

Demandes d'autorisation sur le même terrain : de la prohibition à la généralisation

Construire plus vite, mieux et moins cher passait pour le gouvernement par la modification du régime des permis successifs. Construit de façon prétorienne, ce régime aboutissant le plus souvent à l'annulation d'une des deux autorisations. Désormais, la loi Elan encadre cette pratique permettant à un même pétitionnaire de bénéficier de plusieurs autorisations d'urbanisme sur un même terrain.

La possibilité de déposer plusieurs autorisations d'urbanisme, permis d'aménager, permis de construire ou déclaration préalable, sur un même terrain n'a jamais été une évidence et a été confrontée, de longue date, à une opposition prétorienne implacable.

Historiquement, cette faculté engendrait deux solutions en fonction de sa particularité : Soit le second permis était déposé par le même pétitionnaire, soit il l'était par un autre pétitionnaire dissociable du premier. Dans le premier cas, le Conseil d'État était sans appel. La délivrance d'une nouvelle autorisation sur un même terrain vaut nécessairement retrait implicite du premier permis. Cette position est illustrée par plusieurs jurisprudences dont notamment les décisions rendues le 31 mars 1999, (n° 156630) ou plus récemment le 23 juin 2014, (n° 366498). Au contraire, la délivrance d'un nouveau permis sur un même terrain à une personne distincte du bénéficiaire du permis initial n'a pas pour effet d'abroger implicitement ce dernier selon l'interprétation du Conseil d'État, posée le 16 janvier 2002, décision dite « Madame Portelli c/ Commune de Saint Feu-la-Forêt » (n° 221745).

En dehors de cette dualité, était évidemment possible la délivrance d'une autorisation sans considération de son pétitionnaire lorsque les constructions projetées étaient divisibles (voir en ce sens CE, 10 octobre 2007, décision dite « Demoures », n° 277314). Dans ce cas, outre la personne du pétitionnaire, l'emplacement de chaque permis était déterminant. Un second permis déposé à un emplacement différent sur un même terrain ayant à l'évidence bien de plus de chance d'être délivré qu'un permis qui engendrerait des travaux au même endroit que le permis initial. Dans cette dernière acception, les deux constructions sont évidemment exclusives l'une de l'autre. Les deux permis ne pourront, physiquement, être mis en œuvre

simultanément. L'avantage d'une telle opération était le choix laissé au bénéficiaire des autorisations. Au jour de sa mise en œuvre, il choisissait de bénéficier du permis le plus pertinent à ses yeux. Par exemple le pétitionnaire dépose deux permis, l'un pour des constructions à usage d'habitation et le second pour des bureaux et locaux commerciaux, il choisira ensuite le plus opportun.

Un terrain, un pétitionnaire, plusieurs autorisations

La loi dite ALUR du 24 mars 2014 (n° 2014-366) n'a pas apporté de modification au Code de l'urbanisme sur ce point, laissant les juridictions administratives préciser les possibilités, ou non, en fonction de chaque cas d'espèce, de se faire délivrer des autorisations successives. Toutefois, face à l'insécurité juridique que cela engendrait pour les futures bénéficiaires d'autorisation, et face à la volonté non cachée du législateur de « construire plus, mieux et moins cher », la Loi dite Elan est venu clarifier la situation en généralisant les possibilités, pour un même pétitionnaire, de se faire délivrer plusieurs autorisations d'urbanisme sur un même terrain d'assiette, que ce terrain soit postérieurement, ou non, divisé en plusieurs autres terrains.

Cette consécration se retrouve à l'article L. 424-5 du Code de l'urbanisme qui s'est vu ajouter un second paragraphe, aux termes duquel : La délivrance antérieure d'une autorisation d'urbanisme sur un terrain donné ne fait pas obstacle au dépôt par le même bénéficiaire de ladite autorisation d'une nouvelle demande d'autorisation visant le même terrain. Le dépôt de cette nouvelle demande d'autorisation ne nécessite pas d'obtenir le retrait de l'autorisation précédemment délivrée et n'emporte pas retrait implicite de cette dernière ».

Une même personne peut donc, désormais, se faire délivrer plusieurs autorisations d'urbanisme sur un même terrain sans que la délivrance d'une autorisation annule la première. Une telle position, qui est parfaitement cohérente avec les autres évolutions portées par cette loi comme la favorisation des autorisations, le recours plus difficile à mettre en œuvre, l'intérêt à agir réduit, ou encore le sauvetage des autorisations accentué, vise à l'évidence à favoriser la réalisation de projets d'aménagement ou de construction.

Cette position n'a toutefois pas fait l'unanimité, une proposition d'amendement du Sénat avait souhaité ajouter un troisième paragraphe à l'article L. 424-5 du même Code, cette proposition prévoyait que « la délivrance d'une nouvelle autorisation d'urbanisme sur un même terrain rapporte l'autorisation précédemment délivrée » (article 16 bis AAA du projet de la loi Elan). La combinaison des deux paragraphes engendrant une situation pour le moins complexe dans laquelle l'existence d'une autorisation sur un terrain « ne paralysait pas » le dépôt d'une autre demande, mais l'octroi de cette seconde autorisation aurait pour effet d'anéantir la première.

Le pétitionnaire échappe au permis d'aménager

Cet amendement n'a toutefois pas été retenu, de sorte que la situation juridique post-loi Elan est claire. Un même terrain peut être grevé de plusieurs autorisations d'urbanisme, que ces dernières émanent, ou non, de la même personne. Cela permettra par exemple à une même personne, physique ou morale, de déposer sur un même terrain d'assiette plusieurs permis pour plusieurs constructions et de diviser par la suite l'ensemble de ce terrain en autant de parcelle que de constructions réalisées, lui permettant ainsi d'échapper à la lourdeur de la création d'un lotissement par un permis d'aménager.

Un autre aspect, passé sous silence pour de nombreux commentateurs, était d'échapper au

« piège » posé par certain Plan local d'urbanisme (PLU) qui imposait, pour le dépôt d'un permis de construire, d'inclure dans le dossier de demande « l'intégralité du tènement foncier sans délaissé ». Le terrain d'assiette du premier permis englobait ainsi nécessairement l'intégralité du terrain, et ce alors même que le projet de construction ne portait que sur une partie réduite de ce terrain, ce qui pouvait empêcher le bénéficiaire du premier permis de déposer un second permis sur le même terrain, l'autorité compétente prétextant qu'une autorisation existante portait déjà sur ce terrain d'assiette.

Un avantage pour le pétitionnaire en cas de recours

Enfin cette modification de l'article L. 424-5 du Code de l'urbanisme aura également un impact important sur le contentieux des autorisations d'urbanisme dès lors qu'en application de la jurisprudence antérieure à la Loi Elan, la délivrance d'une seconde autorisation ayant pour effet de rapporter implicitement la première autorisation, un recours ouvert contre cette première autorisation perdait nécessairement son objet, comme le constate le Conseil d'État le 6 novembre 2019 (n° 417552). Cela ne pourra plus advenir, le contentieux ouvert contre la première autorisation continuera à disposer d'un objet même si une seconde autorisation est délivrée entre temps, sur le même terrain et par le même bénéficiaire.

La logique globale qui articule cet article est donc sans aucun doute au bénéfice des porteurs de projets. En effet, la possibilité offerte par cet article de disposer de plusieurs autorisations sur un même terrain permet au pétitionnaire, confronté à un recours contre une des autorisations, de continuer à mettre en œuvre la seconde sans craindre l'effet du recours contre la première.

Ugo Ivanova
Cabinet ASEA