

Différer dans le temps la réponse à apporter à une demande d'autorisation d'urbanisme

Le sursis à statuer

Le site outils de l'aménagement a vocation à présenter de manière synthétique les acteurs, les procédures et les outils de l'aménagement.

La rédaction et l'actualisation de ces fiches sont assurées par le Cerema avec l'appui des ministères chargés du logement, de l'aménagement et de l'environnement.

Le sursis à statuer permet à l'autorité compétente de différer dans le temps, la réponse à apporter à une demande d'autorisation d'urbanisme pour éviter qu'une opération d'aménagement, des travaux publics ou l'exécution d'un futur plan local d'urbanisme soient compromis.

Définition

Le sursis à statuer est une mesure de sauvegarde qui peut être opposée dans des cas limitativement énumérés par le code de l'urbanisme. Grâce à cette mesure, l'autorité compétente pour se prononcer sur les demandes d'autorisation d'urbanisme peut refuser d'examiner temporairement la demande d'autorisation d'urbanisme qui lui est soumise, dans un souci de préservation des décisions ou opérations d'aménagement futures. La règle en vigueur au moment où l'autorité compétente est saisie de la demande et au moment où elle devrait se prononcer est alors écartée au profit de l'application, dans un temps décalé, de la règle future, laquelle pourra interdire ou limiter le projet porté par le pétitionnaire pourtant autorisé par les règles en vigueur au jour du dépôt de la demande.

La mise en œuvre de cette mesure est purement facultative (le juge administratif contrôlant toutefois si l'autorité compétente n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en s'abstenant de la prononcer).

Les autorisations pouvant faire l'objet d'un sursis à statuer

En principe, l'autorité compétente se prononce par arrêté sur la demande de permis ou, en cas d'opposition ou de prescriptions, sur la déclaration préalable dans des délais enserrés par le code de l'urbanisme ; le défaut de réponse de l'autorité valant autorisation ou refus implicite.

Le sursis à statuer est **une mesure de sauvegarde** permettant de différer la décision de l'autorité compétente sur la demande d'un pétitionnaire.

Il peut être sursis à statuer sur toute **demande d'autorisation concernant des « travaux, constructions ou installations »**.

En règle générale, il s'agit des opérations donnant lieu à **permis de construire, permis d'aménager** ou encore à **déclaration préalable**.

Cas justifiant un sursis à statuer

Il peut être sursis à statuer dans les cas suivants :

- Lorsque des travaux, des constructions ou des installations à l'intérieur du périmètre d'une **opération d'intérêt national (OIN)** sont susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse la réalisation de l'opération d'aménagement (L. 102-13 6° code de l'urbanisme).
- Lorsque les constructions, installations ou opérations sont de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse **l'exécution du futur plan local d'urbanisme (PLU)** dès lors qu'a eu lieu le débat sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) en séance du conseil municipal ou du conseil communautaire (L. 153-11 code de l'urbanisme).
- En cas de **création de zone d'aménagement concerté (ZAC)**, lorsque des travaux, des constructions ou des installations sont susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreux l'aménagement et l'équipement de ladite ZAC (L. 311-2 code de l'urbanisme).

- À compter de la décision de l'autorité administrative prenant en considération la **création d'un parc national**, les travaux, constructions et installations projetés dans les espaces ayant vocation à figurer dans le cœur du parc national qui auraient pour effet de modifier l'état des lieux ou l'aspect des espaces en cause sont soumis à autorisation de l'autorité administrative, ou, s'ils sont soumis à une autorisation d'urbanisme, à l'avis conforme de cette autorité. L'article L331-6 du code de l'environnement prévoit qu'il peut être sursis à statuer sur les demandes d'autorisation dont ils font l'objet (L. 331-6 code de l'environnement).
- Dans le cadre d'une **procédure d'expropriation**, dès la date d'ouverture de l'enquête préalable à la **déclaration d'utilité publique** d'une opération, il peut être sursis à statuer sur les demandes d'autorisation concernant des travaux, constructions ou installations à réaliser sur des terrains devant être compris dans cette opération (L. 424-1 1° code de l'urbanisme).
- Lorsque des travaux, des constructions ou des installations sont susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse **l'exécution de travaux publics**, dès lors que la mise à l'étude d'un projet de travaux publics a été prise en considération par l'autorité compétente et que les terrains affectés par ce projet ont été délimités (L. 424-1 2° code de l'urbanisme)
- Lorsque des travaux, constructions ou installations sont susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse la **réalisation d'une opération d'aménagement**, dès lors que le projet d'aménagement a été pris en considération par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent et que les terrains affectés par ce projet ont été délimités, sauf pour les ZAC pour lesquelles l'article L311-2 du code de l'urbanisme prévoit qu'il peut être sursis à statuer à compter de la publication de l'acte créant la ZAC (L. 424-1 3° code de l'urbanisme).

Cas ne justifiant pas un sursis à statuer

La liste dressée ci-dessus est limitative.

Ainsi, une décision de sursis à statuer sur une demande d'autorisation de construire ne peut pas être fondée sur le motif tiré de l'élaboration d'une carte communale par exemple. Elle ne peut pas davantage être ordonnée dans le cadre d'une procédure de modification de droit commun

(L. 153-36 et L. 153-41 code de l'urbanisme), de modification simplifiée (L. 153-45 code de l'urbanisme), ni de révision accélérée (L. 153-34 code de l'urbanisme) d'un plan local d'urbanisme, lesquelles n'ont en principe, contrairement aux procédures d'élaboration et de révision d'un PLU, pas pour objet d'apporter des transformations modifiant l'économie générale du plan existant ni d'opérer des changements lourds et importants du projet communal (ou intercommunal).

Mise en œuvre

Autorité compétente pour surseoir à statuer

■ Qui peut surseoir à statuer ?

L'autorité compétente pour surseoir à statuer est la **personne chargée de se prononcer, par arrêté, sur les demandes d'autorisations d'urbanisme (demande de permis de construire, d'aménager, de démolir et de déclaration préalable).**

Il s'agit, selon les cas, du maire au nom de la commune, du maire au nom de l'Etat, du Président de l'EPCI compétent en cas de délégation de compétence ou dans certains cas, du préfet.

Il importe de préciser que l'autorité compétente doit recueillir **l'avis conforme du préfet lorsque le périmètre de sauvegarde justifiant la possibilité du sursis à statuer a été institué** à l'initiative d'une personne autre que la commune (L422-5 b code de l'urbanisme).

Conditions pour surseoir à statuer

■ Quand ?

La décision de surseoir à statuer intervient en principe **pendant le délai d'instruction de l'autorisation.**

Un sursis à statuer opposé après expiration du délai d'instruction de la demande de permis de construire s'analyse en un retrait de permis tacite.

Selon les opérations justifiant le sursis à statuer par l'autorité compétente, **certaines démarches doivent avoir été préalablement effectuées avant de pouvoir prononcer le sursis à statuer.**

• En cas d'élaboration ou de révision d'un PLU :

L'autorité compétente ne peut prendre de décision de sursis à statuer que si le projet de PLU en cours d'élaboration ou de révision est dans un état suffisant d'avancement (CE 17 avril 1985 *Mme Pataud*, req. n° 053937 – CE 21 juin 1985 *Sté Parigès* – CE 25 juillet 1986 *Min. Urbanisme c/ Dalla Vera*, req. n° 64514 – CE 14 mars 1994 *Pastorino* et a.). Depuis la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 dite loi Egalité et Citoyenneté, dont l'article 109 est venu modifier l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme, la faculté de surseoir à statuer n'est ouverte à l'autorité **compétente qu'à partir du moment où le débat sur les orientations générales du PADD a eu lieu** (L. 153-12 code de l'urbanisme). Il n'est donc plus possible de prendre une décision de sursis à statuer à compter de la délibération prescrivant l'élaboration ou la révision du PLU tant que le débat sur les orientations générales du PADD n'est pas intervenu. Les orientations du PADD doivent, en toute hypothèse, traduire un état suffisamment avancé du futur PLU de nature à permettre d'apprécier « *si la construction projetée est de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution de ce plan* ».

En cas de création d'une ZAC : le sursis à statuer ne peut être prononcé qu'à compter de la publication de l'acte créant la ZAC.

- **En cas de réalisation de travaux, de constructions ou d'installations susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse la réalisation d'une opération d'aménagement dans le périmètre d'une OIN** : le sursis à statuer ne peut être prononcé que si la mise à l'étude du projet d'aménagement a été prise en considération par une décision du représentant de l'Etat dans le département régulièrement publiée et que les terrains affectés par le projet ont été délimités (L. 424-1 code de l'urbanisme).
- En cas de travaux, de constructions ou d'installations susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse **l'exécution de travaux publics ou la réalisation d'une opération d'aménagement**, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si la décision de prise en considération a été **publiée** avant le dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme (L. 424-1 code de l'urbanisme).

La décision de prise en considération de la mise à l'étude d'un projet de travaux publics ou d'une opération d'aménagement est **affichée** pendant 1 mois en mairie (ou au siège de l'EPCI compétent en matière de PLU et, dans ce cas, dans les mairies des communes membres concernées). La mention de cet affichage doit être insérée en **caractère apparents dans un journal diffusé dans le département**. Elle est en outre publiée au recueil des actes administratifs de l'Etat dans le département lorsqu'il s'agit d'un arrêté préfectoral. La décision de prise en considération produit ses effets juridiques dès son affichage et sa mention dans un journal départemental (la date à prendre en compte pour l'affichage étant celle du premier jour où il est effectué).

En revanche, la décision de prise en considération cesse de produire effet si, dans un délai de dix ans à compter de son entrée en vigueur, l'exécution des travaux publics ou la réalisation de l'opération d'aménagement n'a pas été engagée (L. 424-1 et L. 102-13 code de l'urbanisme).

Dans tous les cas, outre la **vérification de l'état d'avancement** des travaux de l'opération d'aménagement via la décision de prise en considération ou de la tenue du débat sur les orientations du

PADD en cas d'élaboration ou de révision du PLU, **le projet faisant l'objet de la demande d'autorisation d'urbanisme doit être susceptible de compromettre ou de rendre plus onéreuse l'opération de travaux ou d'aménagement ou l'exécution du futur plan portée par la personne publique.**

L'importance du projet et l'ampleur des contrariétés avec l'opération ou le futur plan sont prises en considération. Ainsi, par exemple, une opération de construction ou d'aménagement compromet l'exécution du PLU si elle est implantée sur le terrain qui pourrait être réservé pour réaliser un équipement public ou si elle est implantée sur l'emplacement d'une future ZAC dont la réalisation exigera la démolition. En revanche, la circonstance que trois places de parking sont manquantes si l'on devait appliquer les dispositions futures, ne compromet pas l'exécution du futur plan. Tout est donc affaire de circonstances.

En toute hypothèse, la simple contradiction d'un projet du pétitionnaire avec les dispositions du futur plan ou le projet futur de l'autorité compétente ne suffit pas à établir que ce projet en compromet l'exécution ou rend l'exécution plus onéreuse.

■ **Comment ?**

La décision de sursis à statuer est une **décision motivée** qui précise les circonstances de fait et de droit qui justifient la mesure de sauvegarde.

La motivation ne doit pas être succincte et les justifications doivent être circonstanciées.

Ainsi, par exemple, l'autorité compétente ne peut pas se borner à mentionner que le projet est de nature à compromettre les orientations du futur PLU sans préciser celles des dispositions du plan dont l'exécution serait rendue plus difficile par les constructions projetées (CE 1^{er} juillet 1974 *Commune de Piscop*, req. n° 85014).

L'obligation de motivation a été renforcée par l'article loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (art. 108) en imposant à la motivation du recours au sursis à statuer d'indiquer « **l'intégralité des motifs justifiant la décision** » (L. 424-3 et R. 424-5 code de l'urbanisme).

La décision de sursis à statuer doit également indiquer **la durée du sursis et le délai dans lequel le demandeur pourra confirmer sa demande d'autorisation** afin qu'elle soit instruite (R424-9 code de l'urbanisme).

En l'absence d'une telle indication, aucun délai n'est opposable au demandeur.

Les apports de la loi ELAN

L'article 59 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite « ELAN » a modifié l'article L. 410-1 du code de l'urbanisme relatif au **certificat d'urbanisme**.

Pour mémoire, le certificat d'urbanisme, en fonction de la demande présentée :

- Indique les dispositions d'urbanisme, les limitations administratives au droit de propriété et la liste des taxes et participations d'urbanisme applicables à un terrain ;
- Ou, lorsque la demande a précisé la nature de l'opération envisagée ainsi que la localisation approximative et la destination des bâtiments projetés, indique si le terrain peut être utilisé pour la réalisation de cette opération ainsi que l'état des équipements publics existants ou prévus.

Lorsqu'une demande d'autorisation ou une déclaration préalable est déposée dans le délai de dix-huit mois à compter de la délivrance d'un certificat d'urbanisme, les dispositions d'urbanisme, le régime des taxes et participations d'urbanisme ainsi que les limitations administratives au droit de propriété tels qu'ils existaient à la date du certificat ne peuvent être remis en cause.

La loi ELAN précise désormais que **lorsqu'un sursis à statuer pourrait être opposable à une déclaration préalable ou à une demande de permis, le certificat d'urbanisme doit alors préciser expressément laquelle ou lesquelles des circonstances à l'article L424-1 du code de l'urbanisme permettraient d'opposer le sursis à statuer.**

L'omission de cette mention entache d'illégalité le certificat d'urbanisme.

Effets

Effets du sursis à statuer

La décision de sursis à statuer ne peut produire des effets pendant plus de **deux ans**. Ainsi, pendant deux ans maximum, l'autorité compétente peut suspendre sa décision. Une durée plus courte peut toutefois être fixée par l'autorité compétente.

L'article L424-1 du code de l'urbanisme précise que si des motifs différents rendent possible l'intervention d'une décision de sursis à statuer par application d'une disposition législative autre que celle qui a servi de fondement au sursis initial, la durée totale des sursis ordonnés ne peut en aucun cas excéder **trois ans**.

Effets à l'expiration du délai de sursis à statuer

À l'expiration du délai de validité du sursis ordonné, l'autorité compétente ne peut pas opposer à une même demande d'autorisation un nouveau sursis fondé sur le même motif que le sursis initial.

A l'expiration du délai de validité du sursis à statuer, l'intéressé doit **confirmer sa demande d'autorisation** s'il veut qu'elle soit instruite au plus tard deux mois après l'expiration du délai de validité du sursis à statuer.

Ensuite, l'autorité compétente doit prendre une **décision définitive sur la demande du pétitionnaire** dans le délai de deux mois suivant cette confirmation par l'intéressé.

À défaut de notification de la décision dans ce dernier délai, l'autorisation est considérée comme accordée dans les termes où elle avait été demandée.

Lorsqu'une décision de sursis à statuer est intervenue, les propriétaires des terrains auxquels a été opposé le refus d'autorisation de construire ou d'utiliser le sol peuvent user de leur **droit de délaissement, en mettant en demeure la collectivité ou le service public qui a pris l'initiative du projet de procéder à l'acquisition de leur terrain** dans les conditions et délai mentionnés aux articles L230-1 et suivants du code de l'urbanisme.

Ainsi, la collectivité ou le service public qui fait l'objet de la mise en demeure doit se prononcer dans le délai d'un an à compter de la réception en mairie de la demande du propriétaire.

En cas d'accord amiable, le prix d'acquisition doit être payé au plus tard deux ans à compter de la réception en mairie de cette demande.

A défaut d'accord amiable à l'expiration du délai d'un an, le juge de l'expropriation, saisi soit par le propriétaire, soit par la collectivité ou le service public qui a fait l'objet de la mise en demeure, prononce le transfert de propriété et fixe le prix de l'immeuble.

Intérêts et points de vigilance

Intérêts

- Un outil de **gel provisoire des projets de constructions** assurant l'équilibre entre les droits des propriétaires de terrain à se voir appliquer les dispositions d'urbanisme en vigueur à la date à laquelle leur projet doit, en principe, être autorisé et la nécessité de préserver les conditions d'application des règles à venir ou la mise en œuvre de travaux publics ou d'une opération d'aménagement ayant fait l'objet d'une décision de prise en considération par une personne publique.
- Un outil **simple et rapide** à mettre en place par une délibération en cas de travaux publics ou d'opération d'aménagement. Un outil d'ores et déjà prévu en cas de procédure d'élaboration ou de révision d'un PLU dès lors que le débat sur les orientations du PADD a eu lieu en conseil municipal ou communautaire.
- Un outil qui peut être instauré **sur toutes les communes**, qu'elles soient ou non couvertes par un document d'urbanisme, et qui n'est pas limité aux zones urbaines ou à urbaniser.

Le contentieux du sursis à statuer

- La décision de sursis à statuer peut être annulée à la suite d'un recours pour excès de pouvoir ou suspendue à la suite d'un référé suspension.

- Le sursis à statuer étant une **mesure facultative**, le juge s'en tient à un **contrôle restreint**. Ainsi, il vérifie si l'administration n'a pas commis d'**erreur manifeste d'appréciation**, ce qui est généralement le cas lorsque le sursis à statuer est opposé à des travaux de très faible importance.
- En cas d'annulation de la décision de sursis à statuer, l'administration doit se prononcer définitivement sur la demande d'autorisation qui lui est soumise, ce qui conduit à une nouvelle instruction de la demande.
- Sur ce point, il est de jurisprudence constante qu'un sursis à statuer est assimilable à un refus d'autorisation. Dès lors, en cas d'annulation de sursis à statuer, le pétitionnaire voit sa demande réexaminée au regard des règles d'urbanisme applicables à la date du sursis annulé, **sous réserve que l'annulation soit devenue définitive** et que la **confirmation de la demande ou de la déclaration par le pétitionnaire soit effectuée dans les six mois suivant la notification de l'annulation à ce dernier**.
- Enfin, il importe de préciser qu'en principe la décision de la collectivité, de prescrire l'élaboration d'un PLU ou d'engager des travaux ou une opération d'aménagement, qui ouvre la possibilité à l'autorité compétente d'opposer un sursis à statuer n'ouvre pas droit à indemnisation pour les propriétaires des terrains concernés.

Textes de référence

- Code l'urbanisme : L424-1, L102-13, L153.11, L311-2, L422-5 b, R424-9, R. 424-24, L230-1, L.410-1
- Loi N° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté
- Loi N° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite « ELAN »

+ Pour aller plus loin ●●●

Site outils de l'aménagement :

<http://outil2amenagement.cerema.fr>

Rubrique foncier :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/foncier-r7.html>

✍ Rédacteurs ●●●

Leïla Gosseye, Adden avocats pour le Cerema

✉ Contacts ●●●

Cerema Territoires et Ville :

<http://outil2amenagement.cerema.fr/contact-a642.html>

Sarah Olei, Raphaèle Ratto, Guillaume Fauvet

Foncier - Guillaume Fauvet

Maquettage

www.laurentmathieu.fr

Date de publication

Juin 2020

© 2020 - Cerema

La reproduction totale ou partielle du document doit être soumise à l'accord préalable du Cerema.

Commander ou télécharger nos ouvrages sur
www.cerema.fr

Aménagement et cohésion des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment