

L'office du juge encadré dans le contentieux des autorisations de construire

Face à un projet immobilier mobilisant des sommes importantes, l'incertitude qui pèse sur le permis en raison du risque contentieux paralyse l'ensemble du projet dès la vente du terrain. Afin de sécuriser les acteurs, outre les mesures contre les recours abusifs, la loi Elan encadre le délai de jugement pour certains contentieux. Elle limite également le pouvoir d'appréciation du juge en l'obligeant à la régularisation des vices d'une autorisation d'urbanisme. Explications.

Le contentieux des autorisations de construire présente la particularité d'être à la fois relativement peu nombreux ; les contentieux ne portent que sur moins de 2 % des permis de construire, tout en étant particulièrement long. En effet, jusqu'à une date récente, le délai moyen de jugement en première instance des recours contre les permis de construire était de plus de 20 mois, le délai d'appel de l'ordre de 17 mois et le délai de cassation de 14 mois en moyenne. Or, et même si le permis de construire contesté devant le juge administratif demeure juridiquement exécutoire, sauf hypothèse, au demeurant fréquente, d'ordonnance de suspension, les pétitionnaires s'interdisent, en pratique, d'engager les travaux en raison du risque financier que leur ferait courir l'annulation de l'autorisation administrative. Plus encore, l'incertitude qui pèse sur le permis paralyse tout projet sur le foncier concerné et rend même le transfert de propriété impossible. En pratique la vente est bien souvent subordonnée à la délivrance d'une autorisation purgée de tout recours. Enfin, et au-delà du recours lui-même, l'aléa sur la date de jugement pèse sur la décision des opérateurs immobiliers et aboutit souvent à un blocage des constructions. C'est pour répondre à ce dernier point que la loi Elan a apporté une série d'innovation relative à l'office du juge de manière à sécuriser davantage encore les autorisations de construire en accélérant la procédure contentieuse.

Des délais de jugement désormais maîtrisés ?

La principale mesure prise en ce sens par la loi Elan, consiste à encadrer le délai de jugement. Il faut cependant reconnaître que l'ambition de la loi

est plus modeste en précisant que seuls les permis de construire portant sur un bâtiment comportant plus de deux logements ou les permis d'aménager un lotissement bénéficient de ce dispositif. Pour les recours contre ces autorisations, le juge administratif devra statuer dans un délai de dix mois en vertu du nouvel article R. 600-6 Code de l'urbanisme.

A contrario, les permis de construire qui ne concernent pas un bâtiment d'habitation comportant plus de deux logements et qui représentent près de 50 % des permis attaqués pourraient voir leur délai de procédure inchangé, voire dégradé si les moyens humains des juridictions administratives ne sont pas renforcés pour compenser les efforts importants que ces tribunaux devront faire en application du nouvel article.

La question qui vient évidemment immédiatement à l'esprit de celle de la portée d'une telle obligation et la sanction de son non-respect. L'expérience récente de la crise sanitaire au cours de laquelle de nombreux contentieux engagés sur le fondement du référé liberté qui impose au juge administratif, compte tenu de l'importance de tels contentieux, de statuer dans un délai de 48 h, montre qu'il ne faut pas nécessairement espérer beaucoup de cette impératif catégorique. En effet, pendant la période de la crise sanitaire de nombreux contentieux ont été introduits dans le cadre de la procédure de référé liberté contre des décrets du gouvernement (recours contre la décision de fermeture des campings, contre les mesures de limitation des cultes, etc.). Le Conseil d'État saisi de ces recours n'a pas, loin s'en faut, respecté le délai de 48 h pourtant imposé par la loi, de sorte que des recours devant la Cour européenne

des droits de l'homme ont été engagé contre l'État français par plusieurs cabinets d'avocats.

Par ailleurs, et pour accélérer la procédure d'appel, la loi Elan a également prévu que les autorisations de construire modificatives ne pourraient plus être contestées que dans le cadre de l'instance contre le permis initial.

L'objectif est d'éviter la multiplication des instances et donc l'allongement de la procédure contre un projet. La loi reprend, à cette occasion, une jurisprudence antérieure du Conseil d'État en imposant désormais l'obligation légale de contester les autorisations modificatives et les mesures de régularisation dans le cadre de l'instance ouverte contre l'autorisation initiale, lorsque ces autorisations et mesures ont été délivrées au cours de cette instance, et communiquées aux parties. Fort logiquement, s'agissant d'un dispositif qui ne fait en réalité que reprendre sa jurisprudence antérieure, la Haute juridiction a précisé, le 15 février 2019 (Commune de Cogolin, n° 401384) que cette disposition était applicable aux instances en cours à la date de son entrée en vigueur, soit le 1^{er} janvier 2019.

Enfin, et toujours dans une démarche d'accélération globale du délai de procédure, le décret du 17 juillet 2018 reconduit l'expérimentation de suppression du degré d'appel concernant les constructions et aménagements à usage principal d'habitation ou situés en zone tendue jusqu'au 31 décembre 2022.

Régularisation obligatoires des vices affectant les autorisations d'urbanisme

Si le juge se voit imposer des délais d'instruction et de jugement, il doit également constater une limitation de sa liberté d'appréciation. La loi Elan infléchit, en effet, sensiblement l'office du juge pour limiter, dans une certaine mesure, son pouvoir d'annulation. Ainsi, la régularisation des vices affectant les autorisations d'urbanisme, qui n'était jusqu'à présent qu'une simple faculté pour le juge administratif, devient pour lui, une obligation, assortie de l'exigence d'une motivation spéciale en cas de refus. La régularisation est, en outre, étendue aux déclarations préalables et aux permis de construire de régularisation. Elle concerne donc même les actes délivrés après l'achèvement des travaux.

Jusqu'à la loi Elan, le juge administratif pouvait, d'une part, annuler partiellement une autorisation si un vice n'affectant qu'une partie du projet pouvait être régularisé, et, d'autre part, de sursoir à statuer si une illégalité affectant un acte pouvait également être régularisée. Le texte vise dorénavant à privilégier l'usage de tel mécanisme de régularisation en obligeant le juge à motiver sa décision de refus de prononcer une annulation partielle ou un sursis à statuer. Le principe est donc désormais le prononcé d'une mesure visant à sauver l'autorisation. L'annulation pure et simple devient alors l'exception. De plus, la mise en œuvre de ce mécanisme est étendue aux déclarations préalables et devient possible même après l'achèvement des travaux.

Aldo Sevino
avocat Cabinet ASEA