

Droit de l'urbanisme, entre sécurité juridique et instabilité des normes



Par **Emmanuel Vital-Durand** - *Avocat associé, Gide Loyrette Nouel*

Initialement voué à la définition de l'usage des sols, le droit de l'urbanisme se transforme depuis deux à trois décennies en un corpus de règles essentiellement procédurales. Ces procédures, et l'inflation normative qui les créent et les superposent, peuvent ruiner les louables efforts de sécurité juridique mis en œuvre par les juridictions administratives.

Avec près de 2600 articles, le code de l'urbanisme comporte désormais plus de dispositions consacrées aux modes d'élaboration des documents d'urbanisme ou à l'instruction des autorisations de construire qu'à la détermination des formes urbaines et des principes gouvernant l'aménagement de l'espace et la protection des paysages. Au-delà de cette évolution générale, qui n'est pas propre à la matière, se dégagent deux tendances contradictoires : la recherche d'une sécurité juridique accrue pour les opérations d'urbanisme, compensée, voire anéantie, par la complexité et l'instabilité des normes.

Vers une sécurité juridique accrue pour les opérations immobilières

Dans son rapport remis au gouvernement en janvier 2018 (*Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace*), Christine Maugué rappelait à juste titre que les recours retardent, voire rendent impossibles les projets immobiliers. La mise en place d'un financement bancaire et la commercialisation des immeubles avant leur construction s'accommodent en effet mal d'un risque contentieux, qui renchérit en outre le coût de portage et de développement des projets de construction. Les propositions issues du Conseil d'Etat comme des milieux professionnels (citons notamment le rapport Pelletier : *Propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme*, publié en 2005) ont abondé pour faire face à la multiplication des recours dirigés contre les documents locaux d'urbanisme et les autorisations de construire (selon le dernier Rapport public annuel du Conseil d'Etat, près de 10 % des 200000 affaires pendantes devant les tribunaux administratifs portent sur des litiges d'urbanisme).

Ces réflexions ont nourri le travail législatif, mais aussi réglementaire, pour tenter d'instaurer un équilibre satisfaisant entre le respect du droit au recours et la prévention de l'abus de ce droit. Au terme d'une succession importante de textes, parmi lesquels l'ordonnance du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme et la loi "ELAN" du 23 novembre 2018 (portant Evolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique), trois orientations majeures caractérisent le "nouveau" contentieux spécial de l'urbanisme : l'encadrement de l'accès au juge, le raccourcissement des délais d'instance et la sécurisation des actes.

Au titre de la limitation de l'accès au prétoire, relevons tout d'abord l'exigence croissante de la justification de l'intérêt à agir du requérant, désormais légalement encadrée (article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme). En rupture avec l'approche traditionnellement libérale de la jurisprudence, l'intérêt à contester une autorisation de construire ne se présume plus, ni ne se limite à l'invocation d'un voisinage, même proche. Il se démontre, la recevabilité de l'action étant subordonnée à la justification que le projet contesté (et non les travaux de construction) affectent directement les conditions d'occupation du bien du requérant.

S'agissant de la réduction de la durée du débat contentieux, mentionnons la suppression de l'appel pour les permis de construire résidentiels en zones "tendues" (marquées par un déficit aigu de logements). Limitée dans le temps (jusqu'en 2023) et dans son objet, cette suppression du degré d'appel tend naturellement à réduire les délais d'instance alors que la demande de logements neufs reste largement insatisfaite. Des dispositifs d'inspiration analogue s'appliquent pour les permis des grands équipements commerciaux, dont la contestation est - depuis la loi Pinel de 2014 - directement portée en premier ressort devant les cours administratives d'appel. En vue d'abrégier la durée du débat contentieux, doit être également



relevée l'obligation, pour le juge administratif, de statuer dans un délai de dix mois sur les recours contre les permis de construire résidentiels (hors maisons individuelles). Dans le même registre, et afin d'empêcher les requérants retors de jouer la montre, relevons encore la cristallisation des moyens dirigés contre une autorisation de construire, deux mois après le dépôt du premier mémoire en défense. Il n'est désormais plus possible de multiplier les critiques nouvelles au fil des mémoires successifs. La même contrainte de délai s'applique, par ailleurs, pour l'exercice du référé-suspension, qui ne peut plus être formé en pleine phase de chantier si le défendeur a été diligent. C'est donc désormais au titulaire du permis contesté d'adopter un comportement vertueux dans sa stratégie de défense s'il veut être le maître des horloges.

Sans prétendre à l'exhaustivité dans l'exposé des novations marquantes dans l'office du juge administratif, il convient encore de citer les dispositions spécifiques du code de l'urbanisme qui prévoient la régularisation, en cours d'instance, des illégalités affectant une autorisation de construire, celle-ci devenant la règle - et l'annulation l'exception (art. L. 600-5 et L. 600-5-1).

La sécurisation des actes s'étend aussi aux immeubles et aux ouvrages, réputés réguliers s'ils ont été édifiés conformément à un permis définitif (art. L. 610-1, dont la rédaction fait échec à la jurisprudence de la chambre criminelle de Cour de cassation qui avait jugée illégale, en 2017, une construction fondée sur un permis définitif, du fait de l'annulation ultérieure du document d'urbanisme). La limitation de l'action en démolition aux cas où le permis a été annulé - et donc contesté à temps, par la loi ENL de 2006, puis aux secteurs protégés au titre du code de l'environnement, par la loi Macron d'août 2015, participent de

la même logique de sécurité marquant l'esprit des lois récemment adoptées en la matière.

L'inflation chronique et la complexité croissante des normes

Dans ce contexte, le Président Serge Gouès aurait pu légitimement avancer que le juge administratif parvient à concilier le développement de projets et le droit au recours. Et ce d'autant plus que le Conseil d'Etat fait primer la règle de droit sur les émotions, comme l'ont montré ses décisions relatives à la Samaritaine ou à

Roland Garros. Mais un débat contentieux plus court (au moins dans certains cas), mieux encadré et moins aléatoire suffit-il à répondre aux attentes des maîtres d'ouvrage ?

Force est de constater que la modernisation de l'office du juge administratif, aussi opportune qu'elle soit, ne suffit pas à compenser les effets négatifs attachés à une inflation normative que l'on ne doit pas hésiter à qualifier de vertigineuse. Il ne s'agit pas ici d'évoquer le caractère mouvant du droit des sols, qui est inhérent à son objet.

Les politiques d'urbanisme doivent pouvoir évoluer selon les orientations définies par leurs auteurs, pouvoirs publics nationaux s'agissant de la norme législative ou réglementaire, collectivités territoriales s'agissant des documents locaux d'urbanisme. Ainsi que la lutte contre la surdensité, marquée dans les années 1980 par l'instauration du plafond légal de densité, se soit effacée devant la lutte contre l'extension des zones bâties et l'encouragement corrélatif à densifier les espaces déjà urbanisés, à l'origine du versement pour sous-densité institué en 2010, relève de l'évolution normale des

La modernisation de l'office du juge administratif ne suffit pas à compenser les effets négatifs d'une inflation normative



politiques publiques et de la notion d'intérêt général. De même, le changement de statut des terrains au rythme de la modification des plans locaux d'urbanisme (PLU) découle naturellement du jeu de la démocratie locale - et peut au demeurant être stabilisé par le jeu des certificats d'urbanisme, qui gèlent provisoirement les droits à construire.

Ce qui est ici en cause, et qui produit des effets bien plus délétères pour le développement de projets publics et privés, c'est l'enchaînement rapide et continu des textes réformant, parfois en profondeur, le code de l'urbanisme. Pour s'en convaincre, citons à titre nullement exhaustif la loi SRU du 13 décembre 2000, la réforme des autorisations d'urbanisme par l'ordonnance du 8 décembre 2005 et le décret du 5 janvier 2007, les lois Grenelle 1 de 2009 et Grenelle 2 de 2010 - cette dernière comportant 257 articles, un record sous la V^{ème} République, la réforme du régime du lotissement en 2011, la réforme de la planification urbaine par l'ordonnance du 5 janvier 2012 (puis par le décret du 28 décembre 2015), l'ordonnance du 3 octobre 2013 relative au développement de la construction et du logement, la loi ALUR du 24 mars 2014 (avec seulement 177 articles), la réforme de l'urbanisme commercial par la loi Pinel du 18 juin 2014, la recodification - à droit non constant - du code de l'urbanisme en 2015, la réforme de l'étude d'impact en 2016 et la loi ELAN en 2018.

Cette inflation normative se double par ailleurs d'une remise en cause profonde, dans la réalité opérationnelle, de l'indépendance des législations : la conception et le développement d'un projet immobilier, même d'importance moyenne, requiert en fait la mobilisation, non seulement du code de l'urbanisme, mais aussi du code de l'environnement (une autorisation environnementale pouvant être nécessaire au titre de la loi sur l'eau ou du régime des installations classées, ou bien encore la construction projetée étant localisée en site naturel ou dans le périmètre d'un plan de prévention de risques naturels), de la construction (pour les établissements recevant du public), du patrimoine (s'il s'agit d'un édifice inscrit

ou classé), de commerce (s'il s'agit d'une grande surface), voire, en cas de recours, de justice administrative. En outre, la réalisation de l'ouvrage peut fréquemment nécessiter une adaptation du PLU, une ou plusieurs études d'impact, une déclaration de projet, une division foncière, une autorisation de construire, une autorisation d'exploiter une installation classée et/ou un équipement commercial, et deux à trois enquêtes publiques, souvent successives. Soit, avant le premier ordre de service, plusieurs années de procédures administratives - hors scénarios contentieux.

"Plus vite !" écrivait le dirigeant d'une grande société foncière, Guillaume Poitrinal, dans un essai publié en 2012 et sous-titré "La France malade de son temps". La maîtrise du temps, c'est effectivement l'enjeu majeur du développement de projets immobiliers, lourdement entravé par le jeu des procédures administratives additionnelles et sans cesse modifiées.

Il faut maîtriser les codes de l'urbanisme, de l'environnement, de la construction, du patrimoine, de commerce et de justice administrative

La tendance du droit de l'urbanisme ici évoquée ne relève pas de la fatalité. On sait, depuis Alain, qu'il y a l'avenir qui se fait et l'avenir qu'on fait. Si l'office du juge administratif a pu être modernisé, si l'essor des recours abusifs a pu être maîtrisé (avec l'aide également du juge civil et du juge répressif), on peut imaginer que le législateur et l'administrateur prennent à leur tour leur part de la réforme. Après un moratoire bienvenu, les prochains textes pourraient se fixer comme objectifs de fusionner les régimes parallèles (par exemple du permis de construire et de l'autorisation d'exploiter une installation classée, comme en matière d'urbanisme commercial), d'unifier les procédures (adapter le PLU à l'occasion de la délivrance de l'autorisation de construire), de supprimer un certain nombre d'actes (l'agrément activités, institué en 1957, a-t-il encore un sens tel qu'il est pratiqué ?), de limiter le droit de recours aux associations et aux particuliers qui se sont exprimé durant la phase d'instruction des permis, ... Bref, les pistes ne manquent pas pour réconcilier le développement harmonieux de la Ville et le droit de l'urbanisme, selon l'heureuse formule du Président Gouès.