

N° 451013
Mme Noëlle T...

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 5 septembre 2022
Décision du 27 septembre 2022

CONCLUSIONS

M. Philippe RANQUET, Rapporteur public

Le titulaire d'un certificat d'urbanisme a-t-il qualité pour former tierce opposition contre un jugement annulant le PLU au vu duquel le certificat lui a été délivré ? Telle est la question que pose le pourvoi dont vous saisissez Mme Noëlle T....

1. Cette dernière est propriétaire d'une parcelle dans la commune de Saint-Paul-en-Chablais (Haute-Savoie), entièrement classée en zone non constructible par le POS jusqu'à l'approbation en 2016 du PLU de la commune. La parcelle est alors devenue constructible pour une partie, classée en zone Uc ; dès que ce changement est intervenu, Mme T... a demandé et obtenu, début 2017, un certificat d'urbanisme dit « opérationnel », aux termes duquel le terrain pouvait être utilisé pour la construction d'une maison d'habitation. Mais en parallèle, le PLU s'est vu attaquer par plusieurs propriétaires de la commune, et un jugement du TA de Grenoble de 2018 a prononcé l'annulation de certaines de ses dispositions – dont le nouveau classement de la parcelle de Mme T..., qui n'était pas partie à l'instance. C'est contre ce jugement, non frappé d'appel par ailleurs, qu'elle forme une tierce opposition que le tribunal rejette toutefois comme irrecevable – position confirmée par l'arrêt de la CAA de Lyon qu'elle attaque.

Cet arrêt commence par relever que Mme T... n'est pas recevable à former tierce opposition « en sa seule qualité de propriétaire d'une des parcelles dont le classement en zone constructible a été annulé », et poursuit en jugeant que la circonstance qu'elle ait été bénéficiaire d'un certificat d'urbanisme n'y change rien, faute pour elle de justifier « d'une situation particulière liée à une autorisation d'urbanisme qui pourrait être compromise par l'annulation [...], dans des conditions qui préjudicieraient à ses droits ». Le pourvoi reproche à la cour une EQJ – ce qui correspond en effet à votre degré de contrôle en cassation sur la qualité pour former tierce opposition (voir notamment 23 février 2011, *SNC Lidl*, n° 322924, B) – ou en réalité plutôt une erreur de droit sur la question de principe de la portée du certificat d'urbanisme. Il invoque également une atteinte au droit au recours effectif garanti par l'article 6 de la convention EDH.

2. Le début du raisonnement de la cour est la reprise de la solution dégagée par votre décision du 16 novembre 2009, *Sté Les résidences de Cavalière*, n° 308624, aux tables et aux conclusions d'Anne Courrèges, qui à cette occasion dressait un tableau d'ensemble de la question de recevabilité et ouvrait la réflexion, de manière prospective, sur *d'autres* qualités qu'un propriétaire serait susceptible d'invoquer. Des développements que nous nous permettrons de résumer d'abord, tant ils sont de nature à éclairer le présent débat.

2.1. Aux termes de l'article R. 832-1 du CJA : « *Toute personne peut former tierce opposition à une décision juridictionnelle qui préjudicie à ses droits, dès lors que ni elle ni ceux qu'elle représente n'ont été présents ou régulièrement appelés dans l'instance ayant abouti à cette décision* ». C'est la formalisation d'une jurisprudence plus ancienne que ce texte, qui a consacré cette voie de rétractation tout en veillant, par la notion de « *droit lésé* », à ne pas lui donner une ouverture excessive. On se situe en effet au point d'équilibre entre la garantie du droit au recours et la nécessaire stabilité des situations nées d'une décision juridictionnelle, équilibre particulièrement sensible quand la décision en cause est une annulation en excès de pouvoir, et plus encore celle d'un acte réglementaire ; hypothèse dans laquelle il était même douteux que la tierce opposition soit seulement possible, jusqu'à votre décision du 29 novembre 1912, *B...*, aux conclusions contraires de Léon Blum.

Le droit auquel la décision doit préjudicier se situe ainsi entre deux extrêmes : le simple intérêt à agir, trop largement admis pour convenir dans l'équilibre que nous venons de rappeler, et la notion de « *droit acquis* » qui ne saurait de toute façon être mobilisée quand est en litige une réglementation, à laquelle nul n'a de droit au maintien. C'est donc de manière casuistique que vous avez défini quels intérêts méritaient d'être « *juridiquement protégés* » de la sorte, pour reprendre les termes de Jacques-Henri Stahl (conclusions sur la décision du 3 décembre 2003, *Sarl QSCT et SA France restauration rapide*, n° 248840, B). Le pragmatisme est d'autant plus de mise qu'on ne peut ignorer les incidences sur l'office du juge : le champ de la tierce opposition correspond à celui des personnes qui *auraient normalement dû* être appelées dans la cause dès l'origine. Un défaut de mise en cause ne suffit certes pas à frapper un jugement d'irrégularité (vous l'avez jugé depuis lors, voir 2 juillet 2014, *M. G... et autres*, n° 366150, B), mais il demeure l'incitation à *prévenir* une éventuelle tierce opposition par le choix des personnes mises en cause, lesquelles doivent pour cela rester raisonnablement identifiables par le juge.

Deux grandes hypothèses de tierce opposition recevable contre l'annulation d'un acte réglementaire se dégagent. Celle qui émane d'un auteur ou quasi-auteur de l'acte (c'est la jurisprudence *Sarl QSCT et SA France restauration rapide* mentionnée à l'instant) – hypothèse qui n'est pas en jeu ici. Et celle d'un bénéficiaire de la réglementation annulée (c'est celle de la décision *B...*), mais, dans la logique que nous venons d'exposer, d'un bénéficiaire suffisamment *direct et avéré* de cette réglementation.

2.2. C'est ce critère qui n'est pas rempli par les simples propriétaires de parcelles en cas d'annulation d'un document d'urbanisme. Certes, le classement de celles-ci dans une certaine zone leur ouvre un droit à construire, mais la concrétisation de ce droit demeure hypothétique,

sujette au choix du propriétaire de porter un projet et surtout à l'autorisation que ce dernier doit encore recevoir, décision qui n'est pas fonction que du classement de la parcelle.

A cette configuration du « *constructeur en puissance* », Anne Courrèges opposait celle du titulaire d'un permis de construire, en tout cas lorsque celui-ci n'est pas devenu définitif et que l'annulation du document d'urbanisme au vu duquel le permis a été délivré fait revivre des règles qui le rendent illégal, donc qu'il se voit exposé à un risque de retrait ou d'annulation contentieuse – la recevabilité de la tierce opposition lui semblait dans ce cas beaucoup plus probable. Enfin, elle décrivait, toute une « *zone grise* » de situations qui dessinent une gradation de droit à construire plus ou moins concrétisé, entre celle du simple propriétaire et celle du titulaire d'un PC, dont celle du détenteur d'un certificat d'urbanisme opérationnel.

3. Le pourvoi se réclame justement de cette approche en exposant tout ce qui, chez le détenteur d'un tel certificat, relève d'un droit suffisamment caractérisé pour qu'il bascule du côté « *droit lésé* » de cette zone grise. Et la thèse n'est pas sans valeur.

Dans l'échelle de « concrétisation » d'un droit à construire, le degré qu'occupe le titulaire d'un permis n'est pas encore atteint puisqu'il reste, justement, à se voir délivrer l'autorisation. Même dans le cas d'un certificat « opérationnel » comme en l'espèce, demandé sur le fondement du b) de l'article L. 410-1 du code de l'urbanisme en précisant « *la nature de l'opération envisagée* » et en demandant « *si le terrain peut être utilisé pour sa réalisation* », le certificat ne vaut pas en lui-même engagement que le projet une fois complètement défini obtiendra l'autorisation. En revanche, l'article L. 410-1 confère bien une garantie au titulaire du certificat, y compris quand ce n'est qu'un certificat « informatif » énonçant les règles d'urbanisme applicable (sur le fondement du a) de cet article) : celle que dans les 18 mois suivant sa délivrance, la demande d'autorisation ou la DP sera examinée au vu des règles d'urbanisme « *telles qu'elles existaient* » à cette délivrance, lesquelles « *ne peuvent être remises en cause à l'exception des dispositions qui ont pour objet la préservation de la sécurité ou de la salubrité publique* ».

Cette cristallisation n'est pas absolue, c'est entre autres le sens de la réserve que nous venons de citer. Elle n'en crée pas moins un « *droit* » (selon le terme constamment employé dans vos décisions) de voir sa demande examinée au regard de certaines règles, au point que le certificat fait grief aux tiers intéressés (voir notamment 6 juin 2012, *M. et Mme V...*, n° 329123, B) et que lorsque ceux-ci le contestent, le souci de sécurité juridique a conduit le pouvoir réglementaire à prévoir l'obligation de notification de ce recours au titulaire, comme pour un bénéficiaire d'autorisation (article R. 600-1 du code de l'urbanisme).

Or l'annulation du document d'urbanisme au vu duquel le certificat a été délivré n'est pas sans incidence sur ce droit. Elle n'en aurait pas si la cristallisation bénéficiait aux règles *même illégales* en vigueur à la date de délivrance, mais ce n'est pas le sens de votre jurisprudence : l'existence du certificat ne justifie pas légalement la délivrance d'une autorisation fondée sur les dispositions cristallisées « *dans le cas où elles sont illégales* » (4 novembre 1994, *SCI « Le*

parc de Vaugien » et ministre de l'équipement et du logement, n° 102929-103109, B). Cette solution n'a jamais été remise en cause. Il faut, en outre, en voir la confirmation récente dans ce que vous avez jugé à propos d'un mécanisme de cristallisation similaire, celui qui s'applique au permis d'aménager un lotissement : lui non plus ne fait pas obstacle à un refus de permis de construire fondé sur des dispositions d'urbanisme qui auraient été remises en vigueur par l'effet d'une annulation contentieuse intervenue postérieurement à l'autorisation du lotissement (30 septembre 2019, *SARL du Mouliès*, n° 421889, B).

4. Vous pourriez dès lors estimer que lorsqu'une telle annulation contentieuse survient au cours de la période de « cristallisation » de 18 mois à compter de la délivrance d'un certificat (ce qui est le cas en l'espèce), le droit que détenait son titulaire est privé d'effet avant son terme – sans qu'entre d'ailleurs ici en ligne de compte la question de savoir si le certificat lui-même est ou non définitif. Cela donnerait au titulaire qualité pour former tierce opposition.

A la réflexion, ce n'est pourtant pas ce que nous vous proposons. Dans le souci d'équilibre que nous avons rappelé, il nous paraît indispensable que la solution que vous adopterez ici soit en cohérence avec celles que vous avez retenues dans d'autres hypothèses avec lesquelles la comparaison est pertinente. Or depuis la décision de 2009, la « zone grise » a commencé à recevoir, par l'une de ses extrémités, un éclairage qui ne va pas dans le sens souhaité par le pourvoi.

Dans une décision du 21 juin 2017, *Sté centrale photovoltaïque de Font le Leu*, n° 396427, B, vous avez pris position sur l'hypothèse qui, dans le dégradé décrit en 2009, paraissait la plus favorable au justiciable : celle du titulaire d'un PC non définitif délivré sur le fondement du document d'urbanisme annulé, et même en l'occurrence celle d'un titulaire dont le permis faisait l'objet d'un recours contentieux pendant. Votre rapporteur public Louis Dutheil de Lamothe concluait alors à ce que cette qualité suffise pour pouvoir former tierce opposition. Il n'a toutefois été que partiellement suivi. La décision juge en effet qu'« *en règle générale et sauf circonstances particulières* », tel n'est pas le cas. La condition tenant aux « *circonstances particulières* » était en revanche remplie en l'espèce car la modification annulée, une mise en conformité accompagnant une DUP, avait été adoptée aux seules fins de permettre l'opération projetée.

En d'autres termes, le champ des bénéficiaires du règlement annulé ne s'étend pas indifféremment à tous les titulaires de PC : il y faut aussi ces « *circonstances particulières* », telles que dans ce cas un lien plus étroit entre l'objet de l'acte annulé et le projet de construction. Il est pourtant question d'un véritable droit à construire, ce que le droit tiré du certificat d'urbanisme ne peut prétendre être : contrairement à ce que qu'affirme le pourvoi, si la délivrance du pourvoi cristallise un droit, c'est celui à l'application d'une certaine réglementation, mais pas le droit à construire proprement dit, qui n'est pas encore assez caractérisé en l'absence d'autorisation. Or il ne nous paraît pas raisonnablement possible, par la voie de la tierce opposition, de protéger davantage le droit ainsi conféré par le certificat d'urbanisme que le droit à construire lui-même.

Et cette solution nous paraît également cohérente avec une autre décision récente, où vous avez admis la recevabilité d'une tierce opposition contre l'annulation d'un *zonage* – en l'occurrence de la création d'une zone de développement de l'éolien (ZDE). Le droit lésé était celui du titulaire d'un PC pour des éoliennes dans cette zone, dès lors que l'annulation le privait du bénéfice de l'obligation de rachat par EDF qui prévalait alors pour l'électricité qu'allaient produire ces éoliennes (24 mars 2014, *Sté EDF énergies nouvelles France*, n° 362030, B)¹. Soit un bénéfice économique qu'il tirait directement du règlement annulé, dont c'était l'un des objets, sans passer par l'intermédiaire d'une nouvelle décision à obtenir.

5. Si vous nous suivez, vous estimerez donc que la CAA n'a pas commis d'erreur de droit, ni d'EQJ, en jugeant que Mme T... ne pouvait se prévaloir, pour former tierce opposition, du certificat d'urbanisme, et n'aurait été recevable dans sa tierce opposition qu'en présence « *d'une situation particulière liée à une autorisation d'urbanisme* ». Au-delà de la question de principe à laquelle il consacre l'essentiel de son argumentaire, le pourvoi attire brièvement l'attention sur le fait que très peu de parcelles ont vu leur classement annulé par le jugement sur le PLU. A supposer qu'il ait voulu invoquer par là des « *circonstances particulières* », celles-ci ne sont pas du tout de même nature que dans l'affaire *Sté centrale photovoltaïque de Font le Leu*, et ne nous semblent pas opérantes.

Enfin, la solution que vous confirmerez ne méconnaît pas le droit à un recours effectif. La requérante invoque ici ce droit tel qu'il est protégé par l'article 6 de la convention EDH, parce qu'elle entend se prévaloir de la jurisprudence de la cour de Strasbourg qui qualifie de « *contestation de nature civile* » le REP formé par des propriétaires contre une modification d'un document d'urbanisme rendant leur terrain inconstructible, dès lors que cette modification doit être regardée comme une ingérence dans le droit au respect de leurs biens². Mais on ne peut rien en déduire quant à la possibilité d'une tierce opposition contre un jugement ayant même effet. Le droit au recours a ses limites tenant aux règles de recevabilité que comporte la bonne administration de la justice, et, parmi elles, celles qui font que le prétoire reste plus ouvert pour une action « ordinaire » que pour l'exercice d'une voie de rétractation.

PCMNC au rejet du pourvoi.

¹ En toute logique, en revanche, celui qui a demandé mais pas encore obtenu le permis de construire dans la ZDE n'est pas recevable à former tierce opposition (30 janvier 2013, *Sté Eole les Patoures*, n° 355370, B).

² 4 février 2003, *Epx Goleto c/ France*, n° 54596/00