



Acceptabilité sociale et légitimité de la densification de l'habitat.

Focus sur le contentieux d'urbanisme et la médiation /

N°24
HABITAT
JUILLET 2026

Depuis plusieurs décennies, la France légifère en faveur d'une plus grande sobriété foncière. La loi Climat et Résilience de 2021 et l'objectif de Zéro Artificialisation Nette (ZAN), en marque le tournant en fixant pour la première fois un horizon chiffré et daté : stopper le rythme de l'artificialisation nette pour 2050. Il pousse les pouvoirs publics, et surtout les collectivités, à repenser leurs façons de se développer afin de préserver les sols. Limiter l'artificialisation passe entre autres par la densification, notamment de l'habitat, ce qui tend à générer des frictions. En effet, si l'on manque encore de recul sur l'application du ZAN, l'acceptabilité limitée de la densité est déjà bien connue, en raison d'effets perçus comme néfastes : paysages modifiés, valeur patrimoniale perçue en baisse, modification du cadre de vie, etc. De plus le territoire couvert par l'AUDAP (Pyrénées-Atlantiques et Sud Landes) n'échappe pas à la forte présence de l'habitat individuel, où se cumulent besoins importants de logements, pression foncière, et réglementation particulière (loi Littoral, loi Montagne). Ce contexte est propice au développement de contestations à l'encontre des projets immobiliers de densification. Ces conflits relèvent pleinement de ce que Philippe Subra a conceptualisé comme une géopolitique locale (Subra, 2016)¹ : des affrontements territoriaux opposant des acteurs ayant des représentations et appropriations rivales de l'espace.

Étudier ces conflits, c'est aussi interroger ce qui fait et/ou défait la légitimité d'un projet de logements. C'est l'objet de la thèse CIFRE menée au sein de l'AUDAP en partenariat avec l'UPPA. La légitimité y est saisie comme un processus en construction permanente, fragile et toujours susceptible d'être remis en cause (Rosanvallon, 2009)². La thèse s'appuie sur l'étude d'une dizaine de cas documentés sur le territoire de l'agence, et croise trois sources complémentaires : une analyse, des couvertures médiatiques locales, des jugements rendus par le tribunal administratif de Pau, et des entretiens semi-directifs auprès des parties prenantes (élus, services d'urbanismes, porteurs de projets, riverains, associations).

Parmi les formes que prennent ces conflits, le recours contentieux occupe une place particulière. Selon le rapport Maugüé (2018)³, à l'échelle nationale, 1,2 à 1,6 % des autorisations de permis de construire délivrés chaque année font l'objet d'un recours. Il est la modalité la plus formalisée, la plus mesurable, et celle qui génère une issue tranchée. Le recours fournit ainsi un point d'entrée privilégié afin d'observer les oppositions à un projet et leurs effets sur les projets eux-mêmes et sur la manière dont collectivités, porteurs et habitants se positionnent. L'a Note se consacre à cette dimension juridique du contentieux à ses mécanismes et à ses alternatives possibles.

¹Philippe Subra, « Chapitre 1. Les concepts de la géopolitique locale », in *Géopolitique locale*, Collection U (Armand Colin, 2016), <https://doi.org/10.3917/arco.subra.2016.01.0013>.

²Pierre Rosanvallon, « La légitimité démocratique. Les théories de l'intérêt général », *Humanisme* 284, no 1 (2009): 14-15, <https://doi.org/10.3917/huma.284.0014>.

³Christine Maugüé, *Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace*, Rapport au ministre de la cohésion des territoires (ministère de la Cohésion des Territoires, 2018), 74.

LE CONTENTIEUX D'URBANISME, UN MODE D'EXPRESSION QUI SE BANALISE

« Pour s'opposer à un projet immobilier, le riverain dispose principalement du recours en annulation devant le tribunal administratif, éventuellement assorti d'un référé-suspension permettant d'obtenir l'arrêt rapide des travaux. »

« Les jugements sont fréquemment au-delà de ce délai et dépassent les deux ans en première instance, et le cumul des voies d'appel et de cassation peut porter la procédure à plus de quatre ans. »

À l'échelle nationale, le contentieux d'urbanisme représente 5% de l'ensemble des contentieux jugés dans les tribunaux administratifs. En ce qui concerne notre territoire d'étude sous la juridiction du tribunal administratif de Pau, la proportion de recours d'urbanisme atteint environ 10 %, soit deux fois la moyenne nationale. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cet écart : un cadre réglementaire particulier des Pyrénées Atlantiques, qui sont sujets aux lois montagne et littoral, une part importante de propriétaires ou encore une population disposant d'un capital social et économique (élément vu notamment pendant la phase d'enquête de la thèse) permettant plus facilement d'assumer des procédures juridiques. Le recours contentieux s'inscrit alors comme un mode d'expression ordinaire de la population pour se faire entendre sur les sujets qui l'impactent.

Pour s'opposer à un projet immobilier, le riverain dispose principalement du recours en annulation devant le tribunal administratif, éventuellement assorti d'un référé-suspension permettant d'obtenir l'arrêt rapide des travaux. La majorité des recours étant rejetée au moins partiellement, l'enjeu pour le requérant est rarement l'annulation au fond, il s'agit plutôt :

- De retarder l'opération,
- De dégrader l'équilibre financier,
- De décourager la collectivité ou le porteur de projet.

Le recours fonctionne alors comme un levier de négociation, dont la durée de la procédure constitue la principale ressource. Pour pallier cela, en 2018, les délais de jugements pour les permis d'aménagement et de plus de deux logements sont raccourcis à dix mois (article R.600-6 du Code de l'urbanisme, étendu aux refus en 2022)⁴. Malgré cela, en pratique, les jugements sont fréquemment au-delà de ce délai et dépassent les deux ans en première instance, et le cumul des voies d'appel et de cassation peut porter la procédure à plus de quatre ans.

LA MÉDIATION ADMINISTRATIVE, UN DISPOSITIF PROMU MAIS SOUS-UTILISÉ

La médiation administrative, encouragée par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, est définie à l'article L.213-1 du Code de justice administrative⁵ comme un processus structuré permettant aux parties de rechercher une solution amiable avec l'aide d'un tiers. À la différence du juge qui tranche par décision imposée, le médiateur est financé par les parties et n'a qu'un rôle de facilitation, sans pouvoir décisionnel. Si les parties parviennent à un accord, ce dernier peut être validé par le tribunal (article L.213-4 CJA)⁶, ce qui lui confère une force légale et met fin au litige sans possibilité d'appel. Ses atouts, le président du tribunal administratif de Pau, Jean-Claude Pauziès, les détaille ci-après page 4, avec notre regard d'expert.

Malgré ses avantages, la médiation peine à s'imposer. En effet, son équivalent est déjà exécuté par d'autres biais, sous une forme plus informelle, mais juridiquement encadrée, par la transaction de désistement. L'article L.600-8 du Code de l'urbanisme⁷ prévoit en effet que les requérants ont la possibilité de se retirer en échange d'une contrepartie qui doit être enregistrée auprès de l'administration fiscale. La loi Elan de 2018 a étendu ce régime aux transactions antérieures au recours.

Concrètement, dans les conflits opposant un promoteur à des riverains, la résolution se joue le plus souvent hors prétoire : modification du projet, indemnisation, en échange d'un retrait du recours. Le porteur a un intérêt économique fort à débloquer rapidement une situation de blocage, rendant la pratique de la médiation par un tiers moins attrayant.

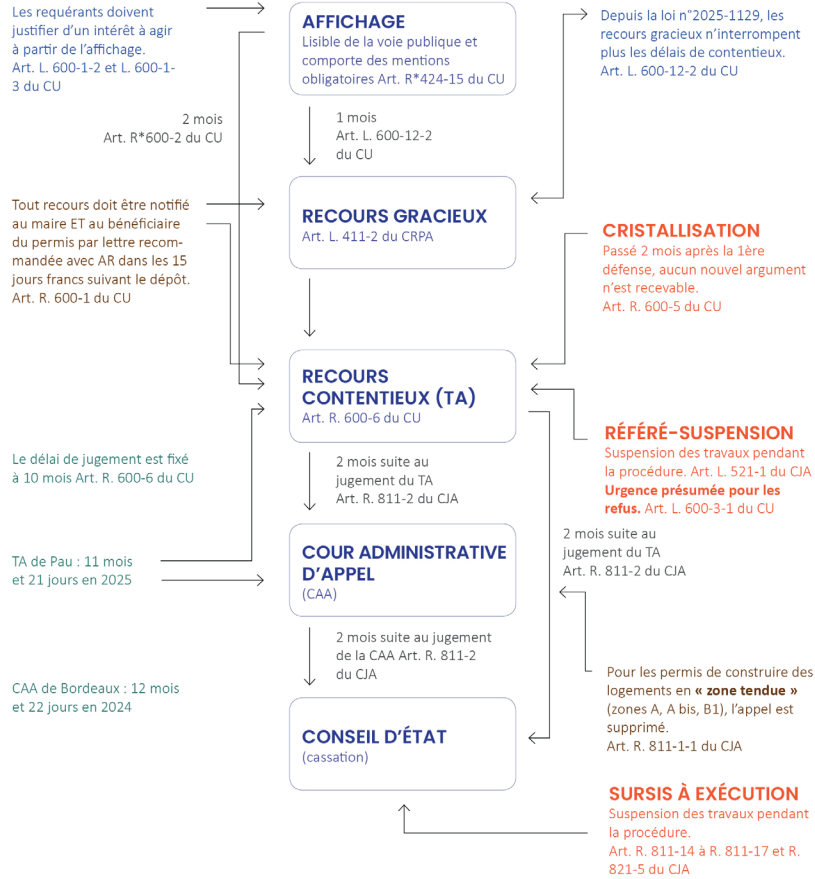
⁴ « Article R600-6 - Code de l'urbanisme - Légifrance », consulté le 18 mai 2026, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000045965912.

⁵ « Article L213-1 - Code de justice administrative - Légifrance », consulté le 18 mai 2026, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000033424092.

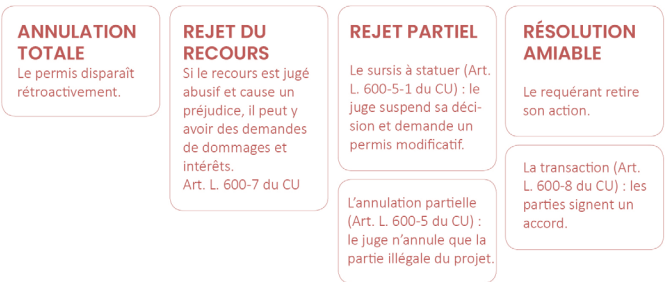
⁶ « Article L213-4 - Code de justice administrative - Légifrance », consulté le 18 mai 2026, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000033424098.

⁷ « Article L600-8 - Code de l'urbanisme - Légifrance », consulté le 18 mai 2026, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000037667978.

PROCÉDURE CONTENTIEUSE SUR UN PERMIS DE CONSTRUIRE



RÉSULTATS POSSIBLES DU CONTENTIEUX



NOTE — LES VOIES INDIRECTES

Le recours contre un permis de construire n'est pas le seul moyen pour s'opposer à un projet immobilier. Les opposants peuvent également agir par des voies indirectes, en contestant les documents de planification comme le PLUi (bien que la Loi n° 2025-1129⁸ limite cette possibilité) ou en invoquant des vices de fond, tels que l'incompatibilité avec la Loi Littoral ou une erreur de zonage. Bien que plus rare, il est également possible pour les requérants de se référer au Code civil.

⁸« LOI n° 2025-1129 du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement (1) - Légifrance », consulté le 18 mai 2026, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000052857880>.

« La médiation en droit de l'urbanisme présente de nombreux avantages, y compris pour les porteurs de projet : gain de temps, suspension des délais de recours, économie de moyens et confidentialité assurée. »

⁹Patrice Melé, *Conflits de proximité et dynamiques urbaines*. (Rennes ; Presses universitaires de Rennes, 2013), <https://doi.org/https://doi.org/10.7202/1031178ar>.

Crédits photos :

AUDAP - Photo de couverture :

© Wasan Tita

Getty Images / iStockphoto

Direction de la publication :

Denis CANIAUX

Rédaction & réalisation graphique :

Téo LOPEZ, Ludovic RÉAU,

Alice MICHELIN

Impression : AUDAP

sur Papier Evercopy Plus 100% recyclé Certification FSC, Blue Angel et Ecolabel EU | Juillet 2026



REGARD D'EXPERT / MÉDIATION ET DROIT DE L'URBANISME

JEAN-CLAUDE PAUZIÈS - PRÉSIDENT DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PAU

« Même si le droit de l'urbanisme n'est a priori pas la matière pour laquelle le recours à la médiation est le plus fréquemment envisagé – domaine dans lequel le contentieux porte uniquement sur la question de la légalité d'une autorisation de construire ou d'un document d'urbanisme – elle représente une alternative intéressante, car elle peut être mise en œuvre dès les prémices d'un litige pour constituer la première phase de la recherche de règlement d'un différend, mais aussi après la saisine du juge, où la présence d'un médiateur pourra faciliter la recherche des vrais enjeux du dossier et permettre de trouver des solutions pour aboutir à un accord. La médiation en droit de l'urbanisme présente de nombreux avantages, y compris pour les porteurs de projet : gain de temps, suspension des délais de recours, économie de moyens et confidentialité assurée. En matière d'autorisation d'occupation des sols (permis de construire, de démolir, d'aménager, déclaration préalable, certificat d'urbanisme) accordée ou refusée, la médiation apparaît comme un mode alternatif de règlement des litiges adapté lorsque le litige porte sur des règles comprenant une appréciation subjective (ex : insertion du projet) illustre un conflit de voisinage de faible ampleur ou des incompréhensions sur le projet, perte de vue et d'ensoleillement, nuisances sonores...). Au final, en facilitant, avec l'aide du médiateur, l'expression des points de vue de chaque partie, la médiation permet de mieux comprendre les positions réciproques et de renouer un lien. »

LE CONTENTIEUX, RÉVÉLATEUR DES ENJEUX DE LA DENSIFICATION URBAINE

Bien que les contentieux ne concernent qu'une faible part des permis de construire déposés, ces derniers pèsent particulièrement sur les projets de densification et d'ampleur : ils opèrent autant comme un levier de négociation que comme un instrument de contestation. Ils sont devenus des moyens d'expression à part entière, par lesquels, riverains et associations manifestent leur attachement aux lieux et leurs réserves à l'égard des projets (Melé, 2013)⁹.

Ainsi reconnu, le contentieux devient un point d'appui privilégié pour mieux comprendre les conflits liés à la densification, et pour améliorer la qualité du dialogue avec les habitants. Enjeu d'autant plus actuel sous l'influence de la trajectoire du ZAN qui, malgré ses nombreuses critiques, maintient son objectif de mettre fin au rythme de l'artificialisation nette en 2050 et incite à multiplier les projets d'intensification urbaine sur le territoire. C'est dans cette perspective que s'inscrivent les prochains travaux de la thèse menée au sein d'AUDAP, en lien avec les collectivités.

CONTACT :

Téo LOPEZ

t.lopez@audap.org

AUDAP

Agence d'Urbanisme Atlantiques & Pyrénées

2 allée des Platanes, 64100 Bayonne

1 rue Lapouble, 64 000 Pau

05 59 46 50 10 • audap.org

[audap - LinkedIn](#)



Les membres de droit de l'Agence d'urbanisme Atlantique & Pyrénées