

## Réforme du contentieux de l'urbanisme

Par M. Philippe CHACOT, 1<sup>er</sup> Conseiller

Face à la crise que connaît le secteur du logement et afin de relancer la construction de logements, le Gouvernement, après avoir été habilité par le Parlement à intervenir par ordonnances, a décidé de modifier les règles relatives au contentieux de l'urbanisme.

C'est donc sur le fondement de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 2013 qu'a été prise l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme et qui s'inspire, en grande partie, des propositions formulées par le rapport Labetoulle du 25 avril 2013.

L'ordonnance, qui est entrée en vigueur le 19 août 2013, et qui s'applique aux procédures en cours, introduit six nouveaux articles dans la partie législative du Code de l'urbanisme.

Les novations apportées sont de trois ordres :

- d'une part l'encadrement de la recevabilité des recours ;
- d'autre part, le renforcement des pouvoirs du juge administratif ;
- enfin, la mise en place de mécanismes de lutte contre les recours abusifs.

xx

### 1) La 1<sup>ère</sup> novation porte sur l'encadrement de la recevabilité des recours

Le nouvel article L.600-1-2 du code de l'urbanisme définit la notion d'intérêt à agir des tiers dans le contentieux de l'urbanisme. Désormais, un tiers ne sera recevable à agir « *contre un permis de construire, que si 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'il détient ou occupe régulièrement.

Il appartiendra donc aux juridictions de 1<sup>er</sup> degré de compléter cette définition légale de cet intérêt à agir spécifique qui apparaît doré et déjà comme légèrement plus restrictif que la notion jurisprudentielle de droit commun qui est assez libérale.

Cette nouvelle définition légale de l'intérêt à agir pourrait par exemple remettre en cause la présomption d'intérêt à agir dont bénéficient jusqu'à présent les voisins directs du projet<sup>1</sup> en l'absence d'un quelconque préjudice.

Le TA de Clermont-Ferrand, qui juge dans des délais relativement brefs, sera donc « en 1<sup>ère</sup> ligne » sur ce sujet et participera donc activement à l'élaboration de la jurisprudence sur ce qu'il faudra entendre par « *affecter directement les conditions d'occupation* ».

Par ailleurs, l'article L. 600-1-3 prévoit quant à lui que « *l'intérêt pour agir contre un permis de construire, s'apprécie à la date d'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire* »

---

<sup>1</sup> CE 27 février 2006 SCI La Teuillère n° 284349

Cette mesure, qui existait déjà pour les associations depuis 2006, est donc étendue et vise à retreindre l'intérêt à agir, en empêchant qu'un requérant ne puisse s'aménager artificiellement un intérêt à agir entre l'affichage de la demande et l'obtention du permis de construire.

## 2) La seconde novation porte sur le renforcement des pouvoirs du juge administratif

L'ordonnance de juillet 2013 instaure un mécanisme de régularisation en cours d'instance, à l'initiative du juge, en réécrivant l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme et en introduisant un nouvel article L. 600-5-1.

Désormais, lorsqu'il sera saisi d'un recours contre un permis de construire, et après avoir constaté que les autres moyens n'entraînent pas l'annulation, le juge administratif, s'il estime qu'un des vices affectant une partie de l'autorisation contestée peut être régularisé, pourra :

- soit prononcer une annulation partielle et prévoir le délai dans lequel le pétitionnaire pourra demander une régularisation;
- soit surseoir à statuer jusqu'à l'expiration d'un délai qu'il fixera pour que la régularisation intervienne.

Cette procédure à l'initiative du juge devra respecter le contradictoire en amont, avant qu'il ne prenne une décision de sursis et en aval s'il est saisi du permis de régularisation.

Il n'est pas certain que l'objectif poursuivi par l'ordonnance de réduire les délais de traitement des contentieux d'urbanisme sera atteint, dès lors que le requérant disposera toujours de la voie d'appel et de la cassation et que le permis modificatif pourra toujours être lui aussi contesté comme par le passé.

L'utilité pratique de ce mécanisme sera sans doute limitée, car elle semble réservée au seul cas où le permis de construire ne sera affecté que d'un seul vice régularisable.

Par ailleurs, si l'instruction du litige a permis de mettre en exergue plusieurs vices affectant l'autorisation d'urbanisme, rien n'interdit au pétitionnaire de déposer un permis de construire modificatif, afin de les purger et ce, sans attendre que le juge intervienne.

## 3) la dernière nouveauté concerne la lutte contre les recours abusifs.

Deux mesures et donc deux articles de l'ordonnance visent à lutter contre les recours abusifs dans le domaine de l'urbanisme et notamment ceux engagés dans le but d'un désistement négocié contre rémunération.

### 31) La 1ère mesure autorise désormais le défendeur à présenter des conclusions reconventionnelles.

En matière de recours pour excès de pouvoir, le défendeur n'était traditionnellement pas admis à présenter au juge des conclusions reconventionnelles à fins indemnitaires<sup>2</sup>.

Le nouvel article L. 600-7 du code de l'urbanisme enfonce un coin dans cette règle ancienne, puisqu'il autorise désormais le titulaire du permis de construire à déposer, par mémoire

---

<sup>2</sup> CE 4 fév 2004 Beule n° 253855

distinct, des conclusions reconventionnelles à caractère indemnitaire, dans le cas où le droit au recours a été 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,* ».

Le second alinéa de cet article prévoit que les associations agréées de protection de l'environnement, sont présumées agir, par principe, dans l'intérêt général et sont donc exclues de ce dispositif.

Le bénéficiaire d'un permis de construire ne sera donc plus obligé de saisir le juge civil pour obtenir réparation, celle-ci pouvant s'opérer par le biais des conclusions reconventionnelles devant le juge administratif.

La question reste posée de savoir si le nouvel outil mis en place sera « un moyen fort de dissuasion », comme revendiqué par l'avant projet d'ordonnance, ou bien s'il ne sera qu'un instrument symbolique.

Tout d'abord l'ordonnance ne précise pas si le mécanisme mis en place est exclusif ou non de la possibilité offerte pour le détenteur d'un permis de construire d'engager une action en réparation au civil. Il faut espérer que tel ne sera pas le cas.

Par ailleurs on peut regretter que l'ordonnance ne s'applique pas aux décisions de non opposition à déclaration préalable, qui ne sont pas davantage à l'abri de recours abusifs et qui peuvent causer aux bénéficiaires un dommage excessif.

Enfin, là encore, ces nouvelles dispositions devront être précisées par la jurisprudence.

Ce sont en effet les tribunaux qui devront concrètement, au cas par cas, définir ce que recouvrent les deux conditions cumulatives prévues pour le bénéfice de cette nouvelle possibilité et déterminer quelles sont les conditions « *qui excèdent la défense des intérêts légitimes du requérant* » et ce que qu'est « *un préjudice excessif* » pour le bénéficiaire du permis.

On imagine aisément qu'un préjudice excessif pourra correspondre, par exemple, à des frais de portage d'un projet différé par la procédure contentieuse abusive.

La 1<sup>ère</sup> condition apparaît en revanche plus délicate à cerner. Il conviendra en effet de démontrer que le requérant a agi, non pas pour la défense d'intérêt visant à l'observation des règles d'urbanisme, mais pour des motifs qui leur sont étrangers. Cela ne sera sans doute pas chose facile.

Il est donc probable que rares seront les condamnations à dommages et intérêts, compte tenu des conditions ainsi définies par la loi.

### 32) La seconde mesure impose l'enregistrement des transactions devant l'administration fiscale.

Afin de lutter contre les recours abusifs qui n'étaient introduits que dans le but d'obtenir un dédommagement financier, après une transaction-chantage, le nouvel article L. 600-8 du code de l'urbanisme, créé par l'ordonnance de juillet 2013, impose dorénavant, la déclaration devant l'administration fiscale de toute transaction aboutissant à un désistement.

En l'absence de déclaration, la contrepartie de la transaction sera réputée sans cause ce qui ouvrira un droit à restitution de l'indu pendant une période de cinq années au profit du bénéficiaire du permis de construire.

Il n'est pas certain que ce nouveau dispositif ait une grande portée pratique.  
L'obligation de déclaration des transactions risque d'être dissuasive non pas pour ce qui est de l'introduction des recours, mais pour l'utilisation de la transaction, les négociateurs pouvant répugner à se faire connaître de l'administration fiscale.

Au final,

Cette ordonnance a donc le mérite à la fois de créer de nouveaux outils permettant de lutter contre les recours abusifs tout en dotant le juge de nouveaux pouvoirs pour sécuriser et accélérer le traitement des dossiers contentieux.

Néanmoins, ses effets pratiques et ses conséquences sur la rapidité dans le traitement des dossiers contentieux sont sans doute à relativiser.

Reprenant ici à notre compte les propos du rapport Labetoulle, c'est sans doute davantage la complexification croissante du droit de l'urbanisme qui est l'origine des difficultés rencontrées par les acteurs du secteur de la construction plutôt que la procédure contentieuse elle-même, qui est maintenant assez rapide.

Ph CHACOT  
Rapporteur public de la 1ere chambre