

LE PRINCIPE DE LA SÉCURITÉ JURIDIQUE

ANALYSE ET MISE EN PERSPECTIVE(S)

**Cercle des constitutionnalistes
et des amis de la QPC**

Préface de Christophe Soulard et de Didier-Roland Tabuteau

Avant-propos de Dominique Chagnollaude de Sabouret

■ La sécurité juridique ■ en droit de l'urbanisme

EMMANUEL VITAL-DURAND

Avocat à la Cour associé du cabinet Gide Loyrette Nouel

Le droit de l'urbanisme n'est pas, *a priori*, la matière d'élection du principe de sécurité juridique, qui s'exprime par l'exigence de qualité de la norme et de stabilité des situations. Une analyse de l'évolution récente du droit positif et de la jurisprudence administrative conduit cependant à nuancer cette appréciation.

La revendication de la sécurité juridique par les acteurs de l'immobilier est ancienne. Il s'agit ainsi du thème retenu par les notaires de France pour leur congrès annuel en 1993. Leurs travaux reposaient déjà sur le constat « d'un sentiment croissant d'insécurité juridique », né de la « prolifération des textes », de « l'instabilité de la règle de droit » et de « l'atomisation de la règle¹ », elle-même liée à certains effets pervers de la décentralisation récente². Plus près de nous, missionné par le gouvernement Raffarin, le groupe de travail présidé par Philippe Pelletier a émis, en janvier 2005, des « Propositions pour une meilleure sécurité juridique » dont l'objet et la teneur ont largement inspiré le législateur et le pouvoir réglementaire. Plus récemment encore, le président Daniel Labetoulle a remis à la ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, le 25 avril 2013, un rapport consacré à « l'équilibre qu'il convient de trouver entre sécurité juridique des autorisations d'urbanisme et principe de légalité³ ». Enfin, citons les « Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace », remises le 11 janvier 2018 par Christine Maugué au ministre de la Cohésion des territoires, portant sur diverses mesures « de nature à renforcer la sécurité juridique des autorisations d'urbanisme ».

Nombre de ces suggestions, émanant d'une approche partagée entre opérateurs immobiliers, professionnels du droit, magistrats et universitaires, ont

1. *Urbanisme et sécurité juridique*, actes du 89^e Congrès des notaires de France, Levallois-Perret, New print creation, 1993.

2. Les actes citent le Pr. Georges Liet-Veaux : « En France, il n'y a pas un droit de l'urbanisme, mais 95, un par département. »

3. « Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre. »

progressivement été intégrées dans le Code de l'urbanisme et le Code de justice administrative (CJA), consacrant le caractère spécial – voire pionnier – du contentieux de l'urbanisme. La plupart d'entre elles a été soumise à l'appréciation du juge constitutionnel qui a pris et donné acte du souhait du législateur de « limiter le risque d'insécurité juridique⁴ », objectif désormais qualifié « d'intérêt général⁵ ». Elles font aujourd'hui l'objet d'une application régulière par le juge administratif dont « l'office particulier », en matière d'urbanisme, « est de combiner la protection de la sécurité juridique à la protection du principe de légalité⁶ ».

Au terme de cette brève introduction historique, le lien entre droit de l'urbanisme et sécurité juridique apparaît en réalité moins distendu. De manière concrète, il se matérialise autour de deux axes principaux : la régulation du procès administratif (I) et la préservation des droits des titulaires d'une autorisation de construire (II).

I. LA RÉGULATION DU PROCÈS ADMINISTRATIF EN MATIÈRE D'URBANISME

Le nombre élevé de recours⁷ comme les enjeux économiques attachés aux décisions juridictionnelles dans ce domaine ont conduit le législateur et le pouvoir réglementaire à adopter des dispositions spéciales quant à l'office de la juridiction administrative⁸. Le dispositif procédural mis en place porte à la fois sur des conditions plus rigoureuses d'accès au juge (A) et sur la maîtrise de la durée des instances (B).

4. Cons. const. 17 juin 2011, n° 2011-138 QPC, à propos de la limitation de l'intérêt à agir des associations par l'article L. 600-1-1 du Code de l'urbanisme. En remontant plus loin dans le temps, le Conseil constitutionnel, alors saisi sur la disposition du Code de l'urbanisme (art. L. 600-1) qui écarte la faculté d'invoquer par voie d'exception devant les juridictions administratives l'illégalité pour vice de procédure ou de forme des documents d'urbanisme, après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de prise d'effet du document en cause, avait considéré dès 1994 que « la restriction apportée par les dispositions contestées est limitée à certains actes relevant du seul droit de l'urbanisme ; qu'elle a été justifiée par le législateur eu égard à la multiplicité des contestations de la légalité externe de ces actes ; qu'en effet, *le législateur a entendu prendre en compte le risque d'instabilité juridique* en résultant, qui est particulièrement marqué en matière d'urbanisme, s'agissant des décisions prises sur la base de ces actes » (Cons. const. 21 janv. 1994, n° 93-335 DC [nous soulignons]).

5. Cons. const. 10 nov. 2017, n° 2017-672 QPC, à propos des limites de l'action en démolition découlant de la nouvelle rédaction de l'article L. 480-13-1° du Code de l'urbanisme, apportées par la loi Macron du 6 août 2015.

6. D.-R. Tabuteau, « Politique de l'urbanisme, droit à construire et juge administratif », *Entretiens du contentieux*, 29 nov. 2022.

7. Selon les statistiques publiées dans le Rapport annuel du Conseil d'État, les litiges en matière d'urbanisme portés devant les tribunaux administratifs sont passés de 8 000 en 2003 à 14 000 en 2023.

8. Voir pour un commentaire éclairé du particularisme du contentieux de l'urbanisme : D. Labetoulle « Bande à part ou éclairé ? », *AJDA* 2013. 1897.

A. CONDITIONS D'ACCÈS AU JUGE ADMINISTRATIF

La contestation des autorisations d'urbanisme est encadrée par des conditions spécifiques de recevabilité tenant notamment à la limitation du délai pour agir⁹, à l'encadrement dans le temps de l'exception d'illégalité des documents d'urbanisme¹⁰ ainsi qu'à l'obligation, à la charge du requérant, de notifier son recours au bénéficiaire de l'acte contesté ainsi qu'à son auteur¹¹. Mais la particularité majeure de l'office du juge en la matière tient à l'appréciation spécifique de l'intérêt à agir (1) ainsi qu'à la faculté de sanctionner les recours abusifs (2).

1. Justification de l'intérêt à agir des requérants

a. S'agissant des personnes physiques

L'intérêt à agir des requérants individuels contre une autorisation d'urbanisme est traditionnellement apprécié par la combinaison de deux critères : la proximité géographique, c'est-à-dire la distance entre la situation de leur bien et l'assiette de l'autorisation litigieuse, rapportée à l'importance et à la nature du projet, ainsi qu'à la configuration des lieux. Par conséquent, il n'existe pas de distance uniforme permettant de définir de manière standardisée l'intérêt à agir à l'encontre d'une autorisation d'urbanisme. Dans le cas d'un examen au cas par cas, le juge apprécie concrètement, du point de vue du requérant, « la gêne que le projet qu'il conteste est susceptible de lui causer ». En effet, « ce n'est jamais le voisinage en tant que tel qui confère qualité pour agir, mais les intérêts révélés par ce voisinage¹² ». Mais, pour faciliter l'office du juge et anticiper des abus du droit d'estimer en justice, l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 *relative aux contentieux de l'urbanisme* a inséré dans le Code de l'urbanisme plusieurs dispositions encadrant l'intérêt à agir des personnes physiques.

D'une part, le nouvel article L. 600-1-2 du code prévoit, dans sa rédaction issue de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 *portant évolution du*

9. Déclenché par la publicité de l'autorisation sur le terrain d'assiette du projet autorisé et limité, même en l'absence de cet affichage, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de l'achèvement de la construction (C. urb., art. R. 600-3). En outre, l'irrégularité ou l'absence de mention des délais de recours sur le panneau d'affichage n'empêche pas de faire courir un délai de recours raisonnable (d'au plus un an) à l'égard des tiers, dès lors que cet affichage est continu pendant deux mois (CE 9 nov. 2018, n° 409872 : « le principe de sécurité juridique, qui implique que ne puissent être remises en cause sans condition de délai des situations consolidées par l'effet du temps, fait obstacle à ce que puisse être contesté indéfiniment par les tiers un permis de construire, une décision de non-opposition à une déclaration préalable, un permis d'aménager ou un permis de démolir » [nous soulignons]).

10. C. urb., art. L. 600-1, s'agissant des vices de formes ou de procédure entachant ces actes.

11. C. urb., art. R. 600-1.

12. CE 22 févr. 2002, *Société France Quick*, n° 216088, aux conclusions de D. Piveteau, *BJDU* 2002. 143.

logement, de l'aménagement et du numérique (dite ELAN) qu'« une personne autre que l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements ou une association n'est recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre une décision relative à l'occupation ou à l'utilisation du sol régie par le présent code que si la construction, l'aménagement ou le projet autorisé sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'elle détient ou occupe régulièrement ou pour lequel elle bénéficie d'une promesse de vente, de bail, ou d'un contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation ». Ce texte exige donc la démonstration, par le requérant, en quoi la construction critiquée – et non plus les travaux de construction – affecte directement et concrètement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien¹³. Logiquement, l'article R. 600-4 du même code exige d'ailleurs la production, au soutien d'une requête dirigée contre une autorisation d'urbanisme, du titre de propriété, de la promesse de vente, du bail ou de tout acte permettant d'établir le caractère régulier de l'occupation ou de la détention du bien par le requérant.

D'autre part, selon le nouvel article L. 600-1-3 du Code de l'urbanisme, l'intérêt à agir à l'encontre d'une autorisation d'urbanisme s'apprécie non pas, conformément au droit commun, à la date à laquelle le recours est exercé, mais à la date d'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire, soit généralement plusieurs mois avant la délivrance du permis sollicité. Cette disposition met opportunément fin à la pratique selon laquelle les requérants pouvaient artificiellement se constituer un intérêt à agir en occupant un bien à proximité d'un projet nouvellement autorisé.

b. S'agissant des personnes morales

La loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 *portant engagement national pour le logement* a créé dans le Code de l'urbanisme un nouvel article L. 600-1-1 selon lequel une association n'est recevable à agir contre une autorisation d'urbanisme – outre les conditions communes à tout recours pour excès de pouvoir introduit par un tel groupement contre un acte administratif¹⁴ – que si le dépôt de ses statuts en préfecture est intervenu antérieurement à l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire. Le délai de six mois initialement prévu a été porté à un an par la loi ELAN. Il s'agit là aussi de

13. Ainsi, par exemple, le locataire d'un immeuble ayant vocation à être démolie, pour permettre la réalisation d'un projet autorisé par un permis, ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation de ce permis : CE 16 oct. 2024, n° 475093.

14. Et tenant notamment à leur objet statutaire. À titre d'illustration, une association qui s'est donnée pour but « d'œuvrer à la protection et à la restauration des forêts dans le monde, en soutenant le droit des communautés qui en dépendent » ne justifie pas d'un intérêt suffisant pour demander l'annulation du permis de construire une centrale photovoltaïque dont l'emprise totale est inférieure à vingt hectares : CAA Toulouse, 16 avr. 2024, *Association Canopée*, n° 23TL01699, aux conclusions de M.-O. Meunier-Garnier, *BJDU* 2024. 316.

prévenir un dévoiement de l'action associative par un recours trop souvent systématique au juge administratif et à des fins parfois étrangères à la défense d'intérêts collectifs.

La disposition en cause fait désormais obstacle à la création d'associations de circonstance, dont l'unique objet serait de contester un projet immobilier précis. Comme indiqué en introduction, la loi du 13 juillet 2006 n'ayant pas été déférée, à l'issue de son adoption, au Conseil constitutionnel, c'est dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité (ci-après, « QPC ») que celui-ci s'est prononcé, une première fois, sur la validité de la disposition en cause, au regard des exigences constitutionnelles protégeant le libre exercice d'une action contentieuse. Le texte critiqué a alors été validé aux motifs qu'il « n'a ni pour objet ni pour effet d'interdire la constitution d'une association ou de soumettre sa création à l'intervention préalable de l'autorité administrative ou même de l'autorité judiciaire; qu'elle prive les seules associations, dont les statuts sont déposés après l'affichage en mairie d'une demande d'autorisation d'occuper ou d'utiliser les sols, de la possibilité d'exercer un recours contre la décision prise à la suite de cette demande; que la restriction ainsi apportée au droit au recours est limitée aux décisions individuelles relatives à l'occupation ou à l'utilisation des sols; que, par suite, l'article L. 600-1-1 du code de l'urbanisme ne porte pas d'atteinte substantielle au droit des associations d'exercer des recours¹⁵ ». Saisi à nouveau d'une QPC sur l'extension de six mois à un an du délai d'antériorité du dépôt des statuts de l'association par rapport à la date d'affichage en mairie de la demande de permis de construire, le Conseil constitutionnel l'a également jugée conforme : « en adoptant ces dispositions, le législateur a souhaité que les associations qui se créent aux seules fins de s'opposer à une décision individuelle d'occupation ou d'utilisation des sols ne puissent la contester. Il a ainsi entendu limiter les risques particuliers d'incertitude juridique qui pèsent sur ces décisions d'urbanisme et prévenir les recours abusifs et dilatoires¹⁶ ».

2. Sanction des recours abusifs

Le juge administratif se voit par ailleurs doté, en matière d'urbanisme, du pouvoir original de sanctionner l'abus du droit d'ester en justice – au-delà de la faculté de prononcer une amende civile¹⁷. Auparavant, seul le juge judiciaire pouvait être appelé à constater et indemniser, par des dommages-intérêts, une action abusive intentée devant le juge administratif. Du fait de la nature particulière du recours pour excès de pouvoir, la juridiction administrative ne pouvait accueillir les conclusions reconventionnelles du défendeur aux fins

15. Cons. const. 17 juin 2011, n° 2011-138 QPC, préc.

16. Cons. const. 1^{er} avr. 2022, n° 2022-986 QPC, *AJDA* 2022. 722.

17. Dont le montant a été porté en 2017 à un plafond de 10 000 euros (CJA, art. R. 741-12), mais qui n'est qu'exceptionnellement appliquée.

de condamner le demandeur en raison d'une procédure abusive. À l'issue du rapport Labetoulle, l'ordonnance précitée du 18 juillet 2013 *relative au contentieux de l'urbanisme* a intégré dans le Code de l'urbanisme un nouvel article L. 600-7 ainsi rédigé : « lorsque le droit de former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager est mis en œuvre dans des conditions qui traduisent un comportement abusif de la part du requérant et qui causent un préjudice au bénéficiaire du permis, celui-ci peut demander, par un mémoire distinct, au juge administratif saisi du recours de condamner l'auteur de celui-ci à lui allouer des dommages et intérêts. La demande peut être présentée pour la première fois en appel¹⁸ ». Le rapport au président de la République, relatif à cette ordonnance, précisait qu'« il ne sera ainsi plus nécessaire à celui qui s'estime lésé par un recours de présenter une requête distincte ou de saisir le juge civil pour demander des dommages et intérêts : il pourra le faire, par mémoire distinct, devant le juge administratif ».

L'initiative ambitionnait la prévention d'actions malveillantes. Force est toutefois de constater que le caractère abusif du recours n'est que très rarement admis par la juridiction administrative, et les condamnations pécuniaires prononcées dans ces cas exceptionnels demeurent très limitées, alors même que la loi ELAN de novembre 2018 a supprimé l'exigence du caractère « excessif » du préjudice supporté par le bénéficiaire d'un permis à raison d'une action abusive. Cette ligne jurisprudentielle révèle à la fois la volonté du juge de préserver le droit de contester une autorisation d'urbanisme, sans encourir de risque financier, mais aussi une forme de naïveté – voire d'ignorance délibérée – à l'égard des motifs qui sous-tendent de très nombreuses actions juridictionnelles, parmi lesquels la négociation des contreparties financières d'un désistement d'instance. Le sujet, couvert par la confidentialité qui s'attache aux transactions en la matière, demeure largement tabou, le législateur s'étant contenté, en suivant la suggestion du président Labetoulle, d'exiger un enregistrement des transactions auprès des services fiscaux¹⁹. Or, celle-ci se résume à l'apposition d'un tampon sur un exemplaire de la convention, sans connaissance par l'administration (ni le juge) du montant de l'indemnité transactionnelle versée aux requérants.

B. MAÎTRISE DE LA DURÉE DES INSTANCES

Il s'agit d'un enjeu essentiel pour les acteurs. Les recours retardent, voire rendent impossible la mise en œuvre des projets immobiliers – alors même qu'ils seraient légaux. Le financement bancaire de l'opération et la commercialisation des locaux avant leur achèvement s'accommodent en effet mal d'un risque contentieux, qui renchérit en outre le coût de portage et

18. Dans sa version aujourd'hui en vigueur.

19. C. urb., art. L. 600-8.

de développement des programmes de construction. La maîtrise des délais contentieux revêt donc un caractère stratégique, même si le délai de validité d'une autorisation d'urbanisme est suspendu, en cas de recours, jusqu'au prononcé d'une décision juridictionnelle irrévocable²⁰. Cette maîtrise du débat contentieux repose naturellement sur la mobilisation des magistrats²¹, mais aussi sur un certain nombre de dispositifs qui visent à limiter les voies d'actions (1) et les délais de jugement (2).

1. Limitation des voies d'action

L'effort entrepris par les pouvoirs publics s'incarne d'abord par une dispense d'appel concernant les permis de construire un bâtiment à usage principal d'habitation et les permis d'aménager un lotissement lorsque l'opération est implantée en zone tendue, c'est-à-dire dans les communes où s'applique la taxe sur les logements vacants²². Limitée dans le temps²³ et dans son objet, cette suppression ciblée du degré d'appel tend naturellement à réduire le nombre d'instances alors que la demande de logements neufs reste largement insatisfaite. Elle a en effet « pour objectif, dans les zones où la tension entre l'offre et la demande de logements est particulièrement vive, de réduire le délai de traitement des recours pouvant retarder la réalisation d'opérations de construction de logements²⁴ ». Elle s'applique également aux déférés préfectoraux²⁵.

Des dispositifs d'inspiration analogue, tendant à éviter les recours artificiels contre les jugements de premier ressort, 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. Un régime spécial de même nature s'applique également aux décisions afférentes aux installations de production d'énergie renouvelable : les cours administratives d'appel sont compétentes pour connaître, en premier et dernier ressort, des litiges portant sur les décisions relatives aux éoliennes terrestres²⁶, et le Conseil d'État est compétent pour connaître, en premier et dernier ressort, des recours dirigés contre les ouvrages de production et de transport d'énergie renouvelable en mer²⁷. De manière plus anecdotique, le décret n° 2018-1249 du 26 décembre 2018 attribue à la cour

20. C. urb., art. R. 424-19.

21. Dont on regrette qu'ils ne puissent pas être avertis, par les parties qui en sont victimes, de tentatives de marchandage des désistements, et qu'ils n'usent pas plus souvent de la faculté de rejeter par voie d'ordonnance les recours manifestement irrecevables, sur le fondement de l'article R. 222-1 du Code de justice administrative.

22. CJA, art. R. 811-1-1.

23. L'expérimentation a été étendue aux recours introduits jusqu'au 31 déc. 2027 par le décret n° 2022-901 du 24 juin 2022.

24. CE 23 déc. 2014, n°s 373469, 373608, 373651 et 373658.

25. CE 29 déc. 2014, *SCI MICA*, n° 375744.

26. CJA, art. R. 311-5.

27. CJA, art. R. 311-1-1.

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.

2. Limitation des délais de jugement

En vue d'abréger la durée du débat contentieux dans des matières regardées comme d'intérêt général, le juge administratif est par ailleurs tenu de statuer dans un délai de dix mois sur les recours dirigés contre les permis de construire résidentiels (hors maisons individuelles) ainsi que contre les refus d'autorisation d'urbanisme ayant le même objet²⁸. Mais cette obligation, qui n'est pas toujours respectée par les tribunaux administratifs, n'est malheureusement pas sanctionnée. Alors que s'agissant des installations de production d'énergie renouvelable, autres que les éoliennes terrestres ou en mer, le décret n° 2022-1379 du 29 octobre 2022 impose un délai d'instruction maximal des recours de dix mois, et prévoit que, passé ce délai, chaque juridiction est dessaisie au profit de la juridiction de rang supérieur.

Dans le même registre, et afin d'empêcher les requérants de prolonger artificiellement la durée du débat contentieux par des mémoires successifs égrenant de nouveaux griefs, a été instauré un mécanisme de « cristallisation des moyens » dirigés contre une autorisation de construire. L'auteur d'un recours contre de tels actes ne peut en effet plus invoquer une critique nouvelle à leur encontre à l'issue d'un délai de deux mois suivant la communication aux parties du premier mémoire en défense²⁹. Une contrainte identique s'applique, par ailleurs, pour l'exercice d'un référé-suspension : celui-ci ne peut pas être formé au-delà du même délai de deux mois suivant la communication du premier mémoire en défense dans l'instance au fond dirigée contre le permis de construire³⁰. Auparavant recevable tant que la construction litigieuse n'était pas achevée, l'action en référé n'est désormais plus possible en pleine phase de chantier si le titulaire de l'autorisation a été diligent dans sa défense. La même disposition du code impose au juge des référés, saisi d'une demande de suspension de l'exécution d'une autorisation d'urbanisme, de statuer dans un délai d'un mois (quasi systématiquement respecté en pratique).

II. LA PRÉSERVATION DES DROITS DES TITULAIRES D'UNE AUTORISATION DE CONSTRUIRE

Ces efforts procéduraux, qui participent tous de la prévention et de la maîtrise du risque contentieux en matière d'urbanisme, seraient d'une portée limitée

28. C. urb., art. R. 600-6.

29. C. urb., art. R. 600-5.

30. C. urb., art. L. 600-3, dans sa rédaction issue de la loi ELAN du 23 nov. 2018.

s'ils n'étaient accompagnés de dispositifs récents³¹ tendant à la sécurisation des actes (A) et des constructions (B).

A. SÉCURITÉ JURIDIQUE DES ACTES

1. Principe

Le législateur a profondément modifié, en la matière, la nature du recours pour excès de pouvoir en systématisant la régularisation, en cours d'instance, des illégalités qui affectent une autorisation de construire, celle-ci devenant la règle – et l'annulation, l'exception. Lorsque l'acte contesté est entaché d'illégalité, et que cette dernière est régularisable, la censure de l'acte est en effet écartée au profit de deux options : l'annulation partielle assortie d'un délai de régularisation³² ou le sursis à statuer jusqu'à la purge de l'irrégularité constatée, au moyen dans les deux cas de l'intervention d'une décision de régularisation, prenant la forme de la délivrance d'un permis modificatif³³, et ce même après l'achèvement des travaux³⁴. Le cas échéant, le sursis est décidé par un jugement avant-dire droit, rendu après avoir invité les parties à présenter leurs observations sur la mise en œuvre du processus de régularisation.

L'office du juge est clairement fixé par ces dispositions : il « limite » l'annulation de l'autorisation de construire contestée, il « fixe » un délai de régularisation de cette autorisation ou il « sursoit à statuer » sur la requête dans l'attente de la régularisation. Il s'agit donc explicitement de préserver la sécurité juridique des autorisations administratives fondant le droit de construire : la régularisation en cours d'instance ne relève pas d'un pouvoir à la discrétion du juge mais d'une obligation – sans pour autant entraver le droit au recours ni méconnaître les contraintes tirées du droit des sols, puisque la régularisation demeure subordonnée à leur respect.

2. Portée et limites

Dans le cadre de la procédure de régularisation, le permis modificatif à solliciter par le titulaire de l'autorisation contestée peut purger un vice de forme ou de procédure³⁵, aussi bien qu'un vice de fond – tiré de la méconnaissance du document d'urbanisme, notamment si la règle a évolué dans

31. Également issus de l'ordonnance du 18 juill. 2013 et de la loi ELAN du 23 nov. 2018.

32. C. urb., art. L. 600-5.

33. C. urb., art. L. 600-5-1.

34. Le Conseil a même reconnu la compétence du juge d'appel pour statuer sur un recours contre la mesure de régularisation d'un permis annulé, dès lors que la mesure lui a été communiquée ainsi qu'aux parties (CE 15 déc. 2021, n° 453316). Par suite, le juge d'appel a admis la possibilité de régulariser un permis annulé par un permis modificatif délivré au cours de l'instance d'appel (CAA Nancy, 6 févr. 2025, n° 21NC01066).

35. Solution ancienne : CE 2 févr. 2004, n° 238315.

un sens favorable entre l'introduction du recours et la délivrance du permis modificatif³⁶. L'illégalité d'un permis de construire peut même être purgée par un permis modificatif à la suite d'un changement des circonstances de fait³⁷. Mais encore faut-il que le permis modificatif soit effectivement sollicité et obtenu par le titulaire du permis contesté³⁸ et que le permis, dont la régularisation est recherchée, n'ait pas été obtenu par fraude³⁹. Dès lors que ces conditions sont remplies, le régime contentieux du permis de régularisation est très favorable à son titulaire : lorsqu'il est délivré en cours d'instance, il ne peut être contesté par les auteurs du recours contre le permis initial que dans le cadre de cette instance⁴⁰. En outre, d'une part, les requérants parties à l'instance au cours de laquelle le tribunal administratif a rendu le jugement avant-dire droit qui décide de surseoir à statuer, sont tenus de critiquer devant ce seul tribunal la mesure de régularisation, même s'ils ont formé appel de ce jugement avant-dire droit. Et si l'auteur du recours contre le permis est recevable à interjeter appel du jugement avant-dire droit rendu en application de l'article L. 600-5-1, ses conclusions deviennent sans objet dès que la mesure de régularisation est prise⁴¹. D'autre part, puisque l'autorisation modificative n'a pas à être contestée par une requête distincte, mais dans le cadre de l'instance principale dirigée contre le permis initial, elle peut être contestée sans condition de délai, tant que le juge n'a pas statué au fond⁴².

Lorsqu'elle est réglementairement possible, la purge de l'illégalité n'est en réalité subordonnée qu'à l'exigence de conserver le projet de construction initial sans le bouleverser radicalement. C'est ce qui ressort de l'important avis de section du Conseil d'État du 2 octobre 2020 : « un vice entachant le bien-fondé de l'autorisation d'urbanisme est susceptible d'être régularisé, même si cette régularisation implique de revoir l'économie générale du projet en cause, dès lors que les règles d'urbanisme en vigueur à la date à laquelle

36. CE 7 mars 2018, n° 404079, à propos de la suppression d'un emplacement réservé, faisant échec à la délivrance du permis contesté, postérieurement à ladite délivrance.

37. CE 10 oct. 2022, n° 451530, décision dont un considérant de principe mérite d'être intégralement cité au regard de sa synthèse concise : « 4. Lorsqu'une autorisation d'urbanisme a été délivrée en méconnaissance des dispositions législatives ou réglementaires relatives à l'utilisation du sol ou sans que soient respectées des formes ou formalités préalables à la délivrance de l'autorisation, l'illégalité qui en résulte peut être régularisée par la délivrance d'une autorisation modificative dès lors que celle-ci assure le respect des règles de fond applicables au projet en cause, répond aux exigences de forme ou a été précédée de l'exécution régulière de la ou des formalités qui avaient été omises. Elle peut, de même, être régularisée par une autorisation modificative si la règle relative à l'utilisation du sol qui était méconnue par l'autorisation initiale a été entretemps modifiée ou si cette règle ne peut plus être regardée comme méconnue par l'effet d'un changement dans les circonstances de fait de l'espèce. Les irrégularités ainsi régularisées ne peuvent plus être utilement invoquées à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre l'autorisation initiale. »

38. CE 4 mai 2023, n° 464702.

39. CE 11 mars 2024, n° 464257.

40. C. urb., art. L. 600-5-2.

41. CE 5 févr. 2021, n° 430990, note R. Vandermeeren, *JCP A* 28 juin 2021, n° 26, p. 8.

42. CE 1^{er} févr. 2023, n° 459243, note R. Vandermeeren, *JCP A* 17 juill. 2023, n° 28, p. 6.

le juge statue permettent une mesure de régularisation qui n'implique pas d'apporter à ce projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même⁴³ ». Dans ses conclusions sur cet avis, le rapporteur public, suivi par la Haute assemblée, avait proposé de « retenir que le juge doit surseoir à statuer dès lors qu'il lui apparaît, compte tenu des éléments du dossier et des dires des parties, que peut être envisagée une mesure de régularisation qui n'implique pas d'apporter à ce projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même et romprait de fait le lien avec le permis initial. Pour porter cette appréciation, vous pourrez prendre en compte plusieurs indices relatifs au projet, notamment sa destination, ses dimensions, son implantation ou encore les caractéristiques principales de son insertion dans l'environnement. L'important est que les modifications qui devraient être apportées à ces éléments soient telles qu'elles conduisent à rompre le lien avec le permis initial ». À titre d'illustration, « si le projet initial de trois immeubles collectifs devient une villa individuelle, si le projet est finalement réalisé dans une zone et sur une parcelle différentes, si le bâtiment à usage de poulailler industriel se transforme en magasin de meubles ou si le chalet d'aspect montagnard devient une maison inspirée par l'architecture de Frank Lloyd Wright, le bouleversement est tel que le lien avec le projet initial sera rompu ». Ces limites n'empêchent nullement d'en modifier par exemple le gabarit, l'emprise ou l'aspect extérieur afin de respecter le document d'urbanisme⁴⁴.

B. SÉCURITÉ JURIDIQUE DES CONSTRUCTIONS

Assurer la sécurité juridique des actes pourrait s'avérer inutile sans garantir celle des constructions. À cet égard, les bâtiments édifiés bénéficient de diverses formes de protection à l'égard de l'administration (1) comme des tiers (2).

1. Protection vis-à-vis de l'administration

Les propriétaires de constructions existantes, même non conformes au droit des sols, peuvent invoquer sous certaines conditions le droit de les reconstruire à l'identique et le droit de les faire évoluer.

43. CE, avis, 2 oct. 2020, n° 438318, aux conclusions d'O. Fuchs, *BJDU* 2021. 50.

44. En contre-exemple, par deux arrêts remarquables du 6 oct. 2022, la cour administrative d'appel de Paris a confirmé l'annulation des permis de construire des projets « Mille arbres » et « Ville multi-strates », à proximité ou en surplomb du Boulevard périphérique, au motif que, du fait de leur exposition à la pollution atmosphérique, ils étaient de nature à porter atteinte à la salubrité publique et que les prescriptions visant à limiter cette atteinte étaient générales et hypothétiques. Selon la Cour, un tel vice n'était pas susceptible d'être régularisé sans changer la nature même des deux projets (nos 21PA04905 et 21PA04912).

a. La reconstruction à l'identique

Lorsqu'un bâtiment régulièrement édifié vient à être détruit ou démoli, notamment à la suite d'un sinistre, sa reconstruction à l'identique est en principe autorisée nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire⁴⁵. La mise en œuvre du droit de reconstruire à l'identique est néanmoins subordonnée à la réunion de plusieurs conditions.

Le caractère régulier de la construction initiale s'entend « soit d'un bâtiment qui a été édifié conformément à une autorisation d'urbanisme devenue définitive soit d'un bâtiment qui a été édifié avant l'institution des autorisations d'urbanisme⁴⁶ ». S'agissant de la destruction ou de la démolition de la construction initiale, le texte n'opère plus de distinction selon leur cause ou leur origine. Depuis la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 *de simplification et de clarification du droit*, la faculté de reconstruire à l'identique un bâtiment détruit s'applique quelle que soit l'origine de la démolition (y compris lorsque celle-ci est volontaire ou fait suite à une décision définitive d'une juridiction pénale⁴⁷). S'agissant de l'identité du bâtiment à reconstruire et du bâtiment initial, cette condition exige que le projet porte sur une surface identique et qu'il ne modifie ni le volume, ni l'implantation, ni la destination de la construction initiale, ce qui n'exclut pas des adaptations ponctuelles. Par ailleurs, le document local d'urbanisme ne doit pas s'opposer au droit à la reconstruction⁴⁸. Enfin, la loi du 12 mai 2009, si elle a étendu le droit de reconstruire à toutes les causes de démolition, a introduit une condition de délai pour l'exercice de ce droit : la reconstruction à l'identique d'un bâtiment « détruit ou démoli » n'est autorisée que pendant dix ans, qui se décomptent à partir de la date de la destruction de ce bâtiment⁴⁹.

b. La prescription administrative de l'illégalité des constructions

La question porte ici sur le cas des bâtiments irrégulièrement édifiés en raison, soit de l'absence d'autorisation d'urbanisme, soit de la non-conformité des travaux entrepris avec cette autorisation, soit encore de la réalisation des travaux alors que l'autorisation délivrée est devenue caduque ou a été annulée. Jusqu'à la loi précitée du 13 juillet 2006 *portant engagement national pour le logement*, une telle construction se trouvait affectée d'une illégalité « perpétuelle⁵⁰ ». Désormais, lorsqu'une construction est achevée depuis plus de dix ans, un refus d'autorisation d'urbanisme ne peut être fondé sur l'irrégularité de la construction initiale⁵¹. Cette purge de l'irrégularité originelle

45. C. urb., art. L. 111-15.

46. Réponse ministérielle n° 65052 de M. François Goulard, *JOAN Q* 28 janv. 2002, n° 472.

47. CAA Lyon, 1^{er} oct. 2013, n° 13LY00315.

48. La reconstruction ne doit pas non plus présenter un risque pour la sécurité (CE, avis, 23 févr. 2005, *M^{me} Hutin*, n° 271270).

49. CAA Versailles, 24 juin 2022, n° 20VE02176 ; CAA Marseille, 9 mars 2023, n° 21MA01516.

50. CE 9 juill. 1986, *M^{me} Thalamy*, n° 51172, *Lebon* 201.

51. C. urb., art. L. 421-9.

s'apparente donc bien à une forme de prescription administrative. La loi prévoit cependant un certain nombre d'exceptions concernant les constructions dangereuses, celles faisant l'objet d'une action en démolition, ou bien encore celles édifiées dans des sites protégés ou sur le domaine public, ainsi que celles réalisées sans permis – mais, dans ce cas, alors qu'il était requis (ce qui n'est pas le cas des constructions antérieures à 1943). La dernière exception ne visant expressément que les constructions réalisées sans permis de construire, celles qui auraient été édifiées sans respecter le permis obtenu bénéficient de la prescription administrative.

Cette protection des immeubles existants ressort encore du nouveau régime de l'achèvement des travaux. Celui-ci doit être porté à la connaissance de l'administration, par le titulaire d'une autorisation d'urbanisme, au moyen d'une déclaration attestant cet achèvement et la conformité des travaux réalisés au permis ou à la déclaration préalable. L'autorité compétente dispose alors d'un délai, variable de trois à cinq mois selon la nature de la construction, pour procéder à leur récolement. Lorsque les travaux réalisés ne sont pas conformes à l'autorisation délivrée, elle peut alors exiger du maître d'ouvrage de déposer un dossier modificatif ou de mettre les travaux en conformité⁵². Mais passé ce délai de contrôle, l'autorité compétente ne peut plus contester la conformité des travaux. Par suite, l'absence de contestation de la conformité dans le délai précité fait obstacle à ce que l'administration exige par la suite du pétitionnaire de faire porter une demande ultérieure d'autorisation sur des éléments édifiés sans respecter les autorisations antérieures⁵³.

Si les pouvoirs publics ont voulu sécuriser les droits des titulaires d'une autorisation d'urbanisme, les constructeurs indécis n'échappent pas pour autant à toute forme de sanction. À ce titre, d'une part, lorsque la juridiction administrative, saisie dans le cadre d'un déféré préfectoral, a définitivement annulé un permis de construire pour un motif non susceptible de régularisation, le représentant de l'État dans le département peut engager une action civile en vue de la démolition de la construction, dans le délai de deux ans prévu par l'article L. 480-13 1^o) du Code de l'urbanisme, même lorsque la construction n'est pas située dans les zones protégées visées par ce texte⁵⁴. D'autre part, le droit de contrôle et de visite des autorités administratives est de six ans après l'achèvement des travaux⁵⁵. Et l'action en vue de faire ordonner la démolition ou la mise en conformité d'un ouvrage irrégulièrement édifié se prescrit par dix ans à compter de l'achèvement des travaux lorsque le tribunal judiciaire est saisi par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme⁵⁶. Saisi d'une QPC sur cette disposition, le juge constitutionnel a ici considéré

52. C. urb., art. L. 462-2.

53. CE 25 nov. 2020, *Nuvoloni*, n° 429623.

54. C. urb., art. L. 600-6.

55. C. urb., art. L. 461-1.

56. C. urb., art. L. 480-14.

que « l'action en démolition [des collectivités] est justifiée par l'intérêt général qui s'attache au respect des règles d'urbanisme, lesquelles permettent la maîtrise, par les collectivités publiques, de l'occupation des sols et du développement urbain⁵⁷ ».

2. Protection vis-à-vis des tiers

À l'égard des tiers, la protection des constructions s'exprime par les limites légales apportées à l'action en démolition, qui n'écartent néanmoins pas toute voie d'action.

a. Conditions d'exercice

Un tiers qui s'estime lésé par une construction autorisée dispose, non seulement de la faculté de contester le permis accordé devant le juge administratif, dans les conditions et limites exposées plus haut, mais encore de la possibilité de solliciter auprès du juge judiciaire la démolition de la construction litigieuse. C'est cette action que le législateur est venu encadrer afin de garantir la sécurité juridique des ouvrages bénéficiant d'une autorisation d'urbanisme. La loi du 13 juillet 2006 *d'engagement national pour le logement*, précitée, puis la loi du 6 août 2015 (dite Macron) ont en effet posé deux limites à l'action en démolition engagée contre le propriétaire de l'immeuble en cause⁵⁸.

La loi pose d'abord une condition de fond : le propriétaire d'une construction ne peut être condamné par le juge judiciaire à la démolir que si le permis de construire qui lui a été accordé a préalablement été annulé par le juge administratif. La condamnation à démolir est ainsi subordonnée à l'annulation définitive du permis de construire. Dès lors, si le délai de recours contentieux à l'encontre de l'autorisation d'urbanisme est expiré, l'action en démolition est par principe exclue. Le risque d'action en démolition peut donc être très rapidement purgé au moyen de la publicité adéquate de l'autorisation d'urbanisme, qui ouvre un bref délai de recours de deux mois à l'encontre du permis. Et, à défaut d'une telle publicité, rappelons que l'article R. 600-3 du Code de l'urbanisme limite l'action en annulation au délai de six mois après l'achèvement des travaux. En outre, l'action en démolition ne peut prospérer que si l'édifice litigieux est situé dans un certain nombre d'espaces protégés, limitativement énumérés par le Code de l'urbanisme (sites inscrits, sites Natura 2000, bande littorale des 100 mètres...). Le législateur pose ensuite une condition de délai : l'action en démolition ne peut être introduite que dans un délai de deux ans, courant à compter de la décision définitive du juge administratif annulant l'autorisation d'urbanisme. Il résulte de ce qui précède que, limitée dans le temps, dans l'espace, dans son objet, et subordonnée à la censure préalable de l'autorisation d'urbanisme, l'action en démolition demeure circonscrite à des cas désormais exceptionnels. Une telle restriction

57. Cons. const. 31 juill. 2020, n° 2020-853 QPC.

58. C. urb., art. L. 480-13 1°).

a été approuvée par le Conseil constitutionnel en ces termes : « en interdisant l'action en démolition [...] en dehors des zones qu'il a limitativement retenues, le législateur a entendu réduire l'incertitude juridique pesant sur les projets de construction et prévenir les recours abusifs susceptibles de décourager les investissements. Il a ainsi poursuivi un objectif d'intérêt général⁵⁹ ».

Ajoutons, au titre de la sécurisation des constructions, qu'en cas d'infraction aux dispositions des documents d'urbanisme, les sanctions pénales encourues par le propriétaire ou le constructeur ne s'appliquent pas au bénéficiaire d'une autorisation définitive d'urbanisme qui aurait exécuté les travaux conformément à cette autorisation⁶⁰. Cette disposition met opportunément un terme à la jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation qui avait pu retenir l'existence d'une infraction alors même que le prévenu bénéficiait d'un permis de construire définitif⁶¹.

b. Voies de recours alternatives

En premier lieu, le tiers qui estime qu'une construction lui cause un préjudice peut toujours agir, dans les conditions de droit commun, devant le juge civil afin de tenter d'obtenir des dommages et intérêts de la part du constructeur⁶². Lorsque la construction est réalisée conformément au permis obtenu, l'action indemnitaire est conditionnée par l'annulation du permis. Mais le constructeur en situation irrégulière encourt une condamnation pécuniaire dans le cas où, à la suite d'une question préjudicielle posée au juge administratif par le juge civil, l'autorisation d'urbanisme dont il est titulaire est, non plus annulée, mais déclarée illégale par la juridiction administrative. En outre, la démolition peut être demandée sur le fondement du droit commun de la responsabilité civile lorsque la construction a été édifée sans permis de construire ou en méconnaissance du permis délivré. Il en va de même lorsqu'elle l'a été conformément à un tel permis en violation, non d'une règle d'urbanisme ou d'une servitude d'utilité publique, mais d'une règle de droit privé.

En second lieu, les dispositions spéciales du droit pénal de l'urbanisme peuvent être mobilisées devant le juge répressif par tout justiciable en cas

59. Cons. const. 10 nov. 2017, n° 2017-672 QPC. Une telle motivation inspire également la décision qui a écarté la QPC posée sur une disposition de portée temporaire de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 *pour un État au service d'une société de confiance*, permettant au bénéficiaire et à l'auteur d'une décision administrative non réglementaire (telle qu'un permis de construire) de saisir le tribunal administratif d'une demande tendant à en apprécier la légalité externe, de manière à ce que, lorsque le tribunal constate la légalité externe de cette décision, aucun moyen tiré de cette cause juridique ne puisse plus être invoqué à son encontre, notamment par voie d'exception : « le législateur a entendu limiter l'incertitude juridique pesant sur certains projets de grande ampleur qui nécessitent l'intervention de plusieurs décisions administratives successives constituant une opération complexe et dont les éventuelles illégalités peuvent être, de ce fait, invoquées jusqu'à la contestation de la décision finale. Il a ainsi poursuivi un objectif d'intérêt général ».

60. C. urb., art. L. 610-1.

61. Crim. 7 mars 2017, n° 16-80.739.

62. C. urb., art. L. 480-13 2°).

d'infraction à la réglementation des sols ou à la police de l'urbanisme. Et si la chambre criminelle de la Cour de cassation a pu approuver un arrêt qui énonce que « le principe de la réparation intégrale du dommage n'impose pas aux juges d'ordonner la démolition que réclame la partie civile, mais de définir les modalités les plus appropriées à la réparation de celui-ci⁶³ », il n'en demeure pas moins que plus de deux cents mesures de démolition de constructions irrégulières sont prononcées par an par le juge pénal⁶⁴. En troisième et dernier lieu, même si les cas d'application sont rares, la personne lésée par une construction irrégulière peut aussi obtenir du juge administratif une indemnisation par la personne publique du préjudice causé par la délivrance fautive du permis de construire illégal.

* *
*

« Malade de son contentieux », selon la formule du doyen Jean-Bernard Auby, en 1994⁶⁵, le droit de l'urbanisme rétabli trente ans plus tard ? Si le volume des recours n'a pas décliné – tant s'en faut –, leurs effets se trouvent considérablement maîtrisés au bénéfice des remèdes adoptés depuis trois décennies. Le lien entre sécurité juridique et droit de l'urbanisme s'est donc renforcé de manière substantielle au cours de cette période. Mais il peut – et doit – encore être consolidé. À cet égard, les pistes ne manquent pas, comme l'illustre le récent rapport thématique de la Cour des comptes consacré à la délivrance des permis de construire, publié en septembre 2024, et dont le sous-titre est éclairant : « Un parcours complexe dans un cadre instable⁶⁶. »

Apprécié de manière plus générale, le cadre juridique de l'activité immobilière a également évolué vers un meilleur équilibre entre les droits des titulaires d'une autorisation d'urbanisme, dont le respect est indispensable à la satisfaction des besoins sociaux, les droits des tiers, dont l'accès aux juges des deux ordres ne doit pas souffrir d'entrave excessive, et les enjeux d'ordre public, en particulier environnementaux, dont la protection s'impose. Cette combinaison d'intérêts apparemment contradictoires demeure elle aussi perfectible, tant il est vain d'opposer le droit de l'urbanisme et le droit de l'environnement qui, bien loin d'être antagonistes, sont complémentaires⁶⁷.

63. Crim. 12 juin 2019, n° 18-81.874.

64. Cour des comptes, « La délivrance des permis de construire : un parcours complexe dans un cadre instable », Rapport public thématique, sept. 2024, p. 78.

65. J.-B. Auby, « La loi du 9 février 1994 et le contentieux de l'urbanisme », *RFDA* 1995. 25.

66. V. aussi les recommandations du rapport de la commission dédiée à la relance durable de la construction de logements, présidée par François Rebsamen, remis au Premier ministre en sept. 2021.

67. M. Raunet, F. Gouhier et A.-L. Dorey, « La réforme du contentieux des autorisations d'urbanisme percutée par le droit de l'environnement », *Constr.-Urb.* sept. 2024, n° 9, p. 10.

LE PRINCIPE DE LA SÉCURITÉ JURIDIQUE

**Cercle des constitutionnalistes
et des amis de la QPC**

Contributeurs

Joël Andriantsimbazovina
Jean Barthélemy
Georges Bergougnous
Edouard Coulon
Bruno Dondero
Aurore Gaillet
Institut d'études juridiques
du Conseil supérieur du notariat
Ludovic Lauvergnat
Antoine Louvaris
Otto Pfersmann
Thomas Piazzon
Emmanuel Piwnica
Pierre-Yves Sagnier
Emmanuel Vital-Durand

Coordination par
Cécile Goubault-Larrecq

Principe souvent défini à partir de ses déclinaisons et des sous-principes qui le composent et malgré une normativité souvent dépourvue de base textuelle expresse, la sécurité juridique est devenue néanmoins une notion incontournable du droit, au point d'irriguer la plupart de ses branches et des ordres juridiques européens. Souvent associé à la confiance dans l'action de l'État base de la démocratie et à la prévisibilité de l'action publique, il doit aussi se concilier avec la nécessaire stabilité des situations juridiques tout comme leur adaptation relevant d'un choix démocratique.

Réunissant les plus grandes signatures tant de membres de la doctrine que de praticiens du droit, le Cercle des constitutionnalistes et des amis de la QPC met en perspective la dynamique de ce principe dans toutes les branches du droit français et européen.

En annexes, le lecteur retrouvera les allocutions inédites des présidents des deux cours Suprêmes sur la relation de leur institution avec la Constitution.

ISBN 978-2-247-23957-3



9 782247 239573

48 €



Lefebvre Dalloz