

Les outils pour lutter contre les recours abusifs ou infondés

Faire respecter l'équilibre entre les intérêts légitimes contraires d'un requérant et d'un propriétaire foncier souhaitant mettre en œuvre une autorisation d'urbanisme n'est pas une tâche facile. Depuis quelques années des recours ayant pour but quasi-unique d'obtenir des fonds se sont multipliés. La loi Elan tente de mettre un frein à ce dévoiement des procédures.

Le législateur a toujours cherché à atteindre un équilibre entre les intérêts légitimes d'un requérant à faire respecter le droit de l'urbanisme et ceux, tout aussi légitimes, d'un propriétaire foncier à obtenir et mettre en œuvre une autorisation d'urbanisme. Ces dernières années ont vu cet équilibre rompu par la multiplication des recours engagés contre les autorisations d'urbanisme et notamment les permis de construire, contraignant le législateur à restreindre les conditions de recevabilité des recours et plus généralement de limiter les contentieux de l'urbanisme. Poursuivant cet objectif, la loi Elan est venue renforcer la lutte contre les recours abusifs ou infondés. La loi a ainsi organisé un allègement des conditions posées à l'ouverture des conclusions reconventionnelles à caractère indemnitaire. Elle a, également, supprimé la présomption de recours légitime jusqu'à alors accordée aux associations agréées et étendu l'obligation d'enregistrement fiscal des transactions.

Allègement des conditions posées à l'ouverture des conclusions reconventionnelles à caractère indemnitaire

L'article L. 600-7 du Code de l'urbanisme, issu de l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 permet aux titulaires d'une autorisation d'urbanisme de former devant le juge administratif, par un mémoire distinct, présentant des conclusions indemnitaires reconventionnelles à l'occasion d'un requérant ayant lui-même engagé un recours pour excès de pouvoir contre cette autorisation. L'article dispose ainsi que « lorsque le droit de former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire, de dé-

molir ou d'aménager est mis en œuvre dans des conditions qui traduisent un comportement abusif de la part du requérant et qui causent un préjudice au bénéficiaire du permis, celui-ci peut demander, par un mémoire distinct, au juge administratif saisi du recours de condamner l'auteur de celui-ci à lui allouer des dommages et intérêts. La demande peut être présentée pour la première fois en appel ». En pratique, il s'agit ni plus ni moins de sanctionner un recours abusif d'un requérant.

Avant l'entrée en vigueur de la loi Elan, cet abus était caractérisé lorsque le droit de former un recours était mis en œuvre dans des conditions « excédant la défense des intérêts légitimes du requérant et causant un préjudice excessif au bénéficiaire du permis ». En amont de l'adoption de cette loi, un groupe de travail présidé par Christine Maugüé, conseiller d'État, avait rendu un rapport intitulé « propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace », déposé le 11 janvier 2018.

Ce rapport faisait état d'un constat simple : les demandes reconventionnelles précitées étaient en pratique quasiment toutes rejetées, en raison notamment de la difficulté de justifier des conditions requises. C'est pourquoi, le rapport préconisait de modifier cet article en supprimant la condition de « préjudice excessif » et en remplaçant la notion de « condition excédant la défense des intérêts légitimes » par la formule plus large de « conditions qui traduisent un comportement déloyal dans le déroulement de la procédure ». Ce rapport montrait en tout état de cause la nécessité d'introduire plus nettement la notion d'abus pour venir à bout des recours abusifs bloquant et retardant les constructions pour d'autres motifs qu'urbanistiques ou environnementaux.

Ayant repris l'esprit de ces préconisations, l'article 80 de la loi Elan a allégé les conditions de présentation d'un mémoire dirigé contre un recours abusif. À cet effet, la loi Elan supprime les mots « excèdent la défense des intérêts légitimes » pour les remplacer par « traduisent un comportement abusif de la part », la nécessité d'avoir un préjudice « excessif » étant quant à elle désormais abrogée. Ainsi, aujourd'hui, il suffit que le comportement abusif cause un préjudice au bénéficiaire du permis.

Pour autant, il nous semble important de relativiser cet adoucissement. En effet, la jurisprudence peine toujours à admettre le caractère abusif d'un recours. Si les magistrats sont plus souples sur la condition du préjudice, ils exigent pour autant que soit démontré « un préjudice en relation directe et certaine avec le comportement abusif » du requérant comme le démontre la décision rendue le 14 mars 2019, par la cour d'appel administrative de Versailles (n° 16VE02590). Enfin, il faut savoir que le juge civil reste également compétent pour connaître des recours abusifs dès lors qu'il considère que l'article L. 600-7 du Code de l'urbanisme qui n'ouvre de manière stricte que les conclusions reconventionnelles en dommages et intérêts, n'a pas pour objet d'imposer une compétence exclusive du juge administratif et d'écarter la compétence du juge civil pour prononcer des dommages et intérêts sur le fondement de l'article 1240 du Code civil en cas de recours abusif. C'est donc devant ces deux ordres de juridiction que les bénéficiaires d'autorisation de construire peuvent solliciter l'octroi de dommages et intérêts résultant d'un recours abusif.

Suppression de la présomption de recours légitime des associations agréées

Jusqu'à l'adoption de la loi Elan, lorsqu'une association régulièrement déclarée et ayant pour objet principal la protection de l'environnement était l'auteur du recours, elle était présumée « agir dans les limites de la défense de ses intérêts légitimes ». D'ailleurs, la jurisprudence avait même considéré que la seule circonstance que l'association, regroupant près d'une cinquantaine de personnes physiques, avait déposé ses statuts en préfecture après l'affichage en mairie de la demande de permis ne suffisait pas à faire regarder son action comme excédant la défense de ses intérêts légitimes (voir en ce sens, CAA Marseille, 20 mars 2014, n° 13MA03143). Pour autant, dès 2017, dans une décision du 20 octobre (n° 400585), le Conseil d'État précise les conditions dans lesquelles l'intérêt à agir des associations doit être apprécié lorsqu'elles agissent contre un permis de construire. À cet effet, le juge doit ainsi apprécier avec précision l'objet de leur statut.

La loi Elan renforce donc cet élan jurisprudentiel en supprimant purement et simplement le régime dérogatoire dont bénéficiaient les associations. Désormais, l'article L. 600-1-1 du Code de l'urbanisme prévoit qu'une association est recevable à

agir contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation des sols uniquement si le dépôt de ses statuts en préfecture est intervenu, non plus antérieurement à l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire mais « au moins un an avant ». Dans le même esprit, cette même loi instaure l'interdiction à toute association de transiger financièrement pour négocier un désistement en cas de recours.

C'est donc une présomption importante qui est retirée aux associations qui devront alors justifier d'un véritable intérêt à agir pour la raison évidente d'éviter les créations d'associations par pure opportunité.

Enregistrement fiscal des transactions obligatoire

Aux termes de l'article L. 600-8 du Code de l'urbanisme : « toute transaction par laquelle une personne ayant demandé ou ayant l'intention de demander au juge administratif l'annulation d'un permis de construire, de démolir ou d'aménager s'engage à se désister de ce recours ou à ne pas introduire de recours en contrepartie du versement d'une somme d'argent ou de l'octroi d'un avantage en nature doit être enregistrée conformément à l'article 635 du Code général des impôts. La contrepartie prévue par une transaction non enregistrée dans le délai d'un mois prévu au même article 635, est réputée sans cause et les sommes versées ou celles qui correspondent au coût des avantages consentis sont sujettes à répétition. L'action en répétition se prescrit par cinq ans à compter du dernier versement ou de l'obtention de l'avantage en nature. Les transactions conclues avec des associations ne peuvent pas avoir pour contrepartie le versement d'une somme d'argent, sauf lorsque les associations agissent pour la défense de leurs intérêts matériels propres. Les acquéreurs successifs de biens ayant fait l'objet du permis mentionné au premier alinéa peuvent également exercer l'action en répétition prévue à l'alinéa précédent à raison du préjudice qu'ils ont subi. »

Il n'est pas inutile de rappeler le contexte dans lequel cet article a été adopté. Lorsqu'une construction est autorisée, il n'est pas rare que des tiers voisins attaquent les autorisations rendant, de fait, impossible la réalisation en toute sécurité juridique du projet. Les opérateurs comme les promoteurs, constructeurs, simples particuliers faisant construire pour eux-mêmes cherchent alors à se rapprocher des requérants pour négocier un retrait de leur recours. Lorsqu'un accord est trouvé entre eux, un protocole d'accord est conclu, aux termes duquel le tiers s'engage à renoncer à engager tout recours en excès de pouvoir contre le permis, en contrepartie par exemple d'une modification du projet initial le plus souvent, ou du versement d'une somme en d'argent ou encore l'octroi d'un avantage en nature.

C'est dans ce contexte que l'ordonnance du 18 juillet 2013 (n° 2013-638) relative au contentieux de l'urbanisme a redéfini au profit des bénéficiaires d'autorisation d'urbanisme les équilibres contentieux des recours dirigés contre les autorisations d'urbanisme et a notamment organisé un processus transactionnel codifié à l'article L. 600-8 précité. Ce dispositif est simple : il concerne « toute transaction par laquelle une personne ayant demandé au juge administratif l'annulation d'un permis de construire, de démolir ou d'aménager s'engage à se désister de ce recours en contrepartie du versement d'argent ou de l'octroi d'un avantage en nature. Le juge administratif donne alors acte de ce désistement par ordonnance ». Le rapport propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace remis par Christine Maugué, le 11 janvier 2018, déjà cité, a dressé un constat simple : des difficultés relatives au contentieux de l'urbanisme et de leurs effets sur la construction persistaient.

Prenant acte de l'importance du nombre de transactions financières mettant fin à un recours contentieux, le rapport a préconisé d'étendre le champ d'application d'enregistrements aux accords préalables à l'introduction des recours contentieux et d'étendre par conséquent l'effet dissuasif auprès des requérants qui continuent de monnayer leurs

désistements contre rémunération. C'est à cet effet que la loi Elan est venue étendre le champ de la transaction aux personnes qui n'ont pas encore engagé de recours contentieux mais avaient l'intention de le faire.

Par ailleurs, la loi exclut également les associations qui transigent de la possibilité d'obtenir le versement d'une somme d'argent, sauf si elles agissent pour la défense de leurs intérêts matériels propres.

Enfin, il faut savoir que le délai pour enregistrer la transaction est d'un mois, conformément à l'article 635 du Code général des impôts. L'absence d'enregistrement du protocole de ce délai, délai qui ne peut être prorogé, entraîne l'impossibilité d'exécuter ce protocole quel que soit le motif du retard. Ainsi, la transaction étant considérée comme illégale, les sommes perçues en exécution de cette transaction sont indues comme le rappelle la décision de la 3^e chambre civile de la Cour de cassation du 20 décembre 2018, (n° 18-27.184). La vigilance doit donc être particulièrement accrue dès lors que la sanction peut s'avérer extrêmement lourde.

Jenna Bennani
avocat Cabinet ASEA