



## Éditorial

En précisant les conditions auxquelles une « *personne autre que l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements ou une association* » est « *recevable à former un recours pour excès de pouvoir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager* » (article L. 600-1-2 du Code de l'urbanisme, créé par l'ordonnance 2013-638 du 13 juillet 2013), le législateur s'est donné pour but de réduire les risques de recours abusifs en établissant un nouvel équilibre entre construction et recours contentieux.

Ce numéro d'*URBA Info* a décidé de faire le point sur la portée et l'efficacité de cette disposition phare de la réforme dite « Labetoulle » de 2013, en particulier en donnant la parole à Maître Arnaud Gossement, expert en droit de l'urbanisme et de l'environnement.

## Sommaire

Éditorial	p. 1
Actualité	p. 1
Le dossier du mois : Entretien avec Maître Arnaud GOSSEMENT	p. 2 à 4
Jurisprudence : L'article L. 600-1-2 du Code de l'Urbanisme à travers trois arrêts du Conseil d'État	p. 4
Question écrite : Réponse du ministère sur le contentieux des documents d'urbanisme	p. 5-6
Où nous joindre ?	p. 6

## ACTUALITÉ

Lancé le 11 mars dernier au Palais de la Porte Dorée à Paris, le prochain séminaire du réseau « Littoral et Urbanisme » aura lieu le 28 juin prochain, à La Défense (Tour Sequoia - 1, place Carpeaux). Cette deuxième rencontre aura pour thème principal :

### **Le principe d'extension de l'urbanisation en continuité La problématique des « formes urbaines intermédiaires »**

Pour plus d'information, vous pouvez consulter le site intranet « [Loi littoral et urbanisme](#) ».



*Cette lettre est réalisée par les agents du bureau QV4*



**ENTRETIEN AVEC ARNAUD GOSSEMENT  
AVOCAT SPÉCIALISÉ EN DROIT PUBLIC ET EN DROIT DE  
L'ENVIRONNEMENT**

**Arnaud Gossement,  
Docteur en droit,  
associé et fondateur du cabinet GOSSEMENT AVOCATS**

**1. Comment l'ordonnance « Labetoulle » de 2013 a-t-elle modifié la pratique du contentieux de l'urbanisme ?**

Cette ordonnance poursuivait un but précis : encourager l'effort de construction par la réduction du nombre des recours « abusifs » ainsi que les délais d'instruction des requêtes devant le juge administratif. Elle a défini plusieurs mesures pour y parvenir : renforcement du contrôle de l'intérêt à agir du requérant (articles [L. 600-1-2](#) et [L. 600-1-3](#) du code de l'urbanisme), possibilité d'annulation partielle et de régularisation de l'autorisation attaquée après instance par le juge (article [L. 600-5](#) du CU), possibilité de régularisation en cours d'instance de l'autorisation attaquée (article [L. 600-5-1](#) du CU), demande de dommages et intérêts contre l'auteur d'un recours malveillant (article [L. 600-7](#) du CU), encadrement de la transaction relative au désistement du recours en annulation (article [L. 600-8](#) du CU). A la suite de cette ordonnance du 18 juillet 2013, le [décret n° 2013-879 du 1<sup>er</sup> octobre 2013](#) relatif au contentieux de l'urbanisme a ajouté d'autres mesures comme celle relative à la cristallisation des moyens soutenus devant le juge du contentieux de l'urbanisme. Trois ans plus tard, le bilan d'application de ces deux textes est nuancé. Le juge administratif demeure ainsi très réservé quant à la condamnation de l'auteur d'un recours « abusif » à des dommages et intérêts. A l'inverse, il est indéniable que l'intérêt à agir du requérant est contrôlé avec rigueur et, parfois, dès le dépôt de la requête. De la même manière, tant le juge administratif que les parties se sont saisi des possibilités de régularisation des autorisations contestées, soit pendant l'instance, soit après lecture du jugement.

D'une manière générale, ce n'est pas tant cette ordonnance qui a pu modifier la pratique du contentieux de l'urbanisme que l'évolution du droit de l'urbanisme lui-même. Celui-ci est de plus en plus précis, complexe mais, plus encore, s'enrichit des exigences venues d'autres branches du droit, comme le droit de l'environnement et le droit de l'énergie. L'obligation d'évaluation environnementale des projets, le principe de participation du public ou la recherche de performance énergétique du bâtiment sont autant d'enjeux qu'il faut maîtriser pour instruire ou défendre un dossier de permis de construire. La production incessante de nouveaux textes appelle aussi tous les professionnels en charge de ces dossiers, qu'ils travaillent dans l'administration, l'entreprise ou un cabinet d'avocats, non seulement à mettre constamment à jour leurs connaissances mais, au surplus, à procéder à l'analyse du sens et de la portée de toutes les nouvelles règles et décisions de justice. L'expert en droit de l'urbanisme ne peut se borner à appliquer des textes : il doit être capable de les anticiper, de les relier et de les interpréter.

**2. L'équilibre est-il atteint ou est-il nécessaire d'aller plus loin ?**

L'équilibre entre le droit au recours et le droit à construire me semble meilleur aujourd'hui qu'avant 2013. Les personnes qui estiment être lésées par un projet de construction sont toujours en droit de former un recours en annulation à la condition de préciser pour quels motifs ce projet est susceptible de porter atteinte à leurs droits. Je note que le Gouvernement a d'ores et déjà décidé d'étendre au contentieux de l'environnement nombre des mesures définies par l'ordonnance du 18 juillet 2013 pour le contentieux de l'urbanisme. L'étude des projets d'ordonnance et de décret destinés à pérenniser le dispositif de l'autorisation environnementale unique en atteste. Cette extension va dans le bon sens car il convient d'éviter la création de régimes particuliers au sein du code de justice

administrative. L'unicité du contentieux administratif ne doit pas être mise à mal par la création de règles de procédure qui ne sont applicables qu'à certains domaines uniquement.

Mais si l'équilibre entre le droit au recours et le droit à construire est meilleur, l'ordonnance du 18 juillet 2013 ne me semble pas être la seule raison de cette amélioration. Dans l'ensemble, les juridictions administratives ont fourni un effort tout à fait remarquable pour réduire les délais de jugement. Il s'agit bien entendu d'une moyenne. En tant qu'avocat, je suis encore confronté à des situations où un projet de construction est bloqué pendant des mois, sinon des années, à raison d'un recours manifestement irrecevable mais qui ne peut être fixé au rôle d'une audience publique en raison d'un encombrement de ce rôle. En théorie, le recours n'est pas suspensif : une autorisation d'urbanisme peut être exécutée même en présence d'un recours. Mais il s'agit bien de théorie. Dans bien des cas, le bénéficiaire de l'autorisation ne pourra financer et réaliser son projet que lorsque les permis obtenus auront été purgés de tout recours. Il est donc nécessaire de donner les moyens aux juridictions d'écarter sans attendre, par ordonnance, les requêtes qui sont manifestement irrecevables. Le marché de l'assurance pourrait également contribuer à sécuriser en permettant des constructions sous recours.

L'équilibre est meilleur mais il est possible de faire mieux encore pour apaiser les tensions qui naissent encore trop souvent. Il faut donc aller plus loin que la réforme de 2013 mais l'urgence n'est pas tant de produire de nouveaux textes que de donner les moyens : aux juridictions pour instruire efficacement les requêtes et aux administrations en charge de défendre. Il est parfois difficile, pour le bénéficiaire d'une autorisation d'urbanisme qui fait l'objet d'un recours, d'avoir le sentiment que l'administration ne peut pas défendre rapidement et complètement l'autorisation qu'elle lui a délivrée devant le juge saisi. Au-delà de cette question – essentielle – des moyens, certaines avancées sont encore possibles sur le plan du droit. Ainsi, la simplification du droit de l'urbanisme en général et de la planification en particulier pourraient permettre de réduire les risques d'illégalité des décisions prises. Simplification qui suppose un débat approfondi sur la pratique des chartes établies par des communes pour imposer des exigences nouvelles aux constructeurs. Par ailleurs, la réduction du nombre de décisions à prendre permet aussi de réduire le nombre de recours possibles. De ce point de vue, la réforme de l'autorisation unique va clairement dans le bon sens en ce qu'elle n'autorise plus la multiplication des recours. Enfin, une autre avancée est possible : la médiation. Celle-ci est très peu développée et c'est surtout la concertation qui retient actuellement l'attention. Pourtant, le recours est parfois conçu par leurs auteurs comme le seul moyen de se faire entendre. Or, leurs préoccupations peuvent parfois être accueillies voire satisfaites sans qu'il soit nécessaire de s'affronter dans le prétoire ou de négocier le prix d'un désistement. L'écoute, le dialogue – dès la conception du projet – peuvent parfois permettre de répondre à des questions, à des inquiétudes et de trouver un terrain d'entente. Et l'intervention d'un tiers, d'un médiateur, peut faciliter les choses, tout au moins dans certains cas.

### **3. Quels sont les trois conseils que vous donneriez pour éviter qu'un permis de construire soit annulé à la suite d'un recours ?**

Mon premier conseil tient à la composition du dossier de demande d'autorisation. Lorsque le pétitionnaire le peut, il lui faut s'assurer que les différentes personnes qui travaillent à la composition de son dossier travaillent ensemble. L'architecte, l'ingénieur et le juriste ont tout intérêt à croiser leurs expertises pour renforcer la sécurité juridique du dossier.

Le deuxième conseil que j'adresserai au pétitionnaire est de s'intéresser et de suivre la procédure d'instruction de sa demande. Il ne s'agit pas de s'immiscer dans le travail du service instructeur mais de répondre rapidement et complètement à ses demandes. Et certaines phases de l'instruction, telle l'enquête publique lorsqu'elle est requise, supposent que le pétitionnaire s'implique concrètement dans la défense de son projet pour en renforcer la sécurité et l'acceptabilité.

Troisième conseil : en cas de recours, le pétitionnaire doit apprendre à travailler avec son avocat ou le juriste de son entreprise. De nouveau, le pétitionnaire doit s'investir. Du début à la fin du dossier, la clé de la réussite d'un projet est donc celle du travail en équipe. Un avocat pourra d'autant mieux défendre un dossier que son client s'implique, lui fournit l'expertise technique dont il a besoin, répond vite à ses demandes de pièces et d'informations, le met en relation avec les autres professionnels qui ont pu travailler sur le permis.

#### 4. le mot de la fin ?

La modernisation du droit et du contentieux de l'urbanisme fait souvent l'objet de rapports, d'analyses, d'articles, d'auditions parlementaires et de colloques. Les universitaires, les avocats ou les constructeurs s'expriment régulièrement sur ces sujets. Mais une catégorie d'acteurs doit sans doute être davantage consultée. Il s'agit de l'ensemble des fonctionnaires qui travaillent à l'instruction des projets de travaux ou de plans en matière d'urbanisme. Ceux-là mêmes qui liront peut-être ces lignes. Leur expertise est pourtant très précieuse car, notamment, ils travaillent à l'interface de tous les acteurs concernés : élus, autres administrations, maîtres d'ouvrages, pétitionnaires, opposants, juges.... Lorsque j'étais membre du comité de pilotage, mis en place en 2013 par Delphine Batho alors ministre de l'écologie, pour organiser les « états généraux de la modernisation du droit de l'environnement », j'ai pu constater que ces fonctionnaires n'étaient pas assez auditionnés. Il faut y remédier.

### JURISPRUDENCE

#### L'ARTICLE L. 600-1-2 DU CODE DE L'URBANISME À TRAVERS TROIS ARRÊTS DU CONSEIL D'ÉTAT

L'arrêt n° 386121 du 10 juin 2015 du Conseil d'État, examinant le recours en référé formé par deux particuliers contre le permis de construire accordé à une société en vue de la réalisation d'une station de conversion électrique, précise dans un considérant de principe, « *qu'il résulte (des) dispositions (de l'article L600-1-2 du code de l'urbanisme, créé par l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 - art. 1) qu'il appartient, en particulier, à tout requérant (...) de préciser l'atteinte qu'il invoque pour justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour agir, en faisant état de tous éléments suffisamment précis et étayés de nature à établir que cette atteinte est susceptible d'affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de son bien (...)* ». S'agissant du défendeur, « *il (lui) appartient (...), s'il entend contester l'intérêt à agir du requérant, d'apporter tous éléments de nature à établir que les atteintes alléguées sont dépourvues de réalité.* » Il appartient ensuite au juge de l'excès de pouvoir « *de former sa conviction sur la recevabilité de la requête au vu des éléments ainsi versés au dossier par les parties, en écartant le cas échéant les allégations qu'il jugerait insuffisamment étayées, mais sans pour autant exiger de l'auteur du recours qu'il apporte la preuve du caractère certain des atteintes qu'il invoque...* »

On peut regarder l'arrêt du Conseil d'Etat, n° 387507 du 10 février 2016 comme une confirmation de l'arrêt du 10 juin 2015. Les requérants, qui s'étaient vu refuser par le tribunal administratif de Marseille la reconnaissance de leur intérêt à agir contre le permis de construire d'un immeuble d'habitation de deux étages, sont déboutés de leur recours aux motifs, notamment, qu'ils « *se sont bornés à se prévaloir de leur qualité de propriétaires de biens immobiliers voisins directs à la parcelle destinée à recevoir les constructions litigieuses* », et que par ailleurs les pièces fournies au dossier prouvaient la situation, mitoyenne, de la future construction, ainsi que le fait que l'une des façades créerait des vues, mais aucunement que ces caractéristiques soient de nature à porter une atteinte directe « *à leurs conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance de leur bien* ».

Le Conseil d'État vient d'apporter une nuance notable à cette appréciation de l'intérêt à agir dans son arrêt n° 389798 du 13 avril 2016 en ce qui concerne la situation du voisin immédiat du projet attaqué. L'arrêt précise ainsi dans son Considérant 2 « *qu'en égard à sa situation particulière, le voisin immédiat justifie, en principe, d'un intérêt à agir lorsqu'il fait état devant le juge, qui statue au vu de l'ensemble des pièces du dossier, d'éléments relatifs à la nature, à l'importance ou à la localisation du projet de construction* ».

Si le principe selon lequel les motifs avancés par le(s) requérant(s) se doivent d'être précis et étayés est réaffirmé dans le même Considérant, ce nouvel arrêt du Conseil d'État peut être lu comme marquant une inflexion de sa jurisprudence en faveur du requérant si ce dernier est un voisin immédiat du projet.

**POUR ALLER PLUS LOIN** : Nous vous invitons à consulter / télécharger le dossier thématique mis en ligne par le Conseil d'État le 25 mai 2016 intitulé **Le Juge administratif et l'urbanisme**.

## QUESTION ÉCRITE

### RÉPONSE DU MINISTÈRE SUR LE CONTENTIEUX DES DOCUMENTS D'URBANISME

*Le contentieux des autorisations de construire est régulièrement au centre de l'actualité, mais l'annulation d'un document d'urbanisme est lourde de conséquences puisqu'elle remet en vigueur des règles souvent obsolètes, voire le règlement national d'urbanisme. La réponse ministérielle ci-dessous à la [question écrite de M. Fabrice Verdier](#) (Socialiste, écologiste et républicain – Gard) rappelle les possibilités permettant d'éviter cette situation. Une [fiche technique](#) est également disponible sur le site du ministère du logement et de l'habitat durable pour expliquer le dispositif mis en place par la loi ALUR sur le sujet.*

« L'annulation d'un document d'urbanisme, lorsqu'elle intervient, entraîne de graves conséquences pour la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) concerné : dans ce cas, c'est en effet l'ancien document d'urbanisme, ou même le règlement national d'urbanisme (RNU) qui est remis en vigueur, en application de l'article L. 600-12 du code de l'urbanisme dans sa version recodifiée, y compris si l'annulation résulte d'un vice de forme ou de procédure pourtant facilement régularisable. La commune ou l'EPCI est alors obligé d'appliquer des règles obsolètes ou totalement inadaptées à la mise en œuvre de ses choix en matière d'urbanisme, et ce tant qu'un nouveau document n'a pas été élaboré.

Cela étant, le contentieux des documents d'urbanisme est déjà fortement encadré et offre des outils au juge administratif pour moduler les effets d'une annulation contentieuse.

L'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, mis en place par la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové du 24 mars 2014 (ALUR), permet au juge, sous certaines conditions, de surseoir à statuer lorsqu'il est saisi d'une demande d'annulation d'un document d'urbanisme mais que l'illégalité est régularisable. Le document d'urbanisme reste alors applicable dans l'attente de l'adoption d'un nouveau document dans un délai fixé par le juge. Le juge se prononcera ensuite et pourra valider le document puisque l'illégalité aura été régularisée. Par ailleurs, ce même article prévoit que les juridictions administratives peuvent prononcer des annulations partielles des documents d'urbanisme. À titre d'exemple, si l'illégalité constatée n'affecte que le programme d'orientations et d'actions (POA) du plan local d'urbanisme (PLU), ou les dispositions des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) relatives à l'habitat ou aux transports et déplacements ou les plans de secteur du document, le juge pourra limiter l'annulation à la partie du document affecté par l'illégalité. L'article L. 600-9 emploie toutefois le terme « notamment », laissant ainsi ouverte la possibilité pour le juge de prononcer une annulation partielle dans d'autres hypothèses, par exemple pour une erreur de délimitation de zones. L'annulation ne portera alors que sur le seul zonage concerné et le reste du PLU perdurera. Ce mécanisme est utilisable pour toutes les dispositions divisibles des autres documents d'urbanisme ou de planification (schéma de cohérence territoriale, cartes communales).

En outre, l'article 70 de la loi no 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit éclairé par l'arrêt du Conseil d'État « Danthony » (23 décembre 2011, n° 335033) consacre le principe selon lequel un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie. Le Conseil d'État précise que l'application de ce principe n'est pas exclue en cas d'omission d'une procédure obligatoire, à condition qu'une telle omission n'ait pas pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte. En application de cette jurisprudence, la cour administrative d'appel de Lyon a refusé d'annuler un document d'urbanisme pour lequel le centre régional de la propriété forestière avait été consulté au lieu du centre national de la propriété forestière. L'omission d'une formalité pourtant obligatoire n'ayant pas eu d'influence sur la décision, ne privant pas les intéressés d'une garantie et n'affectant pas la compétence de l'auteur du plan local d'urbanisme (PLU), le PLU n'a pas été annulé (CAA Lyon, 24 avril 2012, no 11LY02039). Cette jurisprudence, combinée aux dispositions de la loi du 17 mai 2011, ouvre ainsi des perspectives intéressantes en matière de contentieux pour des motifs liés à des vices de forme ou de procédure, et ce pour les autorisations de construire comme pour les documents d'urbanisme.

En ce qui concerne un autre type d'illégalité, lié à l'insuffisance ou au défaut de motivation des

rapports d'enquête publique, l'article R. 123-20 du code de l'environnement permet à l'autorité responsable de l'enquête publique de saisir le tribunal administratif pour que ce dernier demande au commissaire enquêteur de compléter son rapport. L'autorité compétente dispose d'un délai de quinze jours pour saisir le tribunal et il importe donc qu'elle surveille attentivement la remise du rapport auprès de ses services. Le tribunal peut faire usage de cette faculté également lorsque le rapport lui est remis. Enfin, il est possible pour une commune de saisir la juridiction compétente pour obtenir des dommages et intérêts du fait d'une requête qu'elle estime abusive contre son document d'urbanisme. Elle devra toutefois démontrer la faute, à savoir le caractère abusif de la requête, le préjudice qu'elle subit, et le lien de causalité, conformément aux règles de droit commun en matière de responsabilité.

Ces outils et principes, récents, permettent d'ores et déjà d'atténuer les effets de l'annulation contentieuse des documents d'urbanisme. »

## **OÙ NOUS JOINDRE ?**

Pour toute question d'ordre général : [qv4.dhup@developpement-durable.gouv.fr](mailto:qv4.dhup@developpement-durable.gouv.fr)

Pour les questions plus spécifiques liées à :

- la recodification : [recodification.qv4.dhup.dgaln@developpement-durable.gouv.fr](mailto:recodification.qv4.dhup.dgaln@developpement-durable.gouv.fr)
- la loi littoral : [littoral-et-urbanisme.qv4.dhup.dgaln@developpement-durable.gouv.fr](mailto:littoral-et-urbanisme.qv4.dhup.dgaln@developpement-durable.gouv.fr)