

## Autorisations d'urbanisme : les droits acquis des pétitionnaires

La notion de droits acquis peut être comprise comme une impossibilité de rétroagir sur des intérêts dont bénéficient valablement les administrés. Des articles ont été écrits, une thèse remarquable a même été publiée sur le sujet à la LGDJ. Sans entrer dans le débat sur l'« existentialisme juridique », nous dirons que cette notion emporte avec elle un sentiment d'irréversible et d'intangible.

Un droit acquis, c'est un droit qui tire son existence d'un acte lui-même créateur de droits (un permis délivré) ou même d'une situation de fait qui va durer et qui permet à la personne intéressée de prétendre à une disposition qui peut lui être favorable (c'est le cas par exemple de la prescription pour les constructions irrégulières).

Le juge intervient alors, soit pour sanctionner la méconnaissance d'un droit acquis (illégalité d'un retrait), soit pour interpréter les conditions de fait qui président à son existence.

Mais, il n'est pas certain que la notion de droits acquis puisse parfaitement s'appliquer à l'ensemble des droits des pétitionnaires, entendez en tant que « demandeurs » mais aussi « bénéficiaires » d'un permis de construire. En effet, toutes les situations qui leur sont favorables ne se soldent pas, pour autant, par des droits acquis.

Sans aborder un tel « nuancier », il convient d'envisager différentes situations, notamment lorsque les pétitionnaires sont en butte à une mutation de la règle locale d'urbanisme.

Quant aux dispositions du code de l'urbanisme, on sait qu'elles ont encore récemment largement évolué et que se pose toujours, dans ce contexte d'inflation normative, la question de la sécurité juridique attachée aux autorisations d'urbanisme.

## I - Les droits du pétitionnaire s'apprécient déjà au stade du certificat d'urbanisme et de la demande de permis

La réalisation d'un projet immobilier n'étant pas un « long fleuve tranquille », la sécurité juridique passe d'abord par une connaissance de la règle applicable et par un droit à sa stabilisation.

1° - La délivrance d'un certificat d'urbanisme répond à un droit à l'information du pétitionnaire concernant la situation administrative de son terrain (*le « statut du terrain » dirait Le Corbusier*) ou encore la faisabilité du projet envisagé. Mais, l'intérêt du certificat d'urbanisme (même tacite) est surtout qu'il est une garantie contre les changements affectant les règles d'urbanisme.

En effet, lorsque la demande de permis est déposée dans le délai de 18 mois à compter de la délivrance d'un certificat, les dispositions d'urbanisme, les taxes et les limitations au droit de propriété à la date du certificat ne peuvent être remises en cause sauf pour les dispositions qui concernent la sécurité ou la salubrité publique.

Un arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon du 15 octobre 2013, *Commune de Saint-Cergues*, a confirmé le caractère réel du certificat d'urbanisme, en considérant que les « droits » qui en découlent sont attachés au terrain qui a fait l'objet de la demande.

Le terme de « cristallisation » souvent employé ici n'est en réalité pas très adapté, tout comme d'ailleurs la référence du législateur à la « non remise en cause des règles existantes », puisqu'il est possible aussi que celles-ci évoluent favorablement et qu'elles soient donc... remises en cause !

En réalité, les droits conférés par le certificat d'urbanisme correspondent à une garantie contre l'évolution défavorable des règles, garantie qui a pour objet de sécuriser la délivrance d'une autorisation d'urbanisme.

Une autre curiosité peut être relevée : dans un avis du CE du 1<sup>er</sup> avril 2010, *Roques et Hirigoyen*, il a été précisé que « *les certificats d'urbanisme négatifs [...] ne confèrent aucun droit à leur titulaire* ». Nous nous posons alors la question suivante :

Pourquoi le destinataire d'un certificat d'urbanisme pré-opérationnel négatif (indépendamment du caractère non réalisable du projet) ne peut-il pas se prévaloir aussi d'une garantie contre l'évolution défavorable des règles alors que le certificat pré-opérationnel a pour « socle » les informations obligatoirement renseignées dans un certificat informatif ?

2° - Le droit à la stabilisation de la règle d'urbanisme s'applique aussi en matière de lotissement par le maintien de la réglementation pendant cinq ans suivant l'achèvement des travaux lorsque le lotissement a fait l'objet d'un permis d'aménager. (art. L. 442-14 du code de l'urbanisme)

Mais, le droit acquis au maintien de la règle peut aussi être revendiqué suite à l'annulation, par le juge, d'un refus de permis de construire.

En vertu de l'article L. 600-2 : la demande d'autorisation ne peut faire l'objet d'un nouveau refus ou être assortie de prescriptions sur le fondement de règles intervenues postérieurement à la décision annulée.

Le législateur impose 2 conditions afin que puisse s'opérer cette « stabilisation » de l'état du droit à la date de la décision illégale, alors que les dispositions du plan d'urbanisme auraient pu évoluer :

- il faut que l'annulation du refus soit devenue définitive (c'est-à-dire, une fois les délais et voies de recours épuisés)

- il faut également que la demande soit confirmée par le pétitionnaire dans les 6 mois suivant la notification de l'annulation.

Il peut aussi être rappelé le droit, pour le pétitionnaire, à l'obtention d'un permis tacite. Ce droit naît d'une chronologie *a priori* implacable qui, en réalité, est parfois semée d'embûches. Il s'agit en effet d'une question souvent mal appréhendée par les requérants.

Sans revenir sur les conditions d'obtention d'un tel permis<sup>1</sup>, disons que ce type d'autorisation dépend directement du respect du délai d'instruction.

---

<sup>1</sup> Article R. 424-1 du code de l'urbanisme

Cette question est bien réglée en jurisprudence. Toutefois, il existe toujours des situations particulières que les tribunaux administratifs, en 1<sup>ère</sup> ligne, doivent appréhender. On peut ici en donner un exemple assez révélateur :

*Ainsi, existe-t-il, pour le pétitionnaire, un droit acquis à l'obtention d'un permis tacite suite à une annulation d'un refus de permis assortie d'une injonction de réexamen de la demande, dès lors que le délai de réexamen est expiré ?*

Il s'agit d'une question inédite non encore tranchée par le Conseil d'Etat, mais sur laquelle le tribunal administratif de Nîmes, réuni en formation élargie, s'est prononcé, par un jugement du 30 juin 2015.

En réponse à cette question, il nous semble que le pétitionnaire n'avait pas à confirmer sa demande pour prétendre à l'obtention d'un permis tacite, dès lors que l'injonction de réexamen, à supposer même qu'elle ne soit que pédagogique ou « préventive », se substitue par principe à l'obligation de confirmation de la demande par le pétitionnaire.

Celle-ci peut, tout au plus, être superfétatoire, mais son absence ne retire en rien le fait que l'administration demeure saisie de la demande et doit se conformer à la mesure d'injonction.

Si, comme nous l'avons vu, la confirmation de la demande s'impose en application de l'article L. 600-2, il n'est pas évident qu'il en soit de même dans le cas de figure abordé ici, lequel est centré sur le seul dispositif d'intervention d'une autorisation implicite et non sur le droit à une application décalée dans le temps de la règle d'urbanisme.

Quoi qu'il en soit, la formation de jugement nîmoise en a décidé autrement, considérant que l'absence de confirmation de sa demande de permis par la société requérante faisait obstacle à la naissance d'un permis tacite alors même que la cour de Marseille avait enjoint au maire de procéder à une nouvelle instruction de la demande sur le fondement de l'article L. 911-2 du code de justice administrative.

## II – Les droits du pétitionnaire dépendent aussi de la nature particulière de certains projets

1° - L'article L. 111-3 permet, par son 1<sup>er</sup> alinéa, de reconstruire à l'identique un bâtiment détruit ou démoli depuis moins de 10 ans dès lors qu'il a été régulièrement édifié, sans qu'une disposition d'urbanisme contraire puisse y faire obstacle, à moins que le document d'urbanisme en dispose autrement.

C'est un ensemble d'éléments (constats d'huissiers, attestations...) qui permet au juge de « regarder » la construction en litige comme détruite depuis plus de 10 ans à la date de la demande de permis.

...comme la production d'un permis ou d'un certificat de conformité peuvent permettre de reconstituer « l'historique régulier » du bâtiment détruit.

Quant au fait que ce droit peut être écarté par un document d'urbanisme, il doit s'agir d'une disposition antérieure au sinistre, elle doit aussi être justifiée par des motifs d'urbanisme ou de sécurité publique particulièrement évidents tels : la situation du projet dans une zone à haut risque d'incendie, d'inondation ou d'affaissement des sols.

2° - Les pétitionnaires peuvent également se prévaloir de la prescription administrative des constructions irrégulières prévue à l'article L. 111-12 du code de l'urbanisme

Sont concernés les projets qui entendent greffer un élément de construction sur une construction irrégulière ou qui entendent modifier celle-ci.

L'article L. 111-12 confère une sorte de « droit à l'oubli » au regard des règles d'urbanisme, ce qui est venu tempérer la rigueur de la « jurisprudence Thalamy » de 1986 qui s'oppose à la délivrance d'un nouveau permis en relation avec une construction irrégulière existante sans régularisation de l'ensemble.

Mais pour que ce droit soit valablement revendiqué par le pétitionnaire, il faut que la construction soit achevée depuis plus de 10 ans et que la construction initiale ait fait l'objet d'un permis de construire, sans préjudice des autres cas où cette possibilité n'est pas autorisée.

A titre d'information, ce délai de 10 ans est bien supérieur au délai de prescription en matière pénale qui est de 3 ans à compter de l'achèvement des travaux ainsi qu'au délai de 5 ans en matière de responsabilité civile.

L'analyse serait incomplète si on ne signalait pas l'évolution de la JP du CE en ce qui concerne l'hypothèse de travaux anciens réalisés sans permis, exclus, comme il a été vu, du bénéfice de l'article L. 111-12. Dans un arrêt récent du 16 mars 2015, M. et Mme de la Marque (fiché en A), le CE reconnaît en effet la possibilité pour l'administration d'autoriser des travaux qui sont nécessaires à la préservation de la construction (en termes de sécurité notamment) et au respect des normes (c'est-à-dire des normes actuellement en vigueur), sous deux conditions :

- les éléments de construction non autorisés antérieurement (y compris des modifications irrégulières) doivent être anciens et ne doivent plus faire l'objet d'aucune action pénale ou civile
- l'administration doit avoir apprécié les différents intérêts publics et privés en présence au vu de cette demande

L'arrêt « de La Marque » concernait un changement de destination d'un petit restaurant d'altitude, en bordure d'un domaine skiable, en un chalet d'habitation par l'adjonction de deux pièces supplémentaires.

L'arrêt cité de 2015 précise aussi que l'article L. 111-12 (qui peut être pris en compte « le cas échéant » par l'administration) s'applique pour les travaux réalisés depuis plus de 10 ans à l'occasion de la construction primitive ou des modifications apportées ensuite à celle-ci.

En résumé, le critère de la construction autorisée reste un critère pour que la prescription décennale puisse jouer. Mais, en respectant les conditions posées dans « l'arrêt de La Marque » de 2015 (*qui confirme la position du CE dans l'« arrêt Mme Ely » de 2011*), l'administration peut tout de même autoriser certains travaux.

S'est aussi récemment posée la question de savoir si les dispositions des articles L. 111-3 et L. 111-12 pouvaient se combiner au profit des intérêts du pétitionnaire. Cette question a été tranchée par la Cour de Marseille dans un arrêt du 21 mai 2015, Mme F. c/ préfet de la Haute-Corse.

Il s'agissait (*une fois n'est pas coutume*) de la reconstruction d'une grande paillote détruite par un incendie en 2011 mais qui avait été irrégulièrement étendue et consolidée en méconnaissance d'un permis délivré en 1995 (donc en réalité, une nouvelle construction sans permis).

En substance, ce n'est pas parce qu'il y a prescription au sens de l'article L. 111-12, que la construction concernée achevée il y a plus de 10 ans sera pour autant « régulièrement édifiée » au sens de l'article L. 111-3.

Les dispositions visées n'ont ainsi ni le même objet, ni le même champ d'application. Le pétitionnaire ne peut donc se prévaloir de leur combinaison, sauf à commettre une erreur de droit.

### **III - Les droits du pétitionnaire s'examinent enfin au regard de la qualité de bénéficiaire du permis**

La question se pose souvent de savoir à quoi correspond un « permis de construire devenu définitif » ? Cette interrogation n'a rien de théorique puisqu'il est fréquent qu'elle renvoie à une condition présente dans les actes de cession de terrains à bâtir. Un permis devient définitif dès lors :

- qu'il ne peut plus faire l'objet d'un recours par un tiers ou par le préfet au titre du contrôle de légalité
- et qu'il ne peut plus être retiré (si illégal) par l'autorité administrative : c'est-à-dire 3 mois après la date du permis expresse ou de la date entraînant permis tacite

En dehors de ces cas, le permis ne peut être remis en cause que s'il a été obtenu par fraude à la date de sa délivrance. Le Conseil d'Etat a clairement défini la fraude dans un arrêt du 21 novembre 2012, *M. Héron*, précisant qu'elle supposait, pour pouvoir être caractérisée, que le pétitionnaire ait procédé à des manœuvres de nature à tromper l'administration sur la réalité du projet.

Dans le même esprit, le Doyen Carbonnier considérait déjà que le principe tiré de l'adage « *Fraus omnia corrumpit* » permettait aux juges de paralyser la norme juridique validant une opération dès lors qu'elle était réalisée avec l'intention de préjudicier à autrui.

La difficulté, pour le juge, revient donc à devoir dépasser le simple procès d'intention fait par un tiers qui conteste la validité d'un permis et établir (le cas échéant) l'élément intentionnel ou flagrant requis pour caractériser la fraude.

Mais, la question de la fraude avérée n'intéresse pas uniquement le seul bénéficiaire initial de l'autorisation. Elle va, en effet, immanquablement rejaillir sur les droits acquis d'un bénéficiaire d'un arrêté de transfert de permis.

Ainsi, le moyen tiré de la fraude entachant le permis initial formulé à l'appui d'une demande d'annulation d'un arrêté de transfert est opérant, à charge pour le requérant, de démontrer cette fraude. Pour une solution implicite en ce sens, voir l'arrêt de la cour de Marseille du 26 janvier 2015, SCI Le Verger.

#### En conclusion, deux observations rapides :

- Lorsque la saisine du juge administratif, parfois abusive, a pour effet de retarder avec préjudice un projet, la défense des droits du bénéficiaire, c'est aussi, désormais le fait de pouvoir présenter, au titre de l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme, des conclusions reconventionnelles à caractère indemnitaire sous les conditions cumulatives que le requérant, par son recours, excède la défense de ses intérêts légitimes et que le bénéficiaire, pour sa part, subisse un préjudice excessif.

- Ensuite, et plus globalement, nous dirons que la sécurité juridique en la matière procède avant tout de la lisibilité de la règle d'urbanisme. Certains règlements de plans locaux d'urbanisme sont très mal écrits et génèrent des contentieux récurrents (stationnement, hauteur des bâtiments, définition de l'acrotère, voirie de desserte interne...).

Il est ainsi regrettable, qu'en particulier en droit de l'urbanisme, discipline qui se confronte, comme d'autres, « à la lumière du siècle », le principe de clarté de la norme ne demeure souvent qu'au stade d'un idéal.

Alexandre Graboy-Grobescio

Rapporteur public à la 1<sup>ère</sup> chambre du Tribunal administratif de Nîmes



