



HAL
open science

La suppression de l'appel en contentieux de l'urbanisme, espèce en voie d'extension

Lucas Morinière

► **To cite this version:**

Lucas Morinière. La suppression de l'appel en contentieux de l'urbanisme, espèce en voie d'extension. 2024. hal-04820989

HAL Id: hal-04820989

<https://paris1.hal.science/hal-04820989v1>

Preprint submitted on 5 Dec 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial 4.0 International License

« LA SUPPRESSION DE L'APPEL EN CONTENTIEUX DE L'URBANISME, ESPÈCE EN VOIE D'EXTENSION »

Lucas MORINIÈRE

Docteur en droit public de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
Institut des Sciences Juridique et Philosophique de la Sorbonne

NOTICE BIBLIOGRAPHIQUE

Lucas Morinière est docteur en droit public de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Ses domaines de recherche portent sur l'articulation entre la théorie du langage et le droit constitutionnel. Après une thèse consacrée à la pensée de J. Habermas, il s'intéresse désormais aux critiques déontologiques adressées à l'auteur, notamment en Allemagne et en Amérique du nord.

RÉSUMÉ

Par un décret du 24 juin 2022, l'article R. 811-1-1 du code de justice administrative relatif à la suppression de l'appel concernant certaines procédures du code de l'urbanisme est modifié. Cette évolution, voulue par le pouvoir administratif, ne produit pourtant d'effets juridiques que dans la mesure où le législateur définit le champ d'application de l'article. Or l'évolution apportée par la loi de finances pour 2023 et son décret d'application bouleverse la portée de l'article. La modification du règlement revêt donc un caractère à la fois explicite et implicite dont il convient d'expliquer la portée.

SOMMAIRE

Introduction	2
I. L'extension explicite : l'élargissement règlementaire des litiges insusceptibles d'appel	3
A. L'accélération des procédures prévues par le code de l'urbanisme	4
B. La fluidification des opérations relevant du code de l'environnement	8
II. L'extension implicite : l'évolution législative des zones urbaines couvertes par la mesure	11
A. L'élargissement du périmètre des « zones tendues »	12
B. La définition de périmètres spéciaux	15
Conclusion	18

INTRODUCTION

L'accès à un logement décent constitue un objectif à valeur constitutionnelle depuis le 19 janvier 1995¹. L'arbitrage du Conseil dérive des dixième et onzième alinéas du préambule de la Constitution de 1946 aux termes desquels « *la nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement* » et « *garantit à tous [...] la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs* ». Le législateur fait d'ailleurs écho à ces principes en légiférant de manière régulière pour renforcer l'accès au logement. À cette profusion législative répond alors une grande diversité de règlements dont la suppression de l'appel concernant plusieurs recours de droit de l'urbanisme constitue une illustration.

Prévue depuis 2013 à l'article R. 811-1-1 du code de justice administrative, la mesure permet aux tribunaux de statuer en premier et dernier ressort pour le contentieux des opérations de construction et d'aménagement situées dans des zones de fortes tensions entre l'offre et la demande de logements. Initialement limité aux permis de construire ou de démolir des bâtiments et aux permis d'aménager des lotissements pour une période déterminée, l'article sera amendé à trois reprises pour prolonger ses effets², pour prendre en compte la situation spécifique des constructions relatives aux jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024³, puis enfin, par un décret du 24 juin 2022, pour élargir la durée et le champ des recours concernés⁴.

Par cet outil, le pouvoir réglementaire entend simplifier le travail des juges et réduire l'incertitude pesant sur les projets de constructions et d'aménagements du fait de potentiels recours. Il s'inscrit ainsi dans l'esprit des préconisations adressées par le Conseil constitutionnel⁵ et par plusieurs rapports d'expertise visant autant à rendre le *contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace*⁶ qu'à participer à la *relance durable de la construction de logements*⁷.

¹ Cons. const. 19 janv. 1995, n° 94-359 DC, *Loi relative à la diversité de l'habitat*, consid. 7.

² Décret n° 2018-617 du 17 juill. 2018 portant modification du code de justice administrative et du code de l'urbanisme.

³ Décret n° 2018-1249 du 26 déc. 2018 attribuant à la Cour administrative d'appel de Paris le contentieux des opérations d'urbanisme, d'aménagement et de maîtrise foncière afférentes aux Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

⁴ Décret n° 2022-929 du 24 juin 2022 portant modification du code de justice administrative et du code de l'urbanisme.

⁵ Le Conseil constitutionnel a en effet jugé comme étant d'intérêt général la prévention des incertitudes juridiques et des recours abusifs risquant de décourager les investissements en matière de construction. V. Cons. const. 10 nov. 2017, n° 2017-672 QPC, *Assoc. Entre Seine et Brotonne et a.*

⁶ C. Maugüé, *Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace. Rapport au ministre de la cohésion des territoires présenté par le groupe de travail présidé par Christine Maugüé, conseillère d'État*, Paris, Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, janv. 2018.

⁷ F. Rebsamen, *Commission pour la relance durable de la construction de logements. Tome II. Approfondissement du contrat local et autres mesures nationales*, Gouvernement, oct. 2021.

Soumis à l'appréciation du Conseil d'État, le nouvel article R. 811-1-1 n'apparaît, pour l'heure, pas entaché d'illégalité. Si l'accès au juge constitue bien un principe protégé par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme et par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen⁸, l'accès aux juridictions d'appel en revanche, n'est ni un principe général du droit⁹ ni un principe constitutionnel¹⁰. Ensuite, la règle du double degré de juridictions n'étant pas une compétence du législateur prévue à l'article 34 de la Constitution, le choix de la suppression de l'appel relève bien d'une prérogative du pouvoir réglementaire. Quant à savoir enfin si l'article serait ou non contraire au principe d'égalité devant la loi, le Conseil d'État juge que l'objet du règlement traite de façon différente des situations différentes et se trouve en outre justifié par des raisons d'intérêt général¹¹.

Ce dernier argument mérite toutefois d'être éclairci tant la réforme de 2022 élargit la portée de l'article. Récemment encore, le décret du 25 août 2023 fixant le nouveau périmètre des zones tendues voulu par la loi de finance pour 2023 fait bouger les frontières de son application. L'évolution pourra en ce sens être appréhendée sous un double aspect. D'une part, le pouvoir réglementaire procède à une extension *explicite* en incluant de nouvelles procédures à la liste des contentieux échappant à l'appel (I.). D'autre part, cette extension revêt un aspect plus *implicite* dans la mesure où l'article abandonne au législateur le choix de définir les zones urbaines couvertes par la mesure (II.).

I. L'EXTENSION EXPLICITE : L'ÉLARGISSEMENT RÉGLEMENTAIRE DES LITIGES INSUSCEPTIBLES D'APPEL

La première évolution marquante du décret du 24 juin 2022 tient dans l'élargissement réglementaire des litiges insusceptibles d'appel. Cette évolution sera qualifiée d'explicite en ce que la rédaction de l'article R. 811-1-1 du code de justice administrative fixe dans son texte même les différents actes concernés. Le pouvoir réglementaire choisit ainsi de garder la maîtrise des contentieux visés sans s'en remettre à d'autres textes normatifs risquant d'étendre ou au contraire de limiter la portée de l'article.

Cette stratégie traduit alors une double intention. La première s'inscrit dans la continuité des évolutions successives de l'article depuis 2013. Compte tenu de la lenteur des recours, la suppression de l'appel est étendue à de nouveaux actes du code de l'urbanisme. La seconde est inédite mais va dans

⁸ Cons. const. 23 juill. 1999, n° 99-416 DC, *Loi portant création d'une nouvelle couverture maladie universelle*. V. aussi O. Renaudie, « Accès au juge et contentieux de l'urbanisme : la question délicate de la suppression de l'appel », RDP 2020. 5.

⁹ CE, 17 déc. 2003, n° 258253, *Meyet et a.*, inédit, AJDA 2004. 712.

¹⁰ Cons. const. 12 fév. 2004, n° 2004-491 DC, *Loi complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française*, consid. 4.

¹¹ CE, 14 juin 2023, n° 466933, *Féd. nationale des unions de jeunes avocats*, Lebon T, AJDA 2023. 1149, obs. J.-M. Pastor ; D. actu. 22 juin 2023, obs. L. Dargent.

le même sens puisque l'article R. 811-1-1 élargit la mesure à certains actes relevant du code de l'environnement¹².

Cette nouvelle rédaction est-elle alors pragmatique ou opportuniste ? S'agit-il de rationaliser le contentieux de l'urbanisme pour faciliter la construction de logements ou d'épargner plus largement les constructeurs de certaines contrariétés juridictionnelles retardant leurs projets d'ouvrage ? Répondre à ces questions invite à se pencher sur les recours visés afin d'examiner l'effet de la suppression de l'appel sur les procédures relevant du code de l'urbanisme (A.) et du code de l'environnement (B.).

A. L'ACCÉLÉRATION DES PROCÉDURES PRÉVUES PAR LE CODE DE L'URBANISME

Le décret du 24 juin 2022 accélère les procédures prévues par le code de l'urbanisme en agissant à la fois sur les recours relatifs au logement et sur ceux de l'aménagement.

En matière de logement, l'article R. 811-1-1 du code de justice administrative innove en distinguant le contentieux des autorisations et celui des refus d'autorisation. La suppression de l'appel n'entend plus seulement réduire l'intervention des tiers dans la construction d'ouvrages destinés à l'habitation mais cherche aussi à limiter les refus de l'administration.

Sur la forme, demeurent concernés les permis d'aménager un lotissement et les permis de construire et de démolir auxquels vient s'ajouter le contentieux de non opposition à déclaration préalable en matière de construction de logement, tordant ainsi le cou à une jurisprudence du Conseil d'État qui empêchait jusqu'alors ce type d'acte de venir grossir la liste des recours concernés¹³.

Sur le fond, la réforme n'apporte aucune précision en matière de permis d'aménager des lotissements, mais une importante innovation advient au sujet de la destination des permis de construire ou de démolir. Jusqu'à sa dernière révision, la suppression de l'appel pour ces actes ne valait que pour la construction de bâtiments « à usage principal d'habitation ». Cette notion floue est maintenant précisée, tout appel se trouvant désormais exclu si le litige concerne « un bâtiment comportant plus de deux logements ».

¹² M. Revert, « Le décret n° 2022-929 du 24 juin 2022 : une touche supplémentaire de rationalisation du contentieux de l'urbanisme », RDI 2022. 477.

¹³ CE, 9 nov. 2021, n° 448424, *M. Vaglio et a.*, inédit. En l'espèce, les requérants avaient formé devant le tribunal administratif de Marseille un recours pour excès de pouvoir visant à faire annuler un arrêté de non opposition à déclaration préalable pris par le maire de la commune de Cabriès concernant la division d'un terrain en deux lots destinés à la construction. Déboutés, ils avaient alors saisi le Conseil d'État qui s'était reconnu incompétent au motif que l'arrêté du maire ne relevait pas des dispositions de l'article R. 811-1-1 du code de justice administrative, l'ordonnance du tribunal administratif de Marseille revêtant donc le caractère d'un appel.

Sur ce point, l'intention prêtée au pouvoir réglementaire fait débat. Michaël Revert y voit un moyen de tarir le flot du contentieux provoqué par la difficile interprétation du texte original¹⁴ et Rozen Noguellou estime que la révision entend mieux cibler le logement collectif¹⁵, mais l'on remarquera aussi que cette mesure pourrait, au contraire, trahir l'intention initiale de construction de logements. L'évolution de la destination étonne en effet en ce que l'impératif de construire *au moins deux* logements pour se préserver de tout recours en appel apparaît finalement moins contraignant que la notion d'abord retenue *d'usage principal d'habitation*¹⁶. L'intention du pouvoir réglementaire ne serait-elle pas alors de favoriser la construction en général et non pas la seule construction d'habitations ? C'est sans doute ce que devra éluder le Conseil d'État qui ne semble pas, pour le moment, avoir été sollicité pour préciser cette interrogation.

Par ailleurs, une autre innovation concerne le contentieux des refus d'autorisation. Rien ne privait jusqu'ici les requérants de faire appel des décisions de refus opposées par l'administration. Dorénavant, ce recours se trouve exclu s'agissant des refus d'autorisation de construire, d'aménager ou de démolir ainsi que des oppositions à déclaration préalable. Suivant les préconisations du rapport Rebsamen de 2021, la mesure entend ainsi réduire les chances de l'administration de freiner les opérations de construction autorisées par les plans locaux d'urbanisme¹⁷.

L'introduction de cette nouvelle contrainte révèle alors toute l'ambition de l'article. Non seulement celui-ci cherche-t-il à restreindre la capacité d'agir des tiers opposés aux opérations de construction, mais il veille encore à encadrer les prérogatives de l'administration qui ne dispose plus que d'un pouvoir limité pour refuser certains aménagements. Or, dans la mesure où la destination des actes concernés évolue, cet aspect de la réforme questionne quant à sa portée puisqu'il ne sera pas exclu

¹⁴ M. Revert, « Le décret n° 2022-929 du 24 juin 2022 : une touche supplémentaire de rationalisation du contentieux de l'urbanisme », préc. note. 12. Ainsi, par exemple, le Conseil d'État qualifie-t-il de bâtiment à usage principal d'habitation une résidence pour étudiants (CE, 17 déc. 2020, n° 432561, *SSCV Lapeyre*, Lebon T, p. 958-1052-1061-1069 ; RDI 2021. 114, obs. P. Soler-Couteaux ; AJCT 2021. 211, obs. R. Bonnefont), une résidence sociale destinée à l'hébergement d'adultes autistes (CE, 22 nov. 2019, n° 420948, *M. Ribart et autres*, Lebon T, p. 645-1075 ; AJDA 2019. 2408.) ou un bâtiment contenant une crèche et trente-six bureaux (CE, 27 juill. 2016, n° 397118, *Assoc. Sauvegardez Trudaine Bochart Condorcet*, inédit.). Sont par contre exclus d'une telle qualification les résidences hôtelières (CE, 29 déc. 2014, n° 385051, *C^{ne} Poussan*, inédit), les tentes destinées à accueillir des réceptions (CE, 9 oct. 2015, n° 393032, *M. Virchien*, Lebon T, p. 608-924 ; JCP A 2015. 2360.) et les garages à vélo (CE, 19 juin 2017, n° 393528, *Mme. Raccuglia*, inédit ; AJDA 2017. 1648.).

¹⁵ R. Noguellou, « Nouvelles évolutions réglementaires du contentieux de l'urbanisme », RDI 2022. 361. Pour R. Noguellou, l'intention première de ce changement de destination serait d'encourager la construction massive de logements dans le prolongement des préconisations formulées par le rapport Maugué de 2018. V. C. Maugué, *Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace*, préc. note 6, p. 19.

¹⁶ Une jurisprudence constante du Conseil d'État a en ce sens pu préciser que la notion *d'usage principal d'habitation* concerne tout bâtiment dont « plus de la moitié de la surface plancher est destinée à l'habitation ». V. CE, 20 mars 2017, n° 401463, *M. et Mme. Driassa*, Lebon T, p. 527-857, concl. X. Domino ; JCP A 2017. actu. 246, obs. L. Erstein ; AJDA 2017. 605. V. aussi : CE, 27 déc. 2022, n° 466292, *Assoc. Non au gratte-ciel de Toulouse et a.*, inédit ; CE, 2 juin 2023, n° 461645, *S^é civile immobilière du 90-94 avenue de la République*, Lebon p. 178, concl. N. Agnoux ; RDI 2023. 442, obs. M. Revert.

¹⁷ F. Rebsamen, *Commission pour la relance durable de la construction de logements...*, préc. note 7, p. 18.

désormais de voir des projets échapper au contentieux d'appel bien que leur objet principal ne poursuive pas la construction de logements.

D'autre part, l'article innove encore en élargissant la suppression de l'appel au contentieux des zones d'aménagement concerté (ZAC) situées en zone tendue et portant principalement sur la réalisation de logements. La mesure concerne alors les opérations de création, de modifications et de réalisation de ce type de zone.

Au sens de l'article R. 311-12 du code de l'urbanisme, la modification des ZAC obéit aux mêmes obligations que celles inhérentes à leur création. Lorsque l'aménagement de la zone est mené par une commune ou par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), l'acte portant création ou modification de cette zone correspond à la délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI¹⁸. Quand, par contre, l'aménagement est à l'initiative de l'État, l'acte de création ou de modification sera l'arrêté pris par le préfet après avis des communes ou de l'EPCI concerné. Dans un cas comme dans l'autre, ces actes devront toujours être assortis d'un dossier et préciser le périmètre, les équipements et le régime fiscal attaché à la zone. La création ou la modification de la ZAC fera enfin l'objet de mesures de publicité spécifiques prévues à l'article R. 311-5 du code de l'urbanisme.

Correspondent par ailleurs aux opérations de réalisation, les actes de programmation des équipements publics, des constructions et des financements¹⁹ nécessaires au développement de la zone. De même que pour les premiers, ces actes sont opposables après délibération des communes ou des EPCI compétents ou, lorsque l'aménagement incombe à l'État, après signature de l'arrêté préfectoral approuvant les programmes. Les mesures de publicité auxquels ils sont soumis seront les mêmes que pour les actes portant modification ou création des ZAC.

Le choix du pouvoir réglementaire de faire figurer le contentieux de ce type d'opération parmi les recours insusceptibles d'appel manifeste une nouvelle ambition dont on pourra proposer quelques critiques.

D'abord, la rédaction du deuxième alinéa de l'article R. 811-1-1 semble pâtir des mêmes lacunes que celles autrefois proposées concernant les permis de construire, d'aménager et de démolir. La destination des ZAC concernées demeure en effet assez ambiguë puisque le texte se contente

¹⁸ Par un arrêt du 12 décembre 2012, le Conseil d'État précise à ce titre que la compétence des EPCI en matière d'aménagement n'est jamais obligatoire et doit toujours être transférée de manière explicite par les communes concernées. V. CE, 12 déc. 2012, n° 342175, *Communauté de communes du Lodévois et Larzac*, Lebon p. 408, concl. M. Vialettes ; BJCL 2013. 61.

¹⁹ Pour le Conseil d'État, l'obligation de préciser les dépenses prévisionnelles se limite aux investissements envisagés au jour de la création de la ZAC. La réalisation de constructions ultérieures, non prévues dans le projet initial, ne peut donc pas être opposable à l'acte approuvant le programme des équipements publics nécessaires à la ZAC. V. CE, 22 mars 2022, n° 448610, *Assoc. Église Évangélique de Crossroads et SAS Financière Ferney et a.*, Lebon T, p. 757-759-975 ; AJDA 2022. 610 ; RDI 2022. 275, obs. R. Hostiou ; AJCT 2022. 411, obs. D. Chauvaux ; JCP A 2022. Actu. 269, obs. L. Erstein ; D. actu. 30 mars 2022, obs. E. Maupin.

d'évoquer les projets portant *principalement* sur la réalisation de logements²⁰. Cette rédaction laisse ainsi craindre une prolifération de contentieux destinés à éclairer le sens de la mesure.

En second lieu, l'absence de précisions concernant l'opposabilité des actes de création pose problème : s'agit-il de limiter le contentieux aux seules délibérations des collectivités et aux arrêtés préfectoraux portant création des ZAC, ou devrait-on aussi considérer les travaux préparatoires comme inséparables des actes constitutifs de ces aménagements ? Sur cela, le Conseil d'État reste silencieux et cette situation appelle alors deux sortes de conjectures. Une lecture stricte de la lettre de l'article inviterait à penser que seuls seraient opposables aux tiers l'acte de délibération ou l'arrêté portant création de la ZAC. Cependant, dans ce cas, le pouvoir réglementaire atteindrait mal son but, car il serait toujours possible de faire appel des recours formés contre les autres actes relatifs aux ZAC. Dans un autre sens, une lecture plus large pourrait permettre d'inclure ces travaux en les considérant comme inséparables du projet de réalisation ou de modification de la ZAC elle-même. La portée de l'article apparaîtrait ainsi renforcée, mais en l'absence de précisions réglementaires, ce serait alors au juge d'éclairer au cas par cas les actes échappant désormais au contentieux d'appel²¹.

Ainsi, le décret du 24 juin 2022 marque une étape importante dans l'évolution des recours en matière d'urbanisme. D'un côté, les opérations soustraites à l'appel concernent désormais les constructions de plus de deux logements, sans que ne soit spécifiée la destination générale de l'ouvrage. D'un autre, la suppression du second degré est élargie aux procédures d'aménagement. Les ZAC situées en zone tendue en sont exemptes dès lors qu'elles portent principalement sur la construction de logements.

Mais au-delà de l'accélération des procédures prévues par le code de l'urbanisme, il est aussi possible d'observer une volonté de fluidification des opérations relevant du code de l'environnement. On cherchera maintenant à en expliquer la portée.

²⁰ M. Revert, « Le décret n° 2022-929 du 24 juin 2022 : une touche supplémentaire de rationalisation du contentieux de l'urbanisme », préc. note 12.

²¹ En 2004, le Conseil d'État semblait néanmoins prendre position sur le sujet en considérant que l'absence d'étude d'impact dans le dossier de création d'une ZAC constituait un motif légitime d'annulation de l'acte de création de la zone. V. CE, 2 fév. 2004, n° 215763, *Assoc. des Cinq cantons – La Barre*, inédit ; RDI 2004. 218, obs. P. Soler-Couteaux. Pour autant, cet arrêt demeure isolé et aucune jurisprudence n'a encore tenu compte des dispositions prévues par le nouvel article.

B. LA FLUIDIFICATION DES OPÉRATIONS RELEVANT DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT

En 2021 est votée la loi portant lutte contre le réchauffement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets²². Fidèle aux préconisations du rapport Fosse sur l'artificialisation des sols²³, le nouveau texte législatif entend faire de « *la lutte contre l'artificialisation des sols [...] un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme* »²⁴. Sans surprise, la loi apparaît donc plus contraignante pour le droit de l'urbanisme.

Pour autant, la révision de l'article R. 811-1-1 du code de justice administrative ne semble pas aller dans le même sens. Le 3° du nouvel article autorise en effet la suppression de l'appel concernant le contentieux de certaines autorisations et déclarations environnementales ayant précisément pour objet de réguler les politiques d'urbanisation. En outre, sa destination ne concerne plus seulement les opérations de construction de logements mais vise indistinctement tout projet d'aménagement situé en zone tendue. La portée réelle de ces nouvelles dispositions invite alors à mieux saisir l'étendue de la suppression de l'appel concernant le contentieux des autorisations et des déclarations environnementales.

En se reportant à la lettre de l'article R. 811-1-1, la notion d'autorisation rassemble ici les autorisations environnementales, les autorisations de défrichement et les dérogations au régime des interdictions relatives à la protection de l'environnement.

Concernant les premières, toute opération d'urbanisme qui ne présenterait pas un *caractère temporaire* et aurait une incidence soit sur la gestion de la ressource en eau²⁵, soit sur le voisinage, la santé, la sécurité et la salubrité publique²⁶, soit encore sur l'exploitation du sous-sol²⁷ pourrait, si elle se situe en zone tendue, échapper au contentieux de second degré.

²² Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

²³ J. Fosse, J. Belaunde, M. Dégremon, A. Grémillet, *Objectif « zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ?*, France stratégie, 2019.

²⁴ D.-R., Tabuteau, « Propos introductifs », RFDA 2023. 1.

²⁵ Des précisions sont apportées en ce sens au premier alinéa de l'article L. 214-3 du code de l'environnement. Les autorisations environnementales concernent ainsi « *les installations, ouvrages, travaux et activités susceptibles de présenter des dangers pour la santé et la sécurité publique, de nuire au libre écoulement des eaux, de réduire la ressource en eau, d'accroître notablement le risque d'inondation, de porter gravement atteinte à la qualité ou à la diversité du milieu aquatique, notamment aux peuplements piscicoles* ».

²⁶ C. envir., art. L. 511-1 : installations reconnues comme dangereuses « *soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation économe des sols naturels, agricoles ou forestiers, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique* ».

²⁷ C. envir., art. L. 181-1 : « *travaux de recherche et d'exploitation des substances de mines, des gîtes géothermiques et des substances de carrières contenues dans les fonds marins du domaine public, sur le plateau continental, et dans la zone économique exclusive* ».

Au sujet des deuxièmes, l'article L. 341-3 du code forestier dispose que toute opération visant au défrichement de bois et de forêts doit faire l'objet d'une autorisation fixée par décret en Conseil d'État, cette autorisation étant expresse lorsque le défrichement est préalablement soumis à enquête publique ou a pour objet de permettre l'exploitation d'une carrière. L'appel demeure alors exclu pour contester toute autorisation de défrichement délivrée par l'administration lorsque le terrain concerné est situé en zone tendue.

Enfin, la mesure mentionne aussi les dérogations à certaines interdictions. En vertu de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, il appartient au préfet d'interdire toute opération portant atteinte au milieu naturel en raison de l'intérêt scientifique qu'il représente, de son rôle essentiel pour l'écosystème ou de la nécessité de préservation du patrimoine écologique. Un décret fixe alors la liste des sites protégés, la durée et les modalités de protection de ce milieu. Néanmoins, des dérogations peuvent être admises si l'opération envisagée contribue à la protection des cultures, de la faune et de la flore sauvage, poursuit un objectif de recherche ou d'éducation, favorise le repeuplement ou la réintroduction d'espèces, vise le prélèvement d'un nombre limité de spécimens, ou constitue un impératif d'intérêt public.

À propos de ce nouvel élargissement de la suppression de l'appel, on aura relevé que cette catégorie d'acte ne recouvre, en fin de compte, qu'un faible nombre d'opérations d'urbanisme²⁸. Mais à y regarder de plus près, les dérogations aux interdictions préfectorales pour motifs d'intérêt public viennent nuancer cette observation. Une dérogation, dans un tel cas, peut advenir dès lors qu'une opération revêt un intérêt sanitaire, sécuritaire, social ou économique, et que le projet présente des conséquences bénéfiques pour l'environnement²⁹. De manière attendue, cette définition favorise la multiplication de recours concernant, en particulier, le développement d'activités économiques dans ces zones. Ainsi le Conseil d'État aura-t-il pu reconnaître comme valable la possibilité de déroger aux interdictions préfectorales pour autoriser l'exploitation de carrières³⁰, la construction d'éoliennes³¹ voire même l'aménagement d'un centre commercial³². La suppression de l'appel concernant de tels projets deviendrait alors possible à la seule condition que ces opérations se situent en zone tendue. On perçoit ainsi mieux l'étendue du champ d'application de l'article R. 811-1-1 qui n'entend pas uniquement stimuler la construction de logements mais cherche plus largement à limiter le contentieux des projets de construction les plus litigieux.

²⁸ M. Revert, « Le décret n° 2022-929 du 24 juin 2022 : une touche supplémentaire de rationalisation du contentieux de l'urbanisme », préc. note. 12.

²⁹ C. envir., art. L. 411-2.

³⁰ CE, 28 avril 2021, n° 440734, *Min. de la transition écologique et solidaire c/ S^{te} Maillard*, Lebon T, p. 791-793 ; AJDA 2021. 942.

³¹ CE, 22 juin 2023, n° 465839, *Assoc. de défense des habitants de Saint-Fraigne et alentours contre les projets éoliens et a.*, inédit.

³² CE, 27 décembre 2022, n° 449624, *Présence des Terrasses de la Garonne et a.*, inédit.

Par ailleurs, la suppression de l'appel concerne aussi le régime des enregistrements, des déclarations et des absences d'opposition à déclaration relatives à certaines opérations prévues par le code de l'environnement.

Sont d'abord concernés tous les projets de constructions situés en zone tendue et soumis à un enregistrement préalable, soit du fait de leur atteinte probable à l'environnement naturel et patrimonial, soit à cause de leur incidence sur la ressource en eau. L'appel sera dans ce cas exclu même en cas de risque avéré sur les personnes et leurs activités ainsi que sur la protection de la nature. La mesure sera aussi applicable aux projets présentant des inconvénients pour les sites, les monuments et le patrimoine archéologique et pour ceux influant la gestion des milieux aquatiques³³.

De même, sont exclues de toute procédure d'appel les installations soumises à simple déclaration, c'est-à-dire échappant au champ d'application des enregistrements en raison de conséquences moindres sur l'environnement, mais présentant malgré tout un risque possible d'altération du milieu. Dans une zone tendue, tout contentieux relatif à une opération d'urbanisme proche ou connexe à une installation classée pour ses risques d'altération de la ressource en eau ou des activités piscicoles³⁴ se verra ainsi limité à un jugement de premier et dernier ressort.

Enfin, l'article R. 811-1-1 intègre aussi les recours relatifs à l'absence d'opposition à déclaration. En vertu de l'article L. 214-3 du code de l'environnement, l'autorité administrative peut, dans un délai fixé en Conseil d'État, s'opposer à la réalisation d'opérations incompatibles avec les dispositions des schémas d'aménagement et de gestion des eaux, ou préjudiciables aux garanties de gestion durable et équilibrée de la ressource. À l'issue de ce délai, l'absence de réponse de l'administration permet d'engager les travaux. Désormais, afin d'amenuiser le contentieux, l'appel n'est donc plus admis concernant les poursuites engagées contre l'administration pour ne pas s'être opposée à la réalisation de ces opérations.

On comprend ainsi que, de même que pour les autorisations environnementales, le pouvoir réglementaire entend, en supprimant l'appel, prévenir la multiplication de recours particulièrement attendus du fait de la nature des travaux projetés. Cette initiative est d'autant plus logique que cette forme de contentieux est plus souvent susceptible d'advenir que celui, moins fréquent, des autorisations. Néanmoins, à la différence des litiges relevant du code de l'urbanisme, ceux relatifs à l'environnement concernent des sphères d'intérêts beaucoup plus larges que celles des seuls riverains. La pollution d'un littoral ou d'un cours d'eau du fait d'une opération de construction peut, par exemple, produire des conséquences sur l'environnement à plusieurs dizaines, voire plusieurs centaines de kilomètres du lieu de l'incident. Si l'opportunité de la suppression de l'appel est donc compréhensible, sa légitimité en

³³ C. envir., art. L. 512-7, I.

³⁴ C. envir., art. L. 512-8.

revanche pose davantage problème puisque la décision du juge s'impose à un grand nombre d'administrés.

En définitive, l'examen des évolutions du champ d'application de l'article R. 811-1-1 du code de justice administrative aura permis de mettre en exergue un élargissement règlementaire des litiges insusceptibles d'appel s'inscrivant dans deux dimensions. La première est celle d'un approfondissement de la dynamique entérinée dès 2013 pour accélérer certaines procédures prévues par le code de l'urbanisme. Plusieurs modifications sont en ce sens apportées concernant les opérations destinées à la construction de logements et celles relatives aux zones d'aménagement concertées. La seconde, inédite à la réforme de 2022, concerne plusieurs procédures relevant du code de l'environnement, certaines autorisations et déclarations environnementales étant dorénavant exemptes de jugement en second degré.

Dès lors, le choix du pouvoir règlementaire d'élargir le champ d'application de l'article ne doit rien au hasard et s'explique par le caractère *entremêlé* des autorisations d'urbanisme et des autorisations environnementales en matière d'aménagement³⁵. Pour autant, cette dynamique s'éloigne de l'intention initiale de contribuer à l'accélération de la construction de logements. Nombre d'aspects de la réforme ne concernent plus le logement à proprement parler mais l'aménagement en général, si bien que l'on pourra se demander si cette évolution n'entend pas *in fine*, s'attaquer plus largement aux contraintes juridictionnelles pesant sur les opérations d'aménagement du fait des nombreux recours formés à ce sujet.

Mais au-delà de cette question, un autre point de la réforme interroge : celui du choix du pouvoir règlementaire de laisser au législateur le soin de définir le périmètre d'application de la mesure. Ce second aspect sera à présent étudié.

II. L'EXTENSION IMPLICITE : L'ÉVOLUTION LÉGISLATIVE DES ZONES URBAINES COUVERTES PAR LA MESURE

En décembre 2022, le vote de la loi de finances pour 2023 modifiait l'article 232 du code général des impôts fixant les zones d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants. Cette manœuvre avait alors eu pour conséquence d'élargir considérablement le champ d'application de l'article R. 811-1-1 du code de justice administrative.

Le pouvoir règlementaire de 2022 avait-il anticipé pareille évolution ? Rien n'interdit de le penser, puisqu'en se référant à un impôt pour fixer le périmètre des zones dites « tendues »,

³⁵ M. Revert, « Le décret n° 2022-929 du 24 juin 2022 : une touche supplémentaire de rationalisation du contentieux de l'urbanisme », préc. note. 12.

l'administration faisait le choix d'abandonner au pouvoir législatif la responsabilité de donner vie à la mesure en le laissant déterminer lui-même l'étendue des zones impactées.

Éclairer la portée de l'article apparaît donc primordial pour appréhender les zones géographiques échappant à l'appel. La seconde partie de ce travail prétendra donc préciser cela en examinant d'une part, le nouveau périmètre des zones tendues (A.), et en étudiant, d'autre part, les périmètres spéciaux complétant la liste des espaces désormais libres d'appel (B.).

A. L'ÉLARGISSEMENT DU PÉRIMÈTRE DES « ZONES TENDUES »

Dans sa rédaction actuelle, l'article 232 du code général des impôts précise que la taxe annuelle sur les logements vacants s'applique, de manière systématique, aux zones d'urbanisation continues de plus de cinquante mille habitants marquées par un fort déséquilibre entre l'offre et la demande de logements, et au cas par cas, aux communes exclues de ces zones, mais présentant un déséquilibre analogue entre l'offre et la demande de logements³⁶.

Le premier aspect de la mesure n'est pas nouveau : la taxe à vocation à s'appliquer aux zones d'urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants depuis la loi de finances pour 2013. La référence aux autres communes est par contre inédite et augmente substantiellement le nombre de zones urbaines échappant à l'appel.

Au sujet des zones d'urbanisation, l'article 232 se réfère simultanément à des critères objectifs et subjectifs pour déterminer les espaces soumis à la taxe. D'une part, ces espaces doivent représenter une *zone d'urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants*. Sont donc *a priori* exclues toutes les zones ne satisfaisant pas cette exigence. D'autre part, l'article repose sur un critère subjectif : l'existence d'un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements. Ce déséquilibre sera apprécié en fonction du prix des loyers, du prix d'acquisition des logements anciens et de la proportion des demandes de logements par rapport aux aménagements disponibles dans le parc locatif social³⁷.

Institué par la loi Aubry de 1998 pour inciter à la location³⁸, l'article voit sa portée évoluer au gré des différents décrets d'application. Ainsi, en 2013, vingt-huit unités urbaines représentant 1151 communes étaient soumises à la taxe³⁹, et la tendance est désormais à la hausse puisque le récent décret du 25 août 2023 fixe ce nombre à 1434⁴⁰.

³⁶ CGI, art. 232.

³⁷ Cons. const. n° 2012-662 DC du 29 déc. 2012, *Loi de finances pour 2013*, consid. 135. : ne sont considérés comme vacants que les « *logements habitables, vacants et dont la vacance tient à la seule volonté de leur détenteur* ».

³⁸ R. Scaboro, « Le droit de propriété, un droit absolument relatif », *Droit et Ville* 2013. 237.

³⁹ Décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts.

⁴⁰ Conseil national d'évaluation des normes, *Séance mensuelle du 8 juin 2023*, p. 14.

La liste figurant en annexe du décret énumère ainsi les communes dans lesquelles s'applique la mesure. La région parisienne, les grandes métropoles, les villes côtières corses, basques et méditerranéennes, la Guadeloupe, la Réunion, Cayenne et la Martinique font ainsi partie des zones d'urbanisation couvertes par l'article⁴¹. Par conséquent, les contentieux des opérations de construction et d'aménagement situées sur ces communes se voient limités aux recours en première instance.

Par ailleurs, la loi de finances pour 2023 élargit aussi la mesure aux municipalités ne faisant pas partie des zones d'urbanisation de plus de cinquante mille habitants, mais tout de même marquées par un fort déséquilibre entre l'offre et la demande de logement. De même que pour les zones d'urbanisation, ce déséquilibre est constaté en fonction du prix des loyers et du prix d'acquisition des logements anciens, mais aussi selon la proportion de logements affectés à l'habitation, autre que principale, par rapport à la quantité totale de logements⁴².

Ce ciblage entend s'appliquer en priorité aux résidences secondaires sises dans les communes touristiques. L'ajout de cette disposition législative concrétise ainsi l'intention du gouvernement de recourir à la fiscalité pour lutter contre le difficile accès au logement dans ce type de zone⁴³. À la liste des municipalités déjà mentionnées viennent donc s'agréger 2259 nouvelles communes parsemant la côte Atlantique, le bassin méditerranéen, les massifs montagneux des Alpes et des Pyrénées, la Corse, la Guyane, la Guadeloupe, les Vosges, et bien sûr, la région parisienne⁴⁴. Par cette évolution, le champ d'application de l'article R. 811-1-1 se trouve encore élargi en portant à presque 3700 le nombre de communes échappant à l'appel. Compte tenu des zones concernées, le contentieux de second degré des opérations de construction et d'aménagement devient donc résiduel sur l'ensemble du territoire national⁴⁵.

Dès lors, plusieurs critiques peuvent être formulées quant à la volonté du pouvoir réglementaire de s'en remettre à l'article 232 du code général des impôts pour définir les zones tendues.

En premier lieu, la rédaction de l'article est sujette à une interprétation confuse. Le caractère imprécis de la notion de *déséquilibre marqué* entre l'offre et la demande de logement laisse en effet au pouvoir réglementaire une grande marge de manœuvre pour choisir les communes soumises à la taxe. Le critère objectif de constituer une zone d'urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants ne suffit pas, en lui-même, à définir le champ d'application de l'article, et les prescriptions

⁴¹ Décret n° 2023-822 du 25 août 2023 modifiant le décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts.

⁴² CGI, art. 232.

⁴³ J. Dubertret, *Lutte contre l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques et la Corse et sur le territoire continental*, Paris, Inspection générale des finances, 2022, p. 3.

⁴⁴ O. Grégoire, D. Faure, O. Klein, *Dossier de presse. Lutter contre l'attrition des logements permanents en zone touristique. De nouvelles mesures pour donner aux élus locaux les moyens de trouver le bon équilibre*, Paris, Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, Ministère de la Transition énergétique, 2023, p. 6.

⁴⁵ R. Rouquette, B. Defoort, *Petit traité du procès administratif*, coll. Praxis, 10^{ème} éd., Paris, Dalloz, 2023, p. 1481.

complémentaires relatives au caractère élevé des loyers et du prix d'acquisition de logements anciens, ou au nombre élevé de demandes de logement dans le parc locatif social n'est assorti d'aucune précision. L'administration est donc libre de s'en remettre à sa propre interprétation du texte pour établir la liste des communes concernées.

En deuxième lieu, on relèvera l'existence d'un conflit de destination entre l'objectif visé par l'article R. 811-1-1 du code de justice administrative et celui de l'article 232 du code général des impôts. On prête au premier l'intention de favoriser la construction de logements et de zones d'aménagement. Le second en revanche vise à renforcer l'acquisition et la location de logements au sein des zones tendues. Or ces deux préoccupations peuvent, dans certains cas, s'avérer contradictoires. D'une part, la construction de logements n'apparaît pas toujours justifiée dans la mesure où certaines zones apparaissent parfois plus affectées par une forte densité de logements vacants que par une réelle carence⁴⁶. D'autre part, les deux objectifs peuvent être considérés comme contradictoires en ce que, en atténuant la pression locative et la responsabilité pesant sur l'administration⁴⁷, la politique de construction de logements encouragée par l'article R. 811-1-1 peut conduire à un affaiblissement de la stratégie de lutte contre les logements vacants inscrite à l'article 232 du code général des impôts.

En troisième lieu, il a déjà été dit que la réforme de l'article R. 811-1-1 apportée par le décret de 2022 avait notamment eu pour vocation d'élargir le champ du contentieux exempt de procédure d'appel bien au-delà des seuls litiges relatifs à la construction de logements. Or en faisant référence à l'article 232 du code général des impôts pour fixer l'étendue de la mesure, le pouvoir réglementaire contribue à faciliter la réalisation d'opérations n'ayant qu'un lien ténu, voire inexistant, avec les politiques de logement. La référence à l'article 232 perd alors en légitimité puisque la forte densité de logements vacants ne constitue plus un critère pertinent pour justifier la suppression de l'appel au sujet d'autres types de constructions.

En quatrième lieu, l'efficacité du dispositif prévu par l'article R. 811-1-1 apparaît elle-même critiquable. L'incitation à la construction et la dissuasion fiscale de la vacance peuvent en effet créer un effet d'aubaine pour des porteurs de projets voyant dans la réalisation de logements locatifs en zones tendues un moyen d'échapper à la fois à la taxe annuelle sur les logements vacants et au prolongement des aléas juridictionnels.

Enfin, une ultime critique devra être formulée à l'encontre de l'évolution des zones tendues la loi de finances pour 2023. Lorsque le 14 juin 2023, le Conseil d'État se prononçait sur la légalité de

⁴⁶ Ainsi en est-il par exemple d'environ 7,5% de communes situées en zones touristiques dont plus de 20% des logements étaient, en 2018, considérés comme vacants. V. J. Dubertret, *Lutte contre l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques et la Corse et sur le territoire continental*, op. cit. p. 29.

⁴⁷ En effet, à la différence de la taxe d'habitation sur les logements vacants perçue par les collectivités territoriales, la taxe annuelle sur les logements vacants est directement perçue par l'État. V. *Ibid.* Sur le plan fiscal, ce choix du législateur n'encourage donc pas les collectivités à agir pour lutter contre ce phénomène, bien que d'autres externalités influencent les arbitrages des élus locaux.

l'article R. 811-1-1, le juge considérait comme justifiée la différence de traitement entre « *les requérants dont les recours portent sur des projets situés dans des communes où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements [et] les requérants dont les recours portent sur des projets situés dans les autres communes* »⁴⁸. Pour fonder sa décision, le Conseil d'État s'était toutefois appuyé sur la lecture de l'article R. 811-1-1 dans sa version issue du décret du 24 juin 2022. Ainsi, l'évolution apportée par la nouvelle loi de finances et par son décret d'application incite à la prudence car, compte tenu de l'importante évolution du nombre de communes concernées, rien ne permet d'affirmer que le juge rendrait aujourd'hui une décision analogue.

Après la critique de l'article 232 du code général des impôts, on sera donc parvenu à montrer que les dispositions réglementaires prévues par l'article R. 811-1-1 ne produisent d'effets juridiques qu'en fonction de la volonté du législateur d'étendre ou de restreindre le champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants. La manœuvre est habile puisque le pouvoir réglementaire se défait ainsi de la responsabilité de sa propre mesure : l'appel n'est supprimé dans certaines zones tendues que parce que le législateur en aura décidé ainsi.

Pour autant, cette affirmation évolue avec l'élargissement de l'article R. 811-1-1 à certaines procédures relevant du code de l'environnement. Sans bouleverser les équilibres, le décret de 2022 fait désormais référence à deux périmètres spéciaux pour établir le champ d'application de la suppression du contentieux d'appel. On se proposera donc d'en examiner la portée.

B. LA DÉFINITION DE PÉRIMÈTRES SPÉCIAUX

La référence aux périmètres spéciaux n'apparaît qu'au 3° de l'article R. 811-1-1 du code de justice administrative. Elle concerne les opérations d'intérêt national ou les grandes opérations d'urbanisme. La mention de ces zones complète alors le renvoi général à l'article 232 du code général des impôts. L'appel sera désormais supprimé pour les opérations relevant du 3° de l'article R. 811-1-1 situées sur le territoire d'une commune soumise à la taxe annuelle sur les logements vacants *et* dans le périmètre d'une opération d'intérêt national ou d'une grande opération d'urbanisme.

La première partie de l'analyse porte sur les opérations d'intérêt national situées en zone tendue. Une opération d'urbanisme peut être qualifiée comme telle lorsque sa réalisation implique la participation financière de l'État et que cette participation est inscrite par décret en Conseil d'État sur la liste des opérations auxquelles cette qualité est reconnue, après avis de l'EPCI et des collectivités sur le territoire desquelles l'opération est implantée⁴⁹.

⁴⁸ CE, 14 juin 2023, n° 466933, *Féd. nationale des unions de jeunes avocats*, préc. note 11.

⁴⁹ C. urb., art. L. 102-12.

Cette définition, précisée par la loi ELAN de 2018⁵⁰, permet de fixer plus clairement la liste des opérations visées. Dans sa version en vigueur au 9 juillet 2022, l'article R. 102-3 du code de l'urbanisme fait ainsi référence à vingt-quatre opérations poursuivant des finalités diverses telles que l'aménagement de villes nouvelles, de quartiers d'affaires, de ports industriels, d'aérodromes, de copropriété dégradées, de pôles urbains, d'infrastructures pour les jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024, ou d'un site d'enfouissement de déchets radioactifs⁵¹.

Compte tenu des restrictions fixées par l'article R. 811-1-1, tous ces espaces ne sont pas concernés par la suppression de l'appel. Il faudra alors examiner au cas par cas les communes figurant simultanément sur le territoire d'une opération d'intérêt national et sur une zone urbaine soumise à la taxe annuelle sur les logements vacants. Sont ainsi exclus les communes situées autour du site d'enfouissement des déchets nucléaires de Bure, certains ports industriels tels que ceux de Dunkerque ou du Havre, ou encore certaines communes situées sur le périmètre de l'opération d'intérêt national « Guyane, territoire d'avenir ». En revanche, les aéroports de Roissy, d'Orly et du Bourget, le port industriel de Bordeaux ou les communes guyanaises de Cayenne, Matoury et Remire-Montjoly font partie des zones échappant au contentieux de second degré.

Là encore, l'objectivité des critères sur lesquels se fonde le Conseil d'État pour justifier la légalité de la différence de traitement entre les justiciables pourra être questionnée. La loi ELAN permet certes de fixer des critères objectifs pour considérer l'existence d'une opération d'intérêt national. Néanmoins, la création de ces zones dépendra *in fine* de la volonté du pouvoir réglementaire qui, bien que contraint par l'avis du Conseil d'État, pourra seul décider de la réalisation de tels projets⁵².

Par ailleurs le choix de renvoyer en même temps aux périmètres fixés par les articles 232 du code général des impôts et R. 102-3 du code de l'urbanisme a pour conséquence de créer des disparités de traitement entre les opérations concernées, voire au sein même de ces opérations. D'une part, pour des aménagements analogues, l'appel sera exclu dans certaines communes mais autorisé dans d'autres. Un requérant de Dunkerque ou du Havre aura, par exemple, la possibilité de s'opposer en appel à une dérogation autorisant l'aménagement de la zone portuaire de sa ville quand la même démarche sera refusée aux justiciables bordelais. D'autre part, dans le périmètre d'une même opération, l'appel sera impossible si l'acte attaqué concerne un aménagement situé sur une commune percevant la taxe annuelle sur les logements vacants mais sera autorisé dans les municipalités n'entrant pas dans son champ d'application. Ainsi en est-il de la Guyane où l'appel pour ce type d'opération est exclu dans les

⁵⁰ Jusqu'au vote de la loi, les opérations d'intérêt national ne bénéficiaient pas d'une définition précise. Leurs effets, dérogatoires au droit commun, étaient alors disséminés dans le code de l'urbanisme, de sorte que leur régime juridique était rendu difficilement compréhensible par les acteurs. V. *Ibid.*

⁵¹ C. urb., art. R. 102-3.

⁵² *Étude d'impact. Projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique*, Paris, Gouvernement, 2018, p. 31.

communes de Cayenne, Matoury et Remire-Montjoly et demeure toutefois possible dans le périmètre des six autres communes de l'opération « Guyane, territoires d'avenir »⁵³.

Dans un second temps, l'article R. 811-1-1 fait aussi référence aux grandes opérations d'urbanisme situées en zone tendue pour définir le périmètre des procédures relevant du code de l'environnement exemptes de contentieux d'appel. Ces opérations interviennent dans le cadre d'un projet partenarial d'aménagement lorsque l'intervention conjointe de l'État et d'une collectivité ou de l'État et d'un établissement public cocontractant est rendue nécessaire compte tenu des caractéristiques ou des dimensions particulières du projet⁵⁴.

Ainsi, au 31 décembre 2022, vingt-six projets partenariaux d'aménagement étaient signés, sept étaient en cours d'élaboration et treize en incubation⁵⁵. Parmi les projets aboutis, deux d'entre eux, Charenton-Bercy et Marseille centre-ville, constituent des grandes opérations d'urbanisme. Le premier a pour objet de renforcer l'attractivité économique de la ville de Charenton-le-Pont en créant une offre diversifiée de logements incluant des résidences spécialisées pour les étudiants et les seniors, en réaménageant un quartier de la ville, enclavé du fait des infrastructures de voirie, et en organisant des travaux de rénovation de bâtiments anciens de manière à faire émerger « *un quartier mixte du point de vue social [...] et fonctionnel* »⁵⁶. Le second est motivé par la nécessité de reloger plusieurs ménages à la suite d'évacuations d'immeubles interdits d'occupation et par la réalisation d'opérations d'aménagements urbains situés dans le périmètre de la municipalité marseillaise⁵⁷. Dans la mesure où ces deux projets sont implantés sur le territoire de communes soumises à la taxe annuelle sur les logements vacants, l'appel est donc supprimé non seulement pour les contentieux de la construction et de l'aménagement, mais aussi pour les recours formés contre les procédures du code de l'environnement mentionnées au 3° de l'article R. 811-1-1.

Ici encore, plusieurs critiques pourront être opposées. La première est analogue à celle déjà formulée pour les opérations d'intérêt national : rien ne permet de s'assurer que toutes les grandes opérations d'urbanisme à venir seront soumises au même régime juridique, puisque de telles opérations obéiront à un traitement différent dès lors qu'elles ne se situeront pas sur le territoire d'une zone tendue.

En deuxième lieu la nature contractuelle de ces opérations apparaît problématique pour au moins deux raisons. D'abord, le contrat relatif à leur création est passé entre l'État et les collectivités

⁵³ Respectivement : Macouria, Montsinery-Tonnegrande, Roura, Kourou, Mana et Saint-Laurent-du-Maroni.

⁵⁴ C. urb., art. L. 312-3.

⁵⁵ Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, *Contrats de Projets Partenariaux d'Aménagement. Situation au 31 Décembre 2022*, Paris, Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, 2023.

⁵⁶ S. Thibault et al., *Projet partenarial d'aménagement Charenton-Bercy. Janvier 2021*, Charenton-le-Pont, Préfecture du Val de Marne, EPT Paris Est Marne et Bois, Mairie de Charenton-le-Pont, Direction générale de Grand Paris Aménagement, 2021, p. 7.

⁵⁷ C. Mirmand et al., *Contrat de projet partenarial d'aménagement rénovation du centre-ville de Marseille*, Marseille, Préfecture des Bouches-du-Rhône, Métropole d'Aix-Marseille-Provence, Mairie de Marseille, 2023, p. 3.

territoriales ou les établissements publics compétents. Or en agissant de la sorte, la simple manifestation de volonté des cocontractants suffit à supprimer l'appel, puisqu'à l'exception de l'avis obligatoire des communes sur le territoire duquel doit être menée l'opération⁵⁸, aucun contrôle ne pèse sur les signataires qui demeurent ainsi libres de fixer le périmètre et la durée du projet. En outre, rien n'empêche ces partenaires de procéder à des modifications ultérieures du contrat⁵⁹. La suppression de l'appel fluctue alors au gré du contrat et fait planer le doute quant à la possibilité de contester, en seconde instance, certaines des opérations relevant du 3° de l'article R. 811-1-1.

Bien sûr, les risques de contentieux dans ce domaine demeurent limités puisque seules deux grandes opérations d'urbanisme ont été créées et que la modification de leur périmètre ou de leur durée n'est, pour le moment, pas questionnée. Néanmoins, la possibilité de recours sera mécaniquement multipliée au fur et à mesure du développement de ce nouvel outil et le juge ou le pouvoir réglementaire devront peut-être alors préciser le champ d'application de l'article R. 811-1-1.

CONCLUSION

Le décret du 24 juin 2022 portant modification du code de justice administrative et du code de l'urbanisme fait évoluer la portée de l'article R. 811-1-1 relatif à la suppression du contentieux de second degré concernant certaines opérations d'urbanisme de manière explicite et implicite.

Le caractère explicite de la réforme réside dans l'élargissement réglementaire des litiges insusceptibles d'appel afin de contribuer à l'accélération et à la fluidification des procédures prévues par les codes de l'urbanisme et de l'environnement. Par ailleurs, l'évolution de l'article est aussi implicitement provoquée par le législateur. La référence aux zones urbaines relevant de la taxe annuelle sur les logements vacants pour définir le périmètre des contentieux échappant aux procédures d'appel rend en effet le pouvoir réglementaire tributaire d'une mesure fiscale dont le pouvoir législatif sera susceptible de modifier la portée.

Initialement prévue pour alléger le travail des juges et accélérer la construction de logements, l'efficacité de cette procédure n'a toujours pas été prouvée. En 2014, année succédant à l'instauration de l'article R. 811-1-1, le contentieux de l'urbanisme représentait 8,5 % des affaires enregistrées par les cours administratives d'appel⁶⁰, soit 1,3 % de plus que l'année précédant la mesure⁶¹. En 2019, à la suite

⁵⁸ C. urb., art. L. 312-4.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ J.-M. Sauvé et al., *Rapport public 2015. Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives. Rapport adopté par l'assemblée générale du Conseil d'État le 26 février 2015*, Paris, Conseil d'État, 2015, p. 27.

⁶¹ J.-M. Sauvé et al., *Rapport public 2013. Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives. Rapport adopté par l'assemblée générale du Conseil d'État le 21 mars 2013*, Paris, Conseil d'État, 2013, p. 28

des deux réformes de 2018, ce contentieux ne constituait plus que 6 % des enregistrements⁶² mais remontait à 8 % en 2022⁶³. L'exploitation de ces données ne permet donc pas de démontrer une baisse tendancielle du contentieux de l'urbanisme dans les cours administratives d'appel et l'on comprend mieux dès lors, l'intérêt du Conseil d'État à préconiser une analyse plus fine de ces chiffres⁶⁴ pour attester de la réelle efficacité de ce règlement.

⁶² B. Lasserre et al., *Rapport public. Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2019*, Paris, Conseil d'État, 2020, p. 45.

⁶³ D.-R. Tabuteau et al., *Rapport public. Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2022*, Paris, Conseil d'État, 2023, p. 48.

⁶⁴ CE, 14 juin 2023, n° 466933, *Féd. nationale des unions de jeunes avocats*, préc. note 11.