

● Focus

94 Des dérogations aux règles d'urbanisme après les violences urbaines de l'été 2023



David Gillig,
avocat au Barreau de Strasbourg,
associé de la SELARL SOLER-COUTEAUX & Associé,
chargé d'enseignement à la faculté de droit de
Strasbourg

Source : Ord. n° 2023-870, 13 sept. 2023, tendant à l'accélération de la délivrance et la mise en œuvre des autorisations d'urbanisme permettant la reconstruction et la réfection des bâtiments dégradés au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023 : JO 14 sept. 2023, texte n° 11

Personne n'ignore qu'à la suite du décès d'un adolescent à Nanterre, consécutif à un contrôle routier, des violences urbaines se sont produites, entre le 27 juin et le 5 juillet 2023, sur le territoire de 500 communes françaises environ. Ces exactions ont provoqué de nombreux dégâts sur le bâti, public et privé. Ainsi, plus de 750 bâtiments publics, et notamment des mairies, écoles, bibliothèques ou postes de police, ont été dégradés. Ces dégradations concernent environ pour 25 % les bâtiments publics et 75 % les bâtiments privés, dont de nombreux commerces (*Étude d'impact du projet de loi relatif à l'accélération de la reconstruction des bâtiments dégradés ou démolis au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023*, 12 juill. 2023).

En revanche, le grand public n'a pas été directement informé de la rédaction en urgence d'un projet de loi relatif à l'accélération de la reconstruction des bâtiments dégradés ou démolis au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023 destiné à permettre l'engagement, dans les plus brefs délais, des travaux de réparation et de reconstruction de ces bâtiments.

La loi, adoptée en des termes conformes par le Sénat le 18 juillet 2023 et l'Assemblée nationale le 20 juillet suivant, a été promulguée le 25 juillet 2023 (L. n° 2023-656, 25 juill. 2023, relative à l'accélération de la reconstruction et de la réfection des bâtiments dégradés ou détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023 : JO 26 juill. 2023, texte n° 1).

Elle comporte notamment un article habilitant le Gouvernement à prendre une ordonnance sur le fondement de l'article 38 de la Constitution pour déroger, à titre transitoire, à diverses règles en matière d'urbanisme. En effet, « l'intérêt général qui s'attache à remédier, dans les meilleurs délais, aux nombreux et importants dégâts causés aux bâtiments des quelques cinq cents communes françaises touchées par les événements, d'une ampleur inédite, survenus du 27 juin au 5 juillet 2023, en particulier aux immeubles dévolus à des missions de service public, afin de permettre la continuité des services, tant publics que privés, qui y étaient assurés au bénéfice de l'ensemble de leurs habitants, justifie qu'il soit dérogé, en urgence, à ces règles, dans la mesure nécessaire pour faciliter et accélérer la réalisation des travaux de réparation des dégâts » (CE, Commission permanente, avis, 11 juill. 2023, n° 407325).

Afin de lever trois freins à la reconstruction des bâtiments dégradés ou détruits pendant les émeutes de l'été 2023, l'article 1^{er} de la loi autorise le Gouvernement à prendre une ordonnance en vue :

- d'autoriser la reconstruction ou la réfection, à l'identique ou avec des modifications limitées ou des améliorations justifiées, des bâtiments affectés par les dégradations ou destructions liées aux troubles à l'ordre et à la sécurité publics survenus entre le 27 juin et le 5 juillet 2023, sous réserve qu'ils aient été régulièrement édifiés, nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire, y compris lorsqu'un document d'urbanisme applicable en dispose autrement ;
- d'autoriser l'engagement des opérations et travaux préliminaires dès le dépôt, selon le cas, de la demande de permis ou de la déclaration préalable requise ;

- d'adapter les règles de délivrance des autorisations d'urbanisme et, le cas échéant, des autorisations préalablement requises au titre d'autres législations, en aménageant les procédures d'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme ainsi que les délais prévus par des dispositions législatives et en prévoyant que, lorsque la consultation d'un organisme ou d'une autorité administrative ou l'obtention d'un accord ou d'une autorisation sont prévues, le silence gardé sur la demande d'avis, d'accord ou d'autorisation vaut, selon le cas, avis favorable ou décision d'acceptation.

Cette ordonnance a été prise le 13 septembre 2023 (Ord. n° 2023-870, 13 sept. 2023, tendant à l'accélération de la délivrance et la mise en œuvre des autorisations d'urbanisme permettant la reconstruction et la réfection des bâtiments dégradés au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023 : JO 14 sept. 2023, texte n° 11).

Elle prévoit :

- la possibilité de déroger aux dispositions du Code de l'urbanisme encadrant et limitant le droit de reconstruction à l'identique ;
- la possibilité, pour ces opérations de reconstruction, de démarrer certains travaux et opérations de reconstruction en anticipant la délivrance de l'autorisation d'urbanisme qui demeure requise ;
- la réduction, pour ces opérations de reconstruction, des délais d'instruction prévus pour l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme et le cas échéant les délais et conditions d'intervention des autorisations, accords et avis requis préalablement au titre d'autres législations.

Ce régime dérogatoire ne s'applique toutefois qu'aux seules demandes d'autorisations d'urbanisme déposées dans les 18 mois à compter de l'entrée en vigueur de l'ordonnance fixée au 14 septembre 2023.

1. Dérogation aux limites au droit à la reconstruction à l'identique

Le droit à la reconstruction à l'identique d'un bâtiment régulièrement édifié est actuellement organisé par l'article L. 111-15 du Code de l'urbanisme selon lequel cette reconstruction « est autorisée dans un délai de dix ans nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire, sauf si la carte communale, le plan local d'urbanisme ou le plan de prévention des risques naturels prévisibles en dispose autrement ».

Par dérogation à ces dispositions, l'ordonnance du 13 septembre 2023 autorise :

- la reconstruction des bâtiments détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023, sous réserve qu'ils aient été régulièrement édifiés, nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire, y compris lorsqu'un plan local d'urbanisme, tout document en tenant lieu ou la carte communale en dispose autrement.
- Cela signifie que l'autorité compétente ne pourra s'opposer au projet de reconstruction au motif qu'une disposition expresse du PLU, de la carte communale ou du PPRNP exclurait la possibilité de procéder à une telle reconstruction ;
- la réfection, aux mêmes conditions, des bâtiments dégradés au cours de ces violences urbaines ;
- des modifications/adaptations du bâtiment initial régulièrement édifié, dans la limite d'une diminution ou d'une augmentation de 5 % de son gabarit initial, sans que puisse être changée la destination ou la sous-destination du bâtiment dégradé ou détruit. Ce seuil pourra toutefois être dépassé si les modifications/adaptations sont justifiées par un objectif d'amélioration de la performance énergétique, d'accessibilité ou de sécurité.

Il s'agit donc d'une dérogation importante par rapport au droit commun de la reconstruction à l'identique des bâtiments sinistrés. En effet, si la jurisprudence ne s'oppose pas à ce que des différences de très faible importance puissent être autorisées sur la base des dispositions précitées de l'article L. 111-15 du Code de l'urbanisme (CAA Nancy, 1^{er} juin 2006, n° 04NC00320. – TA Strasbourg, 30 nov. 2004, n° 0300175), elle n'admet pas des différences architecturales ou de volume ou d'implantation importantes (CAA Douai, 5 juill. 2007, n° 06DA01662. – TA Rennes, 10 mars 2005, n° 042382. – CAA Marseille, 31 janv. 2008, n° 06MA01827).

Au plan formel, la demande d'autorisation d'urbanisme devra préciser expressément que le projet est soumis au régime dérogatoire institué par l'ordonnance du 13 septembre 2023 et, le cas échéant, contenir une motivation spécifique des adaptations de la construction initiale envisagées.

L'ordonnance précise enfin que la reconstruction ou la réfection du bâtiment sinistré ne pourra être autorisée si elle contrevient aux règles applicables aux risques naturels, technologiques ou miniers, et, le cas échéant, sous réserve des prescriptions de sécurité dont l'autorité compétente peut assortir le permis ou la décision de non-opposition à la déclaration préalable.

2. Engagement des travaux dès le dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme requise

Le projet de loi relatif à l'accélération de la reconstruction des bâtiments dégradés ou démolis au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023, dont le Conseil d'État a été saisi le 8 juillet 2023, prévoyait d'autoriser l'engagement des travaux dès le dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme requise. Le Conseil d'État a toutefois proposé au Gouvernement, qui l'a accepté, de modifier le projet de loi pour que la possibilité d'engager les travaux dès le dépôt de la demande d'urbanisme soit limitée aux opérations et travaux préliminaires.

L'ordonnance du 13 septembre 2023 prévoit donc que les opérations et travaux de démolition, de terrassement, de fondation peuvent démarrer dès que la demande de permis ou la déclaration préalable sera déposée en mairie.

Cette dérogation majeure aux règles de droit commun est justifiée par « la nécessité de procéder très rapidement aux travaux de reconstruction ou de réhabilitation requis, notamment pour garantir l'accès de la population aux services publics ». Le maître d'ouvrage pourra ainsi démarrer les travaux par anticipation sans attendre la délivrance de l'autorisation d'urbanisme requise.

Afin de permettre aux tiers d'être immédiatement informés, l'ordonnance du 13 septembre 2023 organise des mesures de publicités particulières. D'une part, le maire devra procéder « dans les meilleurs

délais » à l'affichage en mairie ou à la publication sur le site Internet de la commune, d'un avis de dépôt de demande de permis ou de déclaration préalable précisant les caractéristiques essentielles du projet. D'autre part, le pétitionnaire sera tenu d'afficher « sans délai » le récépissé de dépôt de la demande sur le terrain, de manière visible de l'extérieur.

3. Réduction des délais d'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme

L'ordonnance du 13 septembre 2023 réduit, pour les opérations de reconstruction et de réfection des bâtiments dégradés ou détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023, les délais d'instruction prévus pour l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme et le cas échéant les délais et conditions d'intervention des autorisations, accords et avis requis préalablement au titre d'autres législations.

En ce qui concerne tout d'abord le délai d'instruction, celui-ci court dès le dépôt du permis ou de la déclaration préalable sauf si l'autorité compétente notifie au pétitionnaire dans les 5 jours qui suivent la réception du dossier que celui-ci est incomplet. Par ailleurs, le délai d'instruction de la demande de permis de construire, d'aménager ou de démolir est réduit à un mois, tandis que celui de la déclaration préalable est limité à 15 jours. La durée totale d'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme est donc divisée par deux voire trois.

S'agissant ensuite des organismes dont l'avis, l'accord ou l'autorisation doivent être sollicités préalablement à la délivrance de l'autorisation d'urbanisme, l'ordonnance du 13 septembre 2023 prévoit que l'autorité compétente doit leur transmettre un exemplaire du dossier dans les 5 jours suivant sa réception. Ces organismes disposent alors d'un délai de 15 jours, faute de quoi ils seront réputés avoir donné un avis favorable ou un accord tacite au projet de reconstruction/réfection du bâtiment détruit ou dégradé.

Dans le cas où la consultation de ces organismes aurait pour conséquence de majorer le délai d'instruction de la demande d'autorisation, cette majoration ne pourra excéder 15 jours à compter de la réception du dossier par l'organisme consulté, ce délai étant porté à 45 jours si le projet requiert la mise en œuvre d'une procédure de participation du public prévue par le Code de l'environnement. Cette procédure peut prendre la forme de la procédure de participation par voie électronique prévue à l'article L. 123-19 du Code de l'environnement, en lieu et place d'une enquête publique.

Ainsi, la durée totale d'instruction ne pourra pas, sauf cas très exceptionnels, dépasser un mois et demi, à comparer aux délais de droit commun, qui sont souvent de plusieurs mois notamment lorsque des consultations sont requises.

● Veille

David Gillig, avocat au Barreau de Strasbourg

AU JOURNAL OFFICIEL

95 La loi peut régulariser un PLU

Source : Cons. const., 20 juill. 2023, n° 2023-852 DC : JO 22 juill. 2023

Le Conseil constitutionnel a été saisi par des députés, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, de la loi visant à régulariser le plan local d'urbanisme intercommunal de la communauté de communes du Bas-Chablais. Cette loi prévoit que les dispositions du décret du 24 décembre 2019 déclarant d'utilité publique les travaux de création d'une liaison à 2 x 2 voies entre Machilly et Thonon-les-Bains et portant mise en compatibilité des PLU de plusieurs communes concernées par ce projet d'autoroute « prévalent sur les dispositions contraires » du PLU intercommunal du Bas-Chablais approuvé par le conseil communautaire de Thonon agglomération le 25 février 2020. Les requérants ont tout d'abord soutenu que la loi en cause, qui constituerait la validation législative du décret du 24 décembre 2019, méconnaît le principe de la séparation des pouvoirs et le droit à un recours

juridictionnel effectif protégés par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, dès lors que la validation législative du décret du 24 décembre 2019 ne serait pas justifiée par un motif impérieux d'intérêt général. Ils ont également reproché à la loi de faire échec à des procédures d'évaluation environnementale, en méconnaissance des articles 1^{er} et 6 de la Charte de l'environnement et de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement. Enfin, ils ont fait valoir que, faute d'avoir été précédée d'une consultation ou d'un avis de l'établissement public de coopération intercommunale intéressé, la loi méconnaît le principe de libre administration des collectivités territoriales.

L'ensemble de ces griefs a été écarté par le juge constitutionnel. En premier lieu, ce dernier considère que le grief tiré de la méconnaissance des conditions auxquelles sont subordonnées les validations législatives est inopérant. En effet, les dispositions contestées, qui s'appliquent à compter de l'entrée en vigueur de la loi, n'ont ni pour objet ni pour effet de modifier rétroactivement ou de valider le décret du 24 décembre 2019. En deuxième lieu, le Conseil constitutionnel considère que la loi contestée n'a ni pour objet ni pour effet de