

**Audience solennelle de rentrée
Cour administrative d'appel et Tribunal administratif de Nantes
19 septembre 2016**

La place nouvelle du juge administratif en urbanisme.

Mesdames, Messieurs,

Longtemps le juge administratif de l'urbanisme s'est réveillé avec bonheur : le bonheur simple d'être un juge administratif comme un autre, à la réserve près de la matière qu'il traitait, autorisation individuelle ou document d'urbanisme principalement¹.

Qu'il estime un acte illégal, , quel qu'en soit le motif, le juge administratif l'annulait alors sans autre forme de procès à la demande des personnes intéressées et avec la satisfaction du devoir accompli même si c'était parfois après la réalisation de la construction ou longtemps après que le document eut contribué à façonner le territoire.

Qu'il estime un acte légal, sa décision mettait fin au débat juridique engagé parfois par des personnes pas toujours désintéressées, même si la construction avait été empêchée et n'était plus envisageable plusieurs années après.

Cette douce quiétude, qui, on le sent bien, n'était pas tout à fait satisfaisante, a été rompue à partir du début des années 1990 avant que le phénomène ne connaisse récemment un 2nd souffle pour finalement donner une place nouvelle au juge administratif en urbanisme.

Quelles sont les origines de cette nouvelle place ? ses manifestations ? et sa portée ? Tel sera mon propos en cette journée d'audience solennelle de rentrée.

1. Aux origines de cette « nouvelle place » étaient la loi, Daniel Labetoulle et la sécurité juridique.

1.1 Cette nouvelle place, à laquelle la jurisprudence n'est pas étrangère, est due d'abord et avant tout au législateur sous l'impulsion en réalité du gouvernement.

Le mouvement a été lancé avec la loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction introduisant des articles L. 600-1 et suivants dans le code de l'urbanisme ; 20 ans après une nouvelle étape a été franchie avec cette fois l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme désormais ratifiée², complétée d'un décret n° 2013-879 du 1^{er} octobre 2013 relatif au contentieux de l'urbanisme.

Ajoutons différents aménagements législatifs ponctuels mais parfois importants comme la loi dite « ENEL » du 13/07/06³, introduisant le principe d'une régularisation des permis de

¹ On limiterait notre propos à ces grandes catégories, même si d'autres aspects, comme la préemption, mériteraient d'être pris en compte.

² Par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014.

³ Loi n° 2006-872 portant engagement national pour le logement.

construire et engageant une réforme sur l'intérêt à agir, ou la loi dite « ALUR » du 24/03/14⁴, étendant la régularisation aux documents d'urbanisme, sans oublier diverses dispositions réglementaires, notamment le décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 pris pour l'application de l'importante ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme.

Et si le rapport au président de la République présentant l'ordonnance de 2013 indiquait que « le contentieux de l'urbanisme est un sujet récurrent, objet de toutes les attentions, tant des professionnels de la construction que des représentants de la société civile », il aurait également dû rajouter qu'il faisait l'objet de toutes les attentions de la part des pouvoirs publics.

1.2 Fait remarquable, ces réformes importantes ont été conduites non pas la hâte, mais globalement à partir d'un travail préalable de réflexion approfondi.

Par-delà l'apport de la doctrine universitaire notamment et de certains rapports, on pense au « rapport Pelletier » de 2005⁵ et au « rapport Tuot » de 2011, cette réflexion est dominée par un nom, celui de D. Labetoulle, ancien président de la section du contentieux du Conseil d'Etat, qui nous avait honorés de sa présence il y a 2 ans : c'est lui qui a présidé le groupe de travail de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat ayant remis en 1992 le fameux rapport *L'urbanisme : pour un droit plus efficace* qui a été à l'origine de la loi de 1994 ; et c'est lui encore qui plus de 20 ans plus tard a présidé le groupe de travail constitué, à la demande de la ministre chargée de l'urbanisme, dont le rapport *Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre*⁶ remis le 25 avril 2013 a directement inspiré l'ordonnance de 2013.

Et ce n'est pas tout à fait un hasard si en 1996 D. Labetoulle a rédigé une contribution « canonique »⁷ aux *Mélanges en l'honneur de Guy Braibant* intitulé « Principe de légalité et principe de sécurité ».

1.3 Car si l'on en vient aux origines intellectuelles de cette nouvelle place du juge administratif – une nouvelle place pour quoi faire ? -, le motif 1^{er} en est bien la sécurisation des autorisations d'urbanisme, directement ou indirectement au travers des documents d'urbanisme, à raison de la multiplication du contentieux motivé parfois par un but dilatoire ou financier, le tout dans un contexte de renforcement de l'efficacité de la justice, en particulier du raccourcissement de ses délais de réponse.

Ce motif renvoie lui-même à différentes préoccupations, trois principalement que l'on peut rappeler brièvement.

La première est la protection du « droit de propriété », sur la valeur juridique et symbolique duquel il n'est pas besoin d'insister, et dont le droit de construire est l'un des corollaires conformément à l'article 544 du code civil⁸.

⁴ Loi n° 2014-366 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

⁵ « Propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme » : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/054000147.pdf> (rapport remis significativement au garde des sceaux et au ministre de l'équipement).

⁶ http://www.logement.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_Labetoulle.pdf

⁷ Selon le terme employé par le RAPU concluant sur la décision **Czabaj**.

⁸ Il prévoit « le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou les règlements » :

La deuxième préoccupation est la nécessité de combler le manque de logements existant en particulier dans certaines zones densément peuplées. Il n'est pas besoin de rappeler que le droit à un logement décent est un « objectif de valeur constitutionnelle » (**Décision n° 94-359 du 19 janvier 1995**), et un récent rapport d'information du député Daniel Goldberg enregistré le 16 février 2016 a même proposé d'inscrire le « droit au logement » en tant que tel dans la Constitution ainsi que cela est déjà le cas en Espagne ou aux Pays-Bas⁹.

Enfin, la troisième et dernière préoccupation – qui n'est pas forcément la moindre en cette période de crise économique durable - est le soutien à l'activité économique : on sait bien que « quand le bâtiment va » tout est censé aller.

Les réformes entreprises ont donc cherché à améliorer l'efficacité de l'intervention du juge administratif dans la perspective d'éviter les recours dilatoires et de permettre une meilleure sécurité juridique afin « d'accélérer les projets de construction » pour reprendre encore les termes du rapport de présentation de l'ordonnance de 2013.

*

2. Quelles sont alors les manifestations de cette nouvelle place du juge administratif en urbanisme ?

Je vous propose d'en distinguer trois selon l'accès au juge, la procédure devant le juge et les pouvoirs du juge.

2.1 Le premier aspect tient à ce que le juge administratif en urbanisme est somme toute moins accessible aux parties s'agissant du moins de la contestation des autorisations d'urbanisme¹⁰.

- Le juge administratif est d'abord moins accessible en ce que dans certains contentieux, la voie de l'appel est désormais fermée.

Le souci est ici de raccourcir les délais de jugement puisque si l'on en croit le rapport d'information du Sénat enregistré le 23 juin 2016 et rédigé par MM. François Calvet et Marc Daunis, le délai moyen d'une instance d'urbanisme du tribunal administratif jusqu'au Conseil d'Etat en passant par la cour administrative d'appel est de plus de 4 ans¹¹.

La solution trouvée a donc été de supprimer un degré de juridiction et de prévoir une compétence de 1^{er} et dernier ressort.

Cela concerne les jugements des tribunal administratif statuant sur les recours contre les permis de construire des habitations ou les permis d'aménager des lotissements dans les zones dites « tendues », en forts besoin de logements, et ce pendant cinq ans entre les 1^{er} décembre 2013 et 2018, le temps censément d'améliorer la situation ; le tribunal administratif de Nantes est directement concerné puisque pas moins de 24 communes de l'agglomération de nantaise

⁹ <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i3503.asp>. Le rapport est consacré significativement à « la mobilisation du foncier privé en faveur du logement ».

¹⁰ Du moins les principales : permis de construire, de démolir et d'aménager.

¹¹ <http://www.senat.fr/rap/r15-720-1/r15-720-11.pdf>

ont été décrétées en zones tendues¹² (V. article R. 811-1-1 du code de justice administrative¹³).

Cela concerne aussi de manière pérenne et plus originale, les cour administrative d'appel qui se sont ainsi vu confier la compétence en 1^{er} et dernier ressort pour connaître des recours contre les permis de construire valant autorisation d'aménagement commercial en vertu de l'article L. 600-10 du code de l'urbanisme¹⁴. Et comment ne pas évoquer ici la compétence en 1^{er} et dernier ressort de la cour administrative d'appel de Nantes pour connaître des autorisations de construire liées aux éoliennes « off-shore » depuis un décret du 8/01/16 (R. 311-4 du code de justice administrative¹⁵) ?

Dans tous ces cas, seule la voie de la cassation est donc désormais ouverte, avec les limites inhérentes à ce contrôle, en particulier celui de la dénaturation des faits.

- L'accès au juge est ensuite plus sélectif compte tenu des règles de recevabilité désormais applicables

Le souci est cette fois de couper court à tout contentieux.

Sans évoquer l'obligation de notification des recours – qui continue à faire couler de l'encre jurisprudentielle et doctrinale depuis sa création en 1994 -, ou sans évoquer la règle de prescription d'un an après l'achèvement des travaux pour attaquer un permis de construire (ou un permis d'aménager) prévu depuis 2007 par l'article R. 600-3, c'est pour l'intérêt à agir et la qualité pour agir contre les autorisations d'urbanisme que l'évolution est la plus notable.

Evolution notable car allant dans un sens plus restrictif à rebours de la longue tendance Jptielle d'une appréciation libérale de ces points.

L'idée dominante est de lutter contre les intérêt à agir ou qualité pour agir artificiels, et d'abord ceux « de circonstance », constitués pour contester un projet déterminé.

De ce fait, les associations depuis la loi ENEL 2006 et les autres requérants sauf exception depuis l'ordonnance de 2013 ne peuvent plus agir si leur qualité pour agir ou leur intérêt à agir résultent de circonstances postérieures à l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire en vertu respectivement des articles L. 600-1-1¹⁶ et L. 600-1-3.

Cette règle existe certes déjà en matière d'autorisation d'installation classée pour la protection de l'environnement, à art. L. 514-6 du code de l'environnement qui a été une source

¹² V. la liste en annexe du décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts.

¹³ Le JRCE a rejeté la demande de suspension de l'exécution de l'article R. 811-1-1 issu du D. 1/10/13 (**JRCE, 23/12/13, Syndicat de la juridiction administrative, n° 373468**).

¹⁴ Loi « dite Macron » n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises.

¹⁵ D. n° 2016-9 du 8 janvier 2016 concernant les ouvrages de production et de transport d'énergie renouvelable en mer. On ne trouve l'équivalent que pour la cour administrative d'appel de Paris à l'article R. 311-2 pour certains litiges concernant les arrêtés du ministre chargé du travail relatifs à la représentativité des organisations syndicales et ceux relatifs aux décisions prises par le Conseil supérieur de l'audiovisuel.

¹⁶ V. not. (et par-delà le titre douteux...) : F. Bouyssou, « La sécurisation des autorisations d'urbanisme. Du terrorisme contentieux à l'absolution automatique ? » AJDA 2006 p.1268. La règle vaut contre « une décision relative à l'occupation ou l'utilisation des sols ».

d'inspiration, mais elle n'en déroge pas moins à la règle générale selon laquelle l'appréciation se fait à la date d'introduction de l'instance devant le juge.

S'agissant des associations, pour qui le dépôt des statuts en préfecture doit désormais être intervenu avant l'affichage, il s'agit aussi d'un contournement de la jurisprudence **d'assemblée Syndicat de défense des canaux de la Durance (31/10/69, n° 61310, Lebon)** permettant aux associations en cours de constitution d'agir en excès de pouvoir ; le gouvernement y était d'ailleurs opposé. Et la règle est rigoureuse car elle n'exclut pas les associations de protection de l'environnement agrées au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement alors même que celles-ci ont un accès privilégié au prétoire même si la loi ENEL a pris le soin de modifier l'article L. 142-1 du même code en précisant que ces associations agréées ne pouvaient contester à ce titre que les décisions prises après leur agrément.

En tous cas, désormais, votre nouveau voisin grincheux ne peut plus attaquer le permis de construire que vous aviez demandé avant sa venue importune... ; le revers est que vous ne pouvez plus attaquer l'autorisation d'édifier un immeuble de 10 étages à côté de chez vous et dont vous ignorez que la demande avait été déposée lorsque vous vous êtes installé dans votre propriété ...

A côté de cette restriction temporelle, c'est une certaine restriction matérielle de l'intérêt à agir qui a été prévue par l'ordonnance de 2013 pour les personnes physiques mais aussi certaines personnes morales comme les sociétés¹⁷.

Désormais, selon l'article L. 600-1-2, il faut que le requérant établisse l'impact sur sa situation que peut avoir le projet autorisé, lequel doit être de nature « à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance » de son bien.

Pour les sociétés, il ne s'agit pas d'une véritable nouveauté dès lors que ces conditions étaient en filigrane dans la jurisprudence **Société France Quick SA (7 / 5 SSR 2002-02-22 216088 B)** et cela se justifie d'autant plus que leurs recours peuvent masquer des intérêts commerciaux évidents. En revanche, pour les particuliers, si ces préoccupations de l'impact du projet n'étaient pas totalement étrangères à la jurisprudence, il est certain qu'il y a là un certain resserrement de l'intérêt à agir qui est appréhendé de manière plus réaliste et concrète, ce qui est heureux.

Il y a aussi, et ce n'est pas l'élément le plus négligeable, une forme d'inversion de la charge de la preuve par l'article L. 600-1-2 puisqu'il appartient maintenant au demandeur d'apporter des éléments à l'appui de son intérêt à agir ainsi que le Conseil d'Etat l'a clairement affirmé dans sa jurisprudence **M. Brodelle et Mme Gino (1 / 6 SSR 2015-06-10 386121 A)**, permettant un recours plus aisé aux ordonnances pour irrecevabilité manifeste non régularisable du 4° de l'article R. 222-1 du code de justice administrative (**10 / 9 SSR 2016-02-10 387507 B M. et Mme Peyret et M. et Mme Vivier**).

La jurisprudence a toutefois donné une interprétation raisonnable du dispositif permettant de lui conserver sa portée tout en préservant le droit au recours : elle a ainsi considéré que l'auteur du recours n'a pas à apporter « la preuve du caractère certain des atteintes qu'il invoque » (**idem**) ou que bien le « voisin immédiat » conserve un intérêt à agir de principe

¹⁷ Cela vise les « autorisations d'urbanisme » (permis de construire, d'aménager et de démolir) délivrées à compter de son entrée en vigueur **6 / 1 SSR 2014-06-18 376113 A SCI Mounou et autres**.

lorsqu'il fait état d'éléments relatifs à la nature, à l'importance ou à la localisation du projet de construction selon la récente jurisprudence **Bartolomei (1 / 6 SSR 2016-04-13 389798 A)**.

Cette restriction dans la définition de l'intérêt à agir appelle toutefois une dernière remarque en ce qu'elle laisse entières les possibilités d'action non seulement des CL et de leurs groupements ou des associations, mais aussi et surtout celle du préfet dans le cadre de son contrôle de légalité : on ne saurait donc trop rappeler l'Etat à ses responsabilités et l'inviter à la vigilance dans la mesure de ses moyens pour assurer le respect de la règle d'urbanisme, en particulier dans des milieux sensibles comme le littoral, objet de toutes les convoitises.

- Enfin, le juge administratif est moins accessible en ce qu'une partie qui le saisit, et même ayant intérêt à agir, prend le risque de s'exposer à des mesures de rétorsion par le biais du nouvel article L. 600-7 du code de l'urbanisme.

Ce dispositif permet au bénéficiaire d'un permis de construire notamment de demander au juge administratif de condamner l'auteur d'un recours à lui verser des dommages et intérêts lorsque ce dernier agit dans des conditions qui excèdent la défense de ses « intérêts légitimes » et qu'il en résulte un « préjudice excessif ». Dispositif original qui confie au juge administratif le soin de condamner une personne privée au bénéfice d'une autre personne privée¹⁸ par voie reconventionnelle, dans le cadre d'une instance d'excès de pouvoir. Il s'agit là d'un souci non pas seulement réparateur mais également punitif tenant à la sanction d'un comportement pour lutter contre les recours qui ne peuvent être motivés que par des motifs radicalement étrangers à l'urbanisme, comme un conflit personnel ou une volonté de monnayer un désistement¹⁹.

On peut se féliciter de cette novation de l'ordonnance de 2013 qui ouvre au juge administratif une possibilité qui était réservée au juge judiciaire de sanctionner les recours abusifs sur le terrain civil, tout en prenant le soin d'en exclure cette fois les associations de défense de l'environnement, notamment agréées pour lesquelles est prévue une présomption de défense de leurs « intérêts légitimes », certes réfragable.

Encore faut-il relever que les condamnations prononcées sur le fondement de l'article L. 600-7 par le juge administratif, qui doit être saisi par le bénéficiaire de l'autorisation, sont à ce jour des plus limitées.

Le tribunal administratif de Bordeaux s'y était bien risqué s'agissant d'un recours formé par un voisin immédiat d'un projet de lotissement et jugé être sans intérêt à agir mais cela a été estimé insuffisant en appel dès lors notamment que le recours n'était pas « *totalelement étranger aux préoccupations d'urbanisme* » (**CAA BX, 31/05/16, N° 15BX02051 M. Alain CASTIGLIONE censurant TA BX16/04/15, N° 1403072 M. Alain CASTIGLIONE C+**).

En vérité, on ne trouve sauf erreur qu'un jugement de condamnation, prononcé par le tribunal administratif de Lyon, dont les parties ne manquent généralement pas de se prévaloir, et qui, il est vrai, est d'autant plus notable qu'aux termes d'une motivation très soignée, il prononce une condamnation à verser la somme de pas moins de 82 700 euros, ce qui a de quoi freiner les ardeurs contentieuses (**TA LY, 17/11/15, N° 1303301 M. et Mme Michel RIXEN et**

¹⁸ Mais il peut s'agir aussi de personnes publiques évidemment.

¹⁹ L'article L. 600-8 prévoit d'ailleurs l'obligation de déclarer auprès de l'administration fiscale, les transactions aboutissant à un désistement en contrepartie du versement d'une somme d'argent ou d'un avantage en nature sous peine de restitution.

autres C+). Sans surprise un appel a été formé devant la cour administrative d'appel, qui est pendant à ce jour.

La jurisprudence est donc balbutiante et devra préciser des critères de définition, nécessairement délicats, pour apprécier en particulier ce qui excède la défense des « intérêts légitimes » (V. pour l'attitude du requérant pendant l'instance : **CAA BX 2015-03-05 13BX01443 C+ M. Bernard MASSÉ fiché**).

2.2 Parallèlement à cet accès plus restreint au juge administratif, la nouvelle place du juge administratif se marque d'un resserrement de ses possibilités de contrôle.

Plus précisément et c'est ce second aspect que je voudrais maintenant souligner, le juge administratif en urbanisme n'est plus le juge de tous les « moyens » mais de certains d'entre eux seulement car le champ des moyens irrecevables ou inopérants a été spécifiquement étendu pour lui, parfois à sa discrétion²⁰.

Technique, ce point n'en est pas moins décisif en pratique d'autant qu'il appartient au juge administratif de le soulever d'office.

On peut voir ici deux logiques à l'œuvre, l'une purement procédurale et l'autre de fond.

- La logique procédurale est la plus récente et tient à la volonté de limiter les moyens de dernière minute : l'objectif est donc de raccourcir l'instance

C'est l'objet de l'article R. 600-4 introduit en 2013 qui prévoit de manière inédite une « cristallisation » des moyens invocables dans les litiges d'excès de pouvoir contre les principales autorisations d'urbanisme comme les permis de construire. Désormais, le juge administratif peut fixer une date au-delà de laquelle des « moyens nouveaux » ne peuvent plus être invoqués mais à la condition d'être saisi d'une demande en ce sens des parties, et qui plus est d'une « demande motivée ».

Ce dispositif, inspiré du « rapport Labetoulle II » et jugé conforme au droit au recours (**SSR 23/12/14 N^{os} 373469, 373608, 373651, 373658 SJA et autres**), s'ajoute à la règle générale dite aussi habituellement qu'improprement « Intercopie » tenant à l'irrecevabilité des moyens nouveaux passés un délai de 2 mois devant le tribunal administratif²¹ et en appel²² (V. sur ce dernier point : **CAA NC 2/04/15 N^o 14NC00388 ASSOCIATION RABODEAU ENVIRONNEMENT, C+ fiché**).

Toutefois, à la différence la règle « Intercopie », la notion de « moyen nouveau » de l'article R. 600-4 doit s'entendre à l'évidence indépendamment de la cause juridique à laquelle le moyen se rattache et vise donc tout moyen « stricto sensu ». Sinon cela conduirait à limiter la cristallisation à une période de moins de 2 mois à compter de l'introduction de l'instance puisqu'au-delà du délai de recours, la jurisprudence « Intercopie » s'applique de toute façon...

²⁰ Indépendamment des règles contentieuses générales comme celles tenant au principe de l'indépce des législations

²¹ On sait que la règle est en réalité issue de la **décision d'Ass. du 15 juillet 1954, n^o 4190, Société des aciéries et forges de Saint-François, p. 482**, la décision de **section soc. Intercopie (20 février 1953, n^o 9772, p. 88)** concernant le juge de cassation.

²² **8 / 9 SSR 1995-01-11 123665 B Lepage**.

Les parties usent toutefois encore peu de cette faculté puisque l'on ne trouve qu'une dizaine de décisions y faisant référence.

- A côté de cette logique procédurale, ce que j'appelle la logique de fond tient à la volonté de neutraliser certains moyens : l'objectif est donc de sécuriser les actes

Certains aspects de ce phénomène liés sont liés à des contentieux particuliers comme celui des permis de construire à « double visage » ie valant également autorisation d'aménagement commercial pour lesquels selon l'article L. 600-1-4 du code de l'urbanisme²³, pour lesquelles la recevabilité des moyens se trouve liée à la nature de la décision attaquée, ce qui en amont détermine d'ailleurs l'intérêt à agir du requérant²⁴.

Deux aspects plus généraux de ce phénomène doivent retenir l'attention.

Le premier aspect est le souci de limiter les effets dévastateurs des exceptions d'illégalité perpétuelles en évitant la contamination des actes attaqués par l'illégalité d'actes antérieurs : on pense évidemment d'abord à l'impact des illégalités des plans locaux d'urbanisme (PLU) sur les autorisations d'urbanisme mais aussi à celui des différentes délibérations jalonnant la procédure d'élaboration du PLU sur le PLU approuvé lui-même.

Différents dispositifs ont ainsi tenté de circonscrire les effets des illégalités antérieures et s'ils ne sont pas une nouveauté, ils ont récemment montré toute leur importance.

On pense au dispositif figurant au nouvel article L. 600-11 mais reprenant l'ancien article L. 300-2²⁵, lequel neutralise pour les autorisations d'urbanisme les illégalités entachant la délibération prescrivant l'élaboration d'un PLU et devant définir à cette occasion les objectifs poursuivis : le potentiel de nuisance de cette délibération n'est apparu qu'avec la fameuse jurisprudence **Commune de Saint-Lunaire (2010-02-10, 327149, B)** et la cour administrative d'appel de Nantes a eu l'occasion de donner récemment pour la première fois un mode d'emploi de sa neutralisation pour un permis d'aménager (**N° 14NT01315 SICA de l'Odon et autres 18/05/16, C+**).

On pense aussi comme « vraie fausse nouveauté » au mécanisme pourtant bien rodé figurant désormais à l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme qui prévoit l'irrecevabilité de certains moyens de légalité externe passés 6 mois et qui peuvent entacher les délibérations de prescription ou d'approbation des PLU invoqués par la voie de l'exception : il a fallu attendre la jurisprudence **Commune de Laffrey (1 / 6 SSR 2014-12-23 368098 B)**, pour savoir avec certitude qu'il s'appliquait également aux actions dirigées directement non pas seulement contre les autorisations d'urbanisme mais contre les PLU eux-mêmes. Et encore faut-il préciser que cette jurisprudence est intervenue sur conclusions contraires, soigneusement motivées au vu des travaux préparatoires et de la décision du Conseil constitutionnel n° 93-335 du 21 janvier 1994 rendue sur la loi...

²³ Issu de la dite Macron de 2014.

²⁴ On peut songer aussi au contentieux des prescriptions assortissant les permis de construire selon les pps dégagées par la récente JP de section **Mme Ciaudo (2015-03-13 358677 A)**, pour lesquelles la critique est limitée aux moyens relatifs « au bien-fondé des prescriptions » ou « au respect des exigences procédurales propres à leur édicton ».

²⁵ Il s'agit d'une recodification par l'ord. n° 2015-1174 du 23/09/15 relative à la partie législative du livre Ier du code de l'urbanisme de l'article L. 300-2 remontant à la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement.

Autant dire que les charmes de la nouveauté peuvent être discrets et se révéler avec un peu de retard...

Enfin, procède de la même lutte contre la contamination la jurisprudence de **section cne de Courbevoie (7 février 2008, Commune de Courbevoie, n° 297227 et autres, p. 41)** qui ne se satisfait pas de l'invocation de l'illégalité par voie d'exception d'un document d'urbanisme contre un permis de construire mais exige pour admettre l'opérance du moyen que soit démontrée l'absence de fondement légal dans les règles d'urbanisme antérieures. Et dans un sens non plus ascendant mais descendant, comme ne pas relever qu'un permis de construire ne peut être annulé par voie de conséquence de l'annulation d'un plan local d'urbanisme alors même que ce permis n'a pu être délivré qu'à la faveur des dispositions illégales du plan sur le fondement duquel il avait été accordé selon la jurisprudence **Société les résidences de Cavalière (1 / 6 SSR 2009-11-16 308623 B) ?**

Le second aspect de cette neutralisation tient ensuite à la jurisprudence, remarquable, admettant l'inopérance « rétrospective » en quelque sorte : il s'agit du cas où une irrégularité invoquée contre un permis de construire initial se trouve effacée par l'intervention en cours d'instance d'un permis de construire modificatif, jurisprudence il est vrai limitée aux autorisations d'urbanisme et qui tient à leur nature particulière. Cette jurisprudence vaut pour tout moyen, de fond (**2 / 6 SSR 1994-12-09 116447 SARL Séri B**), comme de légalité externe en vertu de la jurisprudence **SCI La Fontaine de Villiers de 2004 (6 / 1 SSR 2004-02-02 238315 B)**.

Cette jurisprudence est particulièrement importante car elle fonde la logique de régularisation qui a été finalement mise en place par le législateur.

2.3 En effet, et cette troisième et dernière manifestation est sans doute la plus marquante de la nouvelle place du juge administratif en urbanisme, son office est aujourd'hui clairement tourné vers la régularisation des actes.

On peut voir une forme de signe annonciateur dans ce qui est aujourd'hui L. 600-4-1 du code de l'urbanisme issu de la loi de 1994 : en obligeant le juge administratif à indiquer l'ensemble des moyens pouvant fonder l'annulation ou la suspension des actes d'urbanisme qu'il prononce, le dispositif prépare la régularisation de l'acte annulé qu'il s'agisse d'un acte individuel ou réglementaire. A cette occasion le juge se fait en effet « conseiller » de l'administration afin de la guider dans ce qui peut être ou non repris dans un nouvel acte et éviter ainsi les contentieux à répétition.

On ne peut que se féliciter que la jurisprudence ait donné sa pleine portée au dispositif en conférant à la fois une portée large aux décisions d'urbanisme concernées²⁶ et en limitant l'obligation formelle à la charge du juge administratif puisqu'elle a admis l'existence d'un

²⁶ P. ex. une délibération d'un conseil municipal instituant un droit de préemption urbain renforcé (**1 / 2 SSR 2002-02-04 217258 A SARL Constructions Transactions Mauro**) ou un refus de raccordement au réseau (**2 / 7 SSR 2011-02-24 343442 B Verbeke Casabianca** d'autant plus notable qu'il Ab. jur. sur ce point **CE, 11 janvier 2008, M. et Mme Giorgi, n° 301373, T. p. 757 sur un autre point**).

rejet implicite des autres moyens sans référence à l'article L. 600-4-1 (**Section 2009-04-08 307515 A Commune de Banon**)²⁷.

Mais c'est une étape décisive qui a été franchie à partir de la loi ENEL de 2006 orientant le juge administratif vers la régularisation des actes, d'abord en permettant que l'annulation soit circonscrite puis qu'elle soit purement et simplement évitée.

Ce sont d'abord les actes individuels comme les permis de construire qui ont été visées au travers de l'article L. 600-5 modifié en 2013 : il en résulte que si le juge administratif considère que les moyens ne sont pas fondés à l'exception de certains vices affectant une « partie du projet » et pouvant être régularisés par un permis de construire modificatif, alors il a la faculté de limiter à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce en fixant au besoin un délai de régularisation.

Il y a donc une annulation partielle avec pour le surplus une régularisation à intervenir, comme dans le cas par exemple d'une méconnaissance de dispositions en matière de créations de places de stationnement (**1 / 6 SSR 2011-02-23 325179 B SNC Hôtel de la Bretonnerie**).

Le dispositif a été complété en 2013, par un nouvel article L. 600-5-1 excluant cette fois l'annulation au profit d'un sursis à statuer dans l'attente de la délivrance d'un permis de construire modificatif dans un délai donné et ce sans plus d'égard pour la partie du projet affectée.

Ce système²⁸ consacre en réalité une pratique adoptée dès avant par certains tribunal administratif auxquels il faut rendre hommage (V. p. ex. **TA de Lille 27/01/11, N° 1001030 - ASSOCIATION « LES 2SOUS DU GRAND Tribunal administratif DE » en R**).

La régularisation a alors pour effet de rendre inopérants le ou les vices constatés dans la logique de la jurisprudence **SCI Fontaine de Villiers** et pour corollaire de permettre la présentation de moyens dirigés contre le permis de construire modificatif ainsi que l'a clairement indiqué l'avis **société Batimalo et autre** dont la cour administrative d'appel de Nantes est à l'origine (**6 / 1 SSR 2014-06-18 376760 A**). Soulignons d'ailleurs que si c'est le juge d'appel qui use de cette faculté comme il le peut, c'est lui qui se retrouve juge de 1^{ère} instance du permis de construire modificatif, ce qui se traduit alors encore par la suppression d'un degré de juridiction (**2015-04-02 12BX02522 M. Jean-Luc DUBOIS C+**).

Et c'est finalement ce double système de sursis et d'annulation partielle qui a été étendu à l'article L. 600-9 par la loi ALUR aux documents d'urbanisme – PLU, schémas de cohérence territoriale (SCOT) et cartes communales - de manière néanmoins un peu plus complexe et restreinte. Relevons simplement que le sursis ne peut être prononcé pour les PLU ou les SCOT que si le vice de fond est bénin car pouvant être régularisé par une simple procédure de modification ou s'il est un vice de légalité externe²⁹ que si l'illégalité a eu lieu à un stade suffisamment avancé de la procédure d'élaboration³⁰.

²⁷ Le tout étant de ne pas avoir recours à la formule sacramentelle « sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens » ou de ne pas se référer à l'article L. 600-4-1 pour écarter des motifs d'annulation totale lorsqu'il prononce une annulation partielle.

²⁸ Fermé par définition au juge des référés suspension eu égard à son office (**6 / 1 SSR 2015-05-22 385183 B SCI Paolina**).

²⁹ Plus précisément de forme ou de procédure.

³⁰ Plus exactement après le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables avant que le projet de plan ne soit arrêté pour être soumis à EP.

Pour chacun de ces trois dispositifs, le juge administratif peut y avoir recours d'office, sans demande (V. pour le L. 600-5 : **1 / 6 SSR 2014-10-15 359175 359182 B SCI des Fins et Commune d'Annecy**) et s'il n'est jamais tenu de le faire, une forme d'obligation « morale » le lui impose normalement pour donner plein effet à la volonté du législateur.

De fait, l'ensemble des ces trois dispositifs paraît bien entré dans les mœurs contentieuses.

Sur l'article L. 600-9, bien qu'il soit de création récente et que le contentieux des PLU soit quantitativement moins important que celui des permis de construire, on trouve tout de même près de 200 occurrences sur notre base de données *Ariane archives* avec des sursis et des régularisations portant en particulier sur les vices de légalité externe et de fait les juridictions nantaises y ont maintenant habituellement recours (V. pour le tribunal administratif p. ex. en dernier lieu : **N°1403544, M. et Mme André et Sylvie JOLY 17 mars 2016 puis 20/07/16** et pour la cour administrative d'appel : **N° 13NT03248 M. Edmond Kerwer 29/12/14 C+ puis 11 mai 2015 C**).

L'article L. 600-5-1 semble désormais lui aussi largement employé et il est vrai présente des avantages certains liés notamment à son champ d'application large – incluant notamment tous les vices de légalité externe – et au fait qu'il permet au juge administratif de garder la main sur le processus de régularisation dans le cadre d'un dialogue avec les parties puisqu'il lui appartient de recueillir leurs observations des parties en amont de l'audience « d'avant dire droit » puis de fond, comme c'est le cas d'ailleurs pour l'article L. 600-9.

On peut ainsi souligner l'intérêt particulier de ce dialogue comme la cour administrative d'appel de Nantes a pu l'expérimenter : ainsi, dans une instance où elle avait informé les parties de son intention de prononcer un sursis à statuer, le maire a dès avant l'audience délivré un permis de construire modificatif qui a finalement régularisé le vice concerné, tenant à l'accès à la parcelle, rendant le moyen correspondant inopérant sans besoin de passer par un arrêt avant dire droit (**17/04/15 M. Joël Offe N° 14NT00537 C+, pourvoi non admis**). On ne saurait mieux illustrer le fait que l'implication des parties, en particulier des professionnels que sont les avocats et administration, est une condition déterminante.

Mais c'est peut-être l'article L. 600-5 qui est le mieux entré dans les mœurs, sans doute du fait de la souplesse de sa mise en œuvre – il n'appelle pas d'observation des parties - et de son antériorité ; c'est en tous cas lui qui a donné lieu à la plus abondante jurisprudence, laquelle lui a donné une large portée.

La jurisprudence a ainsi admis notamment que n'était pas un obstacle à une annulation partielle le fait que le vice en cause tenait à la légalité externe comme l'incompétence entachant une partie du projet (V. à propos d'un permis de construire délivré conjointement par 2 autorités : **1 / 6 SSR 2013-11-27 358765 B Association Bois-Guillaume Réflexion**), ni la circonstance que la partie « viciée » était matériellement « indivisible » du reste du projet (**6 / 1 SSR 2013-03-01 350306 A M. et Mme Fritot et autres**), ni encore, selon un récent revirement, que l'implantation même de la construction était en cause - on peut penser à son insertion dans l'environnement ou au respect de certaines distances - (**6 / 1 SSR 2015-10-01 374338 A Commune de Toulouse**³¹).

³¹ Elle Ab. Jur. Sur ce point : CE, 4 octobre 2013, M. Andrieu et Mme Perrée, n° 358401, T. pp. 807-885.

Les seules limites tiennent finalement à ce qui est inhérent à l'intervention de tout permis de construire modificatif : les travaux autorisés par le permis initial ne doivent pas être achevés et les modifications apportées au projet initial pour remédier au vice d'illégalité ne doivent pas remettre en cause sa « conception générale » (**Commune de Toulouse**).

Ces dispositifs d'annulation partielle et de régularisation constituent donc à l'évidence un progrès majeur d'autant qu'ils assurent l'équilibre entre principes de légalité et de sécurité juridique : il semble rétrospectivement aberrant que des projets, notamment d'ampleur, aient pu être purement et simplement annulés pour un manquement à des règles finalement accessoires et aisément régularisables.

Pour résumer, on peut affirmer que les pouvoirs publics, dans la course à la sécurité juridique et au raccourcissement des instances, ont restreint l'accès au prétoire, réduit les moyens de contestation et finalement limité les annulations prononcées par le juge administratif.

*

3. Quelle est alors la portée de cette nouvelle place du juge administratif en urbanisme ?

3.1 Si l'on s'attache à l'efficacité de cette nouvelle place, le bilan est « globalement positif ».

La mesure de cette efficacité n'est toutefois pas tout à fait aisée, il faut le souligner : cela tient en particulier au caractère relativement récent des réformes, nécessitant un temps d'adaptation et d'appropriation pour les différents acteurs³² ; cela tient aussi, s'agissant en particulier de l'impact sur les autorisations d'urbanisme, d'un biais résultant du ralentissement de l'activité économique qui s'est traduit mécaniquement par une diminution du nombre des projets de constructions.

Il faut néanmoins s'essayer à un bilan et l'objectif affiché étant d'abord la diminution du contentieux, il faut se tourner vers les statistiques et d'abord celles figurant dans les *Rapports annuels sur l'activité et la gestion des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel*.

Or, ce que l'on constate est à l'évidence encourageant³³.

Alors qu'en 2010 et 2011 le flux des entrées devant les tribunaux administratifs en matière « d'urbanisme et d'aménagement » avaient augmenté d'environ 8% chaque année, une décrue s'est amorcée en 2012 (-5%) et 2013 (-2%), accélérée spectaculairement en 2014 avec une baisse de -10% confirmée en 2015 avec -4%.

Du côté des cours administratives d'appel, on constate que 2015 a été la 1^{ère} année de baisse (-5%) depuis 2010, ce qui peut s'expliquer par un effet retard.

De fait, devant les tribunaux administratifs il y a eu une baisse du nb d'entrées en valeur absolue de plus de 2 600 affaires entre le pic de 2011 (12 800) et 2015 (10 130)³⁴.

³² Le caractère récent des réformes est accentué parfois par l'échelonnement dans le temps de leur entrée en vigueur, comme pour l'ordonnance de 2013 montrant une gradation avec une entrée en vigueur immédiate ou à compter de la délivrance des actes concernés selon la JP **SCI Mounou et autres (2014-06-18 376113 A)**.

³³ En dépit de certains propos pessimistes (p. ex. Valentine Tessier, avocate, « Contentieux de l'urbanisme Deux ans après la réforme, un maigre bilan », *Le Monde*, 26 juin 2015).

Et si on se focalise sur le contentieux des permis de construire, le nombre d'affaires enregistrées par les tribunaux n'a logiquement cessé de diminuer passant de 4 166 en 2012 à quelques 3 500 en 2015 (-16%)³⁵ d'après le rapport du député Golberg. Les chiffres du 1^{er} semestre de 2016 du tribunal administratif et de la cour administrative d'appel de Nantes montrent toutefois une légère hausse des recours contre les permis de construire par rapport à la période correspondante de l'année 2015, leur signification restant à préciser.

Mais au total on constate donc une nette diminution du flux du contentieux en urbanisme devant les tribunaux administratifs, accentuée à partir de 2014, année d'entrée en vitesse de croisière de l'ordonnance de 2013 ; il est difficile d'y voir là l'effet d'un simple hasard ou de la crise.

Par ailleurs, l'objectif étant la sécurisation des autorisations d'urbanisme et des documents d'urbanisme, un indicateur pertinent serait l'évolution du taux d'annulation. Il existe sauf erreur un vide statistique sur ce point mais empiriquement, l'expérience de n'importe quel juge administratif ayant eu à traiter de l'urbanisme enseigne que les annulations au moins totales prononcées des permis de construire et autorisations assimilées ont diminué, même s'il est vrai que cela peut aussi s'expliquer par d'autres facteurs au premier rang desquels la jurisprudence **Danthony et autres (Assemblée 2011-12-23 335033 A)**.

Resterait néanmoins à essayer d'évaluer l'impact sur les délais de jugement en urbanisme, par-delà le constat d'une stabilisation du délai moyen de jugement au fond à un peu moins d'un an, et si on en croit le rapport Calvet-Daunis les progrès sont cette fois limités. Mais on ne saurait trop alors souligner que cette variable dépend de facteurs beaucoup plus généraux, notamment le poids des autres contentieux.

Au total, on doit donc estimer que la place nouvelle du juge administratif a au moins contribué à une amélioration de la situation contentieuse qu'elle l'ait fait directement ou qu'elle l'ait fait préventivement en jouant un rôle « d'épouvantail ».

3.2 Si on se tourne maintenant vers ce que l'on peut appeler « l'efficience »³⁶ de la nouvelle place du juge administratif en urbanisme, le bilan peut paraître cette fois plus mitigé au risque d'être iconoclaste.

➤ D'abord, un certain nombre d'outils sont avant tout d'ordre symbolique

On pense notamment à l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme sur les condamnations pour recours abusifs, dont on a vu le peu d'usage, le rapport Calvet-Daunis le disant non sans ambiguïté « peu mobilisé par les juges ». Mais à mes yeux cela traduit moins la pusillanimité du juge administratif que le fait que les recours réellement abusifs semblent en réalité des plus rares, comme tend à la confirmer le peu d'amendes pour recours abusif infligées avant même

³⁴ Le rapport Goldberg de 2016, notait ainsi que depuis 2012, le nombre de recours déposés contre des permis de construire accordés a connu une certaine baisse dans les juridictions administratives situées en zone tendue, notant qu'en Ile-de-France, par exemple, le nombre d'affaires enregistrées par les tribunaux administratifs et de la cour administrative d'appel de VE contre des permis de construire accordés a baissé de 25 % entre 2012 et 2014.

³⁵ Chiffre alors estimé ; on constate entre les deux : 3884 en 2013 et 3529 en 2014.

³⁶ Rappelons qu'elle se mesure sous la forme d'un rapport entre les résultats obtenus et les ressources utilisées, et se distingue ainsi de l'efficacité, qui est le rapport entre les résultats obtenus et les objectifs fixés.

la réforme, même si cette fois il est vrai que le juge administratif en a alors seul l'initiative et qu'il est peu enclin à l'infliger, bien à tort sans doute.

On touche en tous cas là à un problème tenant au rapport entre réalité et perception du contentieux de l'urbanisme. Le député Goldberg dans son rapport de 2016, élaboré après de nombreuses auditions, soulignait ainsi le décalage entre le discours persistant des acteurs de l'urbanisme se plaignant de ce que « le nombre de recours n'a pas diminué avec l'entrée en vigueur de l'ordonnance et que les délais de construction sont toujours plus longs du fait de recours abusifs » et la réalité brutale des chiffres démontrant en fait l'inverse. Et il rappelait dans cette logique de remise en perspective qu'en 2014, 245 174 permis de construire avaient été accordés ce qui faisait que les recours ne représentaient finalement que 1,4 % de ce total...

Même si le contentieux de l'urbanisme représentait tout de même 5% des entrées et 7-8% du stock devant les tribunaux administratifs au 31 décembre 2015, il y a là à une source de réflexion sur le fondement réel de l'obsession pour le contentieux administratif de l'urbanisme, « de quoi elle est le nom » précisément. N'y a-t-il pas là un surinvestissement symbolique, tenant peut-être à la focalisation sur des abus criants, concernant certains projets précis, mais quantitativement rares, et à la sensibilité du droit de propriété ? Et, au risque de la provocation, le contentieux de l'urbanisme n'est-il pas un problème d'abord pour le juge avant de l'être pour les acteurs de l'urbanisme ?

- Ensuite, on ne peut que rappeler que la logique de « sécurisation juridique », ne peut être sans limite

Il s'agit de préserver un « équilibre » - l'intitulé du « rapport Labetoulle II » le souligne -, équilibre avec d'autres éléments tout aussi éminents que sont le principe de légalité, le droit au recours, avec les délais inhérents au contradictoire, la bonne administration de la justice³⁷, mais aussi en ces temps de « lois Grenelle » et de « COP 21 » la protection de l'environnement et le développement durable. Il y a donc là un curseur à fixer, ce qui est toujours délicat et de ce fait les choix retenus méritent d'être (re)questionnés.

Ainsi, on peut douter de la pertinence du mécanisme d'irrecevabilité lié à l'obligation de notification des recours contentieux au bénéficiaire et à l'auteur de la décision d'urbanisme alors que de toute façon ces recours sont rapidement notifiés aux parties par la juridiction : par rapport au piège contentieux que cela peut représenter, le gain est donc mineur en termes de « sécurité juridique », puisque c'est le but (**Section 2015-03-13 Mme Ciaudo 358677 A**). On voit d'ailleurs que les pouvoirs publics ont reculé sur ce point en 2007 en supprimant la notification des recours contre les documents d'urbanisme et en contraignant à la mention de l'obligation de notification sur les panneaux d'affichage des permis de construire (R. 424-15 du code de l'urbanisme).

De même, la règle de l'appréciation de l'intérêt à agir à la date du dépôt de la demande si elle part d'un souci louable, n'en a pas moins des effets dévastateurs pour des RQTS de bonne foi, sans qu'il soit si évident que de telles domiciliations fictives soient si répandues.

Dans cette même veine, la limitation de l'action des associations ne semble pas forcément optimale en dépit du quitus donné à l'article L. 600-1-1 par le Conseil constitutionnel à l'occasion d'une QPC (**Décision n° 2011-138 QPC du 17/06/11**). On peut en effet critiquer

³⁷ Objectif de valeur constitutionnelle qui résulte des articles 12, 15 et 16 de la Déclaration de 1789 (**décision n° 2006-545 DC du 28 décembre 2006, décision n° 2013-356 QPC du 29 novembre 2013**).

l'obstacle mis à ce que des citoyens se constituent en association contre un projet découvert précisément à l'occasion de son affichage à l'heure où les « class action » sont encouragées... On le peut d'autant plus que la sanction des recours abusifs est plus que jamais possible même si elle est à manier avec précaution³⁸. La Cour européenne des droits de l'homme a eu de fait l'occasion de rappeler, à propos de frais irrépétibles excessifs infligés à une association de défense de l'environnement, le rôle « important » que jouent de telles « *organisations non gouvernementales dans une société démocratique* » (**12 juin 2007, Aff. Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox – Collectif Stop Melox et Mox c. France, Req. n° 75218/01**) ; cela peut sonner comme une mise en garde.

- Par ailleurs, certains leviers pour agir effectivement sur le contentieux en urbanisme sont peut-être à trouver dans d'autres instruments que ceux propres au juge administratif

D. Labetoulle, encore lui, interrogé en 2013 sur ce qu'il estimait le plus efficace dans ses propositions,³⁹ indiquait ainsi qu'il s'agissait probablement de la limitation des cas où l'annulation du permis peut ouvrir la voie à une démolition ordonnée par le JJ puisque, disait-il, « c'est la menace de la démolition qui, tout en étant largement virtuelle, paralyse le constructeur et fait la force du chantage du recours « crapuleux » ».

Il a finalement été entendu puisque cette limitation a été retenue à l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme en 2015⁴⁰ qui prévoit que désormais seules peuvent être démolies les constructions édifiées illégalement en vertu d'un permis de construire annulé qui sont situées dans des zones sensibles, naturelles ou non (espaces littoraux remarquables, bande littorale des 100m, réserves naturelles, zones Natura 2000, périmètres de plan de prévention des risques, abords de monuments historiques etc...). Il est donc permis d'espérer que cela décourage à l'avenir les recours contre des autorisations de constructions situées dans des milieux ordinaires ou au moins que cela rassure les opérateurs puisque sinon il faut rappeler avec force qu'aucun effet suspensif n'est attaché à la saisine du juge administratif d'un recours contre un permis de construire...

- Enfin, cette fuite en avant dans la sophistication des outils contentieux du juge administratif en urbanisme n'est pas tout à fait satisfaisante en ce qu'elle traite le symptôme plutôt que de la maladie avec au surplus des effets secondaires indésirables pour filer la métaphore médicale jusqu'au bout

En effet, ce qui donne prise au contentieux, de plus ou moins bonne foi, est sans doute la complexification, l'instabilité et le foisonnement de la règle d'urbanisme notamment de procédure⁴¹.

³⁸ Le montant de l'amende pour recours abusif doit être révisé à la hausse et fixé à 10 000 euros par le décret en projet dit « pour la justice administrative de demain » (« décret JADE »).

³⁹ <http://www.lagazettedescommunes.com/172953/%c2%ab-plus-la-regle-de-droit-est-compliquee-plus-le-chantage-est-efficace-%c2%bb-daniel-labetoulle/> (24/06/13).

⁴⁰ Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (dite encore « Macron »).

⁴¹ Le Conseil d'Etat a même pu pointer un vice originel tenant à ce que le droit de l'urbanisme est « marqué par une certaine défiance vis-à-vis de l'acte de construire » (Rapport public 2009, *Droit au logement, droit du logement*, p.323)

Il n'est pas besoin d'insister sur ce malheureux phénomène aussi ancien⁴² que bien connu et qui touche particulièrement l'urbanisme. Le rapport des sénateurs Calvet et Daunis a pu ainsi relever qu'en 10 ans pas moins de 64 lois, 22 ordonnances et 104 décrets avaient modifié le régime des PLU... C'est d'ailleurs sans compter avec les difficultés liées aux mesures transitoires lorsqu'elles sont prévues, lesquelles sont elles-mêmes sujettes à modifications comme celles de la loi dite « Grenelle II » n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement : un véritable casse-tête pour quiconque y a été confronté...

Or, tout se passe précisément comme si ce foisonnement de la norme était à proportion de la volonté de neutraliser sa méconnaissance au contentieux selon une forme de « schizophrénie législative » dont le résultat est finalement l'affaiblissement de la loi...

Pour autant, il faut bien convenir que le législateur entend encore creuser dans cette veine de la modification de la place du juge administratif, qui a certes ses mérites, rendant celle que nous venons d'évoquer toute provisoire.

3.3 Vers une « nouvelle nouvelle place » du juge administratif en urbanisme.

Les pistes et les propositions d'amélioration encore de la place du juge administratif ne manquent pas, ne serait que celles évoquées dans les différents rapports déjà mentionnés et laissées de côté, au moins pour l'instant.

Une mention particulière peut être faite de celles évoquées dans les deux rapports parlementaires de 2016 déjà évoqués qui mènent de front une réflexion sur le contentieux et sur la norme d'urbanisme elle-même.

Le rapport Goldberg est d'autant plus intéressant qu'il part d'un constat nuancé sur la réalité du problème ; et le rapport Calvet-Daunis, l'est d'autant plus qu'il procède d'un groupe de travail ambitieux axé sur « la simplification législative du droit de l'urbanisme » et qu'il a été précédé d'une vaste consultation nationale via internet à destination des acteurs de l'urbanisme et des citoyens qui a apparemment connu un très vif succès. Ce dernier en tire des propositions très précises de réforme mettant l'accent sur « la nécessaire accélération du contentieux relatif à l'urbanisme », qui semble plus que jamais la « nouvelle frontière » du contentieux.

Le rapport Goldberg envisage ainsi de raccourcir l'instance en encadrant le délai de transmission par les parties des pièces demandées sous peine de clôture de la procédure et en accordant de droit la fixation d'une date d'audience, ce qui ne paraît pas forcément très pertinent ; il suggère par ailleurs de développer les procédures amiables devant les juridictions⁴³, ce qui est un souci louable mais sans doute un peu vain au vu du peu de succès de ces procédures là où elles existent déjà même si elles doivent être relancées.

Le rapport Calvet-Daunis évoque par exemple quant à lui des mécanismes coercitifs contre les parties avec une obligation de rédiger des conclusions récapitulatives.

⁴² Mis en lumière de manière générale il y a 25 ans par le CE dans son fameux Rapport public 1991 consacré précisément à la *Sécurité juridique* et depuis jamais démenti.

⁴³ En obligeant notamment les tribunaux administratifs à informer les parties sur l'intérêt et l'objet de la médiation et à leur proposer d'y avoir recours avant de se lancer dans une procédure contentieuse.

Il préconise aussi de manière notable d'imposer un délai de six mois pour les jugements en matière d'urbanisme, ce qu'il présente comme une « mesure forte et très attendue des acteurs locaux ». On peut douter que cela inclue les « juges locaux », même si une contrainte dans les délais n'est pas une totale nouveauté en urbanisme puisque la cour administrative d'appel de Nantes dans sa compétence en matière d'éoliennes off-shore est obligée de se prononcer dans un délai de 12 mois en vertu du nouvel article R. 311-4 du code de justice administrative. Mais allié à d'autres délais contraints, qui tendent à se multiplier comme pour la contestation des PSE sous trois mois, on voit à quelle impasse cela peut conduire avec des effets d'éviction d'autres contentieux. En tous cas le « calendrier prévisionnel d'audience » d'une chambre comme la 2^{ème} chambre de la cour administrative d'appel de Nantes qui connaît à la fois des plans de sauvegarde pour l'emploi et de l'urbanisme serait grandement simplifié...

Surtout, et pour y revenir, les deux rapports proposent des réformes qui d'ores et déjà ont été reprises par voie d'amendement parlementaire dans le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté adopté par l'Assemblée nationale le 6 juillet 2016 et qui sera examiné par le Sénat les 4 à 6/10/16.

C'est le cas de l'assouplissement de l'article L. 600-7 avec la suppression de l'exigence d'un préjudice « excessif » ou bien de l'introduction d'un système de caducité à l'article L. 600-13 du code de l'urbanisme lorsque, « sans motif légitime », le demandeur ne produit pas les pièces nécessaires au jugement de l'affaire dans un délai de trois mois à compter du dépôt de la requête ou dans le délai imparti par le juge. Et un nouvel article L. 600-14 devrait désormais permettre au juge administratif de décider d'office de la cristallisation des moyens comme les deux rapports le voulaient.

Autant dire que la « nouvelle place du juge administratif en urbanisme » n'a pas fini de bouger.

*

En guise de conclusion, je souhaiterais mettre en perspective la nouvelle place du juge administratif en urbanisme au regard de celle du juge administratif en général. Cette place nouvelle et inédite me semble en effet liée à une mutation profonde et plus générale de la juridiction administrative qu'elle irrigue, accompagne ou symbolise.

Le juge administratif en urbanisme se présente ainsi comme un défi, un lieu d'expérimentation et un symptôme.

➤ Il est d'abord un défi au juge administratif « classique » de l'EP

On a vu qu'il tient p. ex. compte de circonstances postérieures à la décision attaquée avec les permis de construire modificatifs de régularisation ou même les PLU modifiés, ou au contraire apprécie l'intérêt à agir avant la date de la décision ; il peut accueillir des conclusions « reconventionnelles » en défense dans un litige d'excès de pouvoir là où une jurisprudence l'exclut constamment depuis près de 50 ans⁴⁴ ; et en vérité il s'autonomise avec un véritable mini-code de la justice administrative figurant aux articles L. 600-1 et suivants du code de l'urbanisme. Que n'aurait dit Maurice Hauriou !

⁴⁴ Section 1967-11-24 66271 A Noble.

- Atypique, le juge administratif de l'urbanisme se présente également comme un lieu d'expérimentation juridique.

Rat de laboratoire ou avant-garde éclairée, il sert en tous cas de tests à des réformes qui peuvent ensuite trouver à s'appliquer dans d'autres contentieux.

Que l'on songe à la dérogation au principe de l'économie de moyens ou à l'irrecevabilité de certains moyens invoqués par la voie de l'exception des articles L. 600-1 et L. 600-4-1, les dispositifs ont essaimé en tout ou partie dans des textes aussi divers que le code de l'environnement pour les règlements de publicité⁴⁵, le code de la santé publique pour les projets régionaux de santé et ses composantes⁴⁶ ou le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique pour les déclarations de projet⁴⁷. Le Conseil d'Etat, dans son Rapport public 2011 *Consulter autrement, participer autrement*, a même proposé d'étendre la logique de l'article L. 600-1 à toute consultation administrative (pp. 128-129).

De même, les mécanismes d'annulation partielle et de régularisation ont été transposées aux « autorisations uniques »⁴⁸ en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement prévues à titre expérimental par l'ordonnance (n° 2014-355) du 20/03/14, laquelle rend d'ailleurs directement applicable l'article L. 600-1 du code de l'urbanisme pour certaines.

Surtout, la « cristallisation » des moyens de l'article R. 600-4 du code de l'urbanisme connaît un véritable succès alors que la mort d'« Intercopie » est régulièrement annoncée et a déjà frappé le contentieux fiscal il y a longtemps. Le mécanisme a d'ores et déjà été étendu à ces mêmes « autorisations uniques » ainsi qu'à celles prévues pour les autorisations au titre de la loi sur l'eau par une autre ordonnance (n° 2014-619) du 20 mars 2014⁴⁹, comme d'ailleurs l'obligation de notification des recours⁵⁰. Et cette règle de « cristallisation » doit être généralisée à tout le contentieux administratif, avec un prononcé d'office par le juge, en vertu du projet de décret dit « pour la justice administrative de demain » (« décret JADE ») créant un nouvel article R. 611-7-1 du code de justice administrative en ce sens.

- Enfin, l'évolution de la place du juge administratif en urbanisme est elle-même le symptôme de phénomènes plus généraux travaillant le contentieux administratif en général

Ainsi, si j'ai évoqué la « subjectivation » des moyens par l'article L. 600-1-4 du code de l'urbanisme c'est-à-dire la mise en adéquation entre intérêt à agir et moyen invocables, cela rejoint la logique des fameuses jurisprudences **Smirgeomes (Section 2008-03-10 305420 A)**

⁴⁵ A l'article L. 581-14-1 du code de l'environnement pour les règlements de publicité depuis la loi dite « Grenelle II » (L. n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement).

⁴⁶ Article L. 1434-3-1 pour les projets régionaux de santé et ses composantes, abrogé par la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.

⁴⁷ L. 122-1 du CEPUP pour les relations entre déclarations de projet et déclaration d'utilité publique.

⁴⁸ V. le III des articles 8 et 16. L'ordonnance prévoit d'ailleurs que les autorisations relèvent d'un recours de pleine juridiction même si c'est pour affirmer que leur légalité s'apprécie en fonction des règles en vigueur à la date de leur édicition ; ce n'est donc avant tout que pour que le juge accorde lui-même l'autorisation au besoin.

⁴⁹ V. respectivement le III des articles 25 et 44 du décret n° 2014-450 du 2 mai 2014 relatif à l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement et le IV de l'article 24 du D. n° 2014-751 du 1er juillet 2014 d'application de l'ordonnance n° 2014-619 du 12 juin 2014 relative à l'expérimentation d'une autorisation unique pour les installations, ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement.

⁵⁰ V. II des articles 25 et 44 du décret du 2 mai 2014 et III de l'article 24 du décret du 1^{er} juillet 2014.

et **Dptt de Tarn-et-Garonne (Assemblée 2014-04-04 358994 A)** dégagées en matière précontractuelle et contractuelle. Il est fort à parier que cette démarche trouve de nouveaux terrains d'élection contentieux dans les années à venir.

De même, au fond, le principe de sécurité juridique, qui est en voie de consécration constitutionnelle (**décision n° 2013-682 DC du 19/12/13**) irrigue désormais tout notre droit administratif avec les encouragements du droit de l'Union européenne et une prise en compte au plus haut niveau par la jurisprudence : l'illustrent emblématiquement les décisions rendues par l'Assemblée du contentieux du Conseil d'Etat **AC ! et autres (2004-05-11 255886 255887 255888 255889 255890 255891 255892 A Association AC ! et autres), société KPMG (2006-03-24 288460 288465 288474 288485 A Société KPMG et Société Ernst & Young Audit et autres)** ou tout récemment **M. Czabaj (2016-07-13 387763 A⁵¹)** consacrant le principe d'un délai recours d'un an pour contester un AA en l'absence de mention des V et de recours et qui rejoint d'ailleurs remarquablement celui de l'article R. 600-3 du code de l'urbanisme ; et que dire de la jurisprudence **Danthony** qui revient à la raison d'être des règles de procédure en donnant une traduction juridique à l'affirmation de Saint-Paul aux Corinthiens selon laquelle « La Lettre tue, l'Esprit vivifie » (Epîtres de Saint Paul aux Corinthiens, III, 6) ?

Au total, on voit une mutation vers un droit à la fois plus « intelligent » et plus pragmatique mais aussi plus complexe et éclaté dont le droit de l'urbanisme est dans une certaine mesure exemplaire.

De quoi susciter de nouvelles interrogations sur les *Méthodes du juge administratif* (LGDJ, 1972) pour rendre hommage à notre éminent grand témoin qui nous fait l'honneur aujourd'hui de sa présence.

Hubert Delesalle
Premier Conseiller à la Cour administrative d'appel de Nantes

⁵¹ Les conclusions du RAPU ne font pas référence au code de l'urbanisme (qui n'a donc pas servi « d'expérience » sur ce point).