



Contentieux de l'urbanisme

Deux ans après la réforme, un maigre bilan

Les mesures prises en 2013 pour lutter contre les recours malveillants et accélérer les procédures ont encore peu d'impact. Analyse des premières décisions.

Valentine Tessier, avocate à la Cour, cabinet Seban & Associés

L'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 et son décret n° 2013-879 du 1^{er} octobre 2013, relatifs au contentieux de l'urbanisme, ont introduit dans le Code de l'urbanisme de nouveaux outils pour répondre à deux objectifs : accélérer le règlement des litiges et prévenir les contestations dilatoires ou abusives des autorisations de construire. Quatre types de mesures, tirées du rapport « Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre » (réalisé sous l'égide de Daniel Labetoulle) remis en avril 2013 au ministre du Logement et de l'Égalité des territoires, ont été mises en place. Deux ans après, un premier bilan peut être fait.

La nouvelle appréciation de l'intérêt à agir

Une redéfinition de la notion. L'ordonnance a redéfini l'intérêt à agir des personnes privées autres que les associations qui contestent un permis de construire, de démolir ou d'aménager. La recevabilité de la requête présentée par l'une de ces personnes suppose la démonstration 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 » (article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme - C. urb.).

Peu de décisions ont encore été rendues sur la base de ces nouvelles dispositions. Aussi, est-il difficile de savoir si le juge administratif est, ou non, plus sévère dans son acception de l'intérêt à agir depuis la réforme. Néanmoins, il est constant que la proximité géographique est vouée à rester l'un des critères de la reconnaissance de l'intérêt à agir. A titre d'exemple, le juge a pu considérer qu'en raison de la proximité immédiate de la propriété du requérant, les travaux d'extension d'une maison d'habitation étaient susceptibles d'affecter directement les conditions d'occupation de la propriété voisine (CAA Lyon, 5 novembre 2013, n° 13LY01020).

En revanche, le tribunal administratif de Marseille a estimé que ne justifiaient pas de leur intérêt à agir les requérants qui

se bornaient à faire état, sans en justifier, de ce que la construction projetée aurait une hauteur supérieure à celle du bâtiment existant les privant du seul accès direct à la lumière naturelle et de ce que les travaux engendreraient des dommages aux murs et aux fondations de leur maison tout juste rénovée (TA Marseille, ord., 6 novembre 2013, n°1305529). Ici, on retrouve l'idée selon laquelle il faut un intérêt urbanistique pour solliciter l'annulation d'un permis, puisque les requérants ne justifiaient que de problématiques relevant du droit des tiers et non de l'autorisation contestée.

S'agissant de la régularité de l'occupation des lieux, il a été jugé que la requérante invoquant «sa situation de concubinage stable et ancienne avec le propriétaire des lieux a justifié qu'elle résidait régulièrement de façon habituelle, au sens

L'ordonnance empêche la constitution artificielle d'un intérêt à agir et certains recours mafieux.

de l'article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme, à l'adresse indiquée dans sa demande, voisine du terrain concerné par l'autorisation en litige» (CAA Marseille, 20 avril 2015, n°15MA00145).

Par ailleurs, cet intérêt à agir doit désormais être apprécié, non plus à la date d'introduction du recours, mais à la date d'affichage de la demande du pétitionnaire en mairie, «sauf pour le requérant à justifier de circonstances particulières» (article L. 600-1-3 du C. urb.). Cette redéfinition dans le temps empêche la constitution artificielle d'un intérêt à agir et un certain nombre de recours les plus mafieux.

En revanche, le juge n'a pas encore défini les «circonstances particulières» pouvant justifier que l'intérêt à agir ne soit pas ainsi apprécié.

L'application dans le temps des dispositions. La question s'est posée de l'application de cette nouvelle appréciation de l'intérêt à agir aux contentieux en cours. Certaines juridictions ont répondu par l'affirmative (TA Toulon, 26 septembre 2013, n°1101385; CAA Lyon, 5 novembre 2013, précité). D'autres, en revanche, ont estimé que les dispositions nouvelles ne pouvaient s'appliquer qu'aux décisions intervenues après leur entrée en vigueur (TA Rennes, ord. 12 septembre 2013, n°1303007; CAA Marseille, 3 octobre 2013, n°11MAO4815). Le Conseil d'Etat a mis un terme à ce débat en énonçant que la redéfinition de cet intérêt à agir et sa nouvelle appréciation dans le temps affectaient la substance du droit de former un recours contre une décision administrative. Ainsi, en l'absence de dispositions contraires expresses, ces nouvelles dispositions n'étaient applicables qu'aux seuls recours formés contre les décisions intervenues après leur entrée en vigueur (CE, 18 juin 2014, n°376113, Rec.).

Dispositifs de régularisation des autorisations

L'ordonnance a également créé deux mécanismes de régularisation des autorisations d'urbanisme en cours d'instance.

L'annulation partielle. D'une part, le juge peut 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. Cette nouvelle rédaction de l'article L. 600-5 du Code de l'urbanisme

consacre ainsi le mécanisme posé par le Conseil d'Etat (CE, 1^{er} mars 2013, n°350306, Rec.). Néanmoins, l'annulation partielle ne pourra être mise en œuvre que si l'illégalité n'est pas trop importante et n'affecte qu'une partie identifiée du projet. Par exemple, il a été considéré que l'illégalité «qui affecte globalement le projet et la possibilité de sa réalisation, et à laquelle il ne peut être remédié sans affecter l'économie générale du projet, ne peut être régularisée par un permis de construire modificatif». Dans une telle hypothèse, l'annulation partielle ne pourra pas être prononcée (CAA Marseille, 11 mai 2015, n°13MA02503).

Le sursis à statuer dans l'attente d'une régularisation.

L'ordonnance a, d'autre part, autorisé le juge, s'il 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, à 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 (article L. 600-5-1 du C. urb.).

Le Conseil d'Etat a considéré que ces dispositions étaient bien applicables aux contentieux en cours, permettant ainsi aux juridictions d'appel d'en faire usage. Il a également souligné que le juge d'appel souhaitant mettre en œuvre ces dispositions et surseoir à statuer doit «constater préalablement qu'aucun des autres moyens ayant, le cas échéant, fondé le jugement d'annulation, ni aucun de ceux qui ont été écartés en première instance, ni aucun des moyens nouveaux et recevables présentés en appel, n'est fondé et n'est susceptible d'être régularisé par un permis modificatif et d'indiquer dans sa décision de sursis pour quels motifs ces moyens doivent être écartés» (CE, 18 juin 2014, n°376760, Rec.). Surtout, il a utilement

Ce qu'il faut retenir

► L'entrée en vigueur, le 19 août 2013, de l'ordonnance n° 2013-638 relative au contentieux de l'urbanisme et, le 2 octobre suivant, de son décret d'application n° 2013-879, n'a pas encore transformé en profondeur ce contentieux d'ores et déjà d'une grande complexité. Les deux objectifs justifiant les mesures prises par cette ordonnance, à savoir la lutte contre les recours malveillants et la réduction de la durée des contentieux, sont loin d'être atteints.

► Les possibilités de régularisation en cours d'instance ont déjà démontré toute leur utilité et sont mises en œuvre par le juge administratif. Mais tel n'est pas le cas de toutes les autres mesures. Ainsi, la possibilité de condamner les requérants malveillants à des dommages-intérêts reste confidentielle et ne sera certainement pas beaucoup appliquée. De même, la possibilité de cristalliser les moyens à une certaine date n'apparaît que trop peu utilisée.

► En tout état de cause, deux ans après l'introduction de ces nouveaux outils mis à sa disposition, le juge administratif n'a pas encore eu le temps d'en définir la substance et tous les contours. Il ne fait aucun doute que les prochaines années seront riches en enseignements pour comprendre toute l'utilité de ces nouveaux outils.

précisé dans le même arrêt qu'à compter de l'intervention de la décision de sursis à statuer prise par le juge, seuls des moyens dirigés contre l'autorisation modificative notifiée à la juridiction et aux requérants seront désormais recevables.

S'agissant par ailleurs de la mise en œuvre de ce sursis, il a été considéré que celui-ci ne pouvait pas être prononcé si les moyens retenus concernaient l'insuffisance du projet architectural du dossier de permis de construire, le juge estimant alors qu'il n'y avait pas lieu, « compte tenu des moyens retenus, de faire usage de la faculté prévue par l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme » (CAA Bordeaux, 13 mai 2015, n° 13BX03408).

L'usage du sursis à statuer a permis d'éviter nombre d'annulations de permis de construire.

Récemment, enfin, le Conseil d'Etat a souligné que ces dispositions ne pouvaient toutefois pas être mises en œuvre dans le cadre d'une instance en référé suspension, dès lors qu'« il n'appartient pas eu égard à son office, au juge des référés, qui statue en urgence, de faire usage des pouvoirs conférés au juge du fond par l'article L. 600-5-1 du Code de l'urbanisme et de surseoir à statuer pour permettre au bénéficiaire de régulariser l'autorisation contestée » (CE, 22 mai 2015, n° 385183, mentionné aux tables sur ce point).

Ces dispositions ont été immédiatement utilisées par les juges du fond et leur intérêt n'est plus à démontrer. Certes, la durée des instances est nécessairement rallongée par l'usage de ce sursis à statuer qui intervient en général lorsque le dossier est prêt à être jugé. Mais leur mise en œuvre a permis d'éviter nombre d'annulations de permis de construire grâce à des régularisations en cours d'instance.

La sanction des recours abusifs

L'ordonnance a aussi introduit la possibilité pour le défendeur de demander au juge administratif de condamner le requérant à des dommages-intérêts, 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 » (article L. 600-7 du C. urb.). La jurisprudence n'a pas encore défini tous les contours de la notion de recours formé « dans des conditions excédant la défense des intérêts légitimes du requérant », ni celle de « préjudice excessif ».

Par exemple, le juge a considéré que ne justifiait pas d'un préjudice propre la société qui se prévalait des préjudices qui seraient subis par les propriétaires des parcelles qu'elle entendait acquérir pour réaliser son projet immobilier (TA Dijon, 11 juillet 2014, n° 1300433). En outre, il a été jugé que le lien de causalité et la réalité du préjudice excessif n'étaient pas établis par une société qui se bornait à se fonder sur une estimation des pertes de chiffre d'affaires, alors que le permis de construire a été mis en œuvre en dépit du recours et que les travaux ont pu être réalisés (TA Bordeaux, 8 janvier 2014, n° 1201099).

Il ressort en outre de la jurisprudence rendue jusque-là que la reconnaissance de l'intérêt à agir contre l'autorisation de construire apparaît suffisante pour rejeter ces demandes reconventionnelles (CAA Versailles, 5 mars 2015, n° 13VE03236; CAA Nancy, 30 avril 2015, n° 14NC01582). En revanche, la

circonstance qu'un recours ne soit pas recevable ne suffit pas non plus à établir qu'il excéderait la défense légitime des intérêts du requérant (TA Bordeaux, 8 janvier 2014, n° 1201099).

Ainsi, comme on pouvait s'y attendre, l'examen de la jurisprudence rendue depuis l'introduction de ces dispositions montre que le juge administratif est peu enclin à en faire usage. Si beaucoup de pétitionnaires ont demandé la condamnation des requérants sur ce fondement, aucun juge n'a encore accordé de dommages-intérêts sur ce fondement. Le texte avait d'ailleurs été rédigé de telle manière que sa mise en œuvre demeure « très rare » (voir le rapport « Labetoulle » précité, p. 16).

Enfin, ces dispositions ne limitant nullement les conditions de l'action en justice, elles se sont immédiatement appliquées aux contentieux en cours, comme l'ont relevé plusieurs juridictions (par exemple, TA Dijon, 10 octobre 2013, n° 1201224), avant que le Conseil d'Etat ne mette un terme au débat en confirmant cette position (CE, 18 juin 2014, n° 376113, Rec.).

La cristallisation des moyens

Le décret du 1^{er} octobre 2013 a introduit un système qui pourrait être de nature à réduire grandement la durée des instances en empêchant les moyens purement dilatoires ou soulevés tardivement. Les parties peuvent désormais demander au juge de tenir compte des effets d'une prolongation de l'instance sur la situation du bénéficiaire de l'autorisation contestée, et de fixer une date au-delà de laquelle des moyens nouveaux ne peuvent plus être invoqués. A ce jour, peu de juridictions acceptent de répondre favorablement à une telle demande. Néanmoins, une ordonnance récente nous a permis de constater que, lorsque le juge acceptait de le faire, la date fixée pouvait être une date très proche - en l'occurrence, à peine un mois - permettant de donner tout son sens et son utilité à cet outil fondamental dans la lutte contre les recours dilatoires (TA Poitiers, ord., 3 juin 2015, n° 1500506-2). ●

