

Contentieux de l'urbanisme Mettre un frein aux recours malveillants

L'ordonnance du 18 juillet 2013 et son décret d'application du 1^{er} octobre pourraient ne pas atteindre les objectifs de lutte contre les recours abusifs et de réduction de la durée des contentieux avant de nombreuses années au vu de la complexification apportée.

L'AUTEURE



**VALENTINE
TESSIER,**
avocate à la cour,
cabinet Seban
et associés

La loi d'habilitation n°2013-569 du 1^{er} juillet 2013 avait prévu que le gouvernement puisse procéder par voie d'ordonnance, notamment en vue de : «4^o Accélérer le règlement des litiges dans le domaine de l'urbanisme et prévenir les contestations dilatoires ou abusives, notamment en encadrant les conditions dans lesquelles le juge peut être saisi d'un recours en annulation ou d'une demande de suspension en particulier en exigeant des requérants un intérêt suffisamment direct à agir, en aménageant les compétences et les pouvoirs des juridictions, en vue notamment de leur permettre de condamner à dommages et intérêts l'auteur d'un recours abusif, et en réduisant les délais de traitement des procédures juridictionnelles». C'est chose faite avec l'ordonnance du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme, qui est entrée en vigueur le 19 août dernier, et dont les dispositions sont pour la plupart applicables aux procédures en cours dès maintenant (1).

D'emblée, on relève que cette ordonnance ne vise pas les déclarations préalables, laissant ainsi de côté les plus petites opérations, mais introduisant une complexification supplémentaire d'un contentieux qui n'en avait pas besoin. Pour ce qui concerne les autres types d'autorisations d'occuper le sol, l'ordonnance met en place quatre types de mesures, avec pour objectif de permettre l'accélération des projets de construction. Les types de mesures sont directement tirés du rapport remis le 25 avril dernier au ministre de l'Égalité des territoires et du Logement (2). Le décret publié le 1^{er} octobre ajoute, quant à lui, deux nouvelles spécificités aux procédures concernant le contentieux de l'urbanisme, amenant encore de la complexité à la matière.

Encadrer l'intérêt à agir

L'ordonnance prévoit de circonscrire fortement l'intérêt à agir des personnes privées, autres que les associations, qui contestent un permis de construire, de démolir ou d'aménager.

D'une part, la recevabilité de la requête présentée par l'une de ces personnes est désormais conditionnée par la démon-

stration du requérant de ce que «la construction, l'aménagement ou les travaux sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'elle détient ou occupe régulièrement ou pour lequel elle bénéficie d'une promesse de vente, de bail ou d'un contrat préliminaire mentionné à l'article L.261-15 du Code de la construction et de l'habitation». Cette modification est importante: jusqu'à présent, l'intérêt à agir était apprécié largement par le juge administratif qui s'assurait d'un intérêt suffisamment direct géographiquement, considérant systématiquement que le proche voisinage du projet suffisait à établir que les conditions de

À NOTER

Le juge administratif devra définir ce qu'il faut entendre par des conditions d'occupation du bien susceptibles d'être affectées directement.

vie du requérant seraient affectées par le projet. Néanmoins, si la rédaction du nouvel article L.600-1-2 (C. urba.) paraît encadrer la notion, elle ne manquera pas d'entraîner de vifs débats devant le juge administratif qui devra définir ce qu'il faut entendre par des conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien susceptibles d'être affectées directement, mais aussi, ce qu'il faut entendre par l'occupation «régulière» du bien occupé.

A ce stade, le rapport «Labetoulle» ne permet pas de mieux définir cette notion et, en l'absence de contours clairs, il est à craindre que ces débats ne soient réglés par le juge administratif dans un temps assez long. Ce dispositif ne permettra donc pas de diminuer le nombre de contentieux ni d'en raccourcir la durée. Il appartiendra ainsi au juge d'élaborer une jurisprudence définissant plus strictement l'intérêt à agir de ces personnes dans les contentieux urbanistiques. D'autre part, cet intérêt à agir devra être apprécié, non plus à la date d'introduction du recours, mais à la date d'affichage de la demande en mairie, «sauf pour le requérant à justifier de circonstances particulières» (nouvel article L.600-1-3 C. urba.). Cette mesure, plus ciblée, vise à empêcher les requérants de se constituer artificiellement un intérêt à agir et permettra certainement une diminution des recours «mafioux». L'intérêt à agir est donc redéfini également dans le temps. Le juge administratif devra, là encore, définir les circonstances particulières pouvant justifier que son intérêt à agir ne soit pas ainsi apprécié.

Limiter les recours

L'ordonnance reprend la proposition du rapport «Labetoulle» d'organiser un mécanisme de régularisation en cours d'instance à l'initiative du juge. Précisément, deux dispositifs de régularisation sont créés.

Dispositifs de régularisation des autorisations

D'une part, le juge pourra décider de prononcer une annulation partielle de l'autorisation attaquée et, le cas échéant, fixer un délai au pétitionnaire pour régulariser l'autorisation auprès de l'autorité compétente, retardant ainsi les effets de l'annulation (nouvelle rédaction de l'article L.600-5 C. urba.). Ce faisant, l'ordonnance approuve le mécanisme posé récemment par le Conseil d'Etat (3). Néanmoins, la question se pose de savoir comment s'articuleront la procédure de régularisation de l'autorisation annulée partiellement et l'intervention d'un recours en appel.

On pouvait espérer que le décret d'application vienne préciser la procédure adéquate pour permettre une plus grande sécurité juridique. Malheureusement, tel n'est pas le cas, le décret n°2013-879 du 1^{er} octobre 2013 étant muet sur ce point. D'autre part, l'ordonnance crée un dispositif permettant cette fois au juge administratif, en cours d'instance, de surseoir à statuer (nouvel article L.600-5-1 C. urba.). Plus précisément, si le juge constate que les autres moyens ne sont pas fondés et que le seul vice susceptible d'entraîner l'illégalité de l'acte est susceptible d'être régularisé par un permis modificatif, il pourra surseoir à statuer jusqu'à l'expiration d'un délai qu'il aura fixé pour cette régularisation. Si un tel permis modificatif est notifié dans ce délai au juge, celui-ci statuera après avoir invité les parties à présenter leurs observations. Cette possibilité avait déjà été envisagée en 2005 par le rapport «Pelletier» et apparaît, à première vue, être une bonne solution pour empêcher les annulations irrémédiables.

Plusieurs questions restent toutefois en suspens :

- quand le juge pourra-t-il considérer qu'il est suffisamment instruit pour surseoir à statuer? Sur quels critères prendra-t-il sa décision?

- en outre, la question se pose de la procédure mise en place à la suite du sursis à statuer? Ce jugement avant dire droit pourra-t-il être frappé d'appel?

Il aurait appartenu au pouvoir réglementaire de régler les contours de cette nouvelle solution. Ce n'est hélas pas le cas puisque, sur ce point encore, le décret du 1^{er} octobre ne dit rien. La mission est ainsi confiée implicitement au juge administratif qui devra trouver ses marques.

Sanction des recours «excédant la défense des intérêts légitimes du requérant»

L'ordonnance revient sur le principe jurisprudentiel selon lequel le recours pour excès de pouvoir n'était pas le cadre de conclusions à fins de dommages-intérêts pour citation abusive (4). Le nouvel article L.600-7 (C. urba.) prévoit que

lorsque le recours est mis en œuvre «dans des conditions qui excèdent la défense des intérêts légitimes du requérant et qui causent un préjudice excessif au bénéficiaire du permis, celui-ci peut demander, par un mémoire distinct, au juge administratif saisi du recours de condamner l'auteur de celui-ci à lui allouer des dommages intérêts». L'introduction de ce mécanisme est très positive puisque, jusqu'à présent, le pétitionnaire victime d'un tel recours était contraint, une fois la procédure administrative achevée, de se tourner vers le juge judiciaire pour demander de tels dommages intérêts.

À NOTER

Les associations de protection de l'environnement sont présumées agir dans les limites de la défense de leurs intérêts légitimes.

Il appartiendra alors au juge soumis à l'examen de telles conclusions reconventionnelles, d'une part, d'examiner si le recours a été formé «dans des conditions excédant la défense des intérêts légitimes du requérant» (notion que la jurisprudence devra encadrer); d'autre part, de calculer le préjudice subi par le pétitionnaire qui devra lui en soumettre les preuves. Nous espérons, contrairement aux souhaits émis dans le rapport «Labetoulle», que la mise en œuvre de ces dispositions ne demeurera pas «très rare» (5), eu égard à leur utilité évidente dans le combat mené contre les recours malveillants. Par ailleurs, les associations de protection de l'environnement disposent d'un avantage particulièrement fort en la matière puisque, désormais, elles bénéficieront d'une présomption d'action d'intérêt général, l'article L.600-7 précisant qu'elles sont présumées agir dans les limites de la défense de leurs intérêts légitimes. Naturellement, il ne s'agit pas là d'une présomption irréfragable. Néanmoins, il sera particulièrement difficile de démontrer que le recours formé par une telle association peut être malveillant. Or, si la majorité de ces associations joue un rôle de défense de l'environnement indéniable, certaines sont malheureusement de véritables couvertures pour des recours abusifs.

Publication des transactions ayant permis le désistement du recours

Afin de lutter plus encore contre les recours dits «mafioux», l'ordonnance a prévu l'obligation d'enregistrement des transactions par lesquelles les requérants se désistent d'un contentieux en contrepartie d'une somme d'argent ou d'un avantage en nature. Le Code général des impôts est ainsi également modifié pour y intégrer cette nouvelle obligation. L'ordonnance dispose ainsi que, si la transaction n'est pas enregistrée, la contrepartie qu'elle prévoit est réputée sans cause et les sommes deviennent sujettes à répétition. Ce dispositif permet d'introduire un peu de transparence dans un contentieux qui s'est obscurci ces dernières années. Il faut espérer que les requérants malveillants soient plus frileux à l'idée de négocier un désistement.

Hypothétique cristallisation des moyens

Le rapport «Labetoulle» avait proposé que soit introduite une procédure de cristallisation des moyens pour éviter qu'une instance ne dure infiniment en raison de la possibilité de soulever des nouveaux moyens jusqu'à la clôture de l'instruction. Le décret du 1^{er} octobre 2013 reprend (•••)

RÉFÉRENCES

- Ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme.
- Décret n° 2013-879 du 1^{er} octobre 2013, JO du 4 octobre 2013.
- Code de l'urbanisme (C. urba.) articles L.600-1-2, L.600-1-3, L.600-5, L.600-5-1, L.600-7, R.600-4.

(•••) in extenso la formulation du rapport: «Saisi d'une demande en ce sens, le juge devant lequel a été formé un recours contre un permis de construire ou d'aménager peut, pour tenir compte des effets d'une prolongation de l'instance sur la situation du bénéficiaire de l'autorisation, fixer une date au-delà de laquelle des moyens nouveaux ne peuvent plus être invoqués».

Il est indéniable que l'introduction d'un tel système pourrait permettre de réduire la durée des instances en empêchant les moyens purement dilatoires d'être soulevés juste avant la clôture de l'instruction, entraînant systématiquement sa réouverture. Toutefois, la rédaction de ce nouvel article (R.600-4 C. urba.) apparaît soumise à trop de contraintes pour que sa mise en œuvre soit réalisable. Il faut d'abord une demande motivée de l'une des parties (par principe, de la défense). Ainsi, la question du délai dans lequel une telle demande peut être faite se pose, de même que celle de savoir ce que recouvre le terme «motivé». Quelles justifications pourront être prises en compte par le juge? Dans ces conditions, cette rédaction rend extrêmement délicate l'application de cette procédure qui, pourtant, aurait été une excellente solution pour réduire les délais des instances relatives aux permis. Un calendrier de procédure fixé dès l'introduction de la requête aurait été plus judicieux et moins aléatoire.

Suppression de l'appel dans certains cas

Enfin, la seconde grande nouveauté apportée par le décret du 1^{er} octobre est le jugement de certaines affaires en premier et dernier ressort par le tribunal administratif (6). Sont concernés «les recours contre les permis de construire ou de démolir un bâtiment à usage principal d'habitation ou contre les permis d'aménager un lotissement lorsque le bâtiment ou le lotissement est implanté en tout ou partie sur le territoire de l'une des communes mentionnées à l'article 232 du Code général des impôts et son décret d'application». Pour bénéficier de la rapidité d'un jugement en premier et dernier ressort, il faudra donc démontrer que le bâtiment en cause est à «usage principal» d'habitation et situé dans l'une des communes visées par le décret relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les loge-

ments vacants instituée par l'article 232 du Code général des impôts (7). Relevons encore que cette solution est temporaire, n'ayant vocation à s'appliquer qu'aux recours introduits entre le 1^{er} décembre 2013 et le 1^{er} décembre 2018. Cette solution, qui peut être gage de rapidité, présente toutefois le défaut majeur de ne pas permettre de bénéficier du double degré de juridiction dans un contentieux qui en a pourtant grand besoin, étant particulièrement factuel.

En conclusion, l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 18 juillet 2013 va, si ce n'est bouleverser, en tout cas modifier profondément un contentieux déjà particulièrement compliqué. Si les mesures mises en place sont intéressantes et pourront certainement permettre, sur le long terme, d'endiguer l'augmentation des recours malveillants, elles ne suffiront pas à accélérer les projets de construction. Nous avions espéré qu'un décret ultérieur permettrait de préciser les contours de notions particulièrement floues. Toutefois, tel n'est pas le cas, le décret du 1^{er} octobre n'expliquant aucune des nouvelles notions créées par l'ordonnance et amenant, au contraire, d'autres éléments sujets à interprétation.

(1) Sauf pour les dispositions relatives à la date d'appréciation de l'intérêt à agir, dès lors que celles-ci sont plus restrictives que la jurisprudence actuellement applicable.

(2) Rapport «Construction et droit au recours: pour un meilleur équilibre», réalisé sous l'égide de Daniel Labetoulle.

(3) CE 1^{er} mars 2013, req. n°350306.

(4) CE 24 nov. 1967, Noble, req. n°66721.

(5) Rapport préc., p.16.

(6) Le rapport «Labetoulle» avait proposé que le degré de juridiction supprimé soit plutôt celui-ci, laissant aux cours administratives d'appel le soin de juger en premier et dernier ressort.

(7) Actuellement, c'est le décret n°2013-392 du 10 mai 2013.

À RETENIR

➤ **Entre les mains du juge.** La maîtrise de ce contentieux est désormais entre les mains du juge administratif à qui il appartient de définir les termes utilisés par l'ordonnance et les règles proposées par le décret, ce qui n'est malheureusement pas promesse d'un gain de temps.



Les meilleures expertises
fondent les bonnes décisions.

www.lagazette.fr/club-finances

la Gazette-fr