

# DROIT DE L'URBANISME

## LA RAISON DU PLUS FORT EST TOUJOURS LA MEILLEURE



M. Francis MONAMY  
Avocat au barreau  
de Paris

C'est un constat largement partagé : jusqu'ici, la menace d'une action en démolition des constructions irrégulières a été l'un des principaux instruments ayant permis à la France d'être préservée des dérives observées dans d'autres pays européens. Cependant, la loi du 6 août 2015, dite « loi Macron », a décidé, au péril de la protection du patrimoine bâti et paysager, d'exonérer l'essentiel du territoire national de cette menace salutaire.

Pour que l'objectif du droit de l'urbanisme soit atteint, c'est-à-dire pour que les espaces urbanisés et naturels connaissent une évolution harmonieuse et équilibrée, il est indispensable que les règles fixées en la matière par les pouvoirs publics soient réellement contraignantes pour les constructeurs et que, partant, la méconnaissance de ces règles puisse être aisément sanctionnée. C'est dire que les tiers – voisins ou association – doivent pouvoir, sans contrainte excessive, demander au juge l'annulation des autorisations d'urbanisme illégales et, le cas échéant, la démolition des constructions irrégulièrement entreprises, même si cette possibilité doit naturellement se concilier avec la sécurité juridique nécessaire à la poursuite des opérations immobilières.

### Une considérable réduction du périmètre de l'action en démolition

En ce qui concerne l'action en démolition, un équilibre semblait avoir été trouvé avec la loi du 13 juillet 2006 qui, en réécrivant l'article L. 480-13 du Code de l'urbanisme, avait, d'une part, subordonné l'exercice de cette action devant le juge judiciaire à l'annulation préalable du permis de construire par le juge administratif, d'autre part, l'avait enfermée dans un délai de deux ans courant à compter

de la décision définitive du second de ces deux juges.

Mais, sur la suggestion du groupe de travail créé en 2013 à l'initiative de M<sup>me</sup> Cécile Duflot, alors ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, sous la présidence de M. Daniel Labetoulle, président honoraire de la section du conten-

tieux du Conseil d'État, l'article 11 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 a considérablement restreint le champ d'application de l'action en démolition au motif que son existence dissuaderait les constructeurs dont l'autorisation est frappée d'un recours de mettre en œuvre cette autorisation et qu'elle aurait



ainsi un effet paralysant préjudiciable à la production de logements. Cette paralysie est indéniable, mais elle s'explique plutôt par la frilosité des établissements de crédit et des notaires. Cependant, plutôt que de chercher à modifier le comportement des acteurs de l'immobilier, le législateur a tout bonnement choisi de faire quasiment disparaître la possibilité d'exiger la démolition d'une construction édifiée conformément à un permis de construire ultérieurement annulé par le juge administratif, car, on va le voir, cette action ne peut plus être exercée que dans un nombre très réduit de secteurs.

### Une réforme sans contrepoids efficace

Sans doute les riverains et les associations peuvent-ils saisir, outre le tribunal administratif d'un recours en annulation contre l'autorisation d'urbanisme, le juge des référés d'une demande de suspension des travaux si ceux-ci sont entrepris par le pétitionnaire. Mais, d'une part, une telle saisine n'est envisageable que dans le cas où l'opération est d'une certaine envergure. Si, en effet, les travaux peuvent être réalisés en quelques semaines, le juge des référés ne pourra pas utilement intervenir, puisque la demande de suspension devient irrecevable lorsque la construction est pour l'essentiel achevée (CE, 29 mars 2009, Association « Bien vivre au cœur des Trois-Rivières et autres », req. n° 318358). D'autre part, la décision du juge des référés ne peut faire l'objet que d'un pourvoi en cassation dont les chances de succès sont des plus réduites compte tenu du contrôle tenu exercé à cette occasion par le Conseil d'État. Par conséquent, si le constructeur décide d'engager les travaux avant l'issue du procès, les tiers se retrouveront en pratique dans la dépendance exclusive du juge des référés et ce alors que celui-ci statue seul, selon une procédure expéditive, et que sa décision n'a pas vocation à produire des effets définitifs. Aussi le référé ne constitue-t-il pas un

contrepoids efficace à la réduction du champ d'application de l'action en démolition.

### Le sacrifice des paysages « ordinaires »

Il est vrai que l'action en démolition pourra encore être exercée lorsque la construction se situera dans certaines zones protégées (périmètres de protection des monuments historiques, cœurs des parcs nationaux, sites inscrits et classés, aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine, secteurs sauvegardés notamment). Cependant, tout d'abord, ces zones protégées ne comprennent pas tous les secteurs sensibles : les aires d'adhésion des parcs nationaux et les parcs naturels régionaux n'en font pas partie, et les espaces remarquables et caractéristiques du littoral et de la montagne n'y sont inclus que s'ils ont été préalablement identifiés et délimités par les documents d'urbanisme, leur protection étant ainsi laissée aux bons vouloir des élus locaux. Ensuite, en excluant du champ de l'action en démolition les paysages « ordinaires », c'est-à-dire ceux qui ne bénéficient d'aucune protection, la loi du 6 août 2015 fait peser sur eux une lourde menace, alors qu'ils se déploient sur la plus grande partie de notre pays. En outre, non seulement ils constituent le cadre de vie d'un nombre très important de nos concitoyens, mais ils présentent bien souvent une valeur intrinsèque qui justifierait, à elle seule, que ces derniers ne soient pas privés de la possibilité d'y voir respecter, ne serait-ce qu'au nom du principe constitutionnel d'égalité devant la loi, les mêmes règles de droit que sur le reste du territoire national.

En définitive, comme certains sénateurs n'ont pas manqué de le souligner au cours des débats, la mesure votée, pour reprendre les termes de M. Daniel Watrin, sénateur (groupe CRC) du Nord, « favorise la stratégie du fait accompli et la violation délibérée des règles d'urbanisme ». En effet, libérés de l'hypothèque

d'une démolition ultérieurement ordonnée par le juge judiciaire, les promoteurs, quand bien même leur autorisation serait susceptible d'être par la suite annulée par le juge administratif, pourront désormais se lancer dans la réalisation des travaux sans prendre aucun risque, dès lors qu'ils auront respecté leur permis de construire.

Ainsi, en autorisant expressément les opérateurs immobiliers à méconnaître la loi, le législateur, déniait toute légitimité à la préservation du patrimoine dépourvu de protection légale, signifie-t-il clairement qu'à ses yeux, la raison du plus fort est toujours la meilleure. •

## ACTU

### JURISPRUDENCE Trouble anormal de voisinage : une décision de la Cour de cassation

— Par M<sup>e</sup> Emily Auvray  
Avocat au barreau de Paris

**L'édification de bâtiments d'un étage à proximité d'un mas cause-t-elle un trouble anormal de voisinage à ses propriétaires ? La Cour de cassation répond par la négative : les constructions étaient réalisées en zone urbaine, dans un secteur où la situation existante et son maintien ne faisaient l'objet d'aucune protection particulière ; une haie végétale permettrait de diminuer ou supprimer la perte d'intimité résultant des vues sur le jardin ; les bâtiments n'avaient qu'une faible incidence sur l'ensoleillement de la parcelle où se trouvait le mas ; enfin, la luminosité de la maison n'était pas affectée « dans des proportions excédant le risque nécessairement encouru du fait de l'installation en milieu urbain » (Civ. 3e, 29 septembre 2015, n° 14-16.729).**