

## Quand le certificat d'urbanisme ne cristallise pas les règles applicables

*Même déposée dans le délai de validité d'un certificat, une demande de permis peut faire l'objet d'un sursis à statuer fondé sur la révision du PLU en cours, sursis à l'issue duquel s'appliqueront les dispositions du nouveau document s'il est entré en vigueur.*

En 2011, un couple envisage de construire le logement nécessaire à leur exploitation agricole, conformément au POS en vigueur. Une demande de permis de construire est déposée à cette fin, trois mois après l'obtention d'un certificat d'urbanisme délivré sur le fondement de l'article L. 410, a, du code de l'urbanisme. Alors même que le certificat n'évoquait pas ce risque, un sursis à statuer est prononcé au motif que le projet est susceptible de compromettre l'exécution du futur PLU, lequel est en cours d'élaboration depuis 2004 et rend le terrain d'assiette inconstructible (C. urb., anc. art. L. 123-6 devenu L. 153-11). Trois mois plus tard, une fois le PLU adopté, un refus est opposé par l'administration au regard de ces nouvelles dispositions.

Au terme d'une procédure contentieuse, la légalité de ce refus est confirmée par le Conseil d'État : l'administration est fondée à faire application du nouveau PLU si, à l'expiration du délai de sursis à statuer, ce plan est entré en vigueur, et ce, en dépit du certificat d'urbanisme, quel qu'en soit le contenu (CE, 11 oct. 2017, n° 401878). Autrement dit, dans ce cas, les effets du certificat d'urbanisme sont neutralisés et le constructeur ne peut utilement se prévaloir du droit, en principe garanti pendant 18 mois, de voir sa demande d'autorisation instruite au regard des règles d'urbanisme existant à la date de sa délivrance (C. urb., art. L. 410,a).

Cette exception à l'effet cristallisateur du certificat d'urbanisme en cas de sursis à statuer n'est pas nouvelle : le Conseil d'État l'avait déjà admise, bien avant la réforme des autorisations de 2007, mais à la stricte condition que le certificat ait mentionné la possibilité du sursis (CE, 10 juill. 1987, n° 63010), l'omission d'une telle mention faisant alors obstacle au prononcé du sursis (CE, 6 juill. 1994, n° 122470). En 2014, le Conseil d'État est revenu sur sa jurisprudence, en estimant que l'absence de mention relative à la possibilité du sursis à statuer dans le certificat n'interdisait pas à l'administration d'en faire usage (CE, 3 avr. 2014, n° 362735). C'est dans ce contexte qu'intervient la décision du 11 octobre 2017 qui précise ce que peut faire l'administration à l'issue d'un sursis prononcé dans ces circonstances. Quoique très sévère pour le pétitionnaire, la solution retenue apparaît logique. Quel serait en effet l'intérêt de pouvoir surseoir à statuer si l'administration doit, *in fine*, faire primer les règles figées par le certificat sur les dispositions du nouveau PLU que le sursis à statuer est censé préserver ?

## L'interdiction de reconstruire à l'identique ne se déduit pas !

*Le droit de reconstruire à l'identique prévu par l'article L. 111-15 du code de l'urbanisme ne peut pas être écarté par une lecture a contrario du PLU.*

L'article L. 111-15 du code de l'urbanisme (anciennement codifié sous l'article L. 111-3) permet la reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit ou démoli depuis moins de 10 ans dès lors qu'il a été régulièrement édifié. Ce droit est ouvert sauf si le document d'urbanisme (ou le plan de prévention des risques) en dispose autrement. C'est au titre de cette possible exception locale que le maire d'Evrecquemont avait rejeté la demande d'un pétitionnaire qui souhaitait bénéficier de ces dispositions. Sa demande portait sur la reconstruction à l'identique d'une habitation démolie en application d'un permis de démolir, dans une zone où le règlement du PLU autorisait "la reconstruction à l'identique dans le cas de sinistre". De ces dispositions, le service instructeur avait cru pouvoir déduire que seule la reconstruction d'un bâtiment sinistré était légalement possible, à l'exclusion des bâtiments démolis. Telle était la motivation du refus litigieux. Tel était également le raisonnement des juges d'appel qui avaient débouté le pétitionnaire de son recours en annulation (CAA Versailles, 19 juill. 2016, n°14VE01674).

Le Conseil d'État censure cette décision pour erreur de droit, en précisant que, dès lors qu'un bâtiment a été régulièrement construit, seules des dispositions expresses de la réglementation locale d'urbanisme prévoyant l'interdiction de la reconstruction à l'identique de bâtiments détruits par sinistre ou démolis peuvent faire légalement obstacle à sa reconstruction.

Cette solution est en parfaite cohérence avec la jurisprudence antérieure. Depuis 2005, le Conseil d'État considère que le droit législatif à la reconstruction à l'identique ne peut être tenu en échec que par "des dispositions spéciales relatives à la reconstruction" (CE, avis, 23 févr. 2005, n° 271270).

En conséquence, la seule inconstructibilité d'une zone ne peut être regardée comme faisant obstacle à l'application de l'ancien article L. 111-3 du code de l'urbanisme (CE, 26 avr. 2017, n° 400457). Ici, la jurisprudence rejoint la doctrine administrative qui retient la même solution lorsque l'immeuble démoli est situé dans une zone du PLU où seule l'extension mesurée des constructions existantes est permise (Rép. min. n°02739 : JO Sénat Q, 15 nov. 2012, p. 2605).

**Si le document entend interdire la reconstruction à l'identique, il doit le faire explicitement et le justifier par des raisons d'urbanisme en fonction de la zone concernée** (Rép. min. n° 65052 : JOAN Q, 28 janv. 2002, p. 472 ; Rép. min. n° 87605 : JOAN Q, 7 nov. 2006, p. 11674).

## Les restrictions à l'action en démolition sont conformes à la Constitution

*Le Conseil constitutionnel a validé les modifications apportées par la loi Macron à l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme.*

Depuis le 8 août 2015, l'action en démolition d'une construction illégale fondée sur l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme n'est possible que dans des zones protégées, limitativement énumérées. Dans les secteurs ordinaires, une personne lésée ne peut plus obtenir du juge civil la démolition d'une construction irrégulière édiflée conformément à un permis annulé.

Cette restriction géographique considérable, opérée par la loi Macron du 6 août 2015, a fait l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité jugée sérieuse par la Cour de cassation (Cass. 3e civ., 12 sept. 2017, n° 17-40.046). Les détracteurs de la réforme alléguaient une atteinte disproportionnée au droit à réparation des victimes d'actes fautifs, à leur droit à un recours juridictionnel effectif ainsi qu'une violation de la Charte de l'environnement. Par une décision rendue le 10 novembre 2017, le Conseil constitutionnel écarte l'ensemble de ces griefs. Pour déclarer le nouveau dispositif conforme à la constitution, les Sages de la rue de Montpensier mettent l'accent sur l'objectif d'intérêt général poursuivi par le législateur : faire disparaître le risque de démolition vise à réduire l'incertitude juridique pesant sur les projets de construction et à prévenir les recours abusifs susceptibles de décourager les investissements.

Viennent ensuite les arguments relatifs à la palette d'actions en réparation qui demeurent ouvertes. A cet égard, le Conseil constitutionnel constate :

- le maintien de l'action fondée sur l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme dans les 15 catégories de zones où la démolition des constructions édifiées en méconnaissance des règles d'urbanisme apparaît nécessaire, soit en raison de la vocation protectrice de ces périmètres, soit au regard des risques naturels ou technologiques qui y existent ;

- la possibilité de demander la démolition sur le fondement du droit commun de la responsabilité civile lorsque la construction a été édiflée sans permis de construire, en méconnaissance du permis délivré ou encore 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 ;

- la faculté, pour une personne ayant subi un préjudice causé par une construction, d'obtenir réparation devant le juge judiciaire, sous forme indemnitaire, notamment en engageant la responsabilité du constructeur (C. urb., art. L. 480-13, 2°) ;

- la possible indemnisation, devant le juge administratif, en cas de préjudice causé par la délivrance fautive du permis de construire irrégulier.

## Peut-on contester les OAP du PLU ?

Dès lors qu'une orientation permet de justifier un refus d'autorisation, elle est susceptible de recours pour excès de pouvoir dans le cadre d'un recours contre la délibération approuvant le PLU, alors qu'une OAP imprécise ne créant pas d'obligation ne peut pas être attaquée.  
CE, 8 nov. 2017, n° 402511

## Du nouveau sur la suppression de l'appel en zone tendue

La voie de l'appel disparaît pour les recours formés contre les permis d'aménager un lotissement, quelle que soit la destination des constructions projetées. Elle est maintenue pour les actions menées contre les décisions de sursis à statuer.

Par deux décisions en date du 8 novembre 2017, le Conseil d'État a précisé le champ d'application de l'article R. 811-1-1 du code de justice administrative.

Ces dispositions suppriment temporairement la voie de l'appel pour les recours contre les autorisations d'urbanisme relatives à des bâtiments à usage principal d'habitation dans les zones, dites "tendues", où la tension entre l'offre et la demande de logements est particulièrement vive (D. n° 2013-392, 10 mai 2013, ann.). L'objectif de cette mesure est de réduire le délai de traitement des contentieux susceptibles de retarder les opérations de construction de logements qui bénéficient d'un droit à construire. C'est au regard de cet objectif que le Conseil d'État a exclu du dispositif les actions menées contre les sursis à statuer (CE, 8 nov. 2017, n° 409654). Un tel recours est donc susceptible d'appel au même titre que celui exercé contre un refus d'autorisation (CE, 5 mai 2017, n° 390370).

S'agissant de la contestation d'un permis d'aménager un lotissement, le Conseil d'État a estimé que ce type de contentieux entrainait dans le champ de l'article R. 811-1-1 du CJA, et ce, quelle que soit la destination des constructions qui ont vocation à être édifiées sur les lots qui en sont issus. Pour statuer ainsi, il s'est appuyé sur la lettre du texte qui ne subordonne pas à ces considérations la compétence des tribunaux administratifs pour statuer en premier et dernier ressort. Relève donc de la cassation, le jugement ayant statué sur la légalité d'un permis d'aménager alors même que le lotissement autorisé a pour objet la réalisation d'une zone d'activités commerciales et artisanales (CE, 8 nov. 2017, n° 410433).

Remarque : cette mesure s'applique aux recours introduits entre le 1er décembre 2013 et le 1er décembre 2018.