

# Les nouveaux pouvoirs du juge en contentieux de l'urbanisme : l'ordonnance du 18 juillet 2013 et le décret du 1er octobre 2013 *relatifs au contentieux de l'urbanisme*

Présenté par : **Mlle Audrey EGIZIANO, ATER en droit public**

Date : 17/09/2013

Séminaire doctoral d'actualités juridiques  
Faculté de droit et d'économie  
Université de La Réunion



Bonjour à tous.

En ce mois d'octobre, je vais poursuivre sur ma lancée du mois de juin et continuer de nous intéresser, de vous intéresser à cette fabuleuse matière : le contentieux de l'urbanisme, matière qui a fait l'objet de modifications très récemment par l'ordonnance du 18 juillet 2013 et le décret du 1er octobre 2013, lequel décret n'entrera en vigueur qu'en décembre.

Pourquoi modifier autant les règles applicables au contentieux de l'urbanisme dit individuel (c'est-à-dire la branche du droit de l'urbanisme touchant à la délivrance des autorisations d'urbanisme : permis de construire, permis de démolir, permis d'aménager et non-opposition à déclaration préalable) ?

Un rapport dirigé par Daniel LABETOULLE intitulé « Construction et droit au recours : Pour un meilleur équilibre » (il fait l'objet d'un dossier AJDA 2013, n°33) a mis en lumière les dérives que connaît le contentieux de l'urbanisme. Les conclusions en sont claires : il faut lutter contre les recours abusifs voire mafieux, raccourcir les litiges artificiellement prolongés, afin d'offrir plus de sécurité juridique aux bénéficiaires d'autorisations et de mettre en œuvre plus aisément le droit au logement.

Pourtant me direz-vous, le caractère exécutoire des actes administratifs joue également à l'égard des autorisations d'urbanisme. Et vous avez raison. Donc attaquer un permis de construire ne devrait pas empêcher les travaux de construction. Toutefois l'incertitude planant sur leur validité en cas de recours paralyse toute exécution des travaux. Parfois même, en cas de vente de terrains, le transfert de propriété est subordonné à l'existence d'une autorisation devenue définitive. Ainsi toute contestation juridictionnelle

des autorisations rallonge les délais de réalisation des travaux, notamment de logements, et fait augmenter les coûts, lesquels se répercutent alors souvent sur les acquéreurs. D'ailleurs, il faut souligner que la particularité du contentieux de l'urbanisme se comprend mieux lorsque l'on se demande : « à qui profite le crime ? Ou plus sérieusement, à qui profite le rallongement des délais ? ». Car contrairement aux autres litiges, c'est le requérant qui a le plus intérêt à ce que la procédure traine, puisque le bénéficiaire, craignant une hypothétique démolition de ses travaux, ne les entamera pas. C'est aussi dans ces circonstances que l'on a vu apparaître de nombreuses transactions visant au désistement du requérant.

Il fallait agir, et ces deux textes ont pour objectif de compliquer les recours et raccourcir les litiges en matière d'autorisations d'urbanisme. Pour des raisons qui tiennent à la volonté de faire en sorte que ce séminaire demeure agréable, je fais le choix de ne développer devant vous qu'une partie de ces nouveautés à savoir l'élargissement des pouvoirs du juge. Mais voyons tout de même très rapidement les autres mesures sur lesquelles je ne m'attarderai pas.

Tout d'abord, l'intérêt à agir. Désormais, il est codifié aux articles L. 600-1-2 et L. 600-1-3, mais selon une conception restrictive. En effet, le requérant devra justifier que les travaux projetés sont de nature à « affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'il détient ou occupe régulièrement ou pour lequel il bénéficie d'une promesse de vente, ou de bail ». Cet intérêt à agir s'apprécie en outre à la date d'affichage de la demande de permis en mairie. Notons tout de suite que la non-opposition à la déclaration préalable ne figure pas parmi les autorisations d'urbanisme concernées. La raison en est certainement la faible ampleur des projets soumis à déclaration préalable, certes. Mais la distorsion de procédures entre autorisations d'urbanisme est toujours gênante, surtout que nous le verrons, cette réforme ne concerne à aucun moment la non-opposition à déclaration préalable. Toutes les nouvelles dispositions ne concernent que les trois permis. Une telle dissociation des règles applicables entre autorisations d'urbanisme me semble obscurcir inutilement le contentieux de l'urbanisme.

Deuxième point : la lutte contre les recours mafieux c'est-à-dire ceux qui ne sont engagés que dans l'espoir de moyenner le désistement. À cette fin, l'article L. 600-8 pose l'obligation de soumettre à droits d'enregistrement toute transaction liée au retrait d'une requête déposée à l'encontre d'un permis de construire, d'un permis d'aménager ou d'un permis de démolir. Si la contre-partie de la transaction n'est pas enregistrée conformément

aux règles du code général des impôts (article 635), le bénéficiaire du permis pourra engager une action en répétition de l'indu. L'on peut toutefois douter tant de l'effectivité de la mesure, que de son effet dissuasif.

Enfin, le décret modifie l'article R. 811-1-1 du code de justice administrative et prévoit que les litiges relatifs à des travaux soumis à permis de construire, permis de démolir ou permis d'aménager, situés dans les communes où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements (c'est-à-dire dans les communes soumises à la taxe annuelle sur les logements vacants), sont jugés par le tribunal administratif statuant en premier et dernier ressort, et ce afin de raccourcir le règlement des litiges. Seule la cassation sera donc possible, avec tous les inconvénients que cela comporte aussi. Cependant d'un point de vue temporel, cette règle ne vaudra que jusqu'au 1er décembre 2018. Et quant au champ d'application spatial, la liste des communes soumises à la taxe annuelle sur les logements vacants est fixée par décret. Aucune n'est ultramarine mais plus d'un millier de communes sont concernées. Donc la règle trouvera très souvent à s'appliquer.

Intéressons-nous maintenant à l'élargissement des pouvoirs du juge. Ces nouveaux pouvoirs servent à la fois le raccourcissement du temps du procès et la lutte contre les recours abusifs. Il s'agit du pouvoir de faire régulariser l'autorisation litigieuse en cours d'instance (1), du pouvoir d'empêcher le dépôt de nouveaux moyens au-delà d'une certaine date (2), et du pouvoir d'allouer des dommages-intérêts (3).

#### 1) Le pouvoir de permettre la régularisation du permis

Les articles L. 600-5 et L. 600-5-1 prévoient désormais que lors d'un recours contre un permis de construire, d'aménager ou de démolir dans lequel le juge s'aperçoit que parmi les moyens invoqués, seul un vice paraît sérieux mais régularisable par un permis modificatif, il peut statuer dans un jugement avant dire droit. Dans ce jugement avant dire droit, il identifie le vice, et sursoit à statuer pour un délai. Si au-delà de ce délai la régularisation est effectuée, le litige devient sans objet. Si la régularisation n'est en revanche pas effectuée, il pourra, après avoir recueilli les observations des parties, annuler totalement ou partiellement, l'acte litigieux.

On ne peut que saluer cette faculté accordée au juge de permettre aux titulaires de permis de procéder à la régularisation des vices. C'est la souplesse qui l'emporte. La

régularisation constitue un élément fort de cette réforme puisque le temps du procès en sera raccourci et la réalisation des travaux rendue possible plus tôt. En revanche, de nombreuses questions peuvent émerger, notamment quant à l'éventuel recours contre le jugement avant dire droit qui refuserait par exemple la qualification de vice susceptible d'être régularisé.

## 2) Le pouvoir d'empêcher le dépôt de nouveaux moyens

C'est le décret du 1er octobre qui pose, dans l'article R. 600-4, la faculté pour le juge de fixer une date au-delà de laquelle plus aucun moyen nouveau ne pourra être déposé.

Cette règle joue quelle que soit la cause juridique c'est-à-dire qu'il s'agisse de moyens de légalité interne ou externe. Le but de cette mesure est de permettre au juge de lutter contre la prolongation artificielle de la procédure, puisque dès lors qu'un nouveau moyen est déposé par une partie, souvent volontairement au coup par coup, la partie adverse doit pouvoir apporter ses observations, repoussant ainsi d'autant le règlement du litige.

Il s'agit donc là d'un pouvoir important pour le juge mais qui demeure soumis à la demande de l'une des parties. Le juge ne peut donc pas user de cette faculté d'office : il faut qu'on lui en fasse la demande.

## 3) La condamnation au versement de dommages-intérêts

Le juge de l'excès de pouvoir bénéficie désormais d'une compétence qui n'est censée appartenir qu'au juge de plein contentieux : octroyer des dommages et intérêts au bénéficiaire. En vertu de l'article L. 600-7, le bénéficiaire du permis peut dorénavant adresser, dans un mémoire distinct, une demande reconventionnelle à caractère indemnitaire. Cette demande pourra intervenir même en appel. La condamnation du requérant à indemniser le titulaire du permis est bien sûr soumise à conditions : il faut que la requête excède la défense des intérêts légitimes du requérant et qu'un préjudice excessif soit causé au bénéficiaire.

Il faut bien avoir à l'esprit que désormais le juge de l'excès de pouvoir pourra allouer une indemnisation, alors que jusqu'à présent, et selon une décision de 1967 du Conseil d'État, seul était compétent le juge judiciaire pour indemniser une partie abusivement assignée, même devant le juge administratif (arrêt CE, 1967, *NOBLE*). Saisi de ce mémoire

distinct, le juge de l'excès de pouvoir revêtirait donc la casquette de juge de plein contentieux.

Pour conclure, ces dispositions, destinées à offrir une meilleure protection des titulaires de permis et à permettre une mise en œuvre plus rapide du droit au logement, n'auront certainement pas la même efficacité. Évidemment, l'avenir nous dira quelle sera leur portée.

Si ce nouveau dispositif se justifie par les caractéristiques voire les dérives spécifiques du droit de l'urbanisme, et notamment par le caractère triangulaire des contentieux (bénéficiaire, commune et requérant), on ne peut que regretter le particularisme exacerbé du contentieux de l'urbanisme. Désormais ce contentieux apparaît malheureusement à plusieurs titres comme dérogatoire.

C'est dans cette brume que se trace éventuellement la voie de l'unification : pourquoi ne pas généraliser ces nouveaux pouvoirs du juge (régularisation, blocage de nouveaux moyens intempestifs, et versement de dommages et intérêts pour recours abusif) à l'ensemble du contentieux administratif ?

Merci.