silence des statuts, l'action ne peut être régulièrement engagée que par l'assemblée générale, de sorte qu'une requête signée par le président de l'association sera déclarée irrecevable à défaut de mandat de l'assemblée générale ([CAA Marseille, 1^{re} chambre, 2 juillet 2003, n°99MA01788](#)⁷).

EN PRATIQUE

Penser à déposer, au plus tôt, les statuts d'une association qui envisage d'exercer des recours en annulation à l'encontre d'autorisations d'urbanisme et prévoir un objet social faisant par exemple référence à la préservation des espaces agricoles et naturels d'un site en particulier ou d'une commune en particulier.

Au moment du recours, la requête de l'association devra être accompagnée de ses statuts et du récépissé attestant de sa déclaration en préfecture ([R 600-4 Code urbanisme](#)).

Vérifier dans les statuts de l'association quel est l'organe pouvant décider d'engager une action en justice.

iii. L'intérêt à agir d'un syndicat agricole :

L'intérêt à agir d'un syndicat agricole demandant l'annulation d'une autorisation d'urbanisme n'est pas systématiquement reconnu. La cour administrative d'appel de Bordeaux a jugé irrecevable un recours exercé par une chambre d'agriculture, le comité de développement du sud du département, la FDSEA et les Jeunes Agriculteurs,

4 https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074075/LEGISCTA000006128571/?anchor=LEGIARTI000037668002#LEGIARTI000037668002

5 <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000007802432&fastReqId=2102018820&fastPos=1>

6 <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000008007716&fastReqId=1502973152&fastPos=1>

7 <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000007582545&fastReqId=1723129156&fastPos=1>

contre un permis de construire une centrale photovoltaïque. (CAA Bordeaux, 30 novembre 2018, n°16BX01586¹).

Alors que la cour administrative d'appel de Marseille a reconnu l'intérêt à agir de la chambre d'agriculture ayant exercé un recours similaire (CAA Marseille, 8 février 2017, n° 15MA03127).

A. b. POINTS DE REPÈRE SUR LE RECOURS ADMINISTRATIF

Deux types de recours administratifs existent : le recours gracieux et le recours hiérarchique.

Le recours gracieux est un recours administratif adressé à l'administration qui a pris la décision contestée. Un recours hiérarchique est un recours administratif adressé à l'autorité à laquelle est subordonnée celle qui a pris la décision contestée.

EN PRATIQUE

Le recours gracieux est à adresser à celui qui a signé l'autorisation d'urbanisme contestée.

Un recours hiérarchique ne peut être exercé que si la personne qui a signé est le subordonné d'une autre. Si l'autorisation d'urbanisme a été prise par le maire au nom de la commune, seul un recours gracieux pourra être exercé car le maire n'est pas subordonné au préfet. Un recours hiérarchique ne sera pas possible.

Un recours administratif se présente comme une lettre présentant une demande claire (par exemple une demande de retrait du permis de construire n°....) et développant les arguments fondant cette demande. Les arguments peuvent être des arguments juridiques mais également des arguments de terrain.

Les recours administratifs doivent être notifiés à l'auteur du permis de construire (par exemple : le maire) et à son bénéficiaire dans un délai de 15 jours. Cette notification est très importante car un recours administratif non ou mal notifié ne proroge pas le délai de recours contentieux.

☐ Voir Fiche 2 « L'obligation de notification des recours », page 46

L'absence de réponse de l'administration pendant plus de deux mois sur un recours administratif vaut décision de rejet de ce recours (L 411-7 Code des relations entre le public et l'administration²), et ouvre la possibilité d'exercer un recours contentieux dans un délai de deux mois.

EN PRATIQUE

Il est indispensable de :

- Préciser clairement dans le texte du recours la demande qui est formulée, par exemple en indiquant en objet de la lettre « recours gracieux – demande de retrait du permis de construire n°.... » et en reprenant cette demande dans le texte du recours.
- Joindre au recours une copie de la décision contestée.
- Procéder à la notification de recours à la fois à l'auteur de l'autorisation d'urbanisme et à son bénéficiaire.

☐ Voir Fiche 2 « L'obligation de notification des recours », page 46

Il est conseillé d'adresser le recours administratif en recommandé avec accusé de réception, de conserver une copie du recours signé ainsi que le certificat d'envoi et l'accusé de réception.

A. c. POINTS DE REPÈRE SUR LE RECOURS CONTENTIEUX

Une demande d'annulation d'une autorisation d'urbanisme relève, en principe, du tribunal administratif dans le ressort duquel a son siège l'autorité qui a pris la décision attaquée. Il existe des exceptions, par exemple, pour les litiges relatifs aux parcs éoliens terrestres ou aux ouvrages de production et de transport d'énergie renouvelable.

¹ https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000037823907?tab_selection=cetat&searchField=NUM_DEC&query=16BX01586*&searchType=ALL&jurisdiction=TRIBUNAL_CONFLIT&jurisdiction=CONSEIL_ETAT&jurisdiction=COURS_APPEL&jurisdiction=TRIBUNAL_ADMINISTRATIF&sortValue=DATE_DESC&pageSize=10&page=1&tab_selection=cetat#cetat

² https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000031366350/LEGISCTA000031367825/#LEGIARTI000031367839

A. d. POINTS DE REPÈRE SUR LE RÉFÉRÉ-SUSPENSION

L'exercice d'un recours ne suspendra pas l'exécution de la décision contestée. Par conséquent, les travaux pourront légalement commencer dès l'obtention du permis de construire. Pour empêcher les travaux, il est possible de demander au juge de prononcer

la suspension de l'exécution de la décision contestée, en exerçant un référé-suspension. Ce référé-suspension est prévu par l'article L 521-1 du Code de justice administrative (CJA).

☒ Voir Fiche 4 « Exercer un référé-suspension - points de repère », page 56

EN PRATIQUE

■ Sièges et ressorts des tribunaux administratifs : [R 221-3 du Code de justice administrative](#)³ :

L'avocat n'est pas obligatoire pour l'exercice d'un recours en annulation. Cependant, les règles de procédure et le droit de l'urbanisme sont complexes et rendent le recours à un avocat souvent nécessaire.

Pour vous aider à cerner les arguments à rechercher, vous trouverez à la fiche 2.2 une structure sommaire de mémoire introductif d'instance.

Attention : les éléments présentés visent seulement à donner des points de repère et ne sont pas suffisants pour mettre en œuvre le recours.

☒ Voir Fiche 3 « Trame d'une requête introductive d'instance contre une autorisation d'urbanisme », page 50

Les recours contentieux doivent être notifiés à l'auteur du permis de construire (par exemple : le maire) et à son bénéficiaire dans un délai de 15 jours. Cette notification est très importante car un recours administratif non ou mal notifié ne proroge pas le délai de recours contentieux.

☒ Voir Fiche 2 « L'obligation de notification des recours », page 46

B. SI LE DÉLAI DE RECOURS EST ÉPUISÉ MAIS QUE LES TRAVAUX N'ONT PAS COMMENCÉ OU NE SONT PAS ACHÉVÉS

Un permis de construire périmé :

■ Si les travaux n'ont pas commencé dans le délai de 3 ans à compter de la notification du permis ou de la délivrance tacite du permis.

■ Ou si, passé ce délai, les travaux sont interrompus pendant un délai supérieur à une année ([R 424-17 Code urbanisme](#)⁴).

Par exemple, il a été jugé que les travaux n'avaient pas commencé dans le cas où seul le nivellement du terrain d'assiette du bâtiment a été réalisé ([CAA Nantes, 2e ch., 30 déc. 1997, n° 95NT00562](#)⁵).

En cas de recours contentieux contre un permis, son délai de validité est suspendu jusqu'au prononcé de la décision juridictionnelle ([R 424-19](#)⁶).

Le bénéficiaire d'un permis de construire peut demander qu'il soit prorogé deux fois pour une durée d'un an.

EN PRATIQUE

Si les conditions de péremption du permis sont réunies, il est possible de demander à l'administration de le constater. Ce sera à la personne qui effectue cette demande de prouver l'absence de travaux dans les délais ([CAA Paris, 3^e chambre, 8 décembre 2016, n°14PA02856](#)¹). Si l'administration refuse de constater la caducité du permis, il est possible de demander au tribunal administratif d'annuler ce refus et d'ordonner à l'administration de procéder au constat ([CE, 27 mars 2000, n° 205430](#)²).

¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000033580100&fastReqId=1670469991&fastPos=1>

² <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000008054901&fastReqId=1278600439&fastPos=1>

³ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070933/LEGISCTA000006165687?etatTexte=VIGUEUR&etatTexte=VIGUEUR_DIFF&anchor=LEGIARTI000031459523#LEGIARTI000031459523

⁴ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074075/LEGISCTA000006175982/2021-06-07/

⁵ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000007527784&fastReqId=963807935&fastPos=1>

⁶ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074075/LEGISCTA000006175982?etatTexte=VIGUEUR&etatTexte=VIGUEUR_DIFF&anchor=LEGIARTI000033942377#LEGIARTI000033942377

FICHE 2

L'OBLIGATION DE NOTIFICATION DES RECOURS

I. POINTS DE REPÈRE :

L'article R [600-1 du Code de l'urbanisme](#)¹ impose de notifier les recours contentieux et administratifs exercés à l'encontre d'un certificat d'urbanisme, ou d'une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol régie par le Code de l'urbanisme (permis de construire, d'aménager, de démolir, décision de prorogation de permis de construire, de transfert de permis...), à l'auteur de la décision et à son titulaire.

Cette notification doit intervenir par lettre recommandée avec accusé de réception, dans un délai de quinze jours francs à compter du dépôt du recours.

La notification du recours à l'auteur de la décision et au titulaire de l'autorisation est réputée accomplie à la date d'envoi de la lettre recommandée avec accusé de réception. Cette date est établie par le certificat de dépôt de la lettre recommandée auprès des services postaux.

Vous trouverez [page 48](#) une proposition de courrier de notification de recours.

¹ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000038369391?etatTexte=VIGUEUR&etatTexte=VIGUEUR_DIFF#LEGIARTI000038369391

EN PRATIQUE

■ Quand un recours a été exercé par plusieurs personnes (recours collectif), il suffit que la notification soit effectuée par l'un des signataires. ([CAA Marseille, 1re ch., 4 mars 1999, n° 97MA01635](#), [CAA Marseille, 1re ch., 20 mars 2014, n° 12MA02908](#)).

■ Si plusieurs personnes sont bénéficiaires de la décision, la notification doit être adressée à chacune d'elles. ([CE, 4 déc. 2017, n° 407165¹](#), [CAA Lyon, 9 avr. 2013, n° 13LY00066²](#)).

■ L'adresse du ou des bénéficiaires est celle indiquée dans la décision contestée. ([CE, 24 sept. 2014, n° 351689](#), [CAA Douai, 1re ch., 14 mai 2008, n° 07DA00950³](#)).

■ Il ne faut pas envoyer la notification à l'avocat de l'auteur de la décision ou à son titulaire mais bien à l'auteur et au bénéficiaire eux-mêmes.

■ Il faut joindre une copie du texte intégral du recours au courrier de notification.

■ Il est conseillé de procéder à l'envoi du/des courrier(s) de notification dans la foulée du dépôt du recours ou de son envoi pour être certain de respecter le délai.

Veiller à bien conserver une copie de la lettre de notification signée, ainsi que le certificat d'envoi et l'accusé de réception. Ce certificat d'envoi devra être transmis au tribunal. ([CE, avis, 3 mars 2009, n° 321157⁴](#), [CAA Bordeaux, 1re ch., 15 mars 2012, n° 11BX00653⁵](#))

1 https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000036146672?tab_selection=cetat&searchField=TEXTE&query=*notification&searchType=ALL&dateDecision=04%2F12%2F2017+%3E+04%2F12%2F2017&sortValue=DATE_DESC&pageSize=10&page=1&tab_selection=cetat#catat

2 https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000027300244?tab_selection=cetat&searchField=NUM_DEC&query=13LY00066&searchType=ALL&sortValue=DATE_DESC&pageSize=10&page=1&tab_selection=cetat#catat

3 https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000019703590?tab_selection=cetat&searchField=NUM_DEC&query=07DA00950&searchType=ALL&sortValue=DATE_DESC&pageSize=10&page=1&tab_selection=cetat#catat

4 https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000020377634?tab_selection=cetat&searchField=NUM_DEC&query=321157&searchType=ALL&sortValue=DATE_DESC&pageSize=10&page=1&tab_selection=cetat#catat

5 https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000025562300?tab_selection=cetat&searchField=NUM_DEC&query=11BX00653&searchType=ALL&sortValue=DATE_DESC&pageSize=10&page=1&tab_selection=cetat#catat



II. PROPOSITION DE LETTRE DE NOTIFICATION

Si vous avez le moindre doute sur la rédaction de ce courrier de notification, sur ses destinataires, signataires..., il est important de vous faire conseiller ou d'effectuer les recherches nécessaires.

En effet, d'une part, un recours administratif qui n'a pas été régulièrement notifié ne proroge pas le délai de recours contentieux. D'autre part, un recours contentieux qui n'a pas été régulièrement notifié n'est pas recevable.

NOM Prénom
Adresse

À [localisation] le [date]

Nom destinataire
Adresse

Lettre recommandée avec accusé de réception n° [numéro]
Objet : notification du recours exercé à l'encontre du permis de construire n° [numéro du permis de construire]

Madame, Monsieur,

En application de l'article R 600-1 du Code de l'urbanisme, vous trouverez sous ce pli une copie du texte intégral :

- Du recours administratif exercé à l'encontre du permis de construire n° [numéro du permis de construire] qui vous a été accordé / que vous avez accordé.
- Du recours contentieux exercé à l'encontre du permis de construire n° [numéro du permis de construire] qui vous a été accordé / que vous avez accordé .

Je vous prie de recevoir mes salutations distinguées.

NOM Prénom
Signature

Document joint :

- Copie du texte intégral (du recours administratif exercé à l'encontre du permis de construire n° [numéro du permis de construire] qui vous a été accordé / que vous avez accordé) OU (du recours contentieux exercé à l'encontre du permis de construire n° [numéro du permis de construire] qui vous a été accordé / que vous avez accordé).

Quand un recours est a été exercé par plusieurs personnes, il suffit que la notification soit effectuée par l'un des signataires. (CAA Marseille, 1^{re} ch., 4 mars 1999, n° 97MA01635 □ CAA Marseille, 1^{re} ch., 20 mars 2014, n°12MA02908).

La notification du recours doit être effectuée dans un délai de quinze jours francs à compter du dépôt du recours. Elle est réputée accomplie à la date d'envoi de la lettre recommandée avec accusé de réception. Cette date est établie par le certificat de dépôt de la lettre recommandée.

Notification à envoyer à l'auteur de la décision et à son titulaire.

■ Si plusieurs personnes sont bénéficiaires de la décision, la notification doit être adressée à chacune d'elles. (CE, 4 déc. 2017, n° 407165, CAA Lyon, 9 avr. 2013, n° 13LY00066).

■ Il ne faut pas envoyer la notification à l'avocat de l'auteur de la décision ou à son titulaire mais bien à l'auteur et au bénéficiaire eux-mêmes.

L'adresse est celle indiquée dans la décision contestée. (CE, 24 sept. 2014, n° 351689, CAA Douai, 1^{re} ch., 14 mai 2008, n° 07DA00950).

Veiller à bien conserver une copie de la lettre de notification signée, ainsi que le certificat d'envoi et l'accusé de réception.

Ce certificat d'envoi devra être transmis au tribunal. (CE, avis, 3 mars 2009, n° 321157, CAA Bordeaux, 1^{re} ch., 15 mars 2012, n° 11BX00653).

Choisir la formulation correspondant au type de recours qui est notifié : recours administratif ou recours contentieux.

Il faut joindre à ce courrier une copie du texte intégral du recours.



FICHE 3

TRAME D'UNE REQUÊTE INTRODUCTIVE D'INSTANCE CONTRE UNE AUTORISATION D'URBANISME

Pour vous aider à cerner les arguments à rechercher, vous trouverez ci-dessous une structure sommaire d'une requête introductive d'instance.

L'avocat n'est pas obligatoire pour exercer un recours contre une autorisation d'urbanisme, cependant, il peut souvent être utile.

Les éléments qui suivent ne suffisent pas à la rédaction d'une requête.

Une demande d'annulation d'une autorisation d'urbanisme relève, en principe, du tribunal administratif dans le ressort duquel a son siège l'autorité qui a pris la décision attaquée. Il existe des exceptions, par exemple, pour les litiges relatifs aux parcs éoliens terrestres ou aux ouvrages de production et de transport d'énergie renouvelable.

EN PRATIQUE

Siège et ressorts des tribunaux administratifs :
[R 221-3 du Code de justice administrative¹](#)

¹ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070933/LEGISCTA000006165687?etat-Texte=VIGUEUR&etatTexte=VIGUEUR_DIFF#LEGIARTI000031459523

EN PRATIQUE

Il est important de présenter, dès la requête introductive d'instance, des arguments de légalité externe et de légalité interne pour garder la possibilité de présenter toutes sortes de moyens lors de la procédure. Les moyens de légalité externe correspondent à ceux relatifs aux conditions d'élaboration de la décision. Les moyens de légalité interne correspondent à ceux relatifs au contenu même de la décision.

Les recours contentieux doivent être notifiés à l'auteur du permis de construire (par exemple : le maire) et à son bénéficiaire dans un délai de 15 jours. Cette notification est très importante car un recours administratif non ou mal notifié ne proroge pas le délai de recours contentieux.

☑ Voir Fiche 2 « L'obligation de notification des recours », page 46

I. TRAME D'UNE REQUÊTE INTRODUCTIVE D'INSTANCE

Tribunal administratif de [localisation] Requête et mémoire introductif

Pour :

- M. [nom], domicilié [adresse]
- Mme [nom], domiciliée [adresse]
- La Confédération paysanne de [localisation], dont le siège est [adresse], représentée par [nom - prénom]

Pièce n°1 – Procès-verbal de réunion du [date]

- L'association « [nom] » dont le siège est [adresse], représentée par [nom - prénom]

Pièce n°2 – Procès-verbal de réunion du [date]

DEMANDEURS

Contre :

- Par exemple : la décision du maire de [localisation] en date du [date], accordant à [nom du ou des bénéficiaires du permis de construire] le permis de construire n° [numéro du permis de construire]

Pièce n°3 – permis de construire

- Commune de [localisation] dont le siège est [adresse]

A. FAITS

On présente ici l'historique et les démarches.

B. DISCUSSION

B. a. RECEVABILITÉ DE LA REQUÊTE

On explique ici que les conditions de recevabilité sont réunies.

Par exemple, pour l'intérêt à agir :

■ Pour une association : on indique en quoi le recours rentre bien dans l'objet statutaire de l'association et on joint ses statuts et le récépissé de sa déclaration en préfecture.

Pièce [*n° de la pièce*] - statuts de l'association et récépissé de sa déclaration en préfecture.

■ Pour chaque personne physique : on indique que le projet autorisé va affecter directement ses conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'il détient ou occupe régulièrement ou pour lequel il bénéficie d'une promesse de vente, de bail. Il faudra préciser l'atteinte que la personne invoque, en présentant des éléments précis et étayés pour convaincre le juge que cette atteinte est susceptible d'affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien (hauteur de la construction projetée, conditions de circulation, atteinte au paysage, à son cadre de vie...). Si la personne est un voisin immédiat, on apporte cette précision.

Il faudra absolument joindre un titre de propriété, une promesse de vente, un bail, un contrat préliminaire relatif à une Vente en l'état futur d'achèvement (VEFA), ou tout autre acte de nature à établir le caractère régulier de l'occupation ou de la détention du bien (R 600-4 Code urbanisme).

Pièce [*n° de la pièce*] - (titre de propriété ou promesse de vente ou bail ou contrat préliminaire relatif à une Vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) ou tout autre acte de nature à établir le caractère régulier de l'occupation ou de la détention du bien).

B. b. MOYENS DE LÉGALITÉ EXTERNE

Les moyens de légalité externe correspondent aux arguments relatifs aux conditions d'élaboration de la décision.

Ces moyens peuvent porter, par exemple :

■ **Sur l'incompétence de l'auteur de la décision**

■ **Sur des vices de procédure** (consultation, enquête publique, ...) :

■ Par exemple : une consultation obligatoire qui n'a pas été effectuée. Mais cette irrégularité de la procédure consultative ne pourra entraîner l'annulation du PLU que si elle a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise ou si elle a privé les intéressés d'une garantie (CAA Douai, 1^{re} ch., 13 août 2012, n° 11DA01384) ([CE, 23 déc. 2011, n° 335477](#))

1 https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000025041091?tab_selection=cetat&searchField=NUM_DEC&query=335477&searchType=ALL&sortValue=DATE_DESC&pageSize=10&page=1&tab_selection=cetat#cetat

B. c. MOYENS DE LÉGALITÉ INTERNE :

Les moyens de légalité interne correspondent aux arguments relatifs au contenu même de la décision.

Voici une liste d'exemple de moyens de légalité interne qui peuvent être soulevés :

■ **Le dossier de demande de permis était insuffisant :**

Si c'est le cas, il faut indiquer en quoi les omissions, inexactitudes ou insuffisances entachant le dossier ont été de nature à fausser l'appréciation portée par l'autorité administrative sur la conformité du projet à la réglementation applicable.

■ **Les distances d'éloignement à l'égard des bâtiments d'élevage ne sont pas respectées :**

Ces distances sont fixées par le Règlement sanitaire départemental (RSD) ou par la réglementation des Installations classées pour l'environnement (ICPE).

■ **Le permis de construire ne respecte pas les prescriptions du PLU, de la loi montagne, de la loi littoral....**

■ **Pour un permis de construire ou un permis d'aménager autorisant la construction d'un équipement collectif en zone A ou N :**

☒ Voir point I. B. a de la fiche 1 de la partie 1
« Attention : construction d'équipements collectifs possible dans certaines zones A ou N », page 14

Est-ce que le règlement de la zone autorise bien la construction ou l'installation d'équipements collectifs ?

Si oui, en quoi le projet est incompatible avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière (L 151-11 Code de l'urbanisme) ?



En quoi est-ce que le projet porterait atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages (L 151-11') ?

■ Le Conseil d'État a estimé qu'« en jugeant que la plantation d'une jachère mellifère et l'installation de ruches suffisaient (...), eu égard au caractère d'activité agricole de l'apiculture, sans rechercher si, en l'espèce, compte tenu de la disparition des cultures céréalières précédemment exploitées et des activités ayant vocation à se développer sur les parcelles considérées, le projet permettait le maintien sur le terrain d'implantation du projet d'une activité agricole significative, la cour administrative d'appel de Nantes a commis une erreur de droit. » ([Conseil d'État, 1^{re} - 6^e chambres réunies, 08/02/2017, n°395464^{2\)}](https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000037667296?etatTexte=VIGUEUR&etatTexte=VIGUEUR_DIFF)).

■ La cour administrative d'appel de Nantes a jugé que « l'ensemble des panneaux photovoltaïques (...) s'étend sur une superficie de 10 hectares environ et implique la réalisation d'une piste intérieure de desserte et de manœuvre d'une largeur de 4 à 5 mètres ainsi qu'un cheminement de 4 mètres de large le long de la clôture ; que le projet prévoit par ailleurs un débroussaillage sur une zone de cinquante mètres autour des panneaux photovoltaïques ; que, compte tenu de la richesse floristique et faunistique du site telle qu'elle ressort notamment des éléments figurant dans le dossier d'étude d'impact, de l'importance de ce même site pour le maintien des zones de biodiversité répertoriées par le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale et de l'abattage de 176 arbres dont rien n'indique, au dossier, qu'ils seraient effectivement remplacés en sus de la haie végétalisée composée d'arbustes prévue par le même projet, le projet autorisé par l'arrêté contesté n'est pas compatible, en dépit des mesures de compensation proposées par le pétitionnaire, avec le caractère naturel de la zone et ne peut donc, de ce fait, être autorisé, sur le fondement de la dérogation prévue par l'article N2 du règlement du Plan local d'urbanisme, à l'interdiction de principe de toute construction sur une telle zone posée par l'article N1 de ce même plan. » ([CAA Nantes, 5^e chambre, 22/12/2017, 16NT01068^{3\)}](https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000036396627?tab_selection=cetat&searchField=NUM_DEC&query=*16NT01068&searchType=ALL&juridiction=TRIBUNAL_CONFLIT&juridiction=CONSEIL_ETAT&juridiction=COURS_APPEL&juridiction=TRIBUNAL_ADMINISTRATIF&sortValue=DATE_DESC&pageSize=10&page=1&tab_selection=cetat#cetat)).

■ « Si le projet de centrale solaire se situe sur des prairies d'élevage, une activité agricole sera maintenue constituée par la poursuite d'un élevage d'alpagas et l'installation d'une activité apicole en créant des prairies mellifères sur une partie des terrains. Les dispositions précitées de l'article L. 123-1 du Code de l'urbanisme n'imposent pas le maintien d'une activité agricole identique à celle existant avant la mise en œuvre du projet. Il ressort par ailleurs des pièces du dossier que la propriétaire du terrain est déjà éleveuse de bovins et d'alpagas, et que les 7 hectares en cause ne représentent qu'une très petite partie de sa surface agricole utile de 110 hectares, ce qui n'entraînera ni abandon de l'élevage bovin, ni renonciation aux cultures fourragères, qui peuvent être déplacées. Il n'est pas établi que l'activité pastorale envisagée, susceptible de permettre une extension du troupeau d'alpagas, serait incompatible avec l'implantation d'une centrale photovoltaïque, laquelle a pris en compte les caractéristiques de l'élevage existant en surélevant la hauteur minimale sous les panneaux. (...) Ainsi, le projet(...) permet le maintien d'une activité agricole significative et le préfet n'a pas commis d'erreur de droit en délivrant le permis de construire attaqué. » ([CAA de BORDEAUX, 1^{re} chambre - formation à 3, 15/03/2018, 16BX02223, 16BX02224, 16BX02256^{4\)}](https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000032472959?tab_selection=all&searchField=ALL&query=15MA00872&page=1&init=true)).

■ Le permis de construire de panneaux photovoltaïques, en zone A, peut être refusé si le pétitionnaire n'établit pas que les mêmes terrains seront utilisés, une fois la centrale photovoltaïque édifiée, comme pâtures pour des troupeaux d'ovins ([CAA Marseille, 1^{re} ch., 21 avr. 2016, n° 15MA00872^{5\)}](https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000032472959?tab_selection=all&searchField=ALL&query=15MA00872&page=1&init=true)) ou s'il n'établit pas le réel maintien d'une activité agricole sur le terrain ([CAA Bordeaux, 1^{re} ch., 4 févr. 2016, n° 14BX03376^{6\)}](https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000032001525?isSuggest=true)).

1 https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000037667296?etatTexte=VIGUEUR&etatTexte=VIGUEUR_DIFF

2 https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000034017910?tab_selection=cetat&searchField=NUM_DEC&query=*395464&searchType=ALL&juridiction=TRIBUNAL_CONFLIT&juridiction=CONSEIL_ETAT&juridiction=COURS_APPEL&juridiction=TRIBUNAL_ADMINISTRATIF&sortValue=DATE_DESC&pageSize=10&page=1&tab_selection=cetat#cetat

3 https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000036396627?tab_selection=cetat&searchField=NUM_DEC&query=*16NT01068&searchType=ALL&juridiction=TRIBUNAL_CONFLIT&juridiction=CONSEIL_ETAT&juridiction=COURS_APPEL&juridiction=TRIBUNAL_ADMINISTRATIF&sortValue=DATE_DESC&pageSize=10&page=1&tab_selection=cetat#cetat

4 <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000036712242/>

5 https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000032472959?tab_selection=all&searchField=ALL&query=15MA00872&page=1&init=true

6 <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000032001525?isSuggest=true>

C. CONCLUSION

PAR CES MOTIFS, et sous réserve de tous autres à produire, déduire, ou suppléer, nous concluons, sous réserve de produire un mémoire en réplique, à ce qu'il plaise au tribunal :

Par exemple :

■ D'annuler la décision du maire de [commune] en date du [date], accordant à [nom du ou des bénéficiaires du permis de construire] le permis de construire n° [numéro du permis de construire].

■ D'enjoindre au maire de dresser un procès-verbal pour constater la poursuite éventuelle des travaux après l'annulation du permis de construire.

Il n'est pas possible de demander au juge administratif d'ordonner la démolition de la construction réalisée sur une propriété privée. Cette demande devra être adressée au Tribunal judiciaire (anciennement au TGI) et ne pourra être obtenue que si la construction se situe dans une des zones listées par l'[article L 480-13 du Code de l'urbanisme](#)⁷.

Fait à [lieu], le [date],

Signature(s)

⁷ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000041411186?etatTexte=VIGUEUR&etatTexte=VIGUEUR_DIFF#LEGIARTI000041411186

D. BORDEREAU DES PIÈCES COMMUNIQUÉES

Exemple :

■ Pièce n°1 : procès-verbal de la réunion de [conseil d'administration/assemblée générale/bureau] du [date]

■ Pièce n°2 : décision attaquée

■

FICHE 4

EXERCER UN RÉFÉRÉ DE SUSPENSION : POINTS DE REPÈRE

L'exercice d'un recours contre une autorisation d'urbanisme ne suspendra pas son exécution. Par conséquent, les travaux pourront légalement commencer dès l'obtention du permis de construire. Pour empêcher les travaux, il est possible de demander au juge de prononcer la suspension de l'exécution de la décision contestée, en exerçant un référé-suspension. Ce référé-suspension est prévu par l'[article L 521-1 du Code de justice administrative](#)¹ (CJA).

L'objectif du référé-suspension est d'obtenir du juge qu'il ordonne la suspension de l'exécution de l'autorisation d'urbanisme jusqu'à la décision au fond sur la demande d'annulation.

L'exercice d'un référé-suspension doit respecter plusieurs conditions.

Il ne peut être déposé que si une requête en annulation de l'autorisation d'urbanisme a elle-même été déposée.

Il doit être déposé dans un délai de deux mois à compter de la communication, par le tribunal, aux parties du 1^{er} mémoire en défense ([L 600-3 du Code de l'urbanisme](#)²).

EN PRATIQUE

Il est conseillé de déposer la requête en référé-suspension dans la foulée du dépôt de la demande en annulation.

Une suspension est prononcée quand deux conditions sont réunies : une urgence et un doute sérieux quant à la légalité de la décision.

Dans le cadre d'une demande de suspension d'une autorisation d'urbanisme, la condition d'urgence est présumée ([L 600-3 du Code de l'urbanisme](#)²).

EN PRATIQUE

Il est conseillé de rappeler cette présomption dans la requête en suspension. Il faudra développer les moyens pour convaincre le juge de l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité de la décision.

En cas de rejet de la demande de suspension, il faudra penser à confirmer le maintien de la demande d'annulation.

¹ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070933/LEGISCTA000006150399?etatTexte=VIGUEUR&etatTexte=VIGUEUR_DIFF#LEGIARTI000006449326

² https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000037667995?etatTexte=VIGUEUR&etatTexte=VIGUEUR_DIFF#LEGIARTI000037667995

NOTES

NOTES

TERRES AGRICOLES UN GUIDE POUR LEUR PRÉSERVATION

Un guide pour mieux connaître les pistes d'action juridique pouvant être mobilisées à l'occasion d'une opposition à un projet d'urbanisation

La préservation des terres agricoles est fréquemment annoncée comme un enjeu majeur pour le monde agricole, alors que la surface de terres artificialisées ne cesse d'augmenter.

Au-delà de la pure perte de potentiel foncier, l'urbanisation accentue la pression foncière au détriment de ceux qui veulent la cultiver.

La FADEAR, auteur de ce guide, œuvre au quotidien en faveur de l'installation et de l'accès au foncier. En effet, les futur·es installé·es se retrouvent parfois confronté·es à des contraintes très strictes dès qu'il s'agit de la construction d'un « bâtiment » nécessaire à leur activité.

C'est pour les accompagner qu'elle produit aujourd'hui un guide pratique des éléments juridiques permettant de s'opposer à un projet d'urbanisation. Il est indispensable que l'urbanisme ménage une place aux constructions nécessaires au développement de l'Agriculture paysanne.

Connaître cette réglementation permettra de mieux intervenir lors de l'élaboration de règles locales, de défendre concrètement le foncier que nous cultivons et de préparer l'arrivée nécessaire de nouve·lles·aux paysan·nes.