

LE PROJET DE LOI « ELAN » ET LE RENFORCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LES RECOURS ABUSIFS

IL FAUT EN FINIR AVEC LES RECOURS ABUSIFS FORMÉS CONTRE LES AUTORISATIONS D'URBANISME. LE PROJET DE LOI « ÉVOLUTION DU LOGEMENT, DE L'AMÉNAGEMENT ET DU NUMÉRIQUE » (ELAN), APPROUVÉ PAR LES DEUX ASSEMBLÉES APRÈS DISCUSSION EN COMMISSION MIXTE PARITAIRE LE 16 OCTOBRE 2018 ENTEND RÉPONDRE, UNE BONNE FOIS POUR TOUTES, À CETTE NÉCESSITÉ.



PAR AURORE GUÉRIN,
AVOCAT ASSOCIÉ
DU CABINET
FONDATIO,



DE CONCERT AVEC
ANTOINE BERNOT,
JURISTE AU SEIN
DU CABINET
FONDATIO

La volonté de lutter contre les recours abusifs formés contre les autorisations d'urbanisme n'est pas une préoccupation nouvelle. En effet, si certains voient la véritable naissance d'un régime de lutte contre les recours abusifs avec l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013, il ne peut être nié que la volonté de « responsabiliser les requérants dans la présentation de leurs recours » (1) connaît une origine plus ancienne.

Ainsi, le Code de l'urbanisme contenait déjà, antérieurement à 2013, un panel de règles visant à décourager

le requérant potentiel de former un recours mal intentionné contre une autorisation d'urbanisme :

– on pouvait compter l'obligation, pesant sur le requérant à peine d'irrecevabilité, de notifier son recours formé contre une autorisation d'urbanisme au bénéficiaire de cette décision ainsi qu'à son auteur (2) ;
– par ailleurs, si le requérant s'était maintenu dans sa requête, il s'exposait à ce que le juge lui inflige une amende d'un montant pouvant atteindre 3 000 euros (3) si son recours était jugé abusif.

Force est pourtant de constater que l'efficacité de ces mesures n'a pas été à la hauteur des attentes du législateur.

En effet, en pratique, les condamnations au paiement de l'amende se sont rapidement limitées à des cas extrêmes. L'on citera, par exemple, la qualification par le juge d'un « acharnement procédural » (4). Encore, on pourra souligner la rareté des condamnations au quantum le plus élevé de l'amende, qui relèvent de l'exception.

Par ailleurs, et c'est là le point qui fera l'objet d'une évolution légis-

lative, la lutte contre les recours abusifs contre les autorisations d'urbanisme restait enfermée dans le carcan de l'impossibilité traditionnellement reconnue par la jurisprudence (5), pour leur bénéficiaire, de déposer des conclusions reconventionnelles en dommages et intérêts pour recours abusifs devant le juge de l'excès de pouvoir.

C'est donc par l'effet d'une prise de conscience de la faible efficacité du régime de dissuasion des requérants mal intentionnés, que le gouvernement a, par ordonnance, sur habilitation du législateur, inséré dans le Code de l'urbanisme deux nouveaux articles spécialement dédiés à la lutte contre les recours abusifs contre les autorisations d'urbanisme.

NOTES

(1) Rép. min. à QE n° 92682, JOAN Q. 8 mars 2011 p. 2313.

(2) C. urb., art. R. 600-1.

(3) C. urb., art. R. 741-12.

(4) CAA Paris, 11 juill. 1989, n° 89PA02248.

(5) CE, 24 nov. 1967, n° 66271, Noble, Rec. Lebon, p. 443.

Par cette ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013, sous l'influence du groupe de travail du président Labetoulle, on a vu naître pour la première fois un véritable arsenal de normes inscrites aux articles L. 600-7 et L. 600-8 du Code de l'urbanisme, ayant pour seule vocation de lutter contre les recours abusifs formés contre les autorisations d'urbanisme.

À l'article L. 600-7, il a ainsi été reconnu au juge administratif la possibilité de connaître de conclusions reconventionnelles en dommages et intérêts par mémoire distinct à la double condition que le recours ait été formé contre l'autorisation d'urbanisme « dans des conditions qui excèdent la défense des intérêts légitimes du requérant », et « qui causent un préjudice excessif au bénéficiaire du permis ». Cet article a tout de même réservé un régime de faveur à certaines associations, qui se voient présumées agir dans les limites de la défense de leurs intérêts légitimes.

À l'article L. 600-8, et c'est là le second volet de la lutte contre les recours abusifs dans l'ordonnance, il a été donné naissance à un véritable régime juridique pour les transactions mettant fin à l'instance dans le cadre d'un recours devant le juge administratif contre une autorisation d'urbanisme. Ainsi, un système d'enregistrement de ces conventions a été prévu, dans les conditions de l'article 635 du Code général des impôts (CGI), auprès de l'administration fiscale.

Ces deux articles, aujourd'hui encore en vigueur, avaient donc pour vocation d'apporter un vent de moralisation sur les recours contre les autorisations d'urbanisme. L'influence de ces dispositions aurait, en effet, pu être double.

D'une part, la naissance d'un panel de règles consacrées à la lutte contre les recours abusifs aurait pu avoir pour effet de rassurer les promoteurs et les constructeurs, afin qu'ils n'interrompent pas les travaux dès que la menace d'un recours fait craindre l'échec

du projet. D'autre part, ces règles auraient pu avoir un effet dissuasif sur les requérants motivés par un but nocif de blocage des projets et manifestement dépourvus de chances de succès.

Mais le bilan est tout autre. Après cinq ans d'existence, ces deux mesures n'ont pas atteint les objectifs qui leur étaient attribués.

Le constat est le même. Les opérations de construction restent bloquées par l'introduction de recours contre les autorisations d'urbanisme, sous l'influence de plusieurs facteurs.

D'un côté, les banques devant apporter les financements nécessaires aux projets insèrent bien souvent comme condition suspensive à leur concours le fait d'avoir obtenu une autorisation d'urbanisme définitive et libre de tout recours.

D'un autre côté, les notaires, prudents, se montrent bien souvent réticents à instrumenter les actes nécessaires à la réalisation du projet tant que celui-ci n'a pas été concrétisé par l'obtention d'une autorisation définitive. Enfin, les promoteurs laissent les travaux en suspens de peur des conséquences financières en cas d'annulation de l'autorisation.

Ainsi, alors même que le recours formé contre une autorisation d'urbanisme n'a pas d'effet suspensif sur la décision, qui reste applicable, la crainte des conséquences pratiques d'une annulation met un frein à toute construction.

Et l'on ne pourra pas reprocher aux acteurs de la construction de faire preuve d'une prudence trop poussée. Le regard jeté sur la jurisprudence appliquant les articles L. 600-7 et L. 600-8 du Code de l'urbanisme, tels qu'ils sont aujourd'hui rédigés, démontre le paradoxe entre la volonté forte de lutter contre les recours abusifs à l'occasion de l'ordonnance du 18 juillet 2013 et les faibles résultats de la mise en œuvre de ces deux articles.

Si le juge administratif a eu, à de nombreuses reprises, à connaître

de conclusions reconventionnelles visant à faire juger un recours comme abusif, les décisions admettant le caractère abusif des recours relèvent de l'exception. Le juge semble en effet retenir une conception très limitée des circonstances excédant la défense des intérêts légitimes du requérant et de la notion de « *préjudice excessif* ». Depuis l'entrée en vigueur de l'article L. 600-7, seuls trois jugements rendus par des tribunaux administratifs ont sanctionné des requérants abusifs. Parmi ces trois jugements, un seul d'entre eux a donné lieu à une condamnation importante (6).

Afin de mettre fin à ce régime de lutte contre l'abus trop limité, le gouvernement a pris l'initiative de réformer les articles L. 600-7 et L. 600-8 du Code de l'urbanisme, dans le but assumé de « *construire plus, mieux et moins cher, en donnant aux professionnels les moyens d'être plus efficaces* » (7).

C'est dans ce contexte que Madame Christine Maugué, présidente de la 7^e chambre du Conseil d'Etat, a remis à Monsieur Jacques Mézard, ministre de la Cohésion des territoires, son rapport intitulé « *Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace* ».

Le projet de loi « ELAN », déposé à l'Assemblée nationale le 4 avril 2018, a été transmis, après discussion au Sénat, en commission mixte paritaire, le 26 juillet 2018. Le texte approuvé par les deux assemblées prévoit la réécriture des articles L. 600-7 et L. 600-8 du Code de l'urbanisme.

À la recherche d'un équilibre entre la prévention des abus et la protection du droit à un recours effectif, et d'un régime apte à s'adapter aux particularités de permanence et de

NOTES

(6) TA Lyon, 17 nov. 2015, M. et Mme R., n° 1303301.

(7) Compte rendu du Conseil des ministres du 4 avril 2018.

fixité des constructions, le projet de loi a pour vocation d'accentuer la lutte contre les recours abusifs (I), mais laisse persister certaines zones d'ombre (II).

I - UNE LUTTE RENFORCÉE

Le rapport « Maugüé » et le projet toujours en discussion devant les assemblées semblent adopter la même philosophie. La voie choisie pour assurer une lutte efficace contre les recours abusifs contre les autorisations d'urbanisme réside dans la reformulation des articles L. 600-7 et L. 600-8 du Code de l'urbanisme créés par les pionniers de 2013.

A - OUVERTURE DE L'ACTION EN INDEMNISATION

Certains l'avaient relevé et la pratique l'a confirmé, la rédaction actuelle de l'article L. 600-7 ne permet pas de remplir efficacement l'objectif affiché en 2013 de dissuader et sanctionner les requérants malintentionnés agissant contre une autorisation d'urbanisme.

L'idée générale de ce nouvel article était pourtant louable et promettait de bons résultats : la remise en cause de l'impossibilité, pour le bénéficiaire d'une autorisation d'urbanisme, de déposer des conclusions reconventionnelles en dommages et intérêts devant le juge administratif saisi du recours en annulation de cette autorisation apparaissait comme un moyen de lutte équilibré.

C'est d'ailleurs la solution retenue par le rapport « Maugüé » et par le texte actuellement débattu. Le projet de loi « ELAN » n'opte donc pas pour une remise en cause totale des mécanismes déjà adoptés, mais cherche à les redessiner afin de leur rendre la vigueur espérée.

1°/ L'assouplissement des conditions d'admission des conclusions reconventionnelles

Les débats touchant à la rédaction du nouvel article L. 600-7 s'orientent, tout d'abord, sur la redéfinition des critères d'admission

des conclusions reconventionnelles aux fins d'indemnisation formulées par le bénéficiaire de l'autorisation.

Le rapport « Maugüé » et les parlementaires semblent s'accorder sur un point, la caractérisation de « conditions qui excèdent la défense des intérêts légitimes du requérant » et celle d'un « préjudice excessif » mettent en difficulté le juge et le poussent à rejeter quasi systématiquement les conclusions des bénéficiaires.

Comment, alors, faire en sorte que le bénéficiaire d'une autorisation d'urbanisme dispose d'un moyen d'action efficace pour faire barrage au recours formé abusivement par un requérant ?

Le rapport « Maugüé » proposait deux mesures principales. D'une part, il invitait à ce que la notion de « conditions qui excèdent la défense des intérêts légitimes » soit remplacée par celle de « conditions qui traduisent un comportement déloyal ». D'autre part, il préconisait la suppression pure et simple de la condition d'excès rattachée au préjudice.

Le texte dans sa version approuvée le 16 octobre 2018 utilise les mêmes leviers, mais opte pour une rédaction différente. Ainsi, la notion de « conditions qui excèdent la défense des intérêts légitimes » est remplacée par celle de conditions qui « traduisent un comportement abusif de la part » du requérant. Le « préjudice excessif » est, quant à lui, supprimé au profit du seul « préjudice ».

Le texte suit donc la proposition du rapport « Maugüé » en supprimant l'exigence du caractère « excessif » du préjudice. Cette mesure aura sans aucun doute pour effet d'assouplir les conditions d'admission des conclusions reconventionnelles du bénéficiaire. Les décisions rendues sous l'empire du préjudice excessif témoignaient, en effet, de la grande difficulté à caractériser un tel préjudice.

Mais le choix des parlementaires d'introduire la notion de « comportement abusif » aura-t-il pour

effet de favoriser l'admission des conclusions reconventionnelles ? Si la notion de « comportement abusif » n'apparaît pas nécessairement plus large que celle de « défense des intérêts légitime », elle présenterait l'avantage de faire appel à une notion déjà définie juridiquement et de s'aligner sur les termes retenus par le juge judiciaire qui admet, sur le fondement de la faute, l'indemnisation du bénéficiaire d'une autorisation dans le cas où un recours a été formé abusivement contre cette autorisation.

2°/ La restriction du privilège des associations

Dans sa rédaction actuelle, le second alinéa de L. 600-7 du Code de l'urbanisme admet que toute association déclarée et ayant pour objet principal la protection de l'environnement au sens de l'article L. 141-1 du Code de l'environnement soit présumée agir dans les limites de la défense de ses intérêts légitimes.

Cette disposition peut apparaître comme un privilège accordé par le Code de l'urbanisme aux associations. Son champ d'application est d'ailleurs très large en ce qu'il ne se limite pas aux associations agréées au titre de l'article L. 141-1 du Code de l'urbanisme. Une distinction entre les associations déclarées et les associations agréées existe pourtant déjà en droit de l'urbanisme, l'article L. 142-1 du Code de l'urbanisme réservant aux associations agréées un intérêt pour agir contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec leur objet et leurs activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement dans le ressort de leur agrément. L'article L. 600-7 actuel semble donc manifester une volonté de ne pas transcrire cette distinction dans le cadre de la lutte contre les recours abusifs. Toute association de protection de l'environnement, à la simple condition qu'elle soit enregistrée, est présumée agir dans les limites de la défense de ses intérêts légitimes.

Le rapport « Maugüé » notait déjà que la rédaction actuelle du second alinéa de l'article L. 600-7 constituait une restriction sûrement

trop importante à la mise en jeu du premier alinéa. Admettre cette présomption revient à donner à toute association de protection de l'environnement, à la seule condition qu'elle soit déclarée (8), d'agir en nullité d'une autorisation d'urbanisme sans risquer que l'on lui reproche de dépasser les limites de la défense de ses intérêts légitimes. Le rapport proposait donc que cette présomption soit limitée aux associations agréées.

Le texte retenu le 16 octobre 2018 va plus loin, encore, que les propositions formulées par le groupe d'étude « Maugüé » et retient la suppression pure et simple de ce second alinéa et, par là même, de toute présomption.

Il n'est pourtant pas évident qu'une telle suppression aura les conséquences que l'on peut en attendre. L'instauration d'une présomption n'a d'intérêt que lorsqu'elle permet de renverser la charge de la preuve. Il est pourtant clair que la disparition de cette présomption ne dispensera pas le bénéficiaire de l'autorisation attaquée de démontrer que l'association a agi dans des conditions abusives.

Il ne semble donc pas que la suppression de la présomption consentie aux associations allégera la charge incombant au bénéficiaire de l'autorisation de démontrer que l'association adopte un comportement abusif. Sa seule conséquence pourrait être de pousser les associations à plus de prudence.

B - LA MORALISATION RENFORCÉE DU RÉGIME DES TRANSACTIONS

Le texte approuvé par les assemblées le 16 octobre 2018 actionne un second levier de réforme visant à lutter expressément contre les recours abusifs, en cherchant à revoir la rédaction de l'article L. 600-8 du Code de l'urbanisme. Tout comme pour l'article L. 600-7, les années écoulées depuis la réforme opérée en 2013 ont révélé les lacunes de l'article L. 600-8 du Code de l'urbanisme. Le projet de loi « ELAN »

actuellement discuté cherche, par conséquent, à apporter à ce régime l'encadrement nécessaire à son effectivité.

1°/ L'élargissement de l'obligation d'enregistrement des transactions

L'article L. 600-8 inséré dans le Code de l'urbanisme par la réforme du 18 juillet 2013 vise à encadrer le régime des transactions par lesquelles le bénéficiaire d'une autorisation d'urbanisme s'engage à verser au requérant contestant cette décision une somme d'argent ou un avantage en nature en échange de son désistement.

L'équipe du président Labetoulle avait déjà noté que ce type de transactions était parfois l'occasion pour certains requérants mal intentionnés de négocier de grosses sommes d'argent alors même qu'ils savaient que leur recours était voué à l'échec, les constructeurs préférant bien souvent sacrifier quelques milliers d'euros plutôt que de suspendre le projet ou d'y mettre fin.

C'est la raison pour laquelle l'article L. 600-8 inséré dans le Code de l'urbanisme en 2013 a soumis ces transactions à un enregistrement dans les conditions de l'article 635 du CGI. En cas de défaut d'enregistrement, le requérant s'expose à ce qu'une action en répétition des sommes versées soit intentée contre lui par le bénéficiaire de l'autorisation.

Les débats sur la loi « ELAN » ne montrent pas le souhait de restreindre le recours à ce type de transactions. Bien au contraire, ces transactions apparaissent comme un outil efficace pour apporter une fin rapide aux litiges ayant pour objet la contestation des autorisations d'urbanisme et, par là même, pour éviter le blocage des travaux trop souvent apparu comme une conséquence inévitable des recours.

Le rapport « Maugüé » a pourtant estimé que ces mesures ne constituaient pas un obstacle suffisant aux recours abusifs. Il y a donc été proposé d'étendre l'obligation

d'enregistrement aux transactions signées en amont de la saisine du juge administratif et non plus seulement aux transactions conclues après l'introduction du recours devant le juge.

La version actuelle du projet de loi, tel qu'elle résulte de l'approbation des assemblées, a repris cette proposition.

L'obligation d'enregistrement des transactions devrait donc s'appliquer désormais de la même manière aux transactions conclues au stade du recours gracieux. Cette extension était souhaitable car, dans la majorité des cas, le recours à la transaction se fait à des stades précoces du projet, notamment au stade du recours gracieux, et il était loisible au contestataire abusif de s'épargner l'enregistrement en sollicitant une transaction avant la saisine du juge.

Le texte retenu ajoute que ces transactions doivent être enregistrées dans le délai d'un mois prévu à l'article 635 du CGI, ce qui ne semble rien apporter, dans la mesure où ce délai semblait compris dans la notion d'« enregistrement » « conformément à l'article 635 du Code général des impôts ».

2°/ Un régime spécial pour les associations

Le rapport « Maugüé » a proposé d'insérer à l'article L. 600-8 du Code de l'urbanisme un alinéa spécialement dédié aux transactions conclues avec des associations. Il préconise que de telles transactions ne puissent avoir pour contrepartie le versement d'une somme d'argent

À ce jour, en effet, aucune disposition du Code de l'urbanisme ne permet de faire obstacle aux montages qui consistent à constituer une association *ad hoc* dans le but unique de monnayer des désistements de recours initiés contre des

NOTES

(8) Et dans la limite de l'article L. 600-1-1 du Code de l'urbanisme, qui circonscrit leur intérêt à agir.

autorisations d'urbanisme. Seul le juge pénal semble admettre de sanctionner ce type de comportements, comme en témoigne le désormais célèbre arrêt rendu le 22 janvier 2014 par la Chambre criminelle de la Cour de Cassation (9) et dans lequel elle a considéré qu'était constitutif d'une escroquerie l'intérêt à agir artificiellement construit. Dans le même sens, un récent jugement du tribunal correctionnel de Paris a également condamné pour escroquerie un homme ayant déposé directement ou via une association, dont il était fondateur, une soixantaine de recours contre des permis de construire dans le cadre de projets de construction d'importance (10).

Le texte adopté par le Sénat après discussion en commission mixte paritaire a retenu la disposition proposée par le rapport « Maugüé », mais réserve l'hypothèse des associations agissant pour la défense de leurs intérêts matériels propres.

On comprend alors mieux l'objectif de cette mesure. Le versement d'une somme d'argent ne saurait compenser l'atteinte aux intérêts environnementaux défendus par les associations de protection de l'environnement.

La rédaction actuelle du projet de loi « ELAN » participe donc de la moralisation du régime des transactions conclues avec des associations, ces dernières ne pouvant plus exercer de pressions sur le bénéficiaire d'une autorisation en vue d'obtenir le versement d'une somme d'argent, sauf à démontrer qu'elles agissent pour la défense de leurs intérêts propres et non d'intérêts environnementaux, pour la défense desquels elles n'ont pas vocation à se désister contre une somme d'argent.

II - UNE RÉFORME EN DEMI-TEINTE

La lutte contre les recours abusifs formés contre les autorisations d'urbanisme dans le projet de loi « ELAN » s'appuie sur le renforcement des mécanismes préexistants institués par l'ordonnance

du 18 juillet 2013 : extension de la faculté du bénéficiaire de déposer des conclusions reconventionnelles indemnitaires devant le juge de l'excès de pouvoir et extension de l'obligation d'enregistrement des transactions.

Le projet de loi « ELAN » apparaît pourtant comme une réforme en demi-teinte, favorisant parfois la lutte au détriment des intérêts des justiciables et de la simplicité des textes.

A - UNE LOGIQUE CLAIRE DE SÉCURISATION DE LA CONSTRUCTION

Le projet de loi « ELAN » a pour objectif assumé par le gouvernement de permettre de construire plus vite, mieux et moins cher. Les nouveaux articles L. 600-7 et L. 600-8 du Code de l'urbanisme s'inscrivent donc sans nul doute dans cet objectif général au détriment d'un équilibre fragile entre les droits des requérants et la nécessité de stabilité des constructions.

1°/ Le maintien des projets de construction face aux droits des requérants

Les débats sur le projet de loi « ELAN » et la version actuelle du texte manifestent de la difficulté de maintenir l'équilibre entre le droit à un recours effectif, consacré à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, à l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et par la jurisprudence du Conseil d'État (11) et de la Cour de justice de l'Union européenne, et la nécessité de faire obstacle aux actions intentées par des requérants malhonnêtes contre les autorisations d'urbanisme.

Si tout requérant doit pouvoir avoir accès à un juge impartial, il est normal de se prémunir contre la dégénérescence de ce droit en abus.

Les mesures issues du projet de loi tel qu'il a été adopté le 16 octobre 2018 pourraient toutefois porter atteinte à cet équilibre fragile. En assouplissant les conditions per-

mettant de caractériser un recours abusif, et tout particulièrement en supprimant la nécessité du caractère excessif du préjudice, le projet de loi dissuade le « petit » requérant, qui pourrait faire valoir des arguments tout à fait opérants en faveur de l'annulation d'une autorisation d'urbanisme mais qui s'exposerait à ce que soit mis à sa charge des montants extrêmement élevés proportionnellement à l'importance du projet de construction bloqué par son recours. À l'inverse, dans le cas d'un requérant disposant de moyens élevés et d'un projet de taille réduite, ces dispositions ne devraient avoir qu'un effet limité, le risque financier étant faible pour le requérant. L'article L. 600-7 du Code de l'urbanisme nouveau ne se révélerait donc efficace que dans l'hypothèse où le projet contesté ne serait pas disproportionné eu égard aux moyens du requérant.

À l'inverse, le régime des transactions réformé pourrait se révéler trop souple. S'il est louable d'avoir entendu limiter le jeu des transactions afin de faire obstacle aux requérants animés par la seule volonté d'obtenir, par chantage, le versement d'une somme d'argent, en étendant l'obligation d'enregistrement des transactions au stade du recours pour excès de pouvoir, cet enregistrement n'apparaît pas comme une mesure véritablement dissuasive. Comment assurer la répétition des sommes versées en l'absence d'enregistrement ? Quel risque y aurait-il à faire enregistrer une transaction alors que le recours était abusif ?

De plus, la transaction, si elle s'intègre dans la logique du projet de loi « ELAN », dont l'un des objectifs est de construire plus, peut apparaître plutôt comme un outil de protection des intérêts privés

NOTES

(9) Cass. crim., 22 janv. 2014, n° 12-88.042, non publié au Bulletin.

(10) TGI Paris, 11^e ch. corr., 4 juillet 2018, Association Apure.

(11) CE, ass., 17 févr. 1950, Ministre de l'Agriculture c/ Dame Lamotte.

que des intérêts urbanistiques. Le requérant bien fondé, qui aurait trouvé satisfaction dans l'annulation du projet de construction, est, par la transaction, amené à trouver satisfaction dans le versement d'une somme d'argent. Ce dispositif, s'il est favorable à la construction, n'en est pas moins contestable, en ce qu'il favorise la satisfaction des intérêts privés au détriment des intérêts d'urbanisme. La réglementation d'urbanisme n'a, en effet, pas vocation à protéger le voisin, qui s'estime lésé par le projet, mais la société dans son ensemble. En laissant plus de place aux transactions, le projet de loi « ELAN » privilégie les intérêts individuels.

Aurait-il fallu, alors, comme certains l'ont proposé, prévoir une homologation par le juge judiciaire ? Cette possibilité avait déjà été envisagée, et le rapport « Labetoulle » notait que la charge d'une telle homologation aurait fait peser sur le juge civil une quantité de travail trop importante et alourdi le mécanisme.

En tout état de cause, on comprendra, à la lecture de ces deux articles, que l'accent est mis sur la réalisation des projets de construction. Mais l'équilibre pourrait bien se chercher dans le projet de loi dans son ensemble.

2° Des dispositions en phase avec l'esprit général du texte

La modification prévue des articles L. 600-7 et L. 600-8 du Code de l'urbanisme doit se comprendre au regard de l'esprit général du projet de loi « ELAN ».

Ce projet a pour objectif de favoriser la construction, à moindre coût et de façon plus efficace et plus rapide.

Il avait été reproché à la réforme opérée le 18 juillet 2013 de ne pas participer à la réduction des délais de jugement et de ne pas faire obstacle au blocage des opérations de construction du fait des recours contre les autorisations d'urbanisme.

Le projet adopté le 16 octobre 2018

constitue une avancée sur ce point. Il manifeste d'une véritable prise de conscience de la nécessité de limiter autant que possible le blocage des projets de construction et d'accélérer le processus de traitement des recours.

Le projet de loi prévoit ainsi d'instaurer un panel de mesures visant à diminuer les délais de jugement. Au nombre de ces mesures, l'on pourra citer la limitation dans le temps du référé-suspension, arme d'interruption massive des projets aujourd'hui dans les mains du requérant, qui ne serait désormais possible que jusqu'à l'expiration du délai fixé pour la cristallisation des moyens soulevés devant le juge et l'instauration d'une présomption d'urgence (12). Ce délai de cristallisation a été instauré par le décret n° 2018-61 du 17 juillet 2018 et est fixé à deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense.

Ces mesures ne pourront que contribuer à rétablir l'équilibre entre l'extension de la lutte contre les recours abusifs et le droit au recours effectif. Elles permettront de limiter la durée de blocage des chantiers et, par là même, les sommes demandées par les bénéficiaires des autorisations. Elles devraient, par conséquent, éviter la réticence du requérant de bonne foi qui craindrait d'être condamné à des sommes exorbitantes.

B - UNE RÉFORME À POURSUIVRE

Si le projet de loi « ELAN » tel qu'il été approuvé par les assemblées semble en phase avec l'objectif de déblocage des projets de construction, les nouvelles dispositions des articles L. 600-7 et L. 600-8 envisagées laissent quelques zones d'ombre.

1° Les oubliés du texte

En cherchant à accentuer le régime de lutte contre les recours abusifs, le projet actuel a omis certains aspects qui paraissent pourtant non négligeables.

Il sera, tout d'abord, noté l'ou-

bli pur et simple des décisions de non-opposition à déclaration préalable dans ces articles qui ne visent que le permis de construire, de démolir ou d'aménager. Ni l'article L. 600-7, ni l'article L. 600-8 du Code de l'urbanisme ne prévoient l'application des mesures de lutte contre les recours abusifs à ces décisions. La non-opposition à déclaration préalable constitue pourtant le deuxième grand volet des autorisations d'urbanisme. Est-ce à croire qu'un recours abusif n'est pas susceptible d'être formé contre une telle décision ? Il apparaît plutôt que le projet considère que les enjeux de la déclaration préalable sont trop faibles pour valoir le coup d'être protégés contre les recours abusifs.

Par ailleurs, il peut être relevé que le législateur refuse toujours de trancher la question de la compétence du juge pour connaître des recours indemnitaires en cas de recours abusif contre une autorisation d'urbanisme. À ce jour, malgré le régime particulier de l'article L. 600-7 du Code de l'urbanisme, le juge judiciaire se considère toujours compétent en la matière, au civil (13) comme au pénal. La réforme de 2013 n'a donc pas eu pour effet de réserver la compétence au juge administratif. S'appuyant sur la notion de « faute » de l'article 1240 du Code civil, la Cour de cassation admet d'attribuer au bénéficiaire d'une autorisation d'urbanisme des dommages et intérêts si le recours formé contre cette autorisation était abusif, et constituait par là une faute, et lui causait un préjudice direct, personnel et certain.

Enfin, il pourra être regretté que les parlementaires aient omis de prendre en compte le justiciable en cherchant à simplifier les textes, dans un domaine où la représentation par avocat n'est pourtant pas obligatoire et où le justiciable est

NOTES

(12) C. urb., art. L. 600-3 nouv., aux termes du projet de loi.

(13) Par exemple Cass. 1^{re} civ., 16 nov. 2016, n° 16-14.152.

bien souvent amené à se défendre seul. L'on peut, en effet, douter du fait que tout justiciable prête, par exemple, attention à la nuance entre un préjudice et un préjudice excessif.

2°/ Une grande place laissée au juge

S'il est vraisemblable que le texte finalement adopté a, en ce qui concerne la lutte contre les recours abusifs, atteint sa version définitive, il reste que le juge aura la lourde charge de définir, au fil de la jurisprudence, les contours de ce régime.

Il reviendra ainsi au juge administratif de préciser les nouvelles notions qui seront insérées dans le Code de l'urbanisme par ces textes : la notion de « comportement abusif » ou encore celle de « défense des intérêts matériels propres » des associations.

La différence entre les termes retenus dans le rapport « Maugüé » et ceux présents dans le texte de loi

manifeste déjà de la complexité de cette tâche.

Le juge de l'excès de pouvoir aura aussi pour mission de préciser ce qui doit être considéré comme une transaction signée par une personne « ayant l'intention de demander au juge administratif l'annulation d'un permis de construire, de démolir ou d'aménager », et plus particulièrement de juger si cette notion s'applique aux transactions conclues avant l'introduction même d'un recours gracieux devant l'auteur de la décision.

Enfin, et c'est là un enjeu important, il reviendra au juge judiciaire de confirmer ou non sa compétence pour apprécier les demandes d'indemnisation des suites d'un recours abusif formé contre une autorisation d'urbanisme. En effet, à ce jour, le bénéficiaire d'une autorisation bénéficie toujours d'une seconde voie de droit, consistant à saisir le juge judiciaire pour voir condamner le requérant abusif à lui verser des

dommages et intérêts, sans oublier sa faculté de déposer une plainte pénale.

Or, si cette voie permet aujourd'hui à certains promoteurs de rappeler au requérant mal intentionné qu'il s'expose à de telles sanctions, ce qui suffit parfois à le dissuader d'intenter un recours, reste que la persistance de cette seconde voie de droit pourrait également être considérée comme une atteinte au droit au recours effectif, d'autant plus que le juge judiciaire n'apparaît pas comme le « mieux à même » (14) d'apprécier le caractère abusif de l'action principale, dont il n'a pas à connaître.

NOTES

(14) Groupe de travail présidé par Christine Maugüé, Rapport au ministre de la Cohésion des territoires, Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace.