



Quand on limite l'accès au juge et les effets du contentieux plutôt que de s'attaquer aux règles de procédure et de fond ou l'arbre cachant la forêt

Le volet contentieux de l'urbanisme dans la loi Elan

Le contentieux fait partie du quotidien des gens de l'immobilier de commerce. Il est même devenu, au fil du temps, leur première bête noire... De ce point de vue, la loi Elan améliore ce parcours du combattant, nous dit l'auteur. Par exemple, les délais de recours sont ramenés de un an à six mois, ils sont qualifiés par un «comportement abusif» et non plus par l'absence d'un «intérêt légitime», les associations de défense ne peuvent plus toucher d'argent, des délais de jugement sont désormais imposés, y compris pour les Acc, qui bénéficient en outre de tout le dispositif nouveau s'appliquant autant aux voisins qu'aux... concurrents.

Par M^e Elsa Sacksick, avocate-associée à la Cour, spécialiste en droit public (ADDen avocats)

Les constats

Le droit de l'urbanisme est un laboratoire pour le reste du contentieux devant le juge administratif disait, en substance, Christine Maugüé, conseillère d'Etat, présidente de la 7^e chambre de la section du contentieux du Conseil d'Etat, lors du colloque du cycle des Entretiens du contentieux du Conseil d'Etat du 16 novembre 2018 portant sur «Principe de légalité, principe de sécurité juridique». En sont de beaux exemples : le chapitre VI (article 80) intitulé «Améliorer le traitement du contentieux de l'urbanisme» contenu dans la loi Elan adoptée le 16 octobre 2018 et non encore promulguée lors de l'écriture de ces lignes le 20 novembre 2018, et le décret du 17 juillet 2018 portant modification du Code de justice administrative et du Code de l'urbanisme.

Ces dispositions législatives et réglementaires reprennent, afin de les faire entrer dans l'ordonnancement juridique, les propositions du groupe de travail «Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace », présidé par Christine Maugüé que nous venons de citer. Les dispositions dérogatoires issues de rapports réalisés par des groupes de travail présidés par d'éminentes personnalités sont l'apanage du droit du contentieux de l'urbanisme. Nous ne citerons que les célèbres rapports Pelletier du 25 janvier 2005 et Labetoulle du 17 mai 2013. Cela dit, la nécessité de modifier à nouveau les dispositions du Code de l'urbanisme pour assurer un meilleur équilibre entre droit au recours et droit des pétitionnaires est le fondement de cette dernière réforme.

Les objectifs

On y retrouve 4 objectifs :

- Limiter les recours des tiers
- Renforcer les mesures contre les recours abusifs
- Accélérer les procédures contentieuses
- Limiter les effets du contentieux

1. Limitation des recours

Restriction des personnes pouvant justifier d'un intérêt à agir

Les dispositions de l'article L. 600-1-2 C. urb qui donnent une définition restrictive de l'intérêt à agir sont modifiées pour s'appliquer aux contentieux portant sur l'annulation de toutes les décisions relatives à l'occupation ou l'utilisation du sol, et non contre les seuls permis.

Dans le même sens, les travaux de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du voisin ne sont plus pris en compte pour pouvoir justifier d'un intérêt à agir.

Restriction du délai de recours

En cas d'absence d'affichage du permis ou d'impossibilité de retrouver les preuves d'affichage, le délai à compter duquel il n'est plus possible de demander l'annulation dudit permis est de 6 mois (au lieu de 1 an auparavant) à compter de l'achèvement de la construction (article R. 600-3 C. urb). Notons que le Conseil d'Etat vient de juger que prévaut le plus court des délais entre ce nouveau délai de 6 mois à compter de l'achèvement et le délai d'un an à compter du premier jour d'affichage irrégulier du permis sur le terrain (CE 9 novembre 2018, req. n° 409872 : mentionné dans les tables du recueil Lebon).

Rejet des requêtes manifestement irrecevables par voie d'ordonnance

Afin que le juge dispose de toutes les informations lui permettant de vérifier la recevabilité des recours, les dispositions de l'article R. 600-4 du C. urb imposent, désormais, la production de pièces pour justifier de l'intérêt à agir du requérant : «du titre de propriété, de la promesse de vente, du bail, du contrat préliminaire mentionné à l'article L. 261-15 du Code de la construction et de l'habitation, du contrat de bail, ou de tout autre acte de nature à établir le caractère régulier de l'occupation ou de la détention de son bien par le requérant» et, pour les recours des associations, la production des statuts de celle-ci, ainsi que du récépissé attestant de sa déclaration en préfecture (dispositions applicables aux requêtes enregistrées au 1^{er} octobre 2018).

Si ces pièces ne sont pas produites ou si elles permettent de considérer que le requérant n'a pas d'intérêt pour agir, la requête peut être rejetée par simple ordonnance dans un délai très rapide.

Encadrement du droit au recours des associations

Le 1^{er} jour du 2^e mois suivant la date de promulgation de la loi Elan, seront irrecevables les requêtes des associations dont les statuts n'auront pas été déposés en préfecture au moins un an avant l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire (L. 600-1-1 C. urb).

Un référé suspension limité dans le temps

Un recours ne peut être assorti d'une demande de suspension devant le juge des référés qu'à partir de la délivrance de l'autorisation à l'expiration du délai de «crystallisation des moyens soulevés devant le juge saisi en premier ressort» (L. 600-3 C. urb), c'est-à-dire jusqu'à l'expiration du délai de deux mois à compter de la production par le pétitionnaire ou l'autorité ayant délivré l'autorisation de son mémoire en défense (R. 600-5 C. urb).

Le requérant est par ailleurs tenu de confirmer sa requête au fond après le rejet d'une demande en référé à peine de désistement d'office (article R. 612-5-2 du Code de justice administrative, décret n° 2018-617 du 17 juillet 2018).

2. Renforcement des mesures à l'encontre des recours abusifs

Demande du pétitionnaire de dommages et intérêts au requérant

L'ordonnance Labetoulle de 2013 a introduit la possibilité pour le pétitionnaire de déposer des écritures en demande reconventionnelle directement devant le juge administratif saisi du recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire (alors qu'auparavant le pétitionnaire n'avait la possibilité que de saisir le juge judiciaire d'un recours en responsabilité pour abus de droit). Eu égard à la rédaction de l'article L. 600-7 C. urb, la voie judiciaire restait plus aisée que cette nouvelle procédure. Ainsi, la loi Elan vient assouplir les conditions d'application de l'article L. 600-7 du Code de l'urbanisme, en supprimant la condition selon laquelle le recours contre le permis «excède la défense des intérêts légitimes» au profit de «traduisent un comportement abusif de la part du requérant» d'une part. Elle supprime l'obligation d'établir un «préjudice excessif» d'autre part.

Elargissement de l'obligation d'enregistrement des protocoles

L'obligation introduite par l'ordonnance Labetoulle de 2013, d'enregistrer les protocoles transactionnels auprès de l'administration fiscale est étendue à la phase précontentieuse, c'est-à-dire aux transactions conclues alors que seul un recours gracieux auprès de l'autorité ayant délivré le permis avait été introduit.

Principe d'interdiction d'une contrepartie financière pour les associations

«Les transactions conclues avec des associations ne peuvent pas avoir pour contrepartie le versement d'une somme d'argent, sauf lorsque les associations agissent pour la défense de leurs intérêts matériels propres.» (article L. 600-8 C. urb).

3. Accélération des procédures

Délais de jugement imposé pour certains projets

Le juge doit statuer dans un délai de 10 mois lorsque cela concerne des recours «contre les permis de construire un bâtiment comportant plus de deux logements ou contre les permis d'aménager un lotissement.» (article R. 600-5 du Code de l'urbanisme). Même si ce délai, n'est assorti d'aucune sanction, il semble que les juges accordent une certaine importance au respect des délais qui leur sont imposés par les textes.

Notons qu'un permis de construire tenant lieu d'autorisation d'exploitation commerciale (Aec) ne peut bénéficier de ce régime que si le permis comporte au moins deux logements.

Une seule instance pour Pc et Pcm

En cas de délivrance d'un permis modificatif ou de régularisation en cours d'instance, il n'est possible de contester les modifications que dans le cadre de l'instance pendante (nouvel article L. 600-5-2).

4. Limiter les effets du contentieux

Le juge de l'excès de pouvoir se transforme petit à petit, en ce qui concerne le contentieux de l'urbanisme, en juge de plein contentieux. En ce sens, ses pouvoirs (voire même obligations) de régularisation de l'autorisation d'urbanisme sont encore renforcés.

Ainsi, lorsqu'elle est possible, la régularisation par la voie de l'annulation partielle ou du sursis à statuer devient une obligation pour le juge (réécriture des articles L. 600-5 et L. 600-5-1). Elle peut intervenir même après l'achèvement des travaux.

Limitation de l'annulation par voie de conséquence

Une grande avancée pour la sécurité juridique des projets peut être saluée, même si on peut s'attendre à des échanges musclés et des problèmes juridiques complexes autour de cette nouvelle règle : il s'agit de l'absence d'effets de l'annulation du plan local d'urbanisme (Plu) lorsque cette illégalité n'a pas d'incidence sur la réglementation applicable à la zone du permis. Ainsi, le nouvel article L. 600-12-1 du C. urb applicable à compter du 1^{er} jour du 2^e mois suivant la promulgation de la loi Elan prévoit que : «L'annulation ou la déclaration d'illégalité d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale sont par elles-mêmes sans incidence sur les décisions relatives à l'utilisation du sol ou à l'occupation des sols régies par le présent code délivrées antérieurement à leur prononcé dès lors que ces annulations ou déclarations d'illégalité reposent sur un motif étranger aux règles d'urbanisme applicables au projet.»

On citera enfin l'exclusion expresse d'un risque pénal pour les travaux conformes à une autorisation de construire devenue définitive mais qui s'avèreraient non conformes aux dispositions du Plu applicables au moment où ils sont exécutés (article L. 610-1) d'une part et la clarification de la règle de prescription administrative de 10 ans aux «constructions sauvages» (article L. 429-1) d'autre part.

En conclusion : le bénéfice pour le Pc valant Aec

Il est important de noter que la loi Elan énonce clairement que ces mesures, comme toutes celles existant déjà et visant à limiter les recours contre les autorisations d'urbanisme s'appliquent aux permis valant autorisation d'exploitation commerciale (« Art. L. 600-13 : «Les dispositions du présent livre sont applicables aux recours pour excès de pouvoir formés contre les permis de construire qui tiennent lieu d'autorisation au titre d'une autre législation, sauf disposition contraire de cette dernière.»). Ainsi, tout ce dispositif, à part celui concernant la définition de l'intérêt à agir, s'applique non seulement au recours des voisins mais aussi aux recours des concurrents lorsqu'ils attaquent le permis en tant qu'il tient lieu d'Aec.

Reprenons à notre compte la conclusion du rapport de la commission Maugué : même une fois ce nouvel arsenal législatif et réglementaire totalement entré en vigueur, «il conviendra également en toute hypothèse, que les bâtisseurs, ainsi que les banquiers et notaires qui les accompagnent poursuivent leur effort dans l'analyse du risque qui peut être le leur et sautent parfois le pas de la construction nonobstant la perspective d'une discussion de leur projet au contentieux.»