



VALENTINE TESSIER,
avocate



MORGAN BUNEL,
docteur en droit, avocate
à la Cour, SCP Seban et associés

Principe

Si plusieurs singularités procédurales caractérisent le contentieux de l'urbanisme, les règles générales de la procédure administrative s'appliquent.

Intérêt à agir

Depuis l'intervention de l'ordonnance du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme, l'intérêt à agir des personnes physiques s'apprécie différemment selon l'acte contesté.

Délai de recours

En matière de délai de recours, il convient de distinguer celui dont dispose le demandeur de celui du tiers requérant.

Fondamentaux de l'urbanisme (6)

Les caractéristiques générales du contentieux

Le contentieux administratif de l'urbanisme traduit la recherche d'un équilibre délicat entre le droit au recours et la sécurité des opérations de construction. Tel est l'objectif recherché par ce panorama du contentieux de l'urbanisme, construit d'abord autour d'un rappel de ses caractéristiques générales.

LES ACTES

ACTES SUSCEPTIBLES DE RECOURS

Le contentieux de l'urbanisme ne présente à cet égard aucune spécificité. Les actes faisant grief, et donc susceptibles de recours, sont des actes réglementaires, précisément les documents d'urbanisme que sont les plans locaux d'urbanisme (PLU) (1), les cartes communales (2), les schémas de cohérence territoriale ou le schéma directeur de la région Ile-de-France (3). Sont également considérés comme des actes faisant grief les actes individuels tels que l'octroi ou le refus des différentes demandes d'autorisations d'occupation des sols (permis de construire ou de démolir, décision

de non-opposition à une déclaration préalable, permis d'aménager), ainsi que certains actes relatifs à la zone d'aménagement concerté [ZAC] (les délibérations par lesquelles l'autorité compétente décide de créer la ZAC et approuve le programme des équipements publics).

ACTES INSUSCEPTIBLES DE RECOURS

Plusieurs actes échappent au contrôle juridictionnel. En matière d'autorisation d'occupation des sols, les actes préalables, tels les avis requis dans le cadre de l'instruction de la demande, sont insusceptibles de recours, qu'ils soient simples ou conformes (4), à l'exception de l'avis de l'architecte des Bâtiments de France qui peut faire l'objet d'un recours devant le préfet de région (C. urb., art. R.423-68).

Pour les documents d'urbanisme est qualifié de «préparatoire» l'acte soumettant le projet de plan à enquête publique ou encore la délibération arrêtant le projet de plan révisé (5). D'autre part, ne sont pas susceptibles de faire grief et ne peuvent faire l'objet d'un recours les décisions confirmatives d'une décision antérieure

devenue définitive, comme un refus de permis de construire portant sur un projet identique qui avait au préalable fait l'objet d'une décision de refus par le maire (6).

LES ACTIONS

RECOURS EN ANNULATION

Il s'agit de la voie ordinaire de contrôle de la légalité des autorisations d'occupation des sols et des documents d'urbanisme, permettant à toute personne y ayant intérêt d'obtenir son annulation juridictionnelle. C'est principalement sur le contentieux de l'annulation qu'ont porté les dernières réformes relatives au contentieux de l'urbanisme. Elles ont introduit certaines particularités procédurales renforçant la spécialisation du contentieux de la légalité des actes en droit de l'urbanisme.

PROCÉDURES D'URGENCE

Le référé-suspension (code de justice administrative [CJA], art. L.521-1) occupe une place majeure dans le contentieux administratif de l'urbanisme, dans la mesure où cette procédure d'urgence permet aux justiciables d'obtenir à bref délai une décision du juge administratif afin de suspendre les travaux. Le référé-liberté (CJA, art. L.521-2) permet au requérant de réagir à des agissements ou à des comportements de l'administration qui les lésent, sans que soit en cause une décision administrative. Cette procédure d'urgence est moins empruntée par les justiciables, les conditions d'application de l'article L.521-2 du code de justice administrative étant difficiles à réunir. Le référé-mesure utile (CJA, art. L.521-3) est une procédure d'urgence utilisée en droit de l'urbanisme par les requérants qui souhaitent obtenir du juge des mesures conservatoires. Ces dernières permettent, par exemple, d'enjoindre à un maire de faire dresser un procès-verbal d'infraction lorsque des travaux sont poursuivis alors même qu'est intervenue la suspension de l'exécution du permis de construire (7).

RECOURS EN RESPONSABILITÉ

La responsabilité de l'administration peut être engagée sur le fondement de l'illégalité des décisions individuelles comme des PLU et des créations de ZAC. A la diversité des décisions susceptibles d'engager la respon-

sabilité de l'administration s'ajoutent les agissements illégaux considérés comme des faits générateurs de la responsabilité pour faute. Tel est le cas des promesses non tenues (8), des informations ou renseignements erronés (9), des carences des personnes publiques à leurs obligations légales ou des retards dans l'intervention d'une décision (10). La responsabilité de l'administration peut également se trouver engagée sur le fondement d'une responsabilité sans faute (11) ou sur le principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques (12).

LES REQUÉRANTS

VOISIN IMMÉDIAT DU PERMIS

L'ordonnance du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme a introduit un nouvel article L.600-1-2 au sein du code de l'urbanisme (C. urb.). Ces dispositions posent l'obligation pour le demandeur à l'annulation d'une autorisation d'urbanisme de démontrer 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».

Désormais, les requérants doivent s'attacher précisément à démontrer et à caractériser leur intérêt à agir à l'aune de cette nouvelle définition, sous peine d'irrecevabilité. A défaut, la juridiction peut rejeter la requête par voie d'ordonnance, et ce en raison d'une irrecevabilité manifeste (CJA, art. R.222-1). Dans une décision du 10 juin 2015 (13), le juge administratif a précisé que le requérant doit faire état de tous éléments suffisamment précis et étayés de nature à établir l'atteinte à ses conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien. La haute juridiction a jugé qu'il ne suffit plus d'être voisin en covisibilité, de produire la copie de son titre de propriété et des plans pour justifier d'un intérêt pour agir contre une autorisation d'urbanisme (14). Pour résumer, le voisin immédiat justifie, en principe, d'un intérêt à agir. Toutefois, il doit faire état devant le juge administratif d'éléments démontrant l'ampleur du projet de construction. Il doit

également prouver que ce projet portera nécessairement atteinte à ses conditions d'occupation en apportant des éléments (preuve d'une pollution visuelle ou sonore, d'une perte d'ensoleillement ou de difficultés de stationnement) qui permettront au juge d'exercer un contrôle in concreto sur les pièces du dossier (15).

VOISIN ÉLOIGNÉ DU PERMIS

Il n'existe aucune présomption d'intérêt à agir des voisins éloignés du projet de construction. Le juge administratif a précisé que «les écritures et les documents produits par l'auteur du recours doivent faire apparaître clairement en quoi les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien sont susceptibles d'être directement affectées par le projet litigieux» (16). Dans le cas contraire, les juridictions de fond rejettent systématiquement

les requêtes pour irrecevabilité manifeste, dès lors que le requérant ne justifie pas, par des «éléments probants et suffisamment précis», que le projet en cause est susceptible d'affecter directement ses conditions d'occupation d'utilisation ou de jouissance de son bien (17). 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 (CJA, art. L.600-1-3).

RECOURS CONTRE UNE DÉCISION DE NON-OPPOSITION À UNE DÉCLARATION PRÉALABLE

Les décisions de non-opposition rendues sur les déclarations préalables ont été volontairement exclues du champ des articles L.600-1-2 et L.600-1-3 du code de l'urbanisme relatives à l'intérêt à agir des requérants qui contestent une autorisation de construire. C'est au regard de la jurisprudence antérieure à l'ordonnance du 13 juillet 2013 que doit être apprécié l'intérêt à agir. D'une part, si l'importance de la construction projetée élargit le périmètre de recevabilité des requérants, le juge apprécie concrètement chaque situation portée devant lui et ne saurait automatiquement déclarer recevable un requérant

RÉFÉRENCES

- Code de l'urbanisme (C. urb.) : L.600-1-2; L.600-1-3; L.424-5; R.423-68; R.600-2; R.600-3.
- Code de justice administrative (CJA) : L.521-1; L.521-2; L.521-3; L.600-1-3, R.222-1.
- Ordonnance n°2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme.
- Décret n°2013-879 du 1^{er} octobre 2013 relatif au contentieux de l'urbanisme.

si le projet est éloigné de l'habitation du requérant et n'est pas directement visible pour ce dernier (18). D'autre part, un requérant doit se prévaloir d'un intérêt reposant sur des considérations d'urbanisme (19). Ainsi, en matière de déclaration préalable, le juge administratif opère une appréciation sévère de l'intérêt à agir et il incombe aux requérants de le démontrer dûment.

REQUÉRANT CONTRE UN DOCUMENT D'URBANISME

Tout habitant d'une commune est recevable à attaquer le PLU de ce territoire (20). En revanche, un requérant qui souhaite seulement attaquer le classement d'une parcelle sera tenu de démontrer que ce classement le lèse personnellement (21).

PERSONNES PUBLIQUES

L'intérêt à agir d'une commune contre un permis de construire délivré par une commune limitrophe est admis par le juge administratif à condition qu'elle démontre en quoi le projet de construction peut avoir des effets négatifs sur sa situation et ses intérêts. L'intérêt pour agir d'une commune ne peut découler seulement d'un désagrément prévisible pour ses habitants, mais doit reposer sur l'incidence de la décision qu'elle attaque sur sa situation ou sur les intérêts dont elle a la charge (22). Le juge administratif a admis l'intérêt à agir d'une commune qui justifie des conséquences négatives que peut avoir un projet sur l'urbanisation d'une partie de son territoire (23).

INTÉRÊT À AGIR DES ASSOCIATIONS

Pour être recevable à agir en matière de droit de l'urbanisme, une association doit justifier que la décision qu'elle



À NOTER

Certains actes sont susceptibles de recours alors même qu'ils n'entrent pas dans la catégorie des actes réglementaires ou individuels.

●○○ attaque affecte véritablement les intérêts qu'elle a pour mission de défendre. Son objet social doit porter sur la défense d'un intérêt urbanistique ou environnemental déterminé. Ainsi sera rejeté comme irrecevable le recours d'une association de défense de l'environnement ayant un objet social trop vaste au regard de l'importance du projet qu'elle conteste (24). Partant, les intérêts de l'association ne doivent pas être définis de manière trop large ou imprécise, sous peine de conduire à l'irrecevabilité du recours intenté (25). Selon l'article L.600-1-1 du code de l'urbanisme, pour être recevable, leurs statuts doivent également avoir été déposés antérieurement à l'affichage de la demande du pétitionnaire en mairie (26).

INTÉRÊT À AGIR DES SOCIÉTÉS COMMERCIALES

Les sociétés doivent démontrer que «les caractéristiques particulières de la construction envisagée sont de nature à affecter par elles-mêmes les conditions d'exploitation d'un établissement commercial» (27). C'est un intérêt purement urbanistique dont doit pouvoir se prévaloir la société requérante. Par conséquent, la concurrence commerciale ne constitue pas un motif d'intérêt à agir pour contester un permis de construire délivré à un concurrent (28).

LES DÉLAIS

DÉLAI DE RETRAIT

Le point de départ du délai de retrait, d'une durée de trois mois, court à compter de la date d'édiction de la décision. A l'expiration de ce délai, le permis de construire ne pourra être retiré que sur la demande de son bénéficiaire (C. urb., art. L.424-5). Pour être retiré, le permis doit être illégal

et la décision de retrait motivée. L'administration est tenue, préalablement au retrait, d'organiser une procédure contradictoire permettant au bénéficiaire de l'autorisation de présenter ses observations (C. relations publiques et administration, L.121-1 et 2). Le titulaire du permis que le maire souhaite retirer doit bénéficier d'un délai suffisant pour formuler ses observations écrites, sachant que ce délai s'apprécie à la date de retrait du pli recommandé et non à sa date de première présentation (29).

DÉLAI DE RECOURS POUR LE BÉNÉFICIAIRE DE L'AUTORISATION DE CONSTRUIRE

Le délai de recours du pétitionnaire est de deux mois à compter de la date de notification de refus de la décision. En cas de désaccord, il revient à l'administration d'apporter la preuve de l'accomplissement de cette formalité (30).

DÉLAI DE RECOURS POUR LE TIERS REQUÉRANT À L'AUTORISATION DE CONSTRUIRE

S'agissant du tiers requérant, seul l'affichage continu pendant deux mois sur le terrain du permis de construire, d'aménager ou de démolir et de la décision de non-opposition est susceptible de faire courir le délai de recours contentieux (C. urb., art. R.600-2). Il revient au bénéficiaire de l'autorisation de justifier qu'il a bien rempli les formalités d'affichage prescrites par les dispositions du code de l'urbanisme (31), telles que la date du début de l'affichage (32), la lisibilité et la visibilité du panneau d'affichage, la régularité du contenu de l'affichage (33).

En cas de non-respect de ses formalités, le délai de recours ne commence pas à courir. Toutefois, l'article R.600-3 du code de l'urbanisme fixe un délai de forclusion d'un

an à compter de l'achèvement de la construction pour contester une autorisation d'urbanisme. L'exercice d'un recours gracieux ou hiérarchique par un tiers requérant déclenche le délai de recours contentieux à l'égard de ce tiers alors même que les formalités de publicité n'auraient pas satisfait aux exigences de l'article A.424-17 du code de l'urbanisme (34). Dans ce cas, le requérant est réputé avoir eu connaissance acquise de la décision.

DÉLAI DE RECOURS DES TIERS CONTRE UN PLU

Le délai de recours de deux mois commence à courir à compter de l'accomplissement de l'ensemble des formalités d'affichage et de publication de la décision qui approuve le PLU (C. urb., art. R.153-21).

DÉLAI DE RECOURS POUR LA COMMUNE

Une commune n'est pas considérée comme un tiers, au sens de l'article R.600-2 du code de l'urbanisme, à l'égard d'un permis délivré par le préfet sur une partie de son territoire. Dès lors, le juge administratif précise qu'elle ne peut se prévaloir de la circonstance que les modalités d'affichage n'auraient pas été respectées et que le délai de recours n'aurait pas commencé à courir (35).●

DÉJÀ PARUS

«Les concessions d'aménagement», «La Gazette» du 20 mars 2017, p. 52; «Le permis de construire», «La Gazette» du 3 avril 2017, p. 50; «Le droit de préemption urbain», «La Gazette» du 17 avril 2017, p. 50; «La ZAC», «La Gazette» du 2 mai 2017, p. 54; «Le droit de préemption commerciale», «La Gazette» du 15 mai 2017, p. 58.

À PARAÎTRE

«Les singularités procédurales».

(1) CE, 28 décembre 2001, req. n° 237137.

(2) CE, 28 novembre 2007, req. n° 303421.

(3) CE, 23 octobre 2015, req. n° 375814.

(4) CE, 17 janvier 1975, Rec. CE 1975, p. 31.

(5) CE, 13 novembre 1995, req. n° 148256.

(6) CE, 1^{er} août 2013, req. n° 366497.

(7) CE sect., 6 février 2004, req. n° 256719.

(8) CE, 26 octobre 1973, «SCI résidence Arcole», Rec. CE, p. 601.

(9) CE Sect., 10 juillet 1964, «min. Constr. c/ Duffaut», Rec. p. 399.

(10) CE, 6 juin 2012, req. n° 329123.

(11) CE, 20 mars 1974, req. n° 90547.

(12) CE, 20 janvier 1989, req. n° 79367.

(13) CE, 10 juin 2015, req. n° 386121.

(14) CE, 10 février 2016, req. n° 387507.

(15) CE, 13 avril 2016, req. n° 389798

et 20 juin 2016, req. n° 386932.

(16) CE, 10 février 2016, req. n° 387507.

(17) CAA de Nantes, 31 mars 2016, req. n° 15NC02495.

(18) CE, 27 octobre 2006, req. n° 286569.

(19) CE, 25 mai 1983, req. n° 48034.

(20) CE, 9 mars 1990, req. n° 42563.

(21) CE, 9 avril 1993, Rec. CE, p. 1082.

(22) CE, 22 mai 2012, req. n° 326367.

(23) TA de Montpellier, 23 avril 2015, n° 1202439.

(24) CE, 27 mai 1991, req. n° 113203.

(25) CE, 15 avril 2005, req. n° 273398.

(26) CE, 11 juillet 2008, req. n° 313386.

(27) CE, 22 février 2002, req. n° 216088.

(28) CAA de Nantes, 24 juillet 2015, req. n° 14NT00124.

(29) CE, 30 décembre 2015, req. n° 383264.

(30) CE, 6 avril 2007, req. n° 288945.

(31) CE, 26 mars 2001, n° 216936.

(32) CE, 28 novembre 1990, req. n° 100327.

(33) CE, 5 décembre 2001, req. n° 225511.

(34) CE, 15 avril 2016, req. n° 375132.

(35) CE, 9 mars 2016, req. n° 384341.