

# Droit de l'urbanisme

## Leçon 12 : Le contentieux de l'urbanisme

Jessica MAKOWIAK

### Table des matières

|                                                                                           |              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| <b>Section 1. Le contentieux de l'excès de pouvoir.....</b>                               | <b>p. 2</b>  |
| §1. Les conditions de recevabilité des recours.....                                       | p. 2         |
| A. L'intérêt à agir.....                                                                  | p. 2         |
| 1. Les personnes physiques.....                                                           | p. 2         |
| 2. Les associations.....                                                                  | p. 4         |
| B. Les délais.....                                                                        | p. 4         |
| 1. Le recours par voie d'action.....                                                      | p. 4         |
| 2. Le recours par voie d'exception.....                                                   | p. 5         |
| C. Les actes susceptibles de recours.....                                                 | p. 5         |
| D. La notification des recours.....                                                       | p. 6         |
| 1. Les actes concernés.....                                                               | p. 6         |
| 2. Les modalités de la notification.....                                                  | p. 7         |
| §2. La portée du contrôle contentieux.....                                                | p. 7         |
| A. Les différents types de contrôle.....                                                  | p. 7         |
| 1. Le contrôle normal.....                                                                | p. 7         |
| 2. Le contrôle restreint.....                                                             | p. 8         |
| B. Les effets du contrôle.....                                                            | p. 9         |
| 1. Au regard des actes individuels.....                                                   | p. 9         |
| 2. Au regard des actes réglementaires.....                                                | p. 10        |
| <b>Section 2. Les procédures d'urgence.....</b>                                           | <b>p. 12</b> |
| §1. Le référé-suspension de droit commun.....                                             | p. 12        |
| A. Conditions de forme.....                                                               | p. 12        |
| B. Conditions de fond.....                                                                | p. 12        |
| §2. Les procédures spéciales de référé-suspension dans le contentieux de l'urbanisme..... | p. 13        |
| A. Le référé-suspension des actes des autorités décentralisées.....                       | p. 13        |
| B. Les référés-suspension en matière d'environnement.....                                 | p. 13        |
| <b>Section 3. Le contentieux de la responsabilité.....</b>                                | <b>p. 15</b> |
| §1. Les régimes de responsabilité.....                                                    | p. 15        |
| A. La responsabilité pour faute.....                                                      | p. 15        |
| 1. La responsabilité quasi-délictuelle.....                                               | p. 15        |
| 2. La responsabilité contractuelle.....                                                   | p. 15        |
| B. La responsabilité sans faute.....                                                      | p. 15        |
| §2. Le caractère du préjudice.....                                                        | p. 15        |
| §3. L'imputation de la responsabilité.....                                                | p. 16        |

Logiquement, le contentieux administratif de l'urbanisme vise à « *contraindre les collectivités publiques compétentes - État, communes, EPCI - à respecter tant les règles de procédure que les règles de fond qui régissent l'occupation et l'utilisation des sols* » (H. JACQUOT, F. PRIET, *Droit de l'urbanisme*, § 770).

Depuis la décentralisation des compétences d'urbanisme intervenue en 1983, le contentieux de l'urbanisme a connu un **développement (réputé ?) exponentiel**, à tel point que le législateur est intervenu pour endiguer le phénomène. C'est pourquoi le contentieux administratif de l'urbanisme obéit à certaines règles spécifiques. Cette spécificité a encore été accentuée en 2013 (ordonnance du 18 juillet 2013 et décret du 1<sup>er</sup> octobre 2013 relatifs au contentieux de l'urbanisme) et, en dernier lieu, par l'intervention de la [loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement](#) (JO du 27 nov.).

#### Remarque

On soulignera toutefois qu'un récent rapport de la Cour des comptes, du 26 septembre 2024, relève que seulement 2 % des autorisations d'urbanisme font l'objet d'un recours devant le tribunal administratif (ce qui représente 10 000 dossiers par an), les refus d'autorisation ne représentant qu'une faible part du total (v. Pastor, « Le citoyen face aux lourdeurs du permis de construire », *AJDA* 2024. 1836).

Outre ces règles spécifiques, on retrouve les règles traditionnelles du contentieux administratif général. Le contrôle de légalité s'exerce principalement dans le cadre du recours pour excès de pouvoir (section 1). Par ailleurs, dans la mesure où les conséquences d'une illégalité sont souvent, en matière d'urbanisme, irréversibles, les procédures d'urgence présentent un intérêt particulier (section 2). Enfin, il est possible d'engager la responsabilité de l'administration quand l'application irrégulière des règles d'urbanisme est à l'origine d'un préjudice (section 3).

## Section 1. Le contentieux de l'excès de pouvoir

C'est le contentieux qui, en matière d'urbanisme, présente le plus de **spécificités** : du point de vue de sa mise en oeuvre, de l'effet des jugements mais aussi de l'étendue du contrôle du juge. Plusieurs raisons peuvent expliquer ce particularisme, comme la complexité des décisions d'urbanisme mais aussi leur dimension conflictuelle.

### §1. Les conditions de recevabilité des recours

#### A. L'intérêt à agir

Il faut distinguer l'intérêt des personnes physiques de celui des associations.

#### 1. Les personnes physiques

Elles doivent justifier d'un **intérêt personnel**.

##### Exemple

Par exemple, si un notaire peut demander pour le compte de son client un certificat d'urbanisme, il n'a pas d'intérêt personnel pour en contester la légalité devant le juge.

Elles doivent aussi justifier d'un **intérêt direct**. Ici, le juge prend généralement en compte deux séries de critères : la proximité géographique du requérant par rapport au projet contesté, et l'importance du projet (cf. CE, 15 avril 1983, Commune de Menet, Rec. p. 154).

Toutefois, l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme a considérablement restreint la notion d'intérêt à agir des personnes physiques (nouvel [article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme](#)). Désormais, le recours n'est recevable que si la construction, l'aménagement ou le projet autorisé « sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation ou de jouissance du bien ».

### Exemple

Sur cette nouvelle définition de l'intérêt à agir, le juge a par exemple considéré que la construction d'une station de conversion électrique, en raison des nuisances sonores occasionnées, était de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation et de jouissance du bien des requérants, tandis que la seule circonstance que les habitations étaient situées à environ 700 mètres du projet n'aurait pas suffi à reconnaître un intérêt à agir. CE, 10 juin 2015, Brodelle, n° [386121](#). V. aussi, sur l'intérêt à agir contre un projet portant atteinte à un espace remarquable du littoral où se trouvent les terrains du requérant : CE, 3 avril 2020, Fontenay, n° [419139](#), *BJDU* 2020. 293, concl. Hoyneck.

Depuis l'intervention du décret n° 2018-617 du 17 juill. 2018, les requêtes dirigées contre les décisions relatives à l'occupation ou l'utilisation des sols doivent être accompagnées, à peine d'irrecevabilité, de différents documents énumérés à l'article [R. 600-4](#) et de nature à justifier de l'intérêt à agir du requérant.

En outre, le nouvel article [L. 600-1-3](#) dispose que : « *Sauf pour le requérant à justifier de circonstances particulières, l'intérêt pour agir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager s'apprécie à la date d'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire.* ».

Le Conseil d'Etat a précisé que la bonne foi n'était pas une circonstance particulière permettant au requérant de justifier d'un intérêt à agir contre une autorisation d'urbanisme, affichée en mairie avant qu'il n'ait acquis la qualité de voisin (CE, 13 déc. 2021, n° [450241](#), *AJDA* 2021. 2494).

### Remarque

Pour dissuader l'exercice de recours abusifs, l'ordonnance précitée prévoit également que le bénéficiaire du permis puisse demander au juge, à l'occasion du recours pour excès de pouvoir exercé contre son autorisation, de condamner l'auteur du recours à lui verser des dommages-intérêts. Le nouvel article [L. 600-7 du Code de l'urbanisme](#) (modifié en 2018) pose les conditions d'une telle demande, et précise que le droit de recours doit avoir été mis en oeuvre « *dans des conditions qui traduisent un comportement abusif de la part du requérant et qui causent un préjudice au bénéficiaire du permis* » (voir par ex. CAA Versailles, 3 oct. 2019, n° [18VE01741](#) (condamnation) et CAA Paris, 3 oct. 2019, n° [17PA24045](#) (pas de condamnation)).

Enfin, plusieurs dispositions introduites en 2013 visent encore à **accélérer le délai de jugement** en matière d'urbanisme **voire à agir directement sur le droit de recours** :

- une nouvelle possibilité de transaction a été insérée à l'article [L. 600-8](#) du Code de l'urbanisme. Ainsi, une personne ayant demandé au juge administratif l'annulation d'une autorisation (permis de construire, d'aménager...) peut s'engager à se désister du recours en contrepartie du versement d'une somme d'argent ou de l'octroi d'un avantage en nature ;
- depuis le décret n° [2013-879](#) du 1<sup>er</sup> octobre 2013, modifié en 2019, les parties ne peuvent plus invoquer de moyens nouveaux passé un délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense.
- ce même décret supprime, dans certaines hypothèses (zones tendues en matière de logements), la possibilité de faire appel d'une décision (en matière de permis) et concerne les recours introduits entre le 1<sup>er</sup> décembre 2013 et le 1<sup>er</sup> décembre 2018. Il s'agit du nouvel [article R. 811-1-1 du Code de justice administrative](#). Ce dispositif a fait l'objet en 2018 d'une première prolongation jusqu'au 31 décembre 2022. Le décret n° [2022-929](#) du 24 juin 2022 (de nouveau modifié en 2025) vient prolonger jusqu'au 31 décembre 2027 la suppression du degré d'appel pour un certain nombre de contentieux, parmi lesquels : « *les permis de construire ou de démolir un bâtiment comportant plus de deux logements, les permis d'aménager un lotissement, les actes de création ou de modification des ZAC (...) dans les zones de tension du marché* ». Il étend également la suppression de l'appel à plusieurs décisions prises en matière environnementale : par ex. « *l'autorisation environnementale prévue à l'article L. 181-1 du code de l'environnement et l'arrêté portant prescriptions complémentaires en application de l'article L. 181-14 du même code ; l'absence d'opposition à la déclaration d'installations, ouvrages, travaux et activités et l'arrêté portant prescriptions particulières mentionnés au II de l'article L. 214-3 du code de*

*l'environnement ; la dérogation "espèces protégées" mentionnée au 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement (...) ».*

#### Remarque

Pour un commentaire général de la réforme du contentieux de l'urbanisme, le lecteur peut se reporter au "Dossier spécial" de l'AJDA 2013, p. 1897 et s..

## 2. Les associations

Toute association peut a priori agir devant le juge administratif, à condition :

- que le contentieux en cause s'inscrive bien dans le périmètre d'intervention de l'association (par ex. s'il s'agit d'une association locale, la proximité du projet est déterminante).
- que l'objet associatif soit bien en rapport avec la décision contestée (les associations ont donc intérêt à fixer dans leurs statuts un objet social nettement orienté vers la contestation des décisions d'urbanisme).
- quand l'association est agréée (au titre de l'[art. L. 141-1 et 2 Code de l'environnement](#)), son intérêt à agir est présumé (elle n'a pas à en apporter la preuve devant le juge).

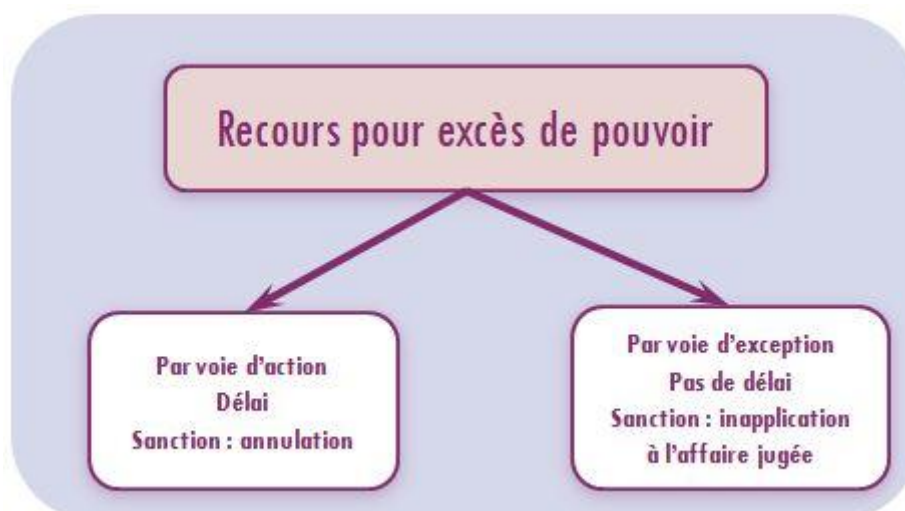
Toutefois, le législateur a entendu limiter les recours associatifs, y compris pour ces dernières.

L'[article L. 600-1-1 du Code de l'urbanisme](#) vise en effet à limiter les recours contentieux des associations. Désormais, celles-ci ne seront recevables à agir que si le dépôt de leurs statuts a été effectué au moins un an avant l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire. La restriction est la même pour les associations agréées, dont l'agrément doit être obtenu avant la date de la décision attaquée.

A cet égard, on précisera que le Conseil constitutionnel a estimé que l'art. L. 600-1-1 du Code de l'urbanisme, qui limite le droit de recours des associations, n'était pas contraire à la Constitution ([décision n° 2011-138, QPC du 17 juin 2011, Association Vivraviry](#)).

## B. Les délais

Il faut rappeler ici que le recours pour excès de pouvoir peut être exercé par voie d'action ou par voie d'exception



## 1. Le recours par voie d'action

| Principe                                                                                                                         | Exceptions                                                        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le délai est en principe de <b>2 mois à compter de l'accomplissement des</b></li> </ul> | On ne mentionnera que l'une d'elles, particulièrement importante. |

**formalités de publicité.** C'est la règle applicable aux **actes réglementaires**.

- Pour les **actes individuels**, la notification (mode traditionnel de publicité de l'acte) s'accompagne généralement d'un **affichage** (afin que les tiers soient le plus largement possible informés).

**Exemple**

Le permis de construire, pour lequel le délai de recours commence à courir à compter du premier jour de l'affichage sur le terrain.

Quand l'**acte individuel ne fait l'objet d'aucune mesure de publicité collective** (type affichage), aucun délai ne court s'agissant du recours des tiers.

**Exemple**

Le certificat d'urbanisme, qui peut ainsi être attaqué par les tiers sans condition de délai.



**Remarque**

La loi n° [2025-1129](#) du 26 nov. 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement réduit le délai du recours gracieux ou du recours hiérarchique à l'encontre d'une décision relative à une autorisation d'urbanisme. Aux termes du nouvel article [L. 600-12-2](#) du Code de l'urbanisme, celui-ci est réduit à un mois. Le silence gardé pendant plus de deux mois sur ce recours par l'autorité compétente vaut décision de rejet.

De plus, le délai de recours contentieux contre une telle décision n'est pas prorogé par l'exercice d'un recours gracieux ou d'un recours hiérarchique.

## 2. Le recours par voie d'exception

La possibilité d'un tel recours avait été limitée par l'intervention du législateur dès 1994 (cf. ancien [art. L. 600-1 du C. de l'urb.](#)). En effet, l'illégalité pour vice de forme ou de procédure d'un document local d'urbanisme ne pouvait plus être invoquée (par la voie de l'exception) au-delà d'un délai de 6 mois à compter de la prise d'effet du document, sauf si l'illégalité portait sur la méconnaissance substantielle ou la violation des règles de l'enquête publique ou encore sur l'absence du rapport de présentation ou des documents graphiques.

La loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement (JO du 27 novembre) a abrogé cette disposition.

## C. Les actes susceptibles de recours

---

En matière d'urbanisme, les décisions n'ont pas toute la même portée.

Or traditionnellement, seuls les actes faisant grief sont susceptibles de recours, les autres étant considérés par le juge comme des actes préparatoires.

### Remarque

**Rappel** : un acte faisant grief est un acte qui produit des effets juridiques. Dans le domaine de l'urbanisme, le juge a tenté de limiter le nombre d'actes faisant grief, afin d'enrayer le développement du contentieux.

### Exemple

Par exemple, en matière de document de planification de l'urbanisme, ne font grief que l'acte prescrivant le plan et la délibération qui l'approuve. A l'inverse, ne fait pas grief l'arrêté qui soumet le projet à enquête publique (CE, 7 févr. 1990, M. et Mme Lamy, n° [81691](#)). Dans le domaine des autorisations, le juge estime encore que lorsqu'un permis exprès intervient après un permis tacite, il est confirmatif de la précédente décision et ne fait pas grief (CE, 20 janv. 2016, Sté Beoletto, n° [384487](#)).

## D. La notification des recours

---

L'obligation de notification des recours en droit de l'urbanisme répond à un souci de **sécurité juridique**. Il s'agit en effet, pour le législateur (intervenu en 1994 en réponse au rapport du Conseil d'État, « *L'urbanisme, pour un droit plus efficace* », 1992) de protéger les bénéficiaires d'une autorisation et les collectivités responsables de l'élaboration des documents face à la multiplication des recours contentieux.

La difficulté en la matière est de trouver un **juste équilibre entre l'exigence de sécurité juridique et le droit au recours juridictionnel, constitutionnellement garanti**. L'obligation de notification des recours est prévue par l'art. [R. 600-1](#) du Code de l'urbanisme.

### 1. Les actes concernés

---

Seules les **décisions relatives à l'occupation des sols** sont concernées (les documents d'urbanisme ne le sont plus).

Ainsi, l'obligation de notification concerne les recours contentieux (et les déférés préfectoraux) exercés à l'encontre :

- d'un certificat d'urbanisme,
- d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable,
- d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir.

Comme il s'agit avant tout de sauvegarder la sécurité juridique des bénéficiaires d'une autorisation, l'obligation de notifier le recours ne concerne pas le recours dirigé contre un refus d'autorisation.

La notification du recours doit également être effectuée en cas de demande tendant à l'annulation ou à la réformation d'une décision juridictionnelle concernant un certificat d'urbanisme, ou une décision relative à l'occupation ou l'utilisation du sol. De même, l'auteur d'un recours administratif est tenu de le notifier, à peine d'irrecevabilité du recours contentieux qu'il pourrait intentier ultérieurement en cas de rejet du recours administratif.

### Exemple

Le Conseil d'Etat a récemment jugé que l'obligation de notification concerne également les recours exercés par la voie d'un appel ou d'un pourvoi incident (en l'occurrence contre le jugement d'un tribunal administratif ayant annulé partiellement un permis) : CE, 1<sup>er</sup> octobre 2024, n° [477859](#) : AJDA 2024. 1842.

## 2. Les modalités de la notification

---

La notification doit porter **sur le texte intégral du recours** (elle ne doit pas se contenter d'informer de la saisine du tribunal).

Les destinataires de la notification sont **l'auteur de la décision contestée et le titulaire de l'autorisation**.

### Exemple

A cet égard, le Conseil d'Etat a précisé que les requérants avaient pu valablement notifier leur recours en utilisant l'adresse du siège social d'une société, et non celle figurant sur l'acte attaqué (CE, 20 oct. 2021, n° [444581](#), AJDA 2021. 2138).

### Remarque

**Même dans l'hypothèse où le maire a délivré un permis au nom de l'État, c'est lui qui doit être destinataire de la notification.**

La formalité est effectuée par lettre recommandée avec AR, dans un délai de 15 jours francs à compter du dépôt du recours ou du déféré.

Mais c'est surtout la sanction de l'absence de notification qui est importante et déterminante : en cas de non-respect de cette formalité, le recours devant le juge est irrecevable.

## §2. La portée du contrôle contentieux

---

En premier lieu, la **portée du contrôle** est déterminée par le cadre dans lequel interviennent les autorités (centrales ou locales) : pouvoir d'appréciation de l'autorité, hiérarchie des normes et rapport entre les normes (compatibilité, conformité). Ce sont autant d'éléments qui vont influencer sur l'intensité du contrôle juridictionnel.

En second lieu, les **effets du contrôle** doivent être appréciés au regard de la nature de l'acte contrôlé (et éventuellement annulé) : acte individuel ou réglementaire.

## A. Les différents types de contrôle

---

Dans le domaine de l'urbanisme, il n'y a **pas de frontière toujours très nette entre le contrôle dit « normal » du juge et le contrôle dit « restreint »**. De nombreuses nuances existent, selon le cadre dans lequel l'autorité administrative intervient. On essaiera de rendre compte de l'essentiel de ces nuances.

Il convient au préalable de rappeler que le juge contrôle toujours l'éventuelle incompétence de l'auteur de l'acte, les vices de forme et de procédure, le détournement de pouvoir et l'exactitude matérielle des faits. C'est en revanche sur la qualification juridique des faits que l'intensité du contrôle peut varier. Un tableau récapitulatif complètera la présentation.

## 1. Le contrôle normal

---

Le contrôle est dit normal quand le juge examine pleinement la qualification juridique des faits.

Ce contrôle n'est pas le plus fréquent en matière d'urbanisme. On le retrouve dans deux hypothèses :

- Quand **la compétence de l'administration est liée** (c'est l'hypothèse dégagée dans l'arrêt Gomel, CE, 4 avril 1914, Rec. p. 488, rendu précisément dans le domaine de l'urbanisme).

### Exemple

La compétence de l'administration est liée pour appliquer les règles impératives contenues dans le RNU (règles sur l'assainissement par ex.). D'autres dispositions du Code de l'urbanisme prévoient des situations de compétence liée (ex : obligation de respecter la qualité des sites lors de la réalisation d'une UTN en vertu de la loi montagne ...).

- Le contrôle est également normal concernant **l'objet des ZAC, ou encore quand l'administration décide de surseoir à statuer sur une demande d'autorisation**. Mais comme on l'a dit, la frontière n'est pas toujours facile à tracer entre le contrôle normal et le contrôle restreint. Ainsi, le contrôle normal obéit parfois à des modalités particulières :
  - C'est le cas lorsque le juge contrôle l'exigence de compatibilité entre deux normes d'urbanisme (par ex. entre le PLU et le SCOT). Si la notion de compatibilité fait l'objet d'un contrôle normal, elle offre par nature une certaine souplesse au juge, puisque l'administration elle-même dispose d'une marge d'appréciation pour fixer le contenu de la norme inférieure.
  - Une autre modalité du contrôle normal est l'exercice par le juge du contrôle du bilan avantages / inconvénients (CE, 28 mai 1971, Ville Nouvelle Est, Rec. p. 409). Ce dernier est applicable en matière d'expropriation, de Projets d'Intérêt Général (PIG), mais aussi en matière de contrôle des dérogations aux règles d'urbanisme lors de la délivrance des autorisations (le juge vérifie que les atteintes portées à l'intérêt général protégé par les règles d'urbanisme ne sont pas excessives par rapport à l'intérêt général que présente la dérogation).

## 2. Le contrôle restreint

Le contrôle est dit restreint lorsque l'examen de la qualification juridique des faits est limité.

Dans ce cas, le juge n'annule la décision **que si l'administration a commis une erreur manifeste (évidente, grossière) d'appréciation des faits**.

On retrouve ce type de contrôle quand l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire, ce qui est majoritairement le cas en urbanisme.

### Exemple

Octroi d'un permis de construire en présence de dispositions permissives, détermination du zonage d'un PLU ...

Il arrive aussi, dans des cas exceptionnels, que le juge ne vérifie pas du tout la qualification juridique des faits, par exemple s'agissant du choix de l'emplacement d'une opération d'aménagement (le juge considère alors qu'il s'agit d'une question d'opportunité).

| Intensité du contrôle | Contrôle normal                                            | Contrôle normal « atténué »                                                                                   | Contrôle du bilan                                                   | Contrôle restreint                                                                          |
|-----------------------|------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| Hypothèses            | Compétence liée de l'administration                        | Contrôle de la compatibilité entre deux normes d'urbanisme                                                    | Expropriation, PIG, contrôle des dérogations aux règles d'urbanisme | Pouvoir discrétionnaire de l'administration                                                 |
|                       | Autres cas : octroi d'un sursis à statuer, objet d'une ZAC |                                                                                                               |                                                                     |                                                                                             |
|                       | Contrôle normal de la qualification juridique des faits    | Contrôle de la qualification juridique des faits mais atténué par la marge d'appréciation de l'administration | Contrôle du bilan avantages / inconvénients                         | Contrôle de la qualification juridique des faits Limité à l'erreur manifeste d'appréciation |

## B. Les effets du contrôle

### 1. Au regard des actes individuels

Le recours contre un acte individuel peut être lourd de conséquences pour le bénéficiaire de l'acte (qui peut avoir investi, acquis un patrimoine), mais aussi pour les tiers (dont l'environnement risque d'être modifié), et enfin pour l'administration (une illégalité pouvant éventuellement entraîner sa responsabilité en cas de préjudice).

Quelques remarques s'imposent.

### Remarque

- Les juridictions apprécient la légalité de l'acte au regard du droit applicable à la date de l'acte (date de sa délivrance ou de son refus).
- L'annulation d'un acte individuel peut avoir pour conséquence d'annuler d'autres actes considérés comme inséparables. A l'inverse, une annulation peut ne porter que sur une partie des éléments qui ont conduit à délivrer l'autorisation. La réforme des autorisations d'urbanisme de 2005-07 consacre la possibilité d'annulations partielles d'une autorisation. L'ordonnance du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme confirme cette possibilité et pose de nouvelles possibilités de régularisation de l'autorisation. Voir les articles [L. 600-5](#) (annulation partielle) et [L. 600-5-1](#) (annulation conditionnelle) du Code de l'urbanisme.
- Le fait de voir une autorisation de construire annulée n'entraîne pas pour autant la démolition de la construction. Seul le préfet peut engager une action civile en démolition après une annulation du juge administratif (ce dernier n'en a pas le pouvoir).
- En outre, l'annulation d'un refus (de construire par ex.) n'a pas pour effet d'octroyer la décision demandée.
- Enfin, il faut souligner que certaines garanties ont été récemment offertes au pétitionnaire qui voit sa demande d'autorisation refusée mais qui obtient du juge l'annulation (pour illégalité) de ce refus. Cf. [art. L. 600-2 du C. de l'urb.](#). Sous certaines conditions, l'administration ne pourra pas lui opposer un nouveau refus sous prétexte que les règles d'urbanisme auraient entretemps changé.

## 2. Au regard des actes réglementaires

**Rappel : l'annulation d'un acte réglementaire le fait disparaître rétroactivement et cette annulation vaut à l'égard de tous.**

En principe, l'annulation a pour effet de faire revivre le règlement antérieur, auquel l'acte s'était substitué. Mais en droit de l'urbanisme ce principe connaît quelques atténuations. De même, l'annulation d'un acte par le juge porte en principe sur l'ensemble de ses dispositions. Mais des annulations partielles sont possibles.

La portée du contrôle juridictionnel des actes réglementaires doit être analysée non seulement au regard du droit applicable au territoire concerné (par ex. quelles sont les dispositions juridiques applicables en cas d'annulation d'un PLU ?), mais aussi au regard des décisions prises sur le fondement de l'acte réglementaire annulé (par ex. quelles sont les conséquences de l'annulation d'un PLU sur un permis de construire délivré conformément à ce plan ?).

- **Annulation d'un acte réglementaire et effets sur le droit applicable au territoire :**
  - Le juge admet la divisibilité de certaines dispositions d'un document d'urbanisme. Ainsi l'annulation partielle d'un document d'urbanisme (ex : zonage seul) n'affectera pas la légalité de l'ensemble du document. Concrètement,
    - soit l'administration peut procéder à la modification de la disposition illégale (et donc le document d'urbanisme est de nouveau conforme à la légalité) ;
    - soit la disposition illégale n'est pas rectifiée et c'est le droit préalablement en vigueur qui s'applique.
  - Quand c'est l'ensemble du document local qui est déclaré illégal par le juge, le législateur est venu poser le principe ([art. L. 600-12 du C. de l'urb.](#)) de la remise en vigueur du SCOT, du schéma directeur ou du PLU, de la carte communale ou du POS immédiatement antérieurs. Et si le document antérieur est lui-même illégal, ce sont les dispositions applicables antérieurement qui s'appliquent (par ex. le RNU).
- **Annulation d'un acte réglementaire et effets sur les décisions :**

L'annulation d'un document d'urbanisme engendre des effets bien au-delà du seul document, puisque nombre d'effets juridiques sont attachés à l'approbation d'un document d'urbanisme (transferts de compétences, délivrance des autorisations, etc...).

- L'annulation d'un document d'urbanisme entraîne l'annulation des actes qui lui sont directement attachés : par exemple l'annulation d'un PLU entraîne l'annulation de la décision instituant le droit de préemption urbain.
- En revanche, les décisions d'urbanisme ne sont pas considérées comme des actes d'application des documents d'urbanisme. L'annulation du document n'entraîne donc pas de fait celle des autorisations. C'est au juge qu'il revient d'interpréter le lien entre la disposition annulée et la délivrance de l'autorisation.
- Enfin, il faut rappeler que l'approbation d'un document d'urbanisme a pour effet de transférer des compétences au profit des autorités communales ou intercommunales. En cas d'annulation juridictionnelle du document, le législateur a posé la règle selon laquelle ce transfert était définitif ([art. L. 422-6 du C. de l'urb.](#)). Plus précisément, en cas d'annulation d'un document et lorsque la décision n'a pas pour effet de remettre en vigueur un document antérieur, l'avis du préfet sera nécessaire sur les demandes de permis postérieures à l'annulation contentieuse.
- **La nouvelle possibilité de surseoir à statuer et d'annuler partiellement l'acte réglementaire :**  
La loi ALUR du 24 mars 2014 introduit un nouvel article [L. 600-9](#) dans le Code de l'urbanisme, qui s'inspire des mécanismes prévus pour les autorisations individuelles.

Ainsi, saisi de conclusions dirigées contre un SCOT, un PLU ou une carte communale, et s'il estime qu'une illégalité entachant l'élaboration ou la révision de cet acte est susceptible d'être régularisée, le juge peut surseoir à statuer jusqu'à l'expiration d'un délai qu'il fixe pour la régularisation et pendant lequel le document d'urbanisme reste applicable.

Le texte pose toutefois un certain nombre de conditions relativement strictes pour la mise en oeuvre d'une telle régularisation, en fonction notamment du type de vice qui affecte la légalité du document.

## Section 2. Les procédures d'urgence

Elles présentent un **intérêt incontestable** en droit de l'urbanisme, compte tenu de l'impact de la plupart des projets sur le cadre de vie ou sur l'environnement. Il faut rappeler à cet égard que le caractère non suspensif des recours en annulation portés devant le juge administratif limite l'efficacité du contrôle du juge sur le respect des règles d'urbanisme. En d'autres termes, la saisine du juge par un tiers n'empêche pas le titulaire d'une autorisation de commencer les travaux, dont les effets seront souvent irréversibles compte tenu des délais de jugement.

Les procédures d'urgence ont été largement réformées par la loi n°2000-597 du 30 juin 2000. C'est **essentiellement le référé-suspension** qui trouve à s'appliquer en droit de l'urbanisme, ainsi que des procédures de référé spécifiques à l'environnement.

### §1. Le référé-suspension de droit commun

Selon l'art. [L. 521-1](#) du Code de justice administrative, « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision* ».

#### A. Conditions de forme

Elles sont posées par les [articles R. 522-1 et s. du Code de justice administrative](#).

Parmi celles-ci, il faut souligner les éléments suivants :

- la demande de suspension doit également faire l'objet d'une requête en annulation (= c'est ce que l'on appelle le caractère « accessoire » de la demande de suspension). En conséquence, l'irrecevabilité éventuelle de la requête principale entraîne celle de la demande en référé ;
- la demande de suspension n'est pas soumise à l'obligation de notification des recours prévue par l'[art. R. 600-1 du C. de lurb.](#) ;
- le juge peut assortir sa décision d'une injonction adressée à l'administration (par exemple injonction d'interrompre les travaux entrepris) ;
- la décision du juge, en matière d'urbanisme, doit intervenir dans un délai d'un mois (en tous cas quand le recours procède du bénéficiaire ou d'un tiers).

#### B. Conditions de fond

Elles sont au nombre de deux :

- L'urgence, soit le fait d'éviter un préjudice grave et immédiat à un intérêt public, à la situation des requérants ou encore aux intérêts qu'ils entendent défendre. L'urgence sera d'autant plus caractérisée en matière d'urbanisme que la délivrance d'un permis permet concrètement d'édifier des constructions (ce qui présente un caractère irréversible) ; le juge admet l'urgence même si les travaux ne sont que partiellement réalisés (CE, 8 août 2001, Association de défense des riverains de l'École Normale, RDI, nov.-déc. 2001, p. 541).

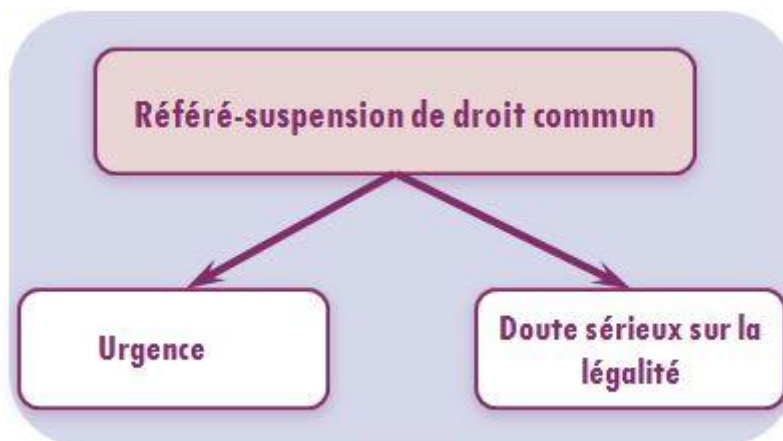
En matière de document d'urbanisme, l'ouverture à l'urbanisation de zones agricoles ou protégées que permet une carte communale peut qualifier l'urgence (CE, 11 janvier 2006, Association « Défense du site Caussolois », n° 282217).

##### Remarque

**Attention** : La loi n° 2025-1129 du 26 nov. 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement instaure une nouvelle présomption d'urgence. Ainsi, le nouvel article [L. 600-3-1](#) du Code de l'urbanisme

énonce que : « Lorsqu'un recours formé contre une décision d'opposition à déclaration préalable ou de refus de permis de construire, d'aménager ou de démolir est assorti d'un référé introduit sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la condition d'urgence est présumée satisfaite ».

- La seconde condition pour obtenir la suspension d'une décision est l'**existence d'un doute sérieux quant à sa légalité**. Toute illégalité est susceptible d'être prise en considération (interne ou externe). La décision rendue en première instance peut faire l'objet d'un recours en cassation auprès du Conseil d'État.



## §2. Les procédures spéciales de référé-suspension dans le contentieux de l'urbanisme

### A. Le référé-suspension des actes des autorités décentralisées

Dans le cadre de la décentralisation, le représentant de l'État peut déférer au juge la décision d'une collectivité locale, soumise à transmission obligatoire, en l'assortissant d'une demande de suspension. Le prononcé de la suspension est alors facilité dans la mesure où la condition de l'urgence n'est pas exigée. Le juge statue dans un délai d'un mois.

Il existe en outre une spécificité pour les actes pris dans le domaine de l'urbanisme. Si le préfet met en oeuvre la demande de suspension dans les 10 jours de la réception de l'acte, la suspension est alors automatique pendant un mois (le tribunal devant avoir statué dans ce délai).

#### Remarque

Ces possibilités de déféré ont été élargies par l'ordonnance de 2005. S'agissant des décisions relatives au permis de construire et au permis d'aménager, l'État, la commune ou l'EPCI peuvent assortir leur déféré d'une demande de suspension et demander l'application de la procédure de suspension automatique (cf. [art. L. 600-3 du C. de l'urb.](#)).

### B. Les référés-suspension en matière d'environnement

Deux procédures de référé ont vocation à s'appliquer en matière d'urbanisme :

- Le référé-suspension pour défaut d'étude d'impact :**  
Quand celle-ci est exigée (ex : permis de construire pour les constructions de plus de 50 m. de hauteur), son absence entraîne la suspension automatique de la décision. Cette absence peut être matérielle (il

n'y a pas d'étude d'impact jointe au dossier) ou juridique (le document joint au dossier n'en présente pas les caractères).

- **Le référé-suspension des décisions soumises à enquête publique :**

Ces décisions sont nombreuses en droit de l'urbanisme (PLU, SCOT, cartes communales...). Ici, il faut qu'un doute sérieux existe quant à la légalité de la décision, que celle-ci ait été prise sans que l'enquête publique n'ait eu lieu ou après des conclusions défavorables du commissaire-enquêteur (cf. [art. L. 123-16 du Code de l'environnement](#)).

## Section 3. Le contentieux de la responsabilité

---

En matière d'urbanisme, l'administration peut engager sa responsabilité sur divers fondements. Seuls les régimes jurisprudentiels de responsabilité seront étudiés (§1), et plus particulièrement le caractère du préjudice (§2) et l'imputation de la responsabilité (§3).

On rappellera qu'à côté de ces régimes jurisprudentiels, un régime légal de responsabilité a été posé s'agissant des servitudes d'urbanisme qui, par principe, n'ouvrent pas droit à indemnisation, quel que soit le préjudice subi par le propriétaire du terrain sur lequel elles sont instituées (cf. article [L. 160-5](#) du C. de l'urb. et son interprétation par le Conseil d'État dans l'arrêt Bitouzet du 3 juillet 1998, Rec., p. 288 )

### §1. Les régimes de responsabilité

---

#### A. La responsabilité pour faute

---

C'est le régime de responsabilité qui est principalement mis en oeuvre dans le domaine de l'urbanisme. Au sein de ce régime, il faut encore distinguer la responsabilité quasi-délictuelle (très majoritaire) et la responsabilité contractuelle (plus marginale).

##### 1. La responsabilité quasi-délictuelle

---

C'est ici la **faute simple** qui constitue le droit commun de la responsabilité en matière d'urbanisme. Il peut s'agir d'illégalités (refus, octroi ou retrait d'autorisations illégaux, CU illégaux, etc ...) ou d'agissements fautifs (fourniture de renseignements incomplets, retards dans la délivrance d'un permis, etc...).

La **faute lourde** est très rarement requise, sauf en ce qui concerne l'abstention de l'État à exercer le contrôle de légalité (cf. CE, 6 octobre 2000, Ministre de l'Intérieur c/ Commune de St Florent, n° 205959).

##### 2. La responsabilité contractuelle

---

Elle peut être engagée essentiellement dans le domaine des **opérations d'aménagement**. Toutefois elle pourrait se développer du fait de la contractualisation croissante que connaît le domaine de l'urbanisme (sous la forme de conventions passées avec des opérateurs spécialisés tels que des SEM, des établissements publics, etc).

#### B. La responsabilité sans faute

---

Ce régime, fondé sur l'éventuelle rupture d'égalité devant les charges publiques, connaît peu d'applications en droit de l'urbanisme. Il faut en effet que le préjudice soit pour le juge anormal et spécial ; or le droit de l'urbanisme est par nature discriminatoire. Le juge a toutefois admis la responsabilité sans faute de l'administration dans quelques cas.

##### Exemple

Par ex. en cas d'inaction de l'administration face à une construction édifée sans permis, CE Section, 20 mars 1974, Ministre de l'aménagement du territoire (...) c/ Navarra, Rec. p. 200.

## §2. Le caractère du préjudice

---

Le juge n'accepte d'indemniser le requérant que si le préjudice présente un certain nombre de caractères. C'est le droit commun de la responsabilité administrative qui s'applique ici, le préjudice devant être certain, direct et, dans le cas de la responsabilité sans faute, anormal et spécial.

- Le caractère **certain** du préjudice : il faut noter qu'un préjudice futur peut éventuellement être indemnisé, à condition qu'il ne soit pas éventuel. En matière de permis de construire, n'ont pas été indemnisées, par exemple, des pertes de loyers qui auraient pu être perçus si le permis avait été accordé.
- Le caractère **direct** du préjudice : on relèvera simplement que le juge apprécie de façon assez stricte le caractère direct du lien de causalité entre la faute et le préjudice subi.
- Le caractère **anormal et spécial** du préjudice dans le cadre de la responsabilité sans faute : comme on l'a vu, il est rarement admis par le juge.

## §3. L'imputation de la responsabilité

---

Les règles ont nécessairement changé avec la décentralisation des compétences d'urbanisme opérée à partir de 1983.

C'est en principe la **responsabilité de la commune** qui est engagée puisqu'elle exerce la majeure partie des compétences.

Toutefois, l'**État** engage sa responsabilité en cas d'exercice défectueux du contrôle de légalité, ou du porter à connaissance, ou encore dans le cadre de la mise à disposition de ses services auprès des communes.

Quand il y a un dédoublement fonctionnel, c'est-à-dire quand le maire agit au nom de l'État, c'est la responsabilité de l'État qui est également susceptible d'être engagée. L'application pénale des dispositions du Code de l'urbanisme relève d'ailleurs de cette hypothèse, puisque le maire agit au nom de l'État.

### **Exemple**

Ex : refus du maire de dresser un procès verbal d'infraction au Code de l'urbanisme.

Enfin, il peut y avoir partage des responsabilités entre l'État et la commune. C'est le cas en matière de prévention des risques.

### **Exemple**

Aussi l'État engage sa responsabilité en ne délimitant pas une zone soumise à un risque inondation, ainsi que le maire en délivrant un permis de construire dans cette zone alors qu'il ne pouvait ignorer le risque (CAA de Bordeaux, 8 février 1996, Dame Miquel, req. n° [95BX00049](#)).