

## Enquête

# Permis de construire : le frein des maires aux projets des promoteurs



L'ALSACE devra produire 11 000 logements par an d'ici 2030 pour loger sa population

**La délivrance des permis de construire se retrouve au cœur d'un bras de fer entre les promoteurs immobiliers, éprouvés par la crise du secteur, et les maires élus en 2020 sur un discours anti-bétonisation. Les contentieux qui se multiplient donnent une dimension très politique à ces actes administratifs encadrés par le droit.**

La photo a été publiée dans le magazine municipal *Infograff* du mois de novembre 2022. On y voit une main censée être celle du maire Thibaud PHILIPPS paraphant le slogan suivant : « *Seulement deux permis de construire signés pour des logements collectifs depuis juillet 2020 à ILLKIRCH-GRAFFENSTADEN !* » Gage électoral donné aux habitants qui revendiquent un « *coup de frein à la bétonisation* », le message sonne comme un avertissement aux promoteurs. L'image témoigne du bras de fer auquel se livrent les professionnels de l'immobilier et les municipalités.



Les refus de délivrer les permis de construire sont au cœur de ce duel où les promoteurs immobiliers n'hésitent plus à contester les décisions du maire devant le tribunal administratif. « *Ils n'ont plus le choix, c'est une question de survie* », explique un membre de la Fédération des promoteurs immobiliers GRAND EST (FPI), unique organisation professionnelle du secteur privé. Ce directeur général assure que 20 % des opérations conduites par son groupe régional font désormais l'objet d'un recours, signe pour lui d'une tendance lourde.

---

### « Un maire qui veut être réélu ne doit plus construire »

---

« *Ce qui était l'exception est devenu la règle. En quelques années, on a connu un développement exponentiel des refus des permis de construire* », note David GILLIG. Selon l'avocat strasbourgeois de la FPI Grand Est, « *8 refus sur 10 sont annulés par le tribunal administratif* » au niveau national. Ce constat fait dire à David GILLIG et à ses clients, qui tiennent à garder l'anonymat, que la délivrance des permis est devenue « *un enjeu politique* ». « *Un maire qui veut être réélu ne doit plus construire* », tranche en guise d'explication cet autre directeur général d'un grand groupe bas-rhinois.

Les promoteurs reprochent aux élus « *de ne pas respecter les règles* ». Ce directeur général d'un groupe connu sur la place regrette ainsi que des « *maires interviennent pour modifier les avis des services instructeurs* » et « *fassent pression sur les concessionnaires (SDEA, Électricité de Strasbourg...) qui donnent des avis* ».

Les opérateurs avancent une série de mécanismes que l'administration et les maires utiliseraient pour les contrer : « *demande de pièces illégales* », « *manque de précision sur les pièces complémentaires demandées* », « *commissions d'urbanisme qui prolongent les délais de pré-permis de construire* », « *demandes excessives* » concernant la taille des locaux à vélo, le nombre de places de stationnement et la gestion de déchets...

Les professionnels s'inquiètent par ailleurs de la généralisation des chartes d'urbanisme qu'ils voient comme « *un moyen pour les villes de contourner le plan local d'urbanisme (PLU) et d'imposer des exigences qui vont au-delà des réglementations en vigueur* ». Ils se disent victimes d'une « *administration qui joue avec [leurs] nerfs* », s'interrogent sur « *la compétence* » des services instructeurs et remettent en cause la décentralisation de l'instruction des permis intervenue en 2015. « *Depuis cinq ans, nous avons le sentiment que ces services ne sont plus un partenaire mais un adversaire* », tranche David GILLIG.

---

### « Une fuite en avant dans la densification »

---

Les constructeurs-promoteurs alsaciens rappellent qu'ils réalisent des études de faisabilité avant de s'engager dans un projet. Ils notent également que les modifications demandées par les mairies « *impactent l'économie* » de leurs projets et « *ne correspondent pas aux besoins réels du marché* ». « *Les élus n'ont pas compris que la demande a basculé vers du T2-T3 en raison de la décohabitation. Les grands logements ne se vendent plus* », assure un dirigeant.

Thibaud PHILIPPS fait partie de ces maires à qui les promoteurs collent l'étiquette « anti-béton ». Élu en 2020 dans une ville qui avait connu selon lui « *une fuite en avant dans la densification de zones résidentielles* », il a décidé de « *mettre le holà* ». En quatre ans, sur les douze refus de permis pour des immeubles collectifs, huit ont fait l'objet de recours dont six se sont conclus par une injonction à délivrer le permis.



Le nombre de permis pour des collectifs a brusquement reculé à ILLKIRCH-GRAFFENSTADEN : de 16 en 2016 et 22 en 2017, ils sont passés à six en 2020, cinq en 2021 et six en 2022. « *Ce ralentissement est le résultat d'une politique de la ville clairement assumée* », explique Thibaud PHILIPPS, qui dit s'appuyer sur « *tous les outils* » à sa disposition.

Le refus de permis en fait partie « *quand il n'y a pas le choix* ». Thibaud PHILIPPS évoque aussi « *la préemption* », la mise en place d'« *espaces plantés à conserver* » et le développement d'un « *urbanisme participatif* ». « *Je ne fais pas des refus pour faire des refus* », note le maire d'ILLKIRCH-GRAFFENSTADEN, qui plaide d'abord pour la concertation. Il exige la tenue d'une réunion publique avec le promoteur immobilier avant le dépôt d'un permis. « *Cela fonctionne plutôt bien car le projet peut être modifié en lien avec la population. Il y a des promoteurs avec lesquels les échanges sont constructifs* », observe l'élus.

---

### **« Je vais au contentieux quand je suis confrontée à la surdité de promoteurs qui refusent de comprendre nos politiques publiques »** Cécile DELATTRE, maire d'OBERHAUSBERGEN

---

Maire d'OBERHAUSBERGEN depuis 2018, Cécile DELATTRE relève la grande diversité d'approches des promoteurs. Elle a eu à gérer deux importants contentieux liés à la volonté de réduire l'urbanisation dans deux secteurs de sa commune. « *Certains promoteurs déposent un permis sans venir nous voir avant. Quand un programme immobilier n'est pas intégré ou ne respecte pas notre vision, on le retravaille avec nos avocats. Je vais au contentieux quand je suis confrontée à la surdité de promoteurs qui refusent de comprendre nos politiques publiques* », explique l'élue, qui dit privilégier « *la partenariat* » avec ses interlocuteurs.

COLMAR connaît aussi son lot de contentieux. « *Une judiciarisation* » que le maire Eric STRAUMANN attribue à « *l'empilement de réglementations* » et à « *un fort risque juridique lié à l'interprétation de la règle* ». La Ville cherche à « *border au maximum* » la procédure quand elle sait qu'il y a un risque de recours. Mais ça ne passe pas toujours. Ainsi, le refus de délivrer le permis à un promoteur bas-rhinois pour des places de parking jugées insuffisantes a été rejeté par le tribunal administratif. L'élus n'a pas fait appel du jugement, « *faute d'éléments juridiques* ».



Mais Eric STRAUMANN développe un autre argument. « *Comme la ville de STRASBOURG a une politique très restrictive en matière d'urbanisation, on a vu des promoteurs du nord [de l'Alsace] venir à Colmar avec des projets qui me paraissent démesurés par rapport à notre environnement. Je n'ai jamais vu un promoteur local nous attaquer* », explique le maire.

Au tribunal administratif de STRASBOURG, où 5 % des affaires jugées chaque année relèvent de l'urbanisme et de l'aménagement, on se garde bien d'avoir une lecture politique du dossier. « *Le juge vérifie la légalité du projet. En droit, un maire ne peut pas refuser un permis de construire à la tête du client ; il doit s'appuyer sur des normes d'urbanisme* », précise Michel RICHARD, premier vice-président de la juridiction strasbourgeoise et président de la chambre urbanisme.



Les permis doivent respecter des normes nationales (sécurité et salubrité publiques, insertion dans l'environnement, artificialisation des sols...) et locales (plan local d'urbanisme). Mais le droit de l'urbanisme a la particularité d'être à la fois technique et sujet à interprétation, même si la jurisprudence a restreint la largesse de certaines normes floues.

Les refus de permis sont attaqués par les promoteurs car ils estiment que « *le droit est mal interprété ou que des appréciations des services instructeurs sont illégales* », explique Michel RICHARD. Et de confier qu'« *il arrive qu'on sente que le motif est grossièrement illégal...* ». Pendant l'instruction, les parties échangent des mémoires pour défendre leur position. Lors de cette phase contradictoire, le maire peut invoquer de nouveaux motifs de droit justifiant le refus du projet.

Le tribunal doit prononcer un jugement en moins de dix mois pour les immeubles de plus de trois logements. Pour Michel RICHARD, « *la rapidité et l'efficacité des jugements* » expliquent la hausse des requêtes, tout comme le pouvoir d'injonction du juge. « *Le tribunal peut enjoindre la délivrance d'un permis dans son jugement avec un pouvoir d'astreinte* », remarque le président de la chambre urbanisme qui traite 400 affaires par an.

Le bras de fer entre les promoteurs et les maires s'est tendu dans les secteurs qui ont connu une forte urbanisation et où la densification des dents creuses et des friches est mal vécue par les riverains. Le coup de frein assumé par des villes intervient au moment où les constructeurs-promoteurs alsaciens sont confrontés à une crise profonde du secteur. Pour un ancien dirigeant d'un groupe spécialisé dans l'immobilier résidentiel, aujourd'hui consultant en ALSACE, « *c'est de l'activité économique qui ne se fait pas, et autant de bras et de compétences qui manqueront quand ça redémarrera* ».

---

**80 %** C'est le pourcentage de refus de permis de construire qui, *in fine*, sont annulés par les tribunaux administratifs au niveau national, selon David GILLIG, avocat de la Fédération des promoteurs immobiliers GRAND EST.

---



**Le tribunal administratif doit prononcer un jugement en moins de dix mois pour les immeubles de plus de trois logements dont le permis a été refusé**