

— Recours contre les permis de construire, le juge administratif durcit le ton ! —

En juillet 2013, le rapport au Président de la République introduisant l'ordonnance du 18 juillet avait suscité l'espoir d'une évolution importante d'un contentieux qui mêle de vraies questions juridiques, la défense de situations personnelles et, parfois, un véritable racket.

En effet, l'ordonnance ambitionnait « *d'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* ¹ ».

Mais, depuis son entrée en vigueur en août 2013, les premiers effets concrets tardaient à se manifester et l'on ne peut pas dire que le contentieux de l'urbanisme ait paru en voie d'assainissement.

Un certain nombre de signes, dont l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat le 10 février 2016², annoncent cependant un revirement. Désormais le recours contre le permis de construire devient un contentieux administratif spécifique.

L'arrêt du Conseil d'Etat en date du 10 février 2016 : le défaut de démonstration de l'impact concret du projet sur le requérant est sanctionné par ordonnance.

Le Conseil d'Etat, dans sa décision du 10 février 2016, précise les modalités d'appréciation de l'intérêt à agir contre un permis de construire et valide la voie procédurale retenue par le Tribunal administratif de Marseille.

La juridiction rappelle tout d'abord qu'en application de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme : *"Une personne autre que l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements ou une association n'est recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager 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'elle détient ou occupe régulièrement*

¹ JORF n°0166 du 19 juillet 2013 page 12069 texte n° 23 - **Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme**

² Conseil d'Etat 10 février 2016, requête n°387507

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 ". Or, cette exigence légale ne peut être respectée que « si les écritures et les documents produits par l'auteur du recours (font) 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 ».

Il s'agit ici d'une confirmation d'un premier arrêt de principe³ qui a reçu des applications concrètes par les juridictions de premier degré⁴.

On peut noter cependant que le Conseil d'Etat a pris soin de rédiger très clairement que, pour être recevable, le requérant doit présenter un raisonnement construit et apporter des pièces justificatives.

Surtout, l'arrêt est remarquable en ce qu'il valide une approche très exigeante suivie par le Tribunal administratif de Marseille ainsi que le rejet pour irrecevabilité de la requête par simple ordonnance du Président du tribunal.

Car en effet, la décision soumise à la censure de la juridiction suprême est celle prise par le premier Président de la deuxième chambre du Tribunal de rejeter, par ordonnance, une requête au motif que les requérants, voisins du projet, s'étaient contentés de justifier de leur titre de propriété et d'indiquer que la construction allait créer des vues chez eux.

On pourra objecter que la construction va effectivement avoir un impact sur les conditions d'occupation du bien puisqu'il y aura des vues nouvelles... et certains vont critiquer une position jurisprudentielle qui impose finalement de démontrer que le projet nuit aux conditions d'occupation (normales ?) du bien du requérant.

On retiendra surtout la méthode suivie par le juge de première instance et validée par le Conseil d'Etat. Le magistrat a en effet invité par courrier le requérant à développer son argumentation relative à l'intérêt à agir. Il s'agit ici de chasser la justification stéréotypée. En quoi une vue respectueuse du Code civil, créée entre deux bâtiments de centre-ville, peut nuire à l'occupation d'un immeuble ? Par la suite, et donc manifestement non convaincu par l'explication du requérant, la requête a été rejetée par ordonnance, soit dans un délai de quelques semaines !

Autant le niveau d'exigence du juge dans l'appréciation des arguments avancées par le requérant peut faire débat, autant il semble que chacun doit se réjouir que le Conseil d'Etat encourage une gestion active du dossier. En se mobilisant dès la réception de la requête puis en tirant les conséquences par ordonnance de l'irrecevabilité de celle-ci, le juge administratif de Marseille a épargné à la Ville et au bénéficiaire de l'autorisation de construire quelques seize⁵ mois de procédure.

³ Conseil d'Etat 10 juin 2015, n° 386121

⁴ Voir par exemple TA de Grenoble 15 novembre 2015, Masson contre commune de Chamonix Mont Blanc, n°1505274

⁵ En partant d'un délai moyen de 18 mois et une ordonnance rendue sous 2 mois...

Lorsque la question ne peut pas être posée par le requérant ou bien lorsqu'il n'y a manifestement pas de question juridique dans la requête, il est heureux de voir la juridiction apporter la réponse qui s'impose, dans un délai compatible avec la réalisation effective du projet immobilier.

Cette évolution jurisprudentielle paraît s'inscrire dans un mouvement plus vaste de mise en œuvre de la réforme de 2013 et donc de novation du contentieux de l'urbanisme.

La sanction de comportements procéduraux « anormaux » : première application concrète de l'article L.600-7 du Code de l'urbanisme

L'article L600-7 du Code de l'urbanisme dispose que « Lorsque le droit de former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager 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 et intérêts. La demande peut être présentée pour la première fois en appel ».

L'ouverture d'une procédure permettant de faire sanctionner le requérant abusant de son droit avait été saluée en dépit de réserves sur la fragilité de la démarcation entre le droit d'agir en justice et l'abus de ce droit.

On se souvient cependant que les premières décisions rendues, alors qu'elles visaient des requérants notoirement connus des juridictions et des promoteurs, avaient grandement déçues ! La Cour administrative de Marseille avait en effet tout à la fois infligé une amende pour recours abusif et refusé l'indemnisation des bénéficiaires des autorisations de construire⁶.

Pourtant par une décision du 17 novembre 2015, le Tribunal administratif de Lyon⁷ a condamné des requérants indécis à payer 82 700€ de dommages et intérêts au bénéficiaires d'un projet immobilier modeste de 7 logements retardé d'un an !

Ici le Tribunal a sanctionné des requérants qui n'habitaient pas à proximité du projet, ont produit leurs pièces « *peu de jours avant une mise à l'audience...nécessitant un renvoi...* » et ne développaient « *aucun moyen sérieux* ». Notons d'abord que la sanction apparaît lourde, fait évidemment débat et que ce jugement n'est peut-être pas définitif. Ensuite, on peut regretter que cet exemple n'ait pas frappé des « requérants d'habitude » mais dans tous les cas on doit là aussi se féliciter du débat suscité et de la prise de conscience, par le juge, du préjudice causé par les recours.

⁶CAA Marseille, 20 mars 2014, « Haddad / Commune de Marseille », n° 13MA02236 ou encore CAA Marseille, 20 mars 2014, même requérant, n°13MA01831

⁷ TA de Lyon, 17 novembre 2015, « M Michel R et autres », n° 1303301

Le recours contre le permis est une procédure qui se démarque du contentieux administratif traditionnel

Si l'on ajoute aux jurisprudences citées ci-avant les nombreuses décisions validant les régularisations spontanées ou provoquées par l'obtention d'un permis de construire modificatif. Si l'on prend en compte également les annulations partielles de permis de construire, on perçoit que le contentieux de l'urbanisme prend son autonomie et que nous ne sommes plus sur un contrôle classique de légalité d'un acte administratif.

Ici le juge de l'excès de pouvoir est mis à contribution pour préserver la Légimité avec pragmatisme. Il lui appartient de ne pas se laisser instrumenter par des requérants qui poursuivraient un objectif personnel plutôt que la perfection de l'ordonnancement juridique. Il lui revient encore de guider la collectivité publique et le pétitionnaire dans les voies de régularisation. Enfin, son pouvoir de sanction doit dissuader le chantage au recours et punir le comportement dilatoire. Et malgré tout cela il doit dire le droit !

Nul doute que les acteurs de l'immobilier vont suivre avec attention ces évolutions jurisprudentielles qui donnent corps à une réforme qui pouvait jusqu'alors paraître en trompe l'œil.

Damien RICHARD

Avocat Associé

drichard@racine.eu

